

# De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia; opciones y límites para una nueva planificación comunitaria de carácter integrado: el caso de 'Ciutat Vella'. \*

## From Structural to Detailed Land-Use Planning in the City of Valencia; Options and Limits for a New Integrating Community Planning: Case of 'Ciutat Vella'.

*Pilar Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí*

[pillo@alumni.uv.es](mailto:pillo@alumni.uv.es), [Joaquin.Farinos@uv.es](mailto:Joaquin.Farinos@uv.es)

Doctoranda del IIDL, Universitat de València. Departamento de Geografía-IIDL, Universitat de València

### Resumen:

El último cambio de gobierno en la ciudad de Valencia se ha traducido en nuevos enfoques y prácticas para planificar la ciudad, en una reformulación de la política urbanística en sintonía con las demandas ciudadanas de construcción del espacio colectivo. La ciudad apuesta, por un lado, por unos presupuestos participativos para cada barrio de la ciudad como unidad de actuación. Por otro, por una revisión de la ordenación pormenorizada y no tanto por la estructurante, al disponer de mucho suelo urbanizable sin desarrollar. Ello está dando lugar a un proceso de revisión de usos, incluso de desclasificación, y a poner el foco en una mejor dotación de servicios y en la rehabilitación urbana. Así, la planificación comunitaria, que busca la calidad de vida en la ciudad, desde una perspectiva integral, parece haber llegado, súbitamente, dados los excesos y sobredotaciones del viejo urbanismo. Presupuestos participativos y nueva ordenación pormenorizada se llevan a cabo en los barrios desde departamentos del gobierno local diferentes. Ello plantea el reto de la coordinación y coherencia de las actuaciones, clave para que esta nueva planificación comunitaria arraigue. En el texto se abordan y analizan estos procesos y valora la situación resultante.

**Palabras clave:** PGOU, Valencia, ordenación pormenorizada, ciudad cohesiva

### Abstract:

The latest change of government in the city of Valencia has led to new approaches and practices for planning the city, in a reformulation of the urban policy in line with the citizen demands for the construction of the collective space. On the one hand, the city promotes participatory budgets for each neighborhood of the city as a unit of action. On the other hand, it promotes a review of the detailed planning instead of the structuring one since there is enough developable land. This is leading to a process of revision of uses, even de-classification, as well as to change the focus on a better provision of services and urban rehabilitation. Thus, community planning, which seeks the quality of life in the city, from an integral perspective, seems to have suddenly started given the excesses and overloads of the old urbanism. Participatory budgets and new detailed land-use planning are carried out in neighborhoods from different local government departments. This raises the challenge of coordination and coherence of the actions that are key for this new community planning to take root. This work addresses and analyzes these processes, and assesses the resulting situation.

**Key words:** PGOU, Valencia, detailed planning, cohesive city

\* Comunicación enmarcada en el proyecto "Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprensiva en España (GOBEFTER II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad. Ref: CSO2016-78169-R.

El cambio de signo del gobierno de la ciudad de Valencia tras las últimas elecciones locales, y la necesidad de alianzas entre distintos partidos, ha significado nuevos enfoques y prácticas a la hora de planificar la ciudad. Junto a las demandas ciudadanas para la construcción del espacio colectivo, ha conducido a una reformulación la política urbanística. La ciudad está apostando, por un lado, por unos presupuestos participativos para cada barrio de la ciudad, unidad predilecta de actuación. Por otro, la revisión del PGOU con la atención puesta en la ordenación pormenorizada, en lugar de poner el foco en una nueva ordenación estructurante, dada la sobredotación de espacio declarado como urbanizable pendiente de desarrollo. Ello está significando tanto un proceso de reacomodo e incluso de desclasificación de usos, como el interés por una mejor dotación y rehabilitación urbanas. La planificación comunitaria, que busca la calidad de vida en la ciudad, desde una perspectiva integral, parece haber llegado súbitamente, dados los excesos y sobredotaciones de la vieja política urbana, de la que sin embargo no es posible desprenderse con facilidad dada la irreversibilidad de algunas de sus actuaciones y procesos. Ambas iniciativas (presupuestos participativos y ordenación pormenorizada), se realizan en los mismos barrios de la ciudad desde unidades y departamentos del gobierno local diferentes. Esto plantea, de nuevo, el reto, y necesidad, de la coordinación y la coherencia de las actuaciones en materia de políticas territoriales y urbanas. Un elemento que sin duda va a repercutir sobre la posibilidad de que esta nueva planificación comunitaria arraigue y poder lograr así el objetivo de una ciudad más cohesiva que asegure la calidad de vida de sus ciudadanos; tanto a nivel de barrios como de ciudad en su conjunto. La comunicación aborda y analiza estos procesos y la situación resultante en la actualidad en la ciudad de Valencia, como un ejemplo y espacio de prueba de estos procesos de cambio actualmente en España.

