

ESTRATEGIAS DE METROPOLIZACIÓN DE LA CIUDAD DE VALENCIA EN LA ETAPA AUTONÓMICA: LA CENTRALIDAD CUESTIONADA EN EL *MODELO POSTCHRISTALLER* DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO*

Gabino Ponce Herrero

Departamento de Geografía Humana, Universidad de Alicante
Gabino.ponce@ua.es

RESUMEN

Se comprueba en la ciudad de Valencia y su entorno metropolitano la validez de la hipótesis neoclásica que señala diferentes fases paulatinas de pérdida de vigor de la ciudad central en beneficio de algunas ciudades de la orla periférica. Se analiza si en el entorno metropolitano se establecen redes de complementariedad que pudieran apuntar hacia un territorio policéntrico. Se valoran las estrategias regionales –Gobierno autonómico– y locales –Ayuntamiento de Valencia– unas para regular el proceso y otras directamente para hacer frente a esas tendencias centrífugas.

Palabras clave: Territorio metropolitano, suburbanización, policentrismo, Valencia, estrategias de recuperación de la ciudad central, ordenación del territorio.

ABSTRACT

The city of Valencia and its surrounding metropolitan area prove the validity of the neoclassical hypothesis that identifies different stages in the gradual loss of dynamism within central cities to the benefit of certain peripheral towns. This analysis considers

Fecha de recepción: octubre 2011.

Fecha de aceptación: enero 2013.

* Proyecto: Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas, CSO2009-11261. Ministerio de Ciencia e Innovación (subprograma GEOG).

whether complementarity networks established in the metropolitan area might point toward a polycentric territory. It also examines the regional and local strategies developed by the Valencian Regional Government and Valencia City Council respectively, some of which regulate the process whereas others tackle these centrifugal tendencies directly.

Key words: Metropolitan territory, suburbanisation, polycentrism, Valencia, strategies for recovering central cities, land management.

I. INTRODUCCIÓN

En la etapa autonómica, sobre la ciudad de Valencia se han desarrollado una serie de estrategias tendentes a potenciar su rango central en el sistema urbano valenciano. En la primera etapa, hasta mediados de los años noventa, las estrategias locales han tenido la virtualidad de coincidir con las estrategias oficiales de los diferentes Gobiernos autonómicos para potenciar el rango-tamaño de la nueva capital autonómica, al tiempo que se construía el sistema urbano valenciano como red funcional sobre un territorio fragmentado (Ponce, 2005). Se proponía un modelo jerarquizado piramidal, sustentado en el paradigma del lugar central de Christaller, diseñado por los Gobiernos de signo progresista, conforme con las tendencias teóricas del momento y apoyado en las directrices y ayudas derivadas de la Comunidad Europea para la ordenación del territorio (Comisión Europea, 1994).

La segunda etapa arranca con un ciclo expansivo de la economía, orientada hacia el sector terciario (tras un profundo ajuste y reducción del sistema industrial), regida por Gobiernos de signo conservador y neoliberal, que procedieron a desregular el complejo entramado legal *moderno*¹ en aras de la flexibilidad normativa como nuevo paradigma para la ordenación del territorio valenciano, definiendo un contexto claramente *postmoderno*. Así, el *programa metropolitano christalleriano* entró en crisis, el sistema urbano valenciano en proceso de formación se vio afectado por la pérdida de directrices, en un contexto donde algunas ciudades, como Valencia, desarrollaron planes estratégicos para ganar competitividad y jerarquía sobre un territorio desnortado, donde se aprecian algunos atisbos de policentrismo y de estructuras en red que afectan a la jerarquía de la ciudad central.

A partir del análisis de los aspectos territoriales, funcionales y políticos, se propone identificar el modelo de estructura metropolitana configurado. En ese sentido, la hipótesis «neo clásica» establece que la pérdida de vigor de la ciudad central va seguida del surgimiento de nuevas centralidades, de forma que la suburbanización primera (subordinación respecto de la ciudad central) acaba convertida en un espacio descentralizado y policéntrico.

Los recientes estudios cuantitativos pergeñan una nueva hipótesis según la cual, las nuevas centralidades no sólo deben ser acumulaciones importantes de trabajo, sino verdaderos

1 Se entiende por *moderno* el marco legal evolucionado desde la *Ley del Suelo* de 1956 y hasta la *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística* valenciana de 1994, en las que los procesos de urbanización están estrictamente regulados y los crecimientos pautados conforme con análisis minuciosos de necesidades. Por su parte, la *postmodernidad* se ajusta más a criterios de oportunidad que a objetivos concretos, los planes son «estratégicos» y flexibles y la morfología resultante mucho más compleja e impredecible. Así, desde 1996 se asiste en la Comunidad Valenciana a un proceso normativo desregulador, conforme con los criterios neoliberales.

nodos vertebradores del territorio, ejerciendo sobre ellos una clara influencia económica, pero también social y cultural. En opinión de Nel.Lo (2002), el espacio policéntrico se constituye como una ciudad de ciudades. Feria (2010) señala que, en esa fase, las ciudades del área metropolitana dejan de ser un mero receptor pasivo de la descentralización procedente de la ciudad central. Esa etapa supone un considerable grado de madurez del entorno metropolitano, en la que toda la aglomeración urbana actúa como una sola ciudad en la que el reparto de funciones se da por estrategias selectivas conforme con las necesidades de cada actividad y con la oferta de cada territorio –como una ciudad tradicional, pero en otra escala territorial–.

Del análisis de las variables morfológicas, de la evolución y tendencias de la población, del mercado de viviendas, de la evolución territorial de las actividades económicas, de los planes urbanísticos y de las estrategias –autonómicas y locales–, apoyados en las fuentes estadísticas y en la base de datos del *Atlas Estadístico de Áreas Urbanas de España* en su versión digital (*Atlas Digital*) se propone analizar la evolución reciente de la aglomeración metropolitana de Valencia y sus tendencias morfológicas conforme con las teorías expuestas, al tiempo que se analizan las estrategias de la ciudad de Valencia para mantener su posición de nodo central.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL ÁREA FUNCIONAL METROPOLITANA DE VALENCIA

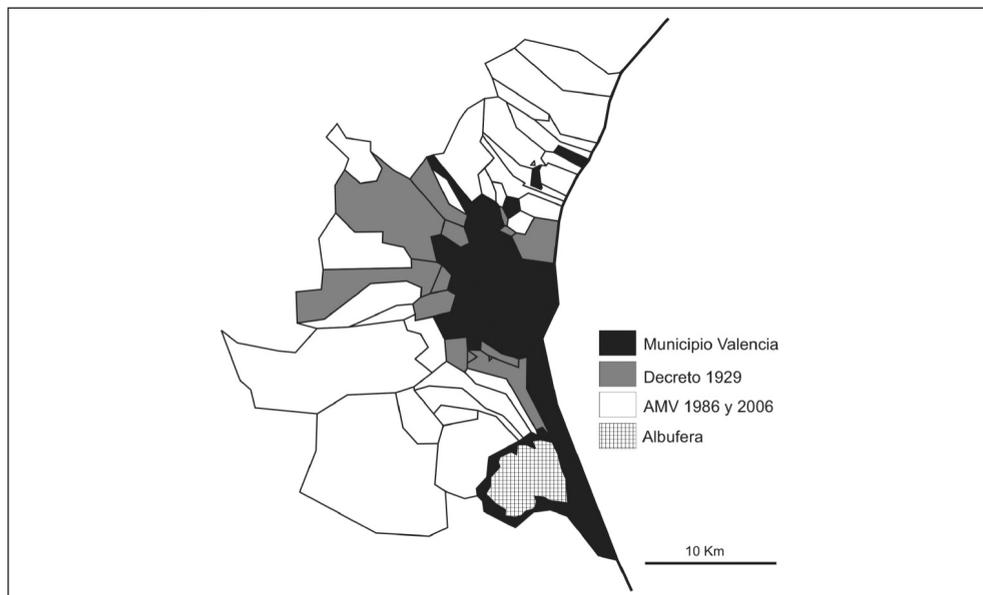
1. Los primeros desbordamientos del espacio funcional: hacia la integración polarizada del territorio

Hasta los años 1960, las ciudades valencianas en desarrollo siguieron el modelo característico de concentración de la ciudad industrial y de servicios de primera generación que, de la mano de la concentración espacial, busca generar economías de aglomeración. Las formas urbanas ligadas a ese tipo de desarrollo socioeconómico configuraron espacios densos y compactos, en los que tanto lugares de trabajo como de residencia se hallaban próximos y dentro de los límites de cada ciudad. Los diferentes planes generales de ordenación de la ciudad de Valencia anteriores a la etapa autonómica coinciden en definir una ciudad compacta y uniforme. Así, conforme con la tradición, la ciudad central en crecimiento absorbía los municipios circunvecinos sin demasiadas trabas. Las primeras anexiones regladas se produjeron por el *Decreto* de 17-XII-29, durante la dictadura de Primo de Rivera, que subordinaba a Valencia 14 municipios comprendidos en un radio de 4 kilómetros medidos desde el *Camino de Tránsitos* de la ciudad de Valencia (Alcañiz, 1996)² (ver Figura 1).

Anulado el *Decreto*, la ciudad diseñaría otras estrategias para hacer compatible el crecimiento urbano desbordante con el respeto a la autonomía de los municipios vecinos afectados. En 1946, mediante la *Ley de Bases* de 18-XII-46, se aprobó el *Plan General de Valencia y su Comarca* (ver Figura 2), escasamente respetado a lo largo de su vigencia, y en 1948 se constituía la *Corporación Administrativa de la Gran Valencia*, con jurisdicción sobre 29 municipios de su entorno, supeditados en su ordenación y zonificación a los intereses expan-

² Los municipios fueron: Sedaví, Xirivella, Lugar Nuevo de la Corona, Alfafar, Benetússer, Paiporta, Mislata, Quart de Poblet, Paterna, Burjassot, Godella, Bonrepós y Mirambell, Tavernes Blanques y Alboraya.

