

La regeneración de las áreas de actividad económica. La estructura urbana del Área Metropolitana de Valencia

The regeneration of areas of economic activity. The urban structure of Valencia Metropolitan Area

Ana Gascón-Hernández¹

¹Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia. angasher@doctor.upv.es; ORCID: 0000-0002-4463-5820

Carmen