### **Cambio en las políticas urbanas: intentos de tránsito desde el neoliberalismo radical a una revolución urbana ciudadana.**

La planificación urbana consiste en asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas y usos del suelo de manera que se utilice en interés de la comunidad (el interés general). Es la base del conocido 'Land Use Planning' anglosajón (que evolucionó hasta fechas recientes hacia el 'Community Planning' -hoy renombrado como 'Smart Planning'- que refuerza su carácter integral o comprensivo para las condiciones particulares de cada espacio), traducido al español como planificación de usos del suelo (lo que hace nuestro urbanismo), si bien de una forma tecnocrática (a diferencia de la negociación y el acuerdo desde la comunidad en el estilo colaborativo

de culturas anglosajonas, de donde es originario). La planificación y disciplina urbanística agrupa una serie de instrumentos técnicos y normativos que tienen como objetivo ordenar y regular los usos del suelo. Y está sometida al/los intereses políticos y económicos dominantes sobre el modelo de ciudad que se quiere desarrollar. Si estos intereses no coinciden con el interés de la comunidad es cuando surgen los conflictos y las demandas por revisar el urbanismo para hacer de la planificación urbana el instrumento que haga posible el derecho a la ciudad; tal y como sugieren entre otros David Harvey, Jane Jacobs, Doreen Massey o Saskia Sassen. Como decíamos, sin embargo, este derecho a la ciudad se ha visto sometido a la visión neoliberal imperante, que otorga el proyecto e idea de ciudad a una pequeña elite política y económica que la ha podido configurar de acuerdo a sus intereses particulares (Valencia, como otras ciudades españolas, en especial junto con Madrid, fueron destacados ejemplos de desregulación y de proliferación de proyectos estratégicos de dudoso interés regional).<sup>1</sup>

La implementación de la ciudad neoliberal supone una forma de colaboración entre el sector público y privado (Díaz Orueta, 2013). Esta colaboración ha condicionado la agenda política de muchos gobiernos locales, convirtiendo la ciudad en un centro de inversión. La prioridad en las políticas urbanísticas ha ido dirigida atraer capital y empleo; o a ser el motor de la actividad económica (provocando la hipertrofia del sector de la construcción en materia de empleo y PIB) y de la generación de riqueza (de naturaleza financiero-especulativa –su talón de Aquiles-) mediante la generación hiperbólica de plusvalías (tan ficticias como que hasta los cambios legislativos en materia de valorización del suelo fueron torticeramente implementados para permitir otorgar como valor de transacción efectivo el que tendría a precios de mercado una vez construido desde el mismo momento de su declaración como urbanizable... aunque por supuesto no lo estuviera). Y como es bien sabido, en el régimen español las plusvalías son apropiables por el propietario del suelo. Con estos mimbres, resultados y consecuencias son fáciles de imaginar (vid. entre otros Burriel, 2008; Gaja, 2014; Romero, 2010).

Se había asumido que un mayor crecimiento económico (de este tenor)<sup>2</sup> genera mejor calidad de vida. Si en época franquista este crecimiento urbano, y económico, se hacía

<sup>1</sup> El neoliberalismo, tal y como plantea Harvey (2005), debe ser entendido como un proyecto político de las clases dominantes a la búsqueda de la restauración de las condiciones de acumulación de capital.

<sup>2</sup> lo que ya se sabía hacer en España desde años muy atrás; piénsese por ejemplo en las conflictivas relaciones existente por ejemplo entre la primera Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/56, pensada para la facilitar la producción de viviendas necesarias mediante la creación del Ministerio de Vivienda que se crearía un año

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

fuera de la legalidad, en democracia, éste se legaliza mediante la (des)regulación que le dará amparo. En este sentido, cuando la prioridad de un gobierno local es priorizar los beneficios económicos, los objetivos por alcanzar condiciones e igualdad social, económica y ambiental han quedado al margen, o al menos en un segundo plano. En lo social en tanto estos beneficios se darían, se piensa, por añadidura como consecuencia del crecimiento (un discurso que la población llega a hacer suyo fácilmente); en lo ambiental en tanto el fin (desarrollo) justifica los medios (no parece que haga falta insistir más en este argumento; lo acaecido en los últimos ejemplos en Brasil nos sirve de brillante y lacerante ejemplo reciente). En lo que nos atañe, y centrándonos en los procesos urbanos, cuando el objetivo prioritario de la política urbana es convertir la ciudad en una máquina de generar dinero, la tendencia directa ha sido la desregulación del planeamiento que derribe cualquier obstáculo al crecimiento y los consumos intensivos de suelo. Todo ello ha derivado en el caso valenciano en un modelo territorial ambientalmente insostenible, financieramente en un endeudamiento público sin precedentes, económicamente en una crisis feroz al haber aniquilado la construcción otras opciones de desarrollo (como si de la historia del rey Midas se tratara, que convirtiéndolo todo en oro acaba muriendo por inanición) y una mayor pobreza social. La coincidencia temporal de las políticas de privatización y recortes en numerosos servicios públicos, educación, sanidad, transporte, etc., con el deterioro del mercado laboral, no ha hecho sino agravar todavía más la desigualdad urbana (Díaz Orueta, 2013). El mercado inmobiliario ha generado la formación de grandes burbujas que al estallar, afectan muy negativamente a amplios sectores de población, aunque han enriquecido a minorías muy concretas que han deslocalizado el capital. O bien lo han congelado o enterrado en compras de suelo que, latentemente, espera una hipotética reactivación del negocio por simple economía política, por la fuerza que otorgan los hechos consumados, que obligan a seguir huyendo hacia adelante en la misma dirección. En el caso valenciano esta irreversibilidad también se produce, si bien parecen haberse encontrado vías originales, alternativas, si bien parece que el resultado sigue queriendo ser el mismo: utilización de emblemas como el edificio 'Veles et vents' en el puerto de Valencia, vestigio de los fastos de la 'America's Cup' para un uso menos glamuroso que pretendía convertirlo en espacio de acogida para refugiados Sirios (lo que nunca se llegó a producir por el celo de competencia que constitucionalmente corresponde al Gobierno de España); todo el complejo de La Marina Real, también en el puerto, para promoción turística hotelera

---

después) y la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 1963, que literalmente le pasaba por encima, permitiendo desarrollos fuera de las áreas previstas.