Figura 1
LA PRIMERA EXPANSIÓN DE VALENCIA SOBRE SU COMARCA



El Municipio de Valencia, con los municipios anexionados en 1929, en el contexto del Área Metropolitana de Valencia (1986) y del Área Urbana Funcional de Valencia (2006). Fuente: *Atlas Estadístico Áreas Urbanas de España*, 2006. Elaboración propia.

sivos de la ciudad principal. Se trataba de la primera figura de planeamiento que definía estrategias supramunicipales de forma coherente y armónica, por encima de los crecimientos aislados experimentados hasta ese momento.

El documento, trazado desde la óptica de poner mucho suelo al servicio de la construcción para uso residencial e industrial, sin prestar demasiada atención a las infraestructuras precisas para tales fines, recogía el planeamiento general, la planificación y la gestión del urbanismo, desde una escala comarcal, en la que se incluían 27 municipios. Como antes, en él prevalecían los intereses de la ciudad principal, que planteaba no obstante la posibilidad de constituir diversas mancomunidades entre los municipios afectados, para desarrollar las dotaciones precisas en cada ámbito. Pese a todo, la falta de regulación y de cultura urbanística, así como la laxitud de las actuaciones en materia de equipamientos y servicios públicos durante esos años, relegaron el documento a un mero producto administrativo sin efectividad.

La primera modificación a ese reparto de usos vendría dada por los efectos de la inundación de 1957. Después, la remodelación del frente Sur de la ciudad de Valencia, mediante la desviación y encauzamiento del Río Turia, supuso una fuerte transformación de todo el espacio periurbano, que se hizo accesible para la ciudad a partir de una serie de ejes de descongestión (Rosselló, 1984: 264), propiciando la expansión industrial por el eje de la Pista de Silla y la N-340. Los nuevos criterios emanados de la *Ley del Suelo*, de 1956, y las grandes

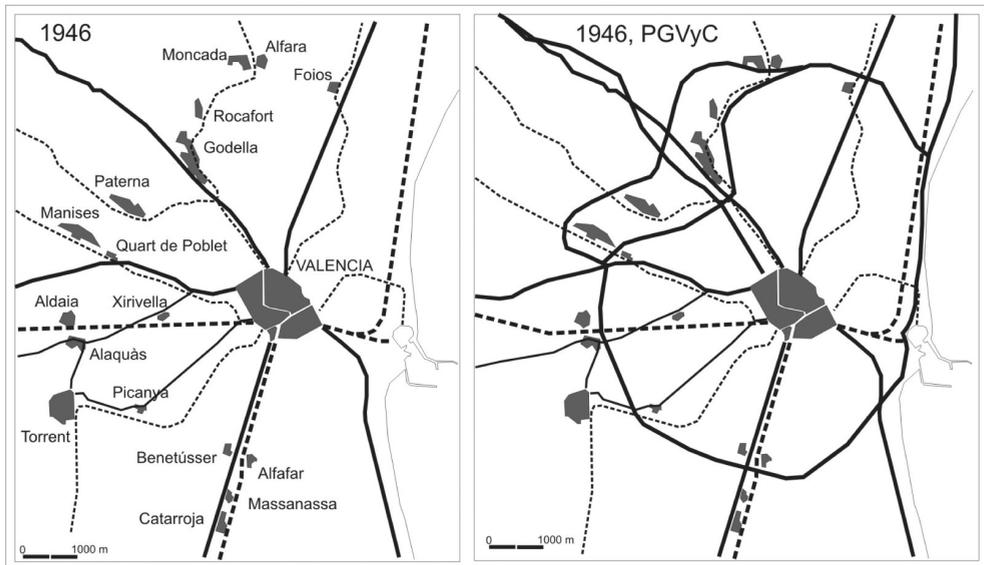
transformaciones urbanas experimentadas al margen del planeamiento de 1946 evidenciaron la necesidad de someter el plan de 1946 a una *Revisión del Plan*, tramitada en 1966.

2. La descentralización selectiva de funciones en el modelo centro-periferia

El *PGOU de Valencia y su cintura*, de 1966 (COPUT, 1986), seguía insistiendo en un modelo de ciudad compacta, extendida sobre los 27 municipios, unidos mediante redes radiales y de circunvalación (ver Figura 3). El *Plan* contemplaba de forma explícita la configuración de una ciudad central –la metrópolis, que contaba con más de 450.000 habitantes– y una orla subordinada de ciudades satélites para reforzar la centralidad de Valencia que, conforme con una zonificación de usos coherente, quedaba reservada para las funciones de dirección, comercial y de servicios urbanos y, junto a ellas, las residencias de clases medias y altas, mientras las viviendas obreras y las actividades productivas debían instalarse en las ciudades satélites, bien que de forma selectiva: las zonas industriales en los espacios con mayor accesibilidad a la red de carreteras del Estado, al ferrocarril de vía ancha y al Puerto, y las viviendas obreras junto a los ferrocarriles de vía estrecha, principal medio de transporte de masas en esos momentos, pergeñando unos ejes funcionales que han pervivido hasta el presente.

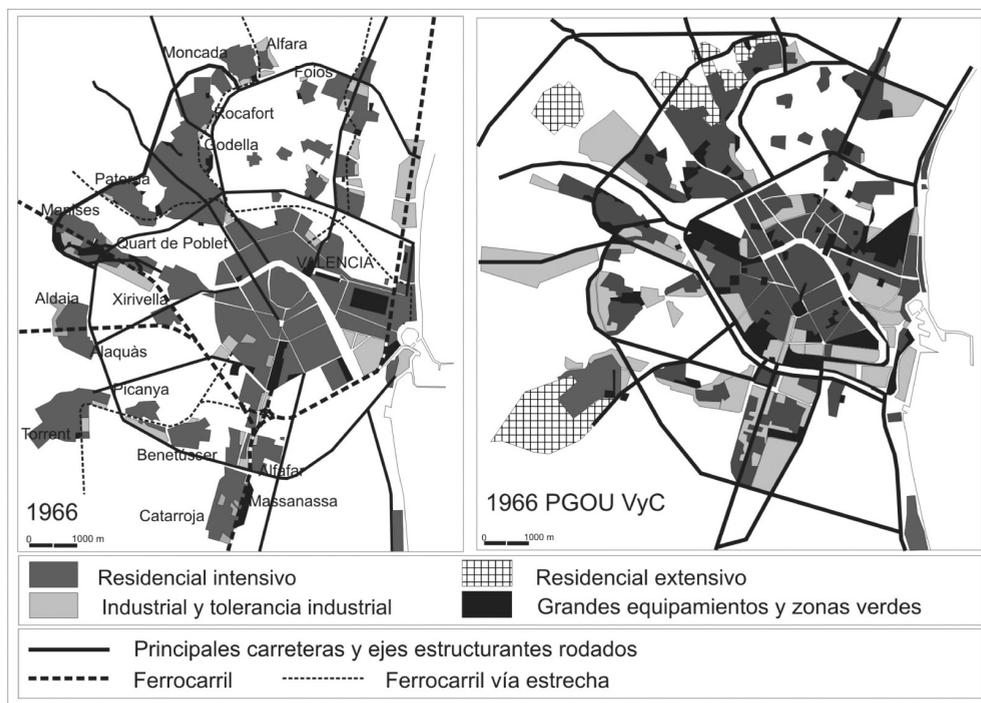
Si bien las propuestas teóricas contemplaban la conservación de buena parte de la Huerta como ámbito higienista y paisajístico (conforme con las propuestas de Howard, pero también por el interés económico de ese espacio productivo), el liberalismo urbanístico imperante llevó a su paulatina ocupación por promociones industriales y nuevos barrios obreros.

Figura 2
EL PLAN GENERAL DE VALENCIA Y SU COMARCA, 1946



Fuente: COPUT (1986). Elaboración propia.

Figura 3
EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALENCIA Y SU CINTURA (1966)



Los intersticios en blanco corresponden con la idea de preservar la Huerta. Fuente: COPUT (1986). Elaboración propia.

Se procedía de ese modo a la paulatina ocupación de la Huerta por los usos urbanos y al aumento de las densidades previstas en toda el área funcional.

Saturado el centro, a partir de los años 1970 son los municipios de la orla periférica los que experimentan mayores crecimientos, iniciándose un movimiento centrífugo de funciones, que buscan selectivamente emplazamientos más ventajosos. Se expandía el espacio urbano para configurar una vasta área metropolitana en constante crecimiento, siempre subordinada al centro, donde perviven las más altas densidades. En la «sociedad de masas» (Castell, 1991), la actividad industrial es la primera en descentralizarse. La concentración de la producción en grandes establecimientos fabriles, donde rige la producción vertical integrada, obliga a la búsqueda de suelo abundante y barato, favorecidos por la existencia de nuevas infraestructuras específicas y por el desarrollo periférico de los espacios residenciales, también de manera selectiva, conforme con el poder adquisitivo de las clases sociales. En ese sentido, es preciso señalar que el Área Metropolitana de Valencia –AMV– y algunos de los municipios de su entorno inmediato reunían en 1990 el 28% del empleo industrial de la Comunidad Valenciana, y el 38% de la potencia instalada (Salóm, 1992).

3. La configuración administrativa del espacio funcional: de capital de provincia a capital autonómica

La recuperación de la economía a partir de la segunda mitad de los años 1980 coincidía con la asunción de competencias descentralizadas (aprobación del *Estatut de Autonomia* en 1982) y con el progresivo diseño de Valencia como capital autonómica, proceso en el que se consideraba parte esencial la construcción de un entorno metropolitano funcional (Rosselló, Teixidor, Boira, 1988; *Direcció General d'Urbanisme*, 1988; Salóm, 1992; Sorribes, 1993; Alcañiz, 1996). En el ámbito legal del *Texto refundido de la Ley del Suelo y Valoraciones*, de 1976, y a partir de la configuración de los ayuntamientos democráticos, la Ley de 31 de diciembre de 1986 constituía el *Consell Metropolita de l'Horta*, que integraba 44 municipios (y luego 45)³ del primer cinturón bajo la influencia directa de la ciudad de Valencia, con 1.557.907 habitantes en 2010 (ver Figura 4).