(como en origen) en combinación con nuevos espacios abiertos a la innovación social; rehabilitación urbana de barrios como los de El Cabanyal y el de Ruzafa desde la propia iniciativa ciudadana. Con el apoyo de fondos públicos, como Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible que cuenta con financiación de la UE en el caso de El Cabañal ( lo que lo convierte en la nueva perla de la ciudad de Valencia; Farinós, 2016) en lugar de la especulación privada con soporte público. Como lo fueran el proyecto de ampliación de la Av. Blasco Ibáñez hasta el mar, pasando por encima del barrio Cabanyal-Cañameral, o el Parque Central (megaproyecto de reconversión urbana en los suelos abandonados de la Estación del Norte, la estación de tren de la ciudad, y alrededores )hasta conectar en dirección Este con el citado barrio de Ruzafa (vid. Del Romero y Lara, 2015), que ha experimentado un interesante proceso de reactivación (con algunas quejas por gentrificación) en los últimos años.

La gentrificación (vid. Lees et al., 2008; Slater, 2012) es manifestación de esta desigualdad socio-espacial, no exclusiva de la ciudad neoliberal. El concepto surge en Gran Bretaña. Ruth Glass en el año 1964 la definió como el proceso por el cual la alta burguesía urbana (la '*urban gentry*') ocupaba y transformaba barrios pertenecientes a la clase trabajadora. Si extrapolamos dicho concepto a la situación actual, podríamos generalizarla a cualquier grupo con recursos superiores que consiguen sustituir a las comunidades locales de un espacio determinado (para un análisis de la situación en España y Latinoamérica vid. Janoschka et al., 2013). En algunos casos estos procesos tienen efectos positivos, al procurar renovación y facilitar la innovación y el cambio social (a mejor, por ejemplo mediante el rejuvenecimiento, la multiculturalidad, la mejor del nivel educativo y cosmopolitismo... más dudoso en el caso del sentimiento comunitario tradicional). En otros sin embargo suponen la expulsión o la destrucción de las comunidades locales. Valgan como ejemplo de esta situación, y los enconados conflictos que genera, la situación de algunos barrios de la ciudad de Barcelona donde los pisos turísticos para visitantes han acabado con la vida de barrio y convierten ciertas partes de la ciudad en parques turísticos, con los peligros actuales y vulnerabilidades futuras que ello supone. También situaciones como la bien conocida isla de Ibiza, donde los déficits de profesionales públicos como profesores, médicos o policías empiezan a ser preocupantes ante la imposibilidad de poder hacer compatible su nivel de ingresos con el precio de los alquileres por la elevada demanda turística.

En estas situaciones, la calidad de vida urbana se convierte en otra mercancía que es posible comprar por parte de quienes tienen recursos suficientes, pero inaccesibles para los que no. El turismo, las actividades culturales y basadas en el conocimiento,

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

así como el continuo recurso a la economía del espectáculo y de los grandes eventos, se han convertido en aspectos primordiales de la nueva economía política urbana (Díaz Orueta, 2013,). Esta nueva situación, combinada con la crisis económica, social y cultural, ha dado lugar a nuevas formas de resistencia y resiliencia urbanas. Algunos autores interpretan estas formas directas de compromiso (activismo) ciudadano como resultado del déficit democrático producido por un debilitamiento de las instituciones liberales democráticas (Cornwall, 2003); por un debilitamiento de la propia democracia, que a partir de ahora pasa a reivindicarse abiertamente al grito de “¡Democracia real ya!” (Farinós, 2014).

Este compromiso por parte de la ciudadanía, que ahora quiere participar activamente para influir sobre procesos y cambios en el espacio que habita, ha generado movimientos como el 15M o NIMBY. Estos movimientos tienen en común el compromiso activo de los ciudadanos en la producción y control de la ciudad. Las ciudades han sido y son espacios privilegiados de cambio y transformación, y en ellas se experimentan nuevas formas de relación y de convivencia, avanzando hacia lo que podríamos denominar nuevos formatos de ciudadanía (Subirats, Varés, 2014). Estos nuevos formatos de ciudadanía están enmarcados dentro del marco teórico de la “Do-ocracia”, donde los ciudadanos han cambiado su rol tradicional, pasando de la protesta a la propuesta.

El término ‘Do-ocracy’, tal y como afirma (Wijdeven, 2012) está dentro del contexto en el que los ciudadanos activos desean contribuir en el ámbito público participando directamente, sin intermediarios, ni siquiera la propia administración. En cierto sentido recuerda por tanto, desde el otro extremo, a cierto urbanismo orgánico; sólo que en este caso, y desde el punto de vista occidental, se ocupa de la rehabilitación y re-uso de espacio producido y abandonado (‘brownfields’ y otros), a diferencia de lo que sucede con la ciudad informal que se genera ‘ex novo’ ante las insuficiencias e incapacidad de control por parte de la gobernación.

Esta nueva forma de institucionalidad supone un cambio tanto en el rol como en las relaciones entre la administración local y el ciudadano. El ciudadano está tomando cada vez más un mayor protagonismo en el desarrollo de las políticas urbanas en muchas ciudades europeas, mostrando algunos principios que ya se recogían en la teoría de la planificación colaborativa de Patsy Healey. Ante esta nueva demanda de participación, muchos gobiernos se enfrentan al reto de implementar procesos participativos que supongan un mayor control democrático sobre la producción y uso

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

del espacio urbano con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Estas nuevas formas de planificación urbana podrían encaminarse siguiendo los principios de la planificación comunitaria. Cabe observar, sin embargo, que en el caso valenciano las instituciones de gobierno (el local de la ciudad y el autonómico de la Comunidad Autónoma) han tratado de recuperar su protagonismo (desde un punto de vista neo-institucional) al tratar de promover rehabilitaciones y reconduciendo nuevos usos, innovando y/o recuperando usos tradicionales, revisitados y con potencial, como sucede en el caso de la Huerta en el área metropolitana de Valencia, tal y como tratamos en otra de las comunicaciones presentadas a este V RIDOT.