En el preámbulo de la *Ley* se exponían los criterios y la filosofía que inspiraban la aprobación del nuevo marco supramunicipal: «*esta Ley crea el Consell Metropolità de l'Horta que tiene como objetivos y criterios orientadores el establecimiento de unas nuevas coordenadas organizativas para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal*». Se proponían unas *Normas de Coordinación Metropolitana* para regular los crecimientos urbanísticos del AMV, que exigía la revisión de todas las figuras de planeamiento locales.

El nuevo espacio físico, bien jerarquizado por la ciudad central de Valencia, debía configurar un nuevo espacio urbanizado bajo nuevas formas urbanas menos densas que las precedentes, donde se distribuían de forma selectiva tres grandes paquetes de funciones:

- las nuevas formas productivas de los viejos subsectores industriales (afectados por la disgregación y la atomización),
- las nuevas actividades de producción y consumo (a menudo bajo formas de nuevos centros comerciales y de ocio)
- los nuevos espacios residenciales, diseñados bajo el influjo de la *ciudad jardín*, aunque concretados en formas mucho más parcas en equipamientos y servicios.

Las estrategias autonómicas seguían las directrices de las políticas regionales de la Comunidad Europea, que identificaban la «*fractura valenciana*», al sur de Cataluña, como discontinuidad funcional en el denominado *Arco Latino* (Comisión Europea, 1995), y en 1999, en el contexto de la *Estrategia Territorial Europea*, defendía la creación de *regiones metropolitanas* para el desarrollo e integración de la Europa periférica. Nuevas regiones estructuradas con un sistema urbano piramidal y escalonado, para que los servicios y equipamientos públicos específicos, a partir de su matriz urbana, llegasen a todo el territorio. Se hacía hincapié en que las inversiones y decisiones políticas con efecto territorial de la Unión Europea debían dirigirse hacia el fortalecimiento de ese modelo (Comisión Europea, 1999: 26).

3 Alaquás, Albal, Albalat del Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcácer, Aldaya, Alfafar, Alfara del Patriarca, Almàsera, Benetusser, Beniparrell, Bonrepós y Mirambell, Burjassot, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lugar Nuevo de la Corona, Manises, Masalfassar, Massamagrell, Massnassa, Meliana, Mislata, Moncada, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, La Pobla de Farnalls, Puçol, Puig, Quart de poblet, Rafelbuñol, Rocafort, Sedavi, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xiribella (San Antonio de Benagéber se segregó de Paterna en 1998, de forma que pasaron a ser 45 municipios)

Figuras 4 y 5
EL CONSELL METROPOLITÀ DE L'HORTA Y EL P.A.T. DE LA HUERTA

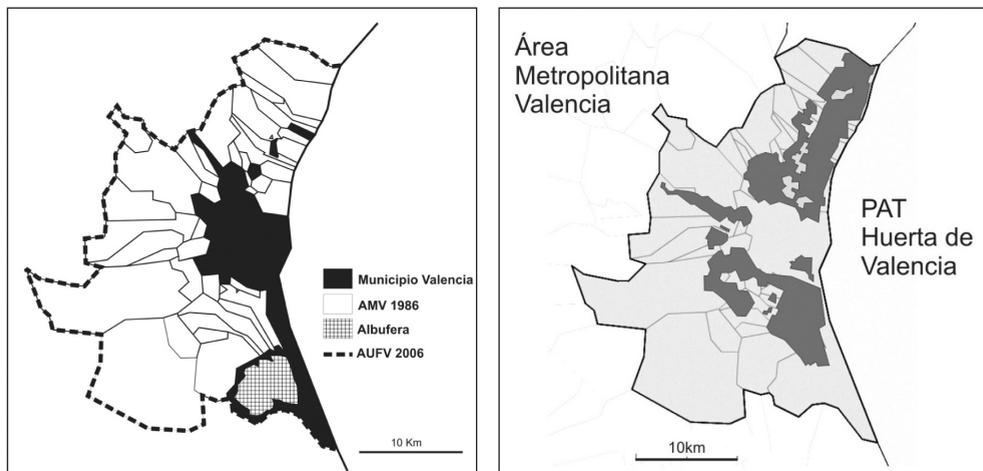


Figura 4.- El perímetro del *Consell Metropolità de l'Horta* (1986), coincide con el del *Àrea Urbana Funcional de Valencia* definida por el *Atlas Estadístico de Áreas Urbanas de España* (2006). Fuente: *Atlas Estadístico de Áreas Urbanas de España* (2006), elab. prop. Figura 5.- En gris oscuro el ámbito afectado por los diferentes niveles de protección del PAT de la Huerta, en gris claro los municipios del AMV. Fuente: GVA (2012). Elaboración propia.

La *teoría de los lugares centrales* de Christaller (Munizaga, 2000) aparecía como el paradigma más eficaz para construir ese nuevo sistema urbano (el nuevo *País Valencià*) en la España de las autonomías y en la Europa periférica. Para ello, la regla rango-tamaño constituía el método más eficaz para el diagnóstico y corrección de los desequilibrios existentes en el sistema urbano valenciano en construcción, entendiendo que las ciudades constituían los nodos para acceder a la nueva red de servicios y equipamientos públicos valencianos.

Tales directrices se desarrollaban en las propuestas del Gobierno autonómico, plasmadas en la *Estrategias de vertebración territorial de la Comunidad Valenciana* (COPUT, 1995a y b), donde se recoge toda una serie de medidas encaminadas a fortalecer el rango de Valencia, mediante una política de ordenación del territorio valenciano de forma polarizada, en busca de una red urbana jerarquizada y arborescente, en cuya cúspide se hallaba la capital autonómica, para lograr la adecuada inserción en el *Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo* (Ponce, 2005).

Conforme con la teoría de Christaller y los *modelos gravitacionales*, los procesos de reforzamiento de la centralidad de Valencia resultaban fundamentales en el dinámico juego de influencias y jerarquías, entre distintos centros y áreas de influencia, para construir un sistema urbano propio. Además, a mayor *hinterland* mayor sería la capacidad de inserción de Valencia, y sus equipamientos y servicios, en la red de ciudades europea, y más competitivo frente a sus rivales el sistema urbano valenciano en su conjunto, que debía beneficiarse por capilaridad bien estructurada –de arriba hacia abajo– de los beneficios de la integración europea.

4. Las reticencias frente al modelo metropolitano del AMV

No obstante, la gestión desde el *Consell Metropolità de l'Horta* y el propio desarrollo de las *Normas de Coordinación Metropolitana* se vieron desde el principio fuertemente condicionados por el diferente signo político de cada uno de los actores y, también, por los diversos modelos urbanísticos manejados. La ciudad principal, de signo conservador desde 1991, veía condicionadas sus propuestas y limitadas sus aspiraciones por el resto de municipios (mayoritariamente progresistas) y por el propio Gobierno autonómico (progresista hasta 1995). Diversos autores han señalado el conflicto político como causa principal de la inexistencia, hasta el presente, de un plan mancomunado para el AMV (Sorribes, 1998; Burriel, 2009; Montiel y García, 2011).

Se entiende así que, desde el Gobierno autonómico, en la misma redacción de las *Normas de Coordinación Metropolitana*, de 1988, se produjese un importante recorte de competencias del *Consell Metropolità*, por el cual la *Generalitat Valenciana* asumía el protagonismo principal en la planificación urbana. Más tarde, la *Ley de Ordenación del Transporte Metropolitano*, de 1991, relegaba al *Consell Metropolità* a un mero papel consultor. Por último, la *Ley 4/1995 de 16 de marzo* de la *Generalitat Valenciana* ponía punto final a las competencias de transporte y urbanismo, ya de por sí poco desarrolladas por la falta de medios (Sorribes, 1998).

Por su parte, a principios de los años noventa la ciudad de Valencia ponía en marcha un plan estratégico que se presentaría en 1995 (CEyD, 1995), en el que, si bien coincidía con los objetivos de proyectar internacionalmente la ciudad «*capital vertebradora de la Comunidad Valenciana y articuladora del sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo*», relegaba el entorno metropolitano a mero soporte de las funciones descentralizadas, entendiendo el territorio comarcal como oportunidad para el desarrollo de iniciativas «sobrantes» de la ciudad central.

5. La desregulación postmoderna y neoliberal del AMV

La morfología y la especialización funcional del territorio del AMV se verían finalmente afectadas por el nuevo ciclo expansivo de la economía –en la segunda mitad de los años noventa–, junto a la concatenación ininterrumpida hasta el presente de Gobiernos autonómicos neoliberales, que han ido definiendo la flexibilidad normativa como nuevo paradigma en la ordenación del territorio valenciano. Se esquinaba el *modelo jerárquico* y no se definía otro modelo territorial hasta el año 2011 (GVA, 2012), claramente *postmoderno* en sus concepciones.

La fuerte expansión suburbana del AMV experimentada desde la segunda mitad de los años noventa se daba, de ese modo, sobre un territorio sin modelo metropolitano. En el ámbito urbanístico se dejaron sentir los efectos de la *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, aprobada en 1994 como norma moderna del último Gobierno progresistas, alterada en sus principios básicos por el *Real Decreto-Ley*, de 7 de junio de 1996, de «*medidas liberalizadoras en materia de suelo*» del primer Gobierno autonómico neoliberal, que introduciría paulatinamente las nuevas reglas del urbanismo *postmoderno*. Con ese Decreto de 1996, todo el territorio era contemplado como suelo urbanizable –SU–, salvo los estrictamente

protegible o lo inservible para urbanizar, al tiempo que se mantenía la figura del *agente urbanizador* (heredada de la Ley de 1994) que, como es sabido, se trata de una persona física o jurídica que, sin ser propietaria de los terrenos, puede proponer y ejecutar un programa de desarrollo urbanístico de los mismos: si en la Ley de 1994 el agente urbanizador quedaba sujeto a las previsiones de suelo necesario y a un estricto control municipal, para actuar sólo dentro del SU planificado, a partir de 1996, con todo el suelo clasificado SU (sin establecer previsiones) y en un contexto legal más permisible, hallaba las condiciones ideales para la promoción inmobiliaria sin límites.