En la presente, se ha seleccionado la ciudad de Valencia como caso de estudio, ya que en él convergen una serie de factores (cambio de signo político y una nueva estructura política) que han propiciado un cambio radical en las políticas urbanas con respecto a la situación vivida en el pasado reciente de prolongado gobierno conservadora lo largo de más de dos décadas. El objetivo de la comunicación es analizar cómo se está produciendo este cambio y las consecuencias que se derivan del mismo. Para ello, se ha tomado como referencia el casco histórico la ciudad de Valencia (“Ciutat Vella”), una iniciativa de rehabilitación que ya cuenta con una muy dilatada experiencia que se remonta a la década de los años 1980, y que continuó con diversas fases del Plan RIVA de la antigua iniciativa Urban de la UE desde los 1990 (vid. Burriel, 2000 y Ros y Alcaide, 1998), con el objetivo de mostrar la situación en la que se encuentra en la actualidad y la problemática que supone para el nuevo gobierno.

#### **Nuevo contexto socio-político en la ciudad de Valencia.**

Tras las elecciones del 24 de mayo parece haberse abierto un nuevo panorama político en la ciudad de Valencia y en el gobierno de la Comunitat Valenciana. Se han alcanzado acuerdos entre los diferentes partidos progresistas del arco parlamentario regional, las Cortes Valencianas: (Partido Socialista del País Valenciano –PSPV-, Compromís –de carácter nacionalista- y Podemos). Nos vamos a centrar en la escala local, en el gobierno de la ciudad. En este caso, nos encontramos ante un cambio radical en cuanto a la estructura de gobierno, pasando de un gobierno monocolor del Partido Popular (PP –que gobernó ininterrumpidamente de 1993-2015) a un gobierno tripartito desde entonces. Los tres partidos que conforman el gobierno de la ciudad (PSPV, Compromís y Podemos) tienen asignadas diferentes concejalías en función de

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

los escaños obtenidos y del acuerdo de gobierno para la legislatura al que llegaron (el llamado ‘Pacto de la Nau’).

El alcalde es quien define el número, la denominación y las competencias de cada área de gobierno. La jefatura superior de cada área corresponde a un coordinador general que será el encargado de dirigir, planificar y definir los objetivos de la misma. En un nivel inmediatamente inferior se encuentran los concejales respectivos de cada concejalía concreta que forma parte del área de gobierno.

Áreas y concejalías se encuentran organizadas tal y como se muestra en la fig. N°1.

Fig. N°1: Distribución de áreas y concejalías.

EQUIPO DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA				ÁREA	CONCEJALÍA DELEGADA	PARTIDO	CONCEJAL
<b>ALCALDÍA</b>  Joan Ribó <i>Compromís</i>	Coordinación jurídica	<i>Compromís</i>		<b>DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</b>  Vicent Sarrà <i>PSPV</i>	Gestión de obras de infraestruc.	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà
	Hacienda	<i>PSPV</i>	Ramón Vilar		Gestión de patrimonio municipal	<i>VALC</i>	Maria Oliver
	Inspección general de servicios	<i>Compromís</i>			Mantenimiento de infraestruc.	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà
	Relaciones con los medios	<i>Compromís</i>			Planificación y gestión urbana	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà
<b>DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE</b>  Joan Calabuig <i>PSPV</i>	Agricultura, huerta y pedanías	<i>Compromís</i>	Consol Castillo	<b>GOBIERNO INTERIOR</b>  Sergi Campillo <i>Compromís</i>	Administración electrónica	<i>Compromís</i>	Pere Fuset
	Comercio	<i>Compromís</i>	Carlos Gallana		Licencias y ocupación vía pública	<i>Compromís</i>	Carlos Gallana
	Emprendimiento	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		Contratación	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo
	Formación y empleo	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		Personal	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo
<b>PARTICIPACIÓN, DERECHOS E INN. DEMOCRÁTICA</b>  Jordi Peris <i>Valencia en Comú</i>	Igualdad	<i>Compromís</i>	Isa Lozano	<b>JUVENTUD, ED. Y DEPORTES</b>  Maria Oliver <i>Valencia en Comú</i>	Deportes	<i>PSPV</i>	Maitte Girau
	Inform. y defensa ciudadana	<i>VALC</i>	Jordi Peris		Educación	<i>VALC</i>	Maria Oliver
	Inovac. y gestión conocimiento	<i>VALC</i>	Jordi Peris		Juventud	<i>VALC</i>	Maria Oliver
	Part. ciudadana y acción vecinal	<i>VALC</i>	Berto Jaramillo				
<b>CULTURA</b>  Gloria Tello <i>Compromís</i>	Acción cultural	<i>VALC</i>	Maria Oliver	<b>MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO</b>  Pilar Soriano <i>Compromís</i>	Bienestar animal	<i>Compromís</i>	Gloria Tello
	Cultura popular y fiestas	<i>Compromís</i>	Pere Fuset		Calidad ambiental	<i>VALC</i>	Jordi Peris
	Patrimonio y recursos culturales	<i>Compromís</i>	Gloria Tello		Cementerios	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano
		<i>Compromís</i>			Ciclo integral del agua	<i>PSPV</i>	Vicent Sarrà
<b>DESARROLLO HUMANO</b>  Consol Castillo <i>Compromís</i>	Cooperación al desarrollo	<i>VALC</i>	Berto Jaramillo	<b>PROTECCIÓN CIUDADANA</b>  Sandra Gómez <i>PSPV</i>	Conservación de áreas naturales	<i>Compromís</i>	Sergi Campillo
	Inserción socio-laboral	<i>Compromís</i>	Isa Lozano		Energías renovables	<i>VALC</i>	Jordi Peris
	Personas mayores	<i>PSPV</i>	Joan Calabuig		Gestión de residuos sólidos	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano
	Salud y salud	<i>PSPV</i>	Maitte Girau		Parques y jardines	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano
<b>MOVILIDAD</b>  Giuseppe Grezzi <i>Compromís</i>	Espacio público y movilidad	<i>Compromís</i>	Giuseppe Grezzi		Playas	<i>Compromís</i>	Pilar Soriano
	Infraestruct. transporte público	<i>Compromís</i>	Giuseppe Grezzi				

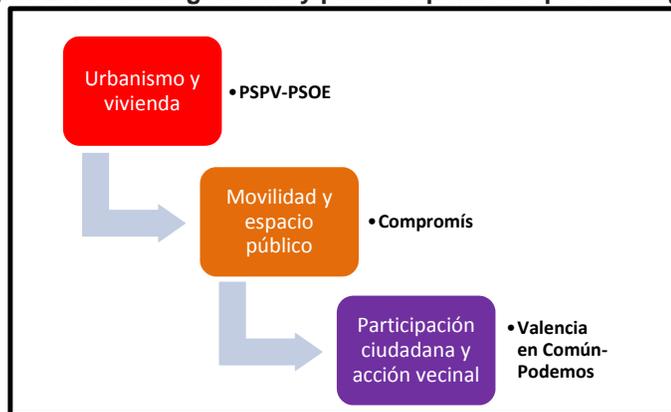
Fuente: Ayuntamiento de Valencia.

Tal y como puede observarse en la imagen, el gobierno está constituido por diez áreas, junto con la alcaldía. Casi todas las áreas están formadas por una combinación de varios de los partidos que constituyen el gobierno municipal, a excepción del área de gobierno interior, área de espacio público y área de protección ciudadana. Precisamente, una de las áreas que más polémica ha generado a la hora de tomar decisiones que afectan a otras áreas del gobierno, ha sido la de movilidad (monocolor). El impacto de la medida que se pretendía aplicar (prohibición de aparcar en el carril bus durante la noche) tiene impactos no sólo a efectos de la ciudad de Valencia sino en toda su área metropolitana, cosa que no se ha tenido en cuenta a la hora de plantear dicha medida. La reacción por parte del resto de socios de gobierno no se hizo esperar y fue reacia. No obstante, tras varias reuniones mantenidas se optó por aplicar la polémica medida. En este sentido, cabe destacar que el origen de

conflicto en muchas ocasiones no es la medida sino cómo se aplica. Independientemente del consenso alcanzado, antes de implantar una política sería necesario evaluar los impactos de la misma tanto a nivel de escala como de contenido. Actualmente, no existe ningún órgano de evaluación de las políticas públicas en el País Valenciano; como sí ocurre en Cataluña (Instituto Catalán de evaluación de políticas públicas).

En cuanto a las áreas y competencias asignadas a cada una de ellas, llama la atención la inexistencia de un órgano de coordinación entre ellas. Existe una coordinación dentro de cada área pero no existe en el organigrama ningún órgano que coordine todas las actuaciones previstas en cada una de las áreas; lo que en teoría corresponde al equipo de gobierno y al alcalde-presidente (en lo político). Además de la inexistencia del citado órgano técnico, las competencias asignadas a cada una de ellas están distribuidas sin tener en cuenta las interrelaciones de unas sobre las otras. Concretamente las tres áreas que deberían estar integradas de alguna manera o tener una coordinación directa entre ellas están separadas como áreas diferentes y además se encuentran dirigidas por partidos políticos diferentes; un motivo por el que la existencia de una estrategia común para poder lograr el modelo de ciudad previsto parece todo un reto.

Fig. N°2: Áreas de gobierno y partidos políticos que las dirigen



Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a las tres dimensiones asociadas al espacio público (jurídica, urbanística y socio cultural), este espacio no puede ser gestionado de manera independiente en lo referente a las actuaciones llevadas a cabo desde el área de urbanismo y el área de participación ciudadana. Respecto de su dimensión jurídica, es un espacio sometido a una determinada regulación por parte de la administración que asegure el uso colectivo, condiciones de utilización y desarrollo de actividades. En cuanto a su

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

dimensión urbanística, en relación a su calificación como público, es un espacio reservado para la construcción de equipamiento público destinado al interés general. Por último, respecto de su dimensión socio-cultural, es un espacio de identificación entre las personas y de expresión comunitaria. Por tanto, se deben tener en cuenta estas tres dimensiones del espacio de forma conjunta a la hora de planificar. En los casos que se han producido acciones excesivamente funcionalistas, asignando usos muy específicos o se han prohibido determinadas actividades, se han originado espacios públicos vacíos, sin uso. Por tanto, y de nuevo, es necesario planificar los usos del espacio en sus tres dimensiones: como dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad (Borja, 2010).

A rasgos generales, se pueden establecer cuatro puntos débiles en la estructura organizativa del gobierno municipal:

- Ausencia de un órgano de coordinación entre las diferentes áreas.
- Separación en diferentes áreas de materias que son interdependientes, sin que se haya establecido ningún órgano de coordinación entre ellas.
- Falta de un estrategia pactada sobre el modelo de ciudad deseado.
- Inexistencia de mecanismos que permitan la evaluación de las políticas públicas previa implantación de las mismas, tanto en su vertiente vertical (efectos sobre las diferentes escalas) como horizontal (efectos para el resto de áreas de gobierno).