Con esos mimbres, en la práctica, salvo que el plan general dijese lo contrario, todo el suelo municipal se ponía en el mercado de manera simultánea, y cada municipio del AMV aspiró a conseguir las mejores oportunidades en el dinámico mercado de la construcción, olvidando todas las propuestas de cohesión e integración comarcal. Los planes generales se adaptaron a las exigencias de esos agentes urbanizadores que, por su parte, respondían a las fuertes demandas de un mercado inmobiliario en apariencia insaciable.

En esa etapa, cada uno de los 45 municipios del AMV daba rienda suelta a su urbanismo municipal, favoreciendo iniciativas aisladas, en competencia directa entre municipios, fomentándose la especulación en la microescala local y la pugna por captar inversiones y capitales. Carente de sentido, la *Ley 8/1999, de 3 de diciembre*, de la *Generalitat Valenciana*, suprimía el *Área Metropolitana de l'Horta* y daba por finiquitado el proceso de vertebración jerarquizada en la escala comarcal del AMV.

Se abría en la Comunidad Valenciana un debate sobre cómo debían organizarse esos espacios funcionales, muy contestado por los municipios menores de cada una de las áreas delimitadas, que veían en el nuevo marco legal postmoderno y flexible la posibilidad de desarrollarse al margen de directrices territoriales superiores. Burriel (2009) destacaba como ese contexto legal y la ausencia de criterios directores (y límites razonables) para el planeamiento municipal ha sido un «*factor decisivo para el intensísimo y desordenado crecimiento urbanístico valenciano entre 1997 y 2006, fruto de un planeamiento municipal sin limitaciones*».

Aparecía de ese modo aminorada en sus competencias urbanísticas la nueva *Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana* (derogada en 2010), que proponía, entre otros aspectos, la elaboración de *Planes de Acción Territorial –PAT–*, herederos de los planes directores territoriales de coordinación recogidos en la *Ley del Suelo* de 1975, que no llegaron a desarrollarse en la Comunidad Valenciana. Sin consenso para elaborar un PAT del AMV, los esfuerzos se orientaron hacia la redacción del PAT de *Protección de la Huerta de Valencia* (ver Figura 5), por mandato de la *Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* (sujeta a revisión todavía sin aprobar en 2012).

La necesidad de gobernar las áreas funcionales desde planes de ordenación supramunicipal se asume como concepto por los legisladores valencianos, pero la ausencia de ejemplos de buenas prácticas en ese sentido (o mejor, el mal ejemplo del AMV) han llevado a un último intento aprovechando la promulgación de la *Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*, donde se señala la forma metropolitana como un necesario modelo de organización y gestión para la planificación conjunta. Pero ni en Valencia, ni en Castellón, ni en Alicante (con PAT metropolitanos elaborados pero sin aprobar desde hace más de diez

años), ni mucho menos en otras áreas menores mancomunadas valencianas, parece existir, por el momento, voluntad de seguir ese camino de coordinación.

Se interponen serios problemas estratégicos, como los ya relacionados conflictos de intereses políticos y de subordinación. Rodríguez Álvarez indica que en ocasiones ese conflicto político no sólo ha obstaculizado la creación de entidades metropolitanas, sino que incluso, como en el caso valenciano, ha llevado a la supresión de las existentes o a su sustitución por formas más «ligeras» de gobierno metropolitano (Rodríguez, 2005), que de esa manera seguirían dejando un gran campo de acción a las iniciativas locales, conforme con el paradigma postmoderno, las inercias del *boom* de la construcción y la cultura de los grandes eventos y del urbanismo a golpe de proyectos aislados (Nel.lo, 1998).

Se enraíza de ese modo con los grandes cambios acaecidos desde finales del siglo pasado en todas las áreas metropolitanas, que ponen en cuestión el modelo clásico de localización de las inversiones productivas de acuerdo con claros gradientes centro-periferia. Las dinámicas individualizadas de los municipios suburbanos y periurbanos –el incipiente policentrismo– han planteado cambios estructurales en las relaciones económicas de la aglomeración urbana, que pueden llegar a amenazar el liderazgo de la ciudad central (al menos sectorialmente y a largo plazo). De ahí la «necesidad» del *plan estratégico* de la ciudad de Valencia (CEyD, 2000 y 2009).

III. UN PROCESO DE SUBURBANIZACIÓN Y PERIURBANIZACIÓN JERARQUIZADO

El desarrollo de los transportes ha sido crucial para facilitar las sucesivas expansiones de la ciudad de Valencia sobre su entorno y, a la vez, resulta fundamental para explicar, no sólo la forma urbana que ha adoptado el nuevo espacio suburbano, sino también, la intensidad de los usos que se han desarrollado sobre cada uno de los espacios concretos, según las dinámicas despertadas en los mercados locales del suelo.

El medio sobre el que se daba el desarrollo económico y urbano apenas interponía barreras de tipo físico, dada la topografía allanada y fácilmente accesible. No obstante, el crecimiento no se ha dado de forma homogénea ni sujeto a un progresivo descenso de las densidades hacia la periferia, ya que diversas situaciones específicas y políticas concretas surgidas en coyunturas señaladas, han interpuesto discontinuidades significativas. Aspectos destacados han sido las diferentes estrategias municipales de promoción de suelo, trazadas en clara competencia con los municipios vecinos.

1. El reparto del hábitat como indicador de suburbanización y periurbanización

La evolución de las cifras de población en las últimas cuatro décadas pone de manifiesto la pérdida de peso relativo de la ciudad central respecto del conjunto del AMV, y ello pese al destacado crecimiento de esta ciudad: el 62% en 1970 y el 52% en 2010. Si se analiza el crecimiento por estratos de habitantes, se observa cómo los núcleos que pierden peso relativo se hallan en los extremos de la serie, esto es, tanto la ciudad central como los municipios menores de 10.000 habitantes reflejan tendencias descendentes (ver Tabla 1). Por el contrario, son los tamaños intermedios los que han ganado representatividad. De hecho, el estrato de ciudades comprendidas entre los 10.000 y 50.000 habitantes son las que agrupan a un mayor

número de casos (21 municipios en 2010 cuando eran 16 en 1970). Mientras las ciudades por encima de ese umbral son muy pocas (2 en 2010).

Tabla 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL AMV SEGÚN TAMAÑOS

habitantes	1971	1981	1991	2001	2010
<10000	115894	111313	120461	109702	117611
10000-50000	286673	371534	393623	446183	485265
50001-80000	0	51361	56191	65417	145764
>500000	653690	751734	777427	738441	809267
total	1056257	1285942	1347702	1359743	1557907

Fuente: INE, IVE. Elaboración propia.

Esa tendencia en la distribución de la población por toda el AMV es reflejo de la suburbanización propiciada desde la ciudad de Valencia, pero también de los desarrollos endógenos experimentados en la escala metropolitana. En los análisis de variación de la población se comprueba como Valencia, que ha crecido, lo ha hecho con menor intensidad que la mayor parte de los municipios periféricos. Si en el periodo 1970-1991 la ciudad creció un 15,9%, el conjunto del AMV lo hizo un 21,6%; además, en la etapa 1991-2010, mientras Valencia creció un 3,9% la media del AMV fue del 13,5%.

Tabla 2
VALENCIA, TABLA DE MIGRACIONES NETAS 1980-2009

	Población 1980	Crecimiento Vegetativo periodo	Población esperada fin periodo	Población real fin periodo	Diferencia (saldo migratorio)
1980-1990	751734	22009	773743	752909	-20834
1996-2009	746683	5890	752573	809267	56694

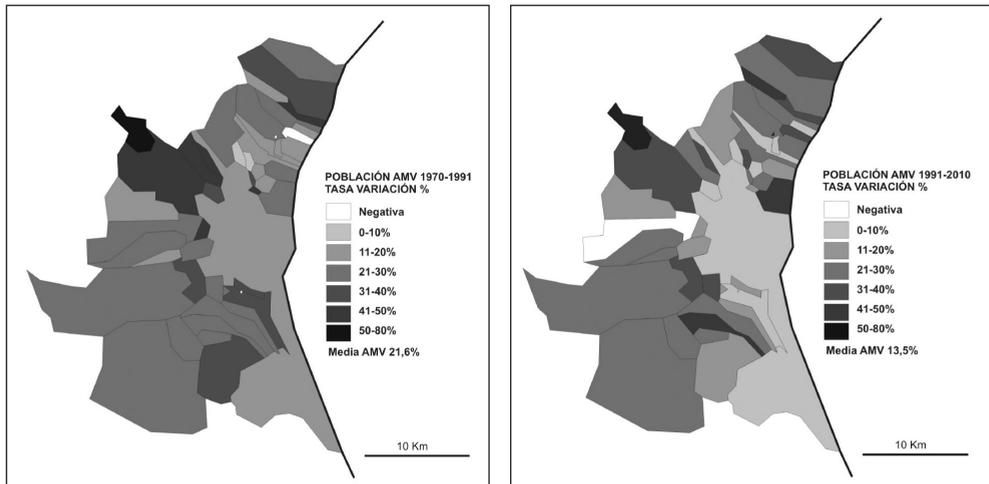
Fuente: INE, IVE. Elaboración propia.

Dado que la ciudad central ha seguido creciendo, no puede hablarse con propiedad de un éxodo neto de habitantes hacia la periferia. No obstante a partir del análisis de migraciones netas⁴, se comprueba que la ciudad de Valencia experimentó un proceso de pérdida de habitantes por un saldo migratorio negativo entre 1980 y 1990, que posiblemente acabaron en los municipios de la primera periferia, tal como indica el notable crecimiento de esos núcleos en ese periodo (ver Tabla 2 y Figura 6). Por el contrario, entre 1996 y 2009 el balance migratorio para la ciudad central ha sido muy favorable, coincidiendo con tasas de variación débiles

4 *Tabla de migraciones netas*, que relaciona el crecimiento vegetativo de un periodo con la población inicial para obtener una población esperada «en ausencia de movimientos migratorios», que se relaciona con la población real al final del periodo: si hay menos habitantes es prueba de un balance migratorio negativo, mientras que si hay más habitantes de los esperados indica un saldo migratorio positivo.

(incluso negativa en Quart de Poblet) en los municipios de esa primera orla metropolitana. De hecho, a la vista de las figuras adjuntas, se comprueba cómo en esa última etapa –siempre dentro del AMV– son los municipios más alejados de Valencia los que experimentan mayores crecimientos de población, sobre todo los situados en el eje de expansión mixto (residencial, terciario, industrial) de la C-234 hacia Lliria.

Figura 6
TASA DE VARIACIÓN (%) DE LA POBLACIÓN EN EL AMV



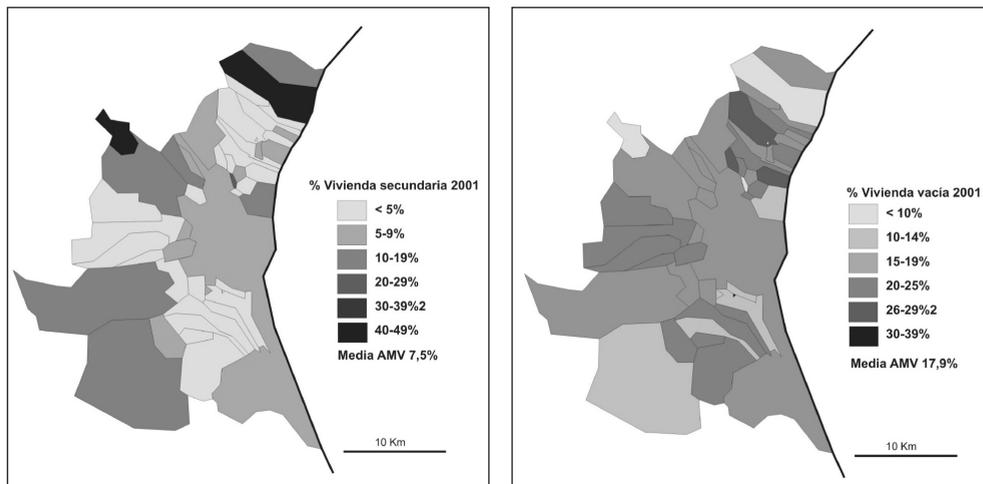
En los dos mapas se aprecia la mayor dinámica de la orla periférica y el potente eje de la C-234 hacia Lliria por Paterna y San Antonio (en negro). Fuente: INE, IVE. Elaboración propia.

Tal circunstancia tiene referentes en otras aglomeraciones metropolitanas, en las que, en su etapa de madurez, los municipios de la primera corona repiten la descentralización hacia sectores más periféricos y, también, de retorno a la ciudad central, vinculados con el ciclo de vida familiar (jubilaciones), pero también por otros motivos derivados de la nueva organización territorial de la aglomeración urbana más compleja que la propia del modelo centro-periferia (Feria, 2010: 37). Esto es, en el AMV se observan a la vez dinámicas de pervivencia y refuerzo del modelo centro-periferia subordinada, y otras que responden a una nueva organización del mercado laboral y, con él, de los cambios residenciales que, en los modelos evolucionados superan la unidireccional centro-periferia y retorno periferia-centro. Otros indicadores analizados en el AMV parecen apuntar en la dirección de una nueva organización territorial, en la que nuevos subcentros emergentes (aunque de forma todavía poco nítida) aportarían nuevas estrategias en la captación de lugares de trabajo y, con ellos, de residencia en forma más compleja –en red– que la meramente radial (ver Figura 7).

2. El desbordamiento del AMV: hacia la configuración de una región urbana

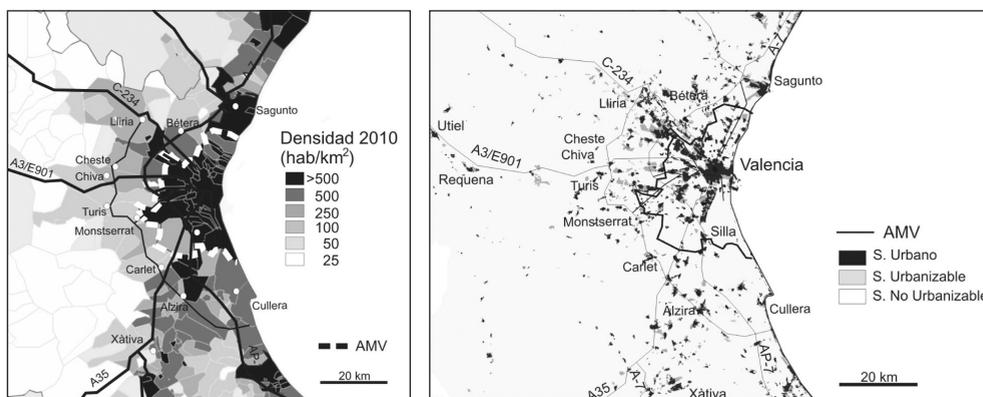
Tanto el mapa de densidades de 2010 como las manchas de suelo clasificado como urbano y urbanizable ponen de manifiesto que el entorno definido legalmente como Área

Figura 7
AMV, 2001. PORCENTAJES DE VIVIENDAS SECUNDARIAS Y VIVIENDAS VACÍAS



En el primer mapa se aprecia el salto periurbano de las viviendas secundarias, en busca de la calidad ambiental del interior semimontañoso y de la costa norte. En el segundo mapa, los mayores valores de viviendas vacías parecen concentrarse en los municipios más rurales de las huertas norte, oeste y sur. Fuente: INE, 2001. Elaboración propia.

Figuras 8 y 9
DENSIDAD DEMOGRÁFICA Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN EL AMV



La región urbana de Valencia contiene el perímetro del AMV. El mapa de densidades en 2010 evidencia la fuerte concentración del hábitat en el espacio central y su difusión por tres grandes ejes: los dos litorales (hacia el norte y hacia el sur) y el de Alzira-Xàtiva-Alcoi (eje central). La clasificación del suelo proyecta también un espacio conurbado que excede los límites del AMV y refleja mejor las discontinuidades del área meridional del AMV, por la interposición de los humedales de la Albufera-Cullera. Fuentes: *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Atlas Digital, datos 2010)*, GVA. Elaboración propia.

Metropolitana de Valencia, que coincide con el perímetro del Área Urbana de Valencia definida por el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Atlas Digital, datos 2010)*, forman parte de una región urbana mucho más amplia que se desborda, al menos, por un radio de 30 km desde la ciudad de Valencia (ver figuras 8 y 9). Se trata de un territorio con unas dinámicas de crecimiento muy destacadas respecto de la propia provincia de Valencia y, también, referidas al conjunto de la Comunidad Valenciana, por donde se distribuyen selectivamente las funciones, tanto las expulsadas desde la ciudad central (como la industrial), como las de generación endógena conforme con la tradición económica de cada municipio (agricultura, industria y servicios).

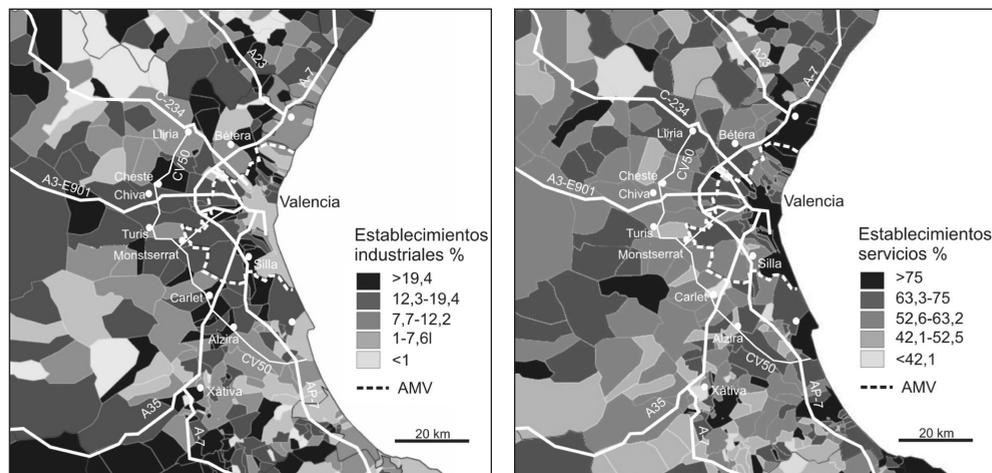
Una reciente aportación (Salóm y Albertos, 2010) trazaba una novedosa aproximación a la delimitación del área urbana de Valencia, a partir de la densidad de la red viaria, sobre la hipótesis de que las redes físicas de comunicación potencian la movilidad interurbana y la relación funcional entre espacios, aspectos esenciales en la delimitación de las áreas urbanas. De acuerdo con los análisis realizados, la morfología del área urbana funcional valenciana sobrepasaría en determinados ejes los límites definidos por el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*, sobre todo en la mitad norte, donde se consolida el potente eje de Sagunto (que participa de las funciones agrícola y turística) y el «eje mixto» que lleva a Liria. También los ejes de Bétera y de la Carretera de Madrid (Cheste, Chiva) muestran la tendencia expansiva de las densidades. Mientras que por el Sur parece existir una fractura en la continuidad, debida a la importante barrera de la Albufera y a la mayor pervivencia de la función agrícola. En ese espacio se abren dos ejes: el litoral (hacia Cullera-Gandía-Denia) y el central (hacia Alzira-Xàtiva), que definirían los extremos de la región urbana de Valencia. Entre otros aspectos, el trabajo de esos autores pone de manifiesto la obsolescencia de los límites del AMV que, sin embargo, se siguen manteniendo como referente en el atlas del Ministerio de Fomento.

3. La configuración espontánea de ejes funcionales especializados en el AMV

Las infraestructuras preexistentes –la red de carreteras y de ferrocarriles convergentes en la ciudad de Valencia– son responsables de la estructura radial del espacio funcional, acotado por el trazado de la variante de la Autopista A-7, el denominado *By Pass*, que se aleja de su trazado litoral para envolver el contexto metropolitano, para dibujar un espacio semicircular, sobre el que los desarrollos adoptan un esquema radial, dejando intersticios extensos en los que prosigue la actividad agrícola.