En este contexto, nos encontramos con un medio urbano que sufre las consecuencias de las políticas neoliberales aplicadas por gobiernos anteriores; tales como el consumo intensivo del suelo, gentrificación, desigualdad social generada por una falta de intervención del gobierno local dejando en manos del libre mercado su distribución, etc. Ante esta situación, se han dado algunos pasos con el objetivo de cambiar esta situación y tratar de dirigirla más hacia una planificación comunitaria (que esté basada en un conjunto de prácticas que involucren a la población mediante su participación en la planificación urbana y territorial). Concretamente se ha desarrollado un modelo de presupuestos participativos denominado “*decidim València*” (“decidamos Valencia”). La filosofía de este modelo se basa en los presupuestos participativos desarrollados en Porto Alegre en el año 1988. El presupuesto participativo es una herramienta de planificación comunal que promueve la participación ciudadana y se enmarca dentro de la Democracia Participativa (Páres, 2009.), cuyo principal objetivo es entregar

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

poder de decisión a la ciudadanía. Este poder permite al ciudadano proponer los proyectos, priorizar y posteriormente votar aquellos proyectos más factibles y convenientes para la comunidad. Como efectos positivos dentro de la implantación de estos procesos destacan:

- La creciente participación de la sociedad civil activa.
- La mejora en la distribución eficiente de los recursos.

La inclusión del ciudadano en este tipo de procesos permite romper en cierta medida los acuerdos de colaboración establecidos entre el gobierno local y los agentes privados, dándole al ciudadano la oportunidad de participar en cómo deben ser distribuidos los recursos municipales. Este proceso abre una nueva incógnita: la repercusión sobre el resto de políticas públicas previstas que tienen las actuaciones seleccionadas.

#### **La experiencia de 'Ciutat Vella'.**

La Ciutat Vella de València comprende el territorio intramuros medievales cristianos. Esta muralla construida en el siglo XIV, abrazaba el perímetro de la anterior islámica edificada en el siglo XI y arrabales que la rodeaban. En los años sesenta del siglo XIX se decide su derribo, salvándose exclusivamente los portales (las llamadas 'Torres') de Serrans y Quart, se mantuvieron en pie por estar dedicadas en ese momento como prisión (Montesinos, 2017).

Durante la segunda mitad de nuestro siglo, el abandono en el centro histórico de la Ciutat Vella ha producido un acelerado proceso de degradación urbana, social, ambiental y económica. Ante esta situación, en 1992, el ayuntamiento de la ciudad y el gobierno regional suscribieron un convenio de intervención conjunta para el desarrollo del Plan Integral de Rehabilitación de Valencia (Plan RIVA). Los objetivos del plan RIVA eran los siguientes:

- Revitalizar el Centro Histórico.
- Mantener la población que habita en el Centro Histórico y atraer nuevos habitantes.
- Obtener la recalificación urbanística y la creación de servicios sociales, culturales y educativos, centrándose en las zonas más degradadas y marginales de la ciudad.
- Conseguir que en la intervención participen los distintos agentes sociales.

Ejecutar una intervención pública de calidad, que sirva de referencia a la intervención privada.

Para desarrollar dichos objetivos, el 14 de septiembre de 1992, el gobierno de la Generalitat Valenciana promulgó el *Decreto 158*, por el que se declaraba Área de Rehabilitación Urbana a Ciutat Vella, con la creación de la Oficina Riva-Ciutat Vella como instrumento gestor.

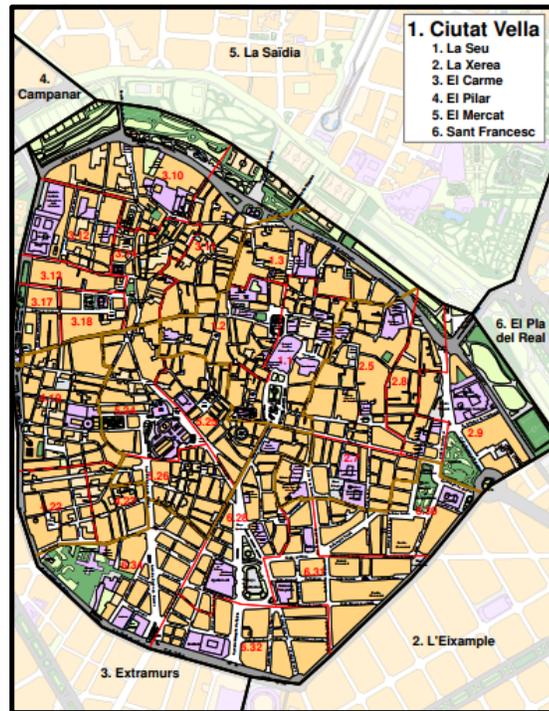
Las actuaciones directas sobre la Ciutat Vella estaban previstas en Unidades de Actuación. Una de las unidades de actuación previstas era el plan de la muralla del barrio del Carmen. El nombre del mismo plan es considerado como un error ya que como resalta Josep Montesinos no abarca todo el perímetro de la muralla islámica y no plantea un Plan Director para su conjunto. La no existencia de un Plan General de la Muralla del siglo XI ha supuesto que en ocasiones los restos se han podido mantener e integrar dentro de actividades comerciales (tiendas, hoteles). En otras los planes plantean la expropiación de las viviendas particulares y el derribo de los edificios para la posterior construcción de equipamientos (es el caso de la muralla en el Carmen) (Montesinos, 2017). En 2003 aparece la noticia del desarrollo del plan de la muralla. Dicha noticia, genera optimismo a los vecinos y vecinas del barrio del Carmen. No obstante, cuando se estudian en detalle los objetivos del plan surgen muchas discrepancias, al entrar en contradicción con muchos de los objetivos recogidos en el plan RIVA. Tras el intento de una moción en el Ayuntamiento se propone la redacción de un nuevo texto con participación vecinal. Este punto coincide con el cambio de Dirección General de Arquitectura y se propone un análisis de las diferentes unidades de actuación con los residentes. El plan se publica en 2006. A día de hoy, no se ha llevado a cabo ninguna actuación, habiéndose acrecentado la pérdida de población.