En ese contexto sujeto a una fuerte competencia entre las ciudades y sin directrices, el capital y las funciones se han desplazado libremente por un territorio sin barreras en busca de ventajas específicas para cada caso, para concentrarse allí donde la acumulación de ventajas comparativas específicas (para cada función) ha sido más elevada. Es preciso señalar que la eliminación de las barreras friccionales –como el cauce del Turia– y el incremento de la accesibilidad del territorio no han supuesto una difusión generalizada de las actividades por todo el territorio. Antes al contrario, se ha producido un encogimiento del espacio en beneficio del área central, ubicada en el vértice de la red de comunicaciones, que ha visto potenciada su centralidad al acceder a territorios antes distantes: la influencia de la ciudad de Valencia se deja ahora sentir en un radio mucho mayor, a partir de las estrategias de vertebración (en rea-

Figura 10
ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS EN EL AMV



Los porcentajes de edificios no residenciales destinados a industria (primer mapa) y a usos terciarios (segundo mapa), perfilan los grandes ejes municipales de especialización funcional, pergeñados desde el AMV (delimitada con trazo discontinuo). Conforme con los porcentajes, se observa la alternancia de ejes bastante definidos en sus funciones. Fuente: *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Atlas Digital, datos 2010)*. Elaboración propia.

lidad subordinación del territorio valenciano) recogidas en el *Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana* (GVA, 1995), con una clara irradiación por las comarcas de Alicante y Castellón a donde antes de la etapa autonómica no llegaba (Ponce, 2011).

Sobre esa estrategia desarrollada por el Gobierno valenciano, se ha superpuesto las estrategias propias de promoción urbana de Valencia –la ciudad central– aupada por una compleja operación de *city marketing*, donde el aspecto más llamativo son los grandes eventos (Ciudad de las Artes y las Ciencias, Copa América, circuito urbano de Fórmula 1 y otras), que no obstante van acompañados de un dilatado programa de mejora de la oferta de la ciudad en su conjunto, sostenido por estrategias de bajos impuestos, cuando no de subsidios directos.

Las comunicaciones terrestres constituyen las líneas directrices en la organización del espacio funcional. Sobre todo las carreteras, ya que constituyen el medio de desplazamiento por excelencia de personas y mercancías en el entorno metropolitano. La ciudad de Valencia adopta, en ese sentido, una clara posición central tanto en la red de ferrocarriles (del Estado y de la Generalitat) como en la red de carreteras (de ámbito internacional, estatal, regional y subregional o comarcal). De ese modo, los usos del suelo se han distribuido también en forma de ejes lineales sobre los radios del sistema de comunicaciones terrestre, como vectores centrífugos que parten de la ciudad central y se expanden por las sucesivas orlas de municipios (ver Figura 10).

La vertebración del espacio metropolitano ha planteado la necesidad de circunvalar la ciudad de Valencia, aunque las soluciones propuestas han resultado insuficientes ante el crecimiento exponencial de los desplazamientos motorizados por el contexto metropolitano

- El eje de usos mixtos de la carretera C-234, en dirección hacia Liria, convertido en autovía que da servicio a la expansión residencial, industrial y terciaria.
- El corredor industrial del Oeste, servido por la A3/E901 (antigua carretera de Madrid).
- El eje residencial e industrial de Torrent, servido por la nueva autovía Valencia-Torrent.
- El eje de Xátiva, articulado por la autovía de Albacete (A35), de usos agrícola e industrial.
- El eje de Silla, donde se desarrolla el *cluster* de la segunda transformación de la madera, cuya fuerte densidad industrial obligó a mejorar tempranamente la accesibilidad, construyendo para ello la *Pista de Silla* (autovía de tres carriles) de sentido paralelo a la N-332, que une Valencia y ese municipio de la orla Sur, y después ha propiciado la construcción de una nueva variante para descongestionar los tránsitos (*Variante de Silla*).

4. El mercado laboral y el proceso de aparición de nuevas centralidades en la región funcional

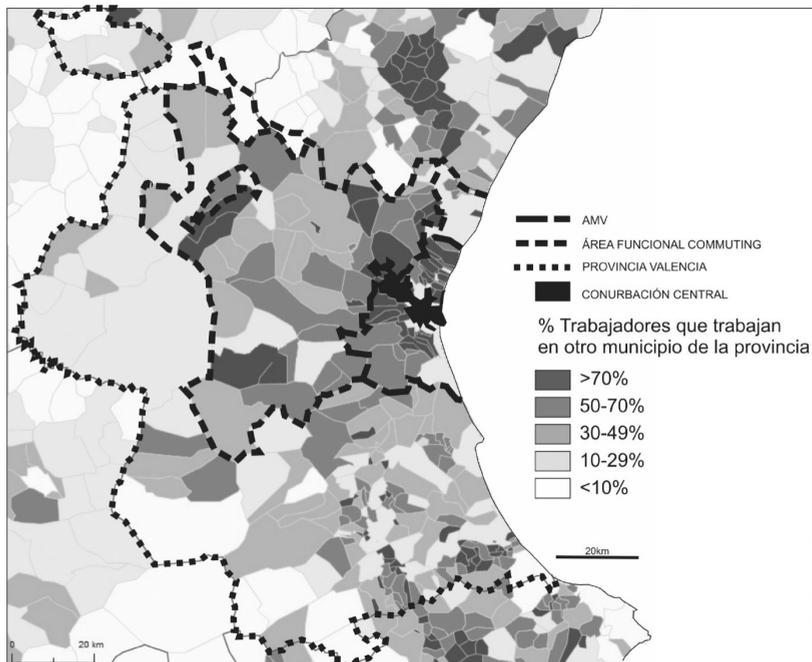
Recientemente, varios trabajos han intentado definir la naturaleza de esa aglomeración urbana formada a partir de la ciudad central de Valencia (Salóm y Albertos, 2010; Marmolejo, Aguirre y Ruíz, 2010). A partir del análisis de diferentes variables significativas sobre las relaciones funcionales entre municipios, se ha procedido a medir y cartografiar el área de influencia de la ciudad central, con la finalidad de valorar su potencia y, en su caso, la declinación de la misma en favor de otros municipios que, paulatinamente, irían emergiendo como subcentros de la aglomeración urbana expansiva. Se trata, en última instancia, de averiguar si la aglomeración urbana se orienta hacia el concepto de ciudad difusa (Indovina, 2006), con una estructura policéntrica en red o, por el contrario, sigue una estructura jerarquizada monocéntrica.

De entre los diferentes criterios para definir la ciudad funcional, el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España* (2006) maneja variables físicas, económicas y jurídicas. A la vista de los parámetros de población, densidades, ocupados por sectores, viviendas y otras dinámicas que ofrece el mismo *Atlas* en su versión digital actualizada (*Atlas Digital*, datos 2009 y 2010), parece que la variable jurídica se impone sobre las demás, al mantener inalterado el perímetro del Área Metropolitana de Valencia establecido por el *Consell Metropolità de l'Horta* en 1986. Por el contrario, las demás aproximaciones tanto analíticas como conceptuales a la aglomeración urbana de Valencia señalan como las dinámicas de las últimas décadas han dejado obsoleta esa delimitación.

A partir del método de delimitación de áreas metropolitanas conforme el establecimiento de la ciudad central y, desde ella, una serie de coronas de ámbitos de trabajo hacia la periferia, el trabajo de Marmolejo, Aguirre y Ruíz (2010) establece un espacio vinculado con la ciudad central de Valencia que alcanza prácticamente a todas las comarcas del centro y norte de la provincia, definido por sucesivas coronas de *commuting* (las coronas periféricas se establecen a partir del umbral de enviar más del 15% de sus trabajadores hacia la corona anterior más próxima a la ciudad central) (ver Figura 12).

Sobre ese modelo, superponen el perímetro del *continuo urbano de Valencia*, constituida por la superficie artificializada (a partir del Corine 2000) efectivamente colindante entre

Figura 12
DELIMITACIÓN DEL ÁREA FUNCIONAL DEFINIDA POR EL MÉTODO DEL COMMUTING



En negro el continuo urbano a 150m. Fuente: Marmolejo y otros, 2010, *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas España (Atlas Digital, datos 2009)*. Elaboración propia.

municipios, aceptando hasta 150 metros como umbral de separación poco significativo o despreciable. Se pergeña claramente el continuo urbano consolidado entre Valencia y Liria (paradójicamente fuera del AMV) a lo largo del eje de usos mixtos sostenido por la CV-234.

De acuerdo con ese análisis (Marmolejo, Aguirre y Ruíz, 2010), el Área Metropolitana Funcional de Valencia –AMF– con 85 municipios, sobrepasaría con creces el perímetro del AMV (con 45 municipios), si se atiende al mercado de trabajo y a los desplazamientos entre municipios de los trabajadores –*commuting*–. Se identifica la existencia de varios núcleos, 10 en total, con entidad suficiente para ser considerados subcentros del AMF (municipios que superan el 1% de los lugares de trabajo localizados –LTL– existentes en el AMF (85 municipios) (García-López, 2007).

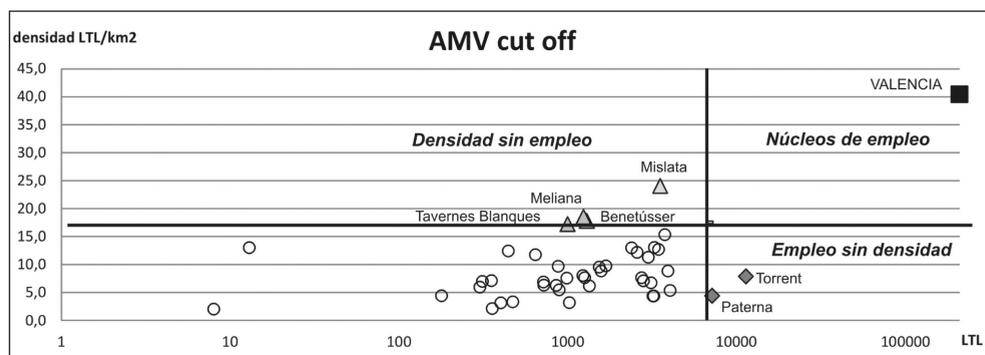
El interés de la propuesta radica en señalar que, al menos en el mercado laboral, el AMF de Valencia tiende hacia el policentrismo, o lo que es lo mismo, se van aminorando los movimientos centrípetos lugar de residencia/lugar de trabajo entre el área metropolitana y la ciudad central, al tiempo que esos desplazamientos se reorganizan dentro de las diferentes coronas del AMF. En otras palabras, se estaría pasando desde una expansión suburbana polarizada y dependiente hacia una «ciudad metropolitana» o «ciudad de ciudades», en cuyo interior aparecen movimientos dinámicos de ocupación selectiva del espacio, según las funciones, que escapa a la centrifugación de funciones desde la ciudad central.