Ante esta problemática, la asociación de vecinos y vecinas de la Ciutat Vella, junto a otros colectivos, publicaron el 25 de julio el manifiesto “la ciutat que volem” (la ciudad que queremos)<sup>3</sup>. Uno de los ejes fundamentales de dicho manifiesto es la propuesta de participación de los residentes en todo el conjunto de la Ciutat Vella. Está constituido por cinco barrios (ver figura N° 3) en los cuales se desarrollaron de forma segmentada y parcial actuaciones y proyectos individuales de pequeña escala

<sup>3</sup> El manifiesto lo firmaban las siguientes asociaciones: Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Ciutat Vella, Plataforma de la Muralla, Asociación de vecinos del Barrio del Carmen, Associació de veïns i comerciants Amics del Carme, Associació de veïns Velluters, Asociación Cultural Atzucat, Asociación de Artesanos Laborart, Germania del barri del Mercat, Asociación de Vecinos Afectados por la modificación del PEPRI en el barrio del Carmen (PEPRI: PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y REFORMA INTERIOR).

(puntuales) como estrategia de actuación habitual en el pasado; pero no existe un plan para el conjunto de la ciudad histórica. La división, segmentación desconexa, por barrios es considerada como un problema a la hora de resolver la problemática existente en el conjunto del centro histórico, al entender que descontextualiza y resta perspectiva, e importancia, a los problemas existentes en el conjunto del área (incumplimiento en los desarrollos previstos, solares sin edificar, reducción de espacio público, deterioro de edificaciones, gentrificación y subida de precios, falta de una política de rehabilitación eficiente para la población tradicional residente...). Se reclama una actuación para el conjunto de la Ciutat Vella en la que se recojan una serie de propuestas y actuaciones que se realicen en el distrito con el objetivo de poder mantenerlo vivo, desde un punto de vista de la comunidad y no del visitante (algo que recuerda, a otra escala pero con el mismo tono, los conocidos problemas de la ciudad de Barcelona) (vid. Torres y Hernández, 2013).

Fig. N° 3. Barrios de Ciutat Vella.



A continuación, se describe la problemática compartida por los cinco barrios que conforman el casco histórico:

- Problema de vacío demográfico con el envejecimiento de la población y marcha de la población residente

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

- Perdida del comercio de proximidad
- Ausencia de zonas verdes
- Solares abandonados como consecuencia de la crisis
- Carencia de equipamientos públicos
- Perdida de la identidad del barrio como consecuencia de la turistificación del mismo
- Colonización de apartamentos turísticos
- Zonas acústicamente saturadas ligadas a las licencias de bares, restaurantes, etc.
- Conflictos de movilidad

Ante dicha situación, el gobierno municipal está desarrollando una serie de planes con el objetivo de resolver la problemática existente .A continuación, se detallan los planes que se están desarrollando en la actualidad en el barrio de Ciutat Vella, así como el color del partido político que los está desarrollando:

- Plan de movilidad (Compromís)
- Proceso participativo del PEP(Plan de especial protección de la Ciutat Vella) (PSPV)
- Presupuestos participativos (Decidim Valencia) (València en Comú. Podemos)
- Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PSPV)

Formalmente no existe ningún órgano que regule la coordinación entre los diferentes planes que están teniendo lugar en el mismo distrito. No obstante, tal y como recoge la filosofía del PEP (Plan Especial de Protección), el plan pretende generar un documento aglutinador de todas las iniciativas y estrategias que se encuentran en marcha y las que se planteen para el futuro a corto o largo plazo, respecto de la calidad del tejido residencial, la calidad y sostenibilidad del espacio libre, el paisaje urbano y la movilidad, los equipamientos, la incentivación de las actividades económicas y el mantenimiento del valor cultural y patrimonial del ámbito de Ciutat Vella. A diferencia de los planes establecidos anteriormente, dicho documento pretende integrar todos los aspectos que influyen en el diseño y gestión del espacio urbano.

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

No obstante, cabe preguntarse si existen actuaciones que se están realizando de manera simultánea en el mismo espacio y con diferente filosofía. El intento de construir la ciudad de abajo-arriba es un gran reto ya que supone construir un plan para el centro histórico sin tener ninguna referencia sobre qué quiere ser Valencia. ¿Es necesaria una estrategia o modelo de ciudad? ¿Debe construirse de abajo arriba o de arriba a abajo? La ciudad de Valencia se encuentra en un momento en el que poder experimentar sobre el espacio urbano el modelo o estrategia que se debe seguir. Para ello, ante todo deben mejorarse los mecanismos de coordinación existentes entre las diferentes áreas del Ayuntamiento, así como establecer mecanismos de participación efectiva que impidan la transformación del espacio urbano como simple centro de inversión especulativa (como ha habido intentos).

Los intentos de desarrollar un plan conjunto para el centro histórico (PEP) pueden caer en saco roto, tal y como pasó en la segunda reformulación del plan de la muralla. Para evitar esto, es necesaria una visión largoplacista de la ciudad de Valencia, y que la problemática existente detectada mejor que nadie por la población residente sea establecida como una prioridad de actuación, independientemente del color político que haya realizado el plan. El desarrollo del PEP es una buena oportunidad para definir una estrategia a seguir en la Ciutat Vella, pero necesita establecer mecanismos de coordinación con todas las áreas del Ayuntamiento y contar con la colaboración de todos los actores implicados en el proceso. Dentro de este plan destacan tres factores fundamentales que condicionaran su éxito o fracaso:

- la Voluntad política
- la Participación ciudadana
- la Coordinación

La voluntad política existe y es firme en el intento de resolver la problemática realizando un plan conjunto para la Ciutat Vella. El equipo ha desarrollado un plan con participación ciudadana ex-ante de manera que se obtuviera un diagnóstico lo más preciso antes de elaborar el plan. La participación previa es un elemento innovador en el desarrollo de planes urbanísticos; falta por ver la acogida que ha tenido en cuanto a % de participación y acierto en la problemática común. El tercer elemento, la coordinación, es clave para darle coherencia a todas las actuaciones que se realicen en el distrito. No se deben perder de vista las posibilidades que ofrece la escala local para el desarrollo de políticas innovadoras, que pueden ser transferibles a otros niveles o territorios. De este modo, para poder evaluar si estas políticas son

*Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí* | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

transferibles es necesario evaluar su efectividad en cuanto a cumplimiento de objetivos, su transversalidad (en la medida que beneficie a los actores implicados) y que la transferencia no sea únicamente territorial sino también social. Volviendo a Harvey en su máxima de reclamar el derecho a la ciudad, si dentro de la lógica se puede atribuir la producción del espacio urbano a intereses económicos, también se puede reivindicar el derecho a controlar estos mecanismos por parte de la ciudadanía. En este sentido, tal y como Henri Lefebvre planteaba hace cincuenta años; la revolución será urbana, o no será. Los hechos vienen a demostrar que, con todo, los procesos de avance, empoderando a la población y cambiando las rutinas de la administración, son lentos y no resultan una tarea fácil, a pesar de que exista una nueva voluntad política. Cultura territorial, profesionales y técnicos preparados y políticos capaces resulta una combinación muy exigente difícil de cumplir de una forma tan solo improvisada. Con todo, es evidente que la situación del urbanismo valenciano ha cambiado... está por ver si los efectos acaban siendo reales para la ciudadanía más expectante. Si el efecto demostración puede contribuir a una espiral ascendente; un nuevo fracaso a la desafección y a dejar, de nuevo, campo expedito para las viejas y bien conocidas formas de 'hacer' ciudad.

**Referencias bibliográficas:**

- BORJA, J. (2010). La ciudad conquistada. Madrid: Alianza Editorial.
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/383.htm>
- BURRIEL DE O., E.L. (2000). Claves de la rehabilitación urbana: El caso del centro histórico de Valencia. Cuadernos de Geografía 67-68: 329-350.
- CORNWALL, A. (2004). New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. IDS Bulletin Vol.35, issue 2, pag 1-10.
- DÍAZ ORUETA, Fernando (2013). Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. Quid 16 N°3 (7- 16).
- DEL ROMERO, L. y LARA, L. (2015). De barrio-problema a barrio de moda: gentrificación comercial en Russa-fa, El “Soho” valenciano. En revista Anales de Geografía de la Universidad Complutense 35(1), 187-212.
- FARINÓS, J. (2014). Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable. En J.L. Sahuquillo y J. Martín Cubas (eds.) *La era de la #Política2.0*. Valencia, Ediciones Casas-AVAPOL, 24-34.
- FARINÓS, J. (2016). La dimensión territorial de la Política de Cohesión de la UE. Las EDUSI como posible ejemplo de una renovada planificación territorial estratégica. Conferencia impartida en el Acto anual de comunicación sobre Política Regional y Fondos Europeos”, *Mesa redonda sobre Desarrollo Urbano, Sostenible e Integrador*. Madrid 24 y 25 de noviembre.
- GAJA I DÍAZ, F. (2015). Reparar los impactos de la burbuja constructora. En Scripta Nova 517 (2015) 1-37.
- HARVEY, David (2013). Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana, España, Akal pensamiento crítico.
- HEALY, P. (1996). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres: Macmillan.

Lloret Gual y Joaquín Farinós Dasí | De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia

JANOSCHKA, M.; SEQUERA, J. y SALINAS, L. (2013). Gentrification in Spain and Latin America- a critical dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*. DOI:10.1111/1468-2427.12030

LEES, L.; SLATER, T. Y WYLY, E. (2008). *Gentrification*. Routledge: New York.

LEFEBVRE, H (1974). *La Production de l'espace*. Anthropos, París.

MONTESINOS, J. (2017). Ciudad, patrimonio y gentrificación. Hacia una casuística significativa con el mal llamado Plan de la Muralla. Valencia, UV (inédito).

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 17-46.

ROS PASTOR, A. y ALCAIDE BLANQUER, C. (1998). La imagen de Ciutat Vella. En Ros Pastor, A. y Alcaide Blanquer, C. 5 años de intervenciones en Ciutat Vella: 1992-1997. Valencia, Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, RIVA, 107-130. Valencia.

SLATER, T. (2012). Missing Marcuse: on gentrification and displacement. In: Brenner, Marcuse and Mayer (Ed.): *Cities for people, not for profit*. Chippenham (UK): Routledge

SUBIRATS, J., & G., Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria editorial.

TORRES, F. y HERNÁNDEZ, G.M. (2013). Estar en el mapa tenía un precio. El centro histórico popular en la Valencia glocalizada. Los barrios de El Mercat y El Carme. En Cucó, J. (Ed.): *Metamorfosis urbanas: ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.

VERHOEVEN, I., METZE, T., & WIJDEVEN, T. (2014). Do-ocracys democratic anchorage. *42nd ECPR Joint Universidad de Salamanca*.