Para profundizar en las propuestas de Marmolejo, Aguirre y Ruíz (2010), hemos aplicado la técnica del *cut off*, que relaciona LTL con densidad establecida en km², ajustada a los límites del AMV (45 municipios), para comprobar que no aparece ningún municipio que cumpla los requisitos de subcentro en ese ámbito, dado el enorme peso que todavía hoy ejerce la ciudad central en su primera corona metropolitana (figuras 13, 14 y 15). Esto es, la aglomeración urbana definida por el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Atlas Digital, datos 2009)* constituye todavía hoy un espacio metropolitano monocéntrico, perfectamente jerarquizado por la ciudad central. En la Figura 13 se observa cómo ningún municipio del AMV rebasa el cuadrante de las medias, a excepción de Valencia, que aparece muy destacada como lugar central.

IV. LA RESPUESTA DE LA CIUDAD CENTRAL A LA DISPERSIÓN: EL DISEÑO DE NUEVAS CENTRALIDADES «INTERNAS» EN LA CIUDAD DE VALENCIA

Si la variable mercado laboral define un AMF de 85 municipios vinculados con algunas evidencias de policentrismo (sin duda por la enorme extensión física abarcada), la subordinación del AMV (45 municipios) se ve reforzada por las estrategias territoriales propias de la ciudad de Valencia, diseñadas a partir de su plan estratégico (CEyD, 2000 y 2009) que, entre otras medidas de crecimiento, proponen la configuración de «nuevas centralidades» siempre dentro del propio municipio, como propuestas de redistribución interna de las cargas funcionales y, también, como estrategia para evitar la deslocalización de esas funciones hacia otros municipios del AMV, con los que mantiene una evidente y constante pugna, pese a que el signo político de los gobiernos locales y autonómico han tendido a igualarse en los últimos años.

Figura 13
CUT OFF APLICADA AL AMV, 2009



La técnica *cut off* (con escala semilogarítmica en las abscisas) evidencia un ámbito metropolitano monocéntrico –Valencia– con algunos municipios que no llegan a subcentros, bien por falta de densidad (Torrente y Paterna), bien por falta de empleos (Mislata, Benetússer, Meliana y Tavernes Blanques), bien por no cumplir ninguno de los dos parámetros (los restantes municipios). Fuente: *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Atlas Digital, datos 2009)*. Elaboración propia.

Figuras 14 y 15
INDICADORES DE POLICENTRISMO EN EL AMV, 2009



AMV, 2009. Porcentaje de empleados que trabajan en el mismo municipio en que residen. AMV, 2009. Densidad de LTL por km² de superficie artificializada. El valor más destacado coincide con Valencia (con un municipio troceado en cuatro partes). Los otros municipios que superan la media son (de norte a sur): Meliana, Mislata y Benetússer. Fuente: *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España (Atlas Digital, datos 2009)*. Elaboración propia.

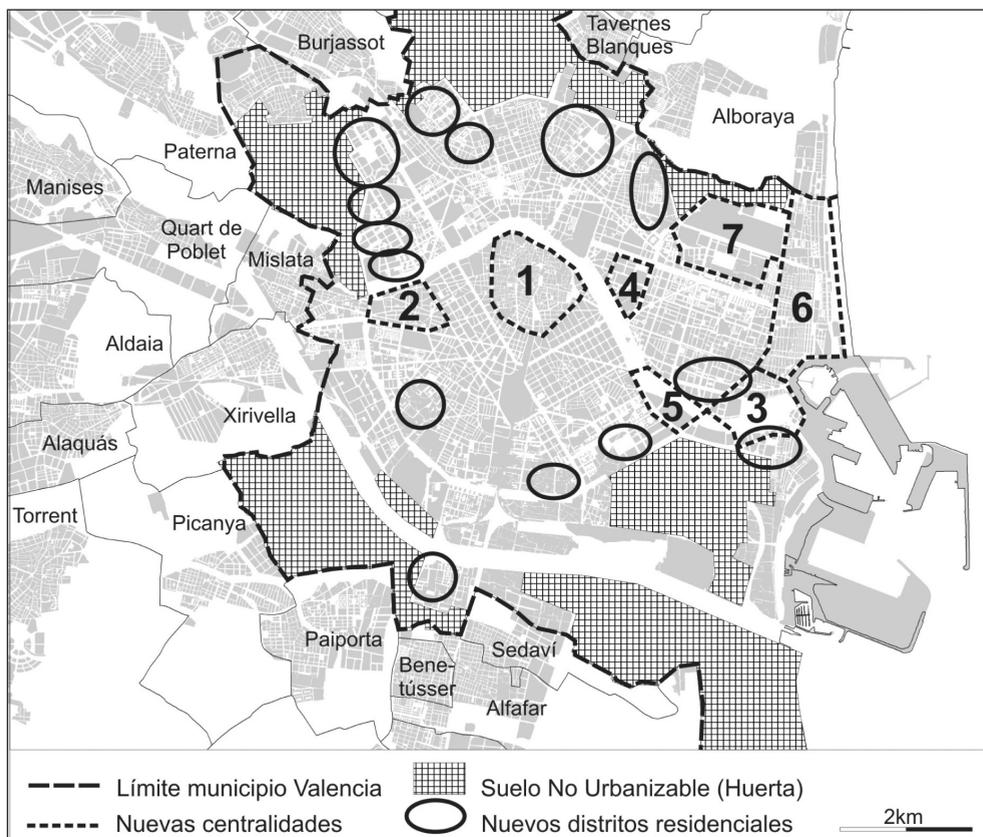
Las propuestas son (ver Figura 16):

- La revitalización del centro histórico (el más grande de España, con unas 173 Ha)
- La potenciación del Barrio de Ademúz (al Oeste del centro histórico)
- La recualificación de la «zona de la Avenida de Francia» (entre el centro histórico y el barrio marítimo del Cabanyal)
- La «zona de la Avenidad de Aragón» (al Este del centro histórico)
- El espacio urbano entorno a la Ciudad de las Artes y las Ciencias (entre el centro histórico y el puerto)
- El entorno de los campus universitarios (*Universitat Politècnica de València y Universitat de València –campus dels Tarongers–*).

Se trata, en todos los casos, de espacios urbanos ya ocupados donde, o bien se procede a un intenso proceso de renovación (como en el Barrio de Velluters en el centro histórico), o de rehabilitación de las funciones (residencial y terciaria orientada hacia el ocio, la recreación y el turismo) aprovechando solares y espacios no ocupados (como el vasto complejo de la Ciudad de las Artes y las Ciencias, levantado en los márgenes agrícolas abandonados del viejo cauce del Turia). Todos se hallan en los alrededores del primer radio del ensanche decimonónico de la ciudad de Valencia y, por ello, beneficiados por la accesibilidad que genera el primer cinturón de rondas (hoy grandes avenidas). Esto es, han sido elegidos por ser ámbitos que aúnan gran movilidad interna y excelente accesibilidad externa, ya que desde ellos parten los grandes ejes radiales de comunicación (autopistas y autovías).

Suponen, además, tácticas precisas en los objetivos de terciarización de la economía local: puesta en valor para el turismo y el ocio del centro histórico, de todo el patrimonio

Figura 16
 ESTRATEGIAS DE CENTRALIDAD EN EL MUNICIPIO DE VALENCIA



La búsqueda de nuevas «centralidades internas» sobre espacios en renovación o vacíos urbanos: 1, centro histórico; 2, Barrio Ademúz; 3, Avenida Francia; 4, Avenida Aragón; 5 Ciudad Artes y Ciencias; 6, Cabanyal; 7, Campus universitarios. Fuente: Plan Estratégico Valencia, (CEyD, 2000 y 2009) y *Plan General de Valencia*. Elaboración propia.

arquitectónico de la ciudad y conexión de la ciudad con el mar: elemento indispensable en ese escenario futuro de cualificación de la oferta urbana, hacia el que se orientan los más costosos eventos (la propia Ciudad de las Artes y las Ciencias, la fórmula 1 y la Copa América).

V. CONCLUSIONES

Del análisis de la evolución reciente del espacio urbano de Valencia se concluye, en primer lugar, que el crecimiento de la ciudad de Valencia se ha producido hasta la etapa autónomica por la mera adición de municipios subordinados, sobre los que la ciudad central depositó una serie de funciones específicas (agrícolas, industriales, terciarias e incluso población en forma de ciudades dormitorio), conforme con las características funcionales y

morfológicas de cada ámbito. La aglomeración resultante tuvo varios planes de ordenación urbana, en los que una serie de grandes infraestructuras potenciaron la accesibilidad de la ciudad central y la subordinación de los municipios periféricos, configurando un desarrollo morfológico en forma de brazos de estrella. Esto es, se sentaban las bases de un área metropolitana fuertemente jerarquizada por la ciudad central.

Los primeros Gobiernos autonómicos esbozaron un plan estratégico de ordenación territorial para toda la Comunidad Autónoma, conforme con las propuestas de desarrollo e integración de las regiones europeas periféricas, en el que la ciudad de Valencia constituía la cúspide de un sistema urbano valenciano que debía construirse –*Estrategias de vertebración de la Comunidad Valenciana*–, ganando por ello rango en el sistema urbano estatal y europeo, sobre la base de la dotación de equipamientos y servicios específicos que debían subordinar un espacio territorial creciente –la región valenciana– afectada por la influencia de otras ciudades de rango superior (Madrid y Barcelona) y de rango similar (Murcia).

En el diseño del nuevo *hinterland* de la ciudad-capital, el espacio inmediato cobraba un valor especial como ámbito de oportunidad para acoger algunas de las dotaciones y equipamientos de la capital. Se creaba así desde el Gobierno autonómico el espacio jurídico del AMV, con un gobierno propio –el *Consell Metropolità de l’Horta*– que debía planificar la ordenación del territorio con criterios de coherencia y complementariedad, siempre sobre la base de potenciar el rango-tamaño de la ciudad de Valencia, ya con claras estrategias de integración en forma competitiva en el *Corredor Mediterráneo*. Fue experiencia pionera en el gobierno supramunicipal que debía exportarse al resto de áreas funcionales valencianas. Pero las reticencias políticas entre municipios subordinados –de signo progresista conforme con el Gobierno autonómico– y ciudad central –de signo conservador– hicieron inviable la propuesta y, con ella, la fórmula de gobiernos mancomunados para el resto del territorio valenciano, que sigue esperando el desarrollo de planes supramunicipales varados administrativamente.

En ese contexto, la ciudad de Valencia ha desarrollado un planeamiento estratégico de marcado carácter localista, que ha tenido el efecto de potenciar las competencias de la ciudad central frente a su entorno metropolitano. Así, la expansión de la aglomeración se ha dado bajo la fórmula de la suburbanización dependiente. La creación de diferentes ejes especializados desde Valencia se explica precisamente por esa clara subordinación de los municipios de la aglomeración que, de esa manera, estaría definiendo un área metropolitana monocéntrica, en la que insiste el pensamiento estratégico de Valencia, que rediseña los espacios centrales del municipio para su puesta en valor para la economía terciaria y la nueva economía del conocimiento. En ese sentido, sintomática es la paulatina expulsión hacia las coronas subordinadas periféricas de la actividad industrial y la conversión de viejos polígonos fabriles situados en los bordes del municipio central en nuevas áreas de negocio, comercio y ocio. De nuevo, la estructura monocéntrica del área metropolitana y la desorientación de los municipios de la primera corona subordinada hacen posible esa sustitución paulatina de funciones desde la ciudad central.

Con todo, esa misma expansión territorial, favorecida por la densa red de infraestructuras y la movilidad privada, parecen estar configurando un nuevo espacio funcional –AMF– mucho más extenso y de mayor complejidad que el establecido en la primera corona –AMV–. En ese espacio impreciso –definido aproximadamente por el mercado laboral– las pautas de

movilidad residencial parecen comenzar a liberarse de la influencia de la ciudad central y de los flujos unidireccional centro-periferia. Así, emergen algunos subcentros de trabajo, que empiezan a cuestionar el modelo monocéntrico característico de una región metropolitana subordinada, tal vez iniciando el proceso de una *ciudad metropolitana*, en la que las funciones se redistribuyen siguiendo criterios más complejos que los de la descentralización o acumulación. Aunque, a la luz de los análisis efectuados, parece que esos subcentros no constituyen todavía verdaderos elementos vertebradores de subsistemas urbanos –dentro del AMF de Valencia– sobre todo si se atiende a su influencia como subcentros de referencia social, económica y cultural. Tal parece que, de momento, no constituyen más que concentraciones singulares de trabajo, sin llegar al rango de elementos vertebradores del AMF de Valencia, en la que la ciudad central sigue ejerciendo de referente simbólico y, también, para las funciones más especializadas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTOS, J.M., NOGUERA, J., PITARCH, M.D. y SALOM, J. (2007): «La movilidad diaria obligada en la Comunidad Valenciana entre 1991 y 2001: cambio territorial y nuevos procesos». *Cuadernos de Geografía*, nº 81-82, pp. 93-118.
- ALCAÑIZ, M. (1996): *Cambio social, territorio y actores sociales: la configuración del Área Metropolitana de Valencia*. Valencia, Consell Metropolità de l'Horta, 232 pp.
- BURRIEL, E. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, 270 (64), 1 de agosto 2008. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ur.es/geogrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- BURRIEL, E. (2009a): «Los límites del planeamiento urbanístico municipal, el ejemplo valenciano». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 54, pp. 35-54.
- BURRIEL, E. (2009b): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1985-2009)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIII (306), 1 de diciembre 2009. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ur.es/geogrit/sn/sn-306.htm>
- BURRIEL, E. (2009c): «La Unión Europea y el urbanismo valenciano». *Boletín de la Asociación de Geógrafos*, 49, pp. 5-24
- CEyD (1995): *Plan estratégico de Valencia*. Disponible en: <http://www.ceyd.org/acercade/antecedentes/default.htm> [consulta 28/02/2012]
- CEyD (2000): *Valencia modelo de ciudad*, Plan Estratégico de Valencia: Libros del Plan Estratégico. Disponible en: http://www.ceyd.org/acercade/plan/libros/vmc_files/10.htm [consulta 28/02/2012]
- CEyD (2009): *Valencia un paso por delante*, Plan Estratégico de Valencia: Libros del Plan Estratégico. Disponible en: http://www.ceyd.org/acercade/plan/libros/vmc_files/10.htm [consulta 28/02/2012]
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+ Cooperación para la ordenación del territorio europeo*. Bruselas, CECA-CE-CEEA, 247 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Bruselas, CECA-CE-CEEA, 96 pp.

- COPUT (CONSELLERIA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS) (1986): *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*. Valencia, COPUT, 716 pp.
- COPUT (1995a): *Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana, Síntesis del avance*, Valencia, COPUT, 99 pp.
- COPUT (1995b): *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Valencia, COPUT, 301 pp.
- DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME (1998): *Normas de Coordinación Metropolitana*, Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, 488 pp.
- FERIA, J.M. (2008): «Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas en España a partir de la variable residencia-trabajo». *Investigaciones Geográficas*, nº 46, pp. 49-68.
- FERIA, J.M. (2010): «La movilidad residencial y los procesos de urbanización metropolitana en España», en *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Navarra, Civitas, pp. 23-47.
- GARCÍA LÓPEZ, M.A. (2007): «Estructura espacial del empleo y economías de aglomeraciones: el caso de la industria de la Región Metropolitana de Barcelona». *Architecture, City & Environment*, 4, pp. 519-553
- GVA (GENERALITAT VALENCIANA) (1995): «Síntesis del Avance del PDU», *Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana, 99 pp.
- GVA (2012): *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*. Disponible en: <http://cma.gva.es/web/indice>. [consulta 5/01/2012].
- INDOVINA, F. (2006): «Transformaciones de la ciudad y el territorio a principios del siglo XXI: el archipiélago metropolitano», en *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat*, Universidad de Alicante, pp. 13-42.
- MARMOLEJO, C., AGUIRRE, C. y RUIZ, M. (2010), «¿Hacia un sistema de metrópolis españolas policéntricas?: caracterización de su estructura metropolitana». *Proceedings del VI Congreso Ciudad y Territorio Virtual*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, pp. 1-24.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2006), *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*, Madrid, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, 318 pp.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2012): *Atlas Digital*. Disponible en: <http://atlas.vivienda.es/carto.php> [consulta 28/02/2012]
- MONCLÚS, F.J. (ed.) (1998): *La ciudad dispersa*, Barcelona, CCCB, 223 pp.
- MONTIEL, A., GARCÍA, E. (2011): «L'Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada», en *III Congrés d'Estudis de l'Horta Nord*. Disponible en: <http://www.mendeley.com/tags/urbanisme/> [consulta 28/02/2012].
- MUNIZAGA, G. (2000): *Diseño urbano: Teoría y Método*, México, Alfaomega, 345 pp.
- NELLO, O. (1998): «Transformaciones y políticas urbanas en las siete principales ciudades de España. El área metropolitana de Valencia en el sistema urbano español». *Área Metropolitana. Revista informativa del CMH*, nº 4, 1998, pp. 4-9.
- NELLO, O. (2002): «Dinámicas urbanas, actividades emergentes y políticas públicas en la región metropolitana de Barcelona». *Ciudades. Comunidades e Territórios*, núm. 5, Lisboa, pp. 124-126.

- PONCE, G. (2005): «De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano», *Ciudad y Territorio*, Volumen: XXXVII, nº 143, pp. 105-124.
- PONCE, G. (2006): «La fragmentación de la forma urbana en la Comunidad Valenciana», en *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat*. Alicante, Universidad de Alicante, pp. 89-130.
- PONCE, G. y MARTÍ, P., (2011): «De archipiélago urbano a bulevar litoral. La expansión urbana en el litoral mediterráneo», en *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, Alicante, Asociación Geógrafos Españoles, pp. 541-554.
- ROCA, J., MOIX, M. y ARELLANO, B. (2012): «El sistema urbano en España». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, nº 395, 20 de marzo de 2012.
- Barcelona, Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395.htm>.
- RODRÍGUEZ, J.M. (2005): «Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº. 298-299, pp. 229-268.
- ROSSELLÓ, V.M. (1984): *55 ciutats valencianes*, València, Universitat de Valencia, 280 pp.
- ROSSELLÓ, V.M., TEIXIDOR, M.J. y BOIRA, J. (1988): *La Comarca de l'Horta. Àrea Metropolitana de Valencia*, Valencia, Generalitat Valenciana, 107 pp.
- SALOM, J. (1992): *Sistema urbano y desarrollo regional en la comunidad Valenciana*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, 246 pp.
- SALOM, J. (2010): «Procesos territoriales y transformaciones recientes del sistema urbano valenciano». *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XV, nº 356, 16 de diciembre de 2010. Barcelona, Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-356.htm>
- SALOM, J y ALBERTOS, J.M. (2010): «Densidad de la red viaria y forma urbana: delimitación del espacio urbano en ocho aglomeraciones españolas», en *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Navarra, Civitas, pp. 49-94.
- SORRIBES, J. (1993): «L'Àrea Metropolitana de València: estructura metropolitana i creixement econòmic», *L'Economia Valenciana en el llindar del segle XXI, II Congrés d'Economia Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana.
- SORRIBES, J. (1996): «Estructura urbana, planificación urbanística y transporte en el Área Metropolitana de Valencia: un ejercicio de prognosis». *Revista Obra Pública*, nº 36, pp.70-89.
- SORRIBES, J. (1998): «El Consell Metropolita de l'Horta: crònica de una frustració». *Àrea Metropolitana. Revista informativa del CMH*, nº 3, pp. 6-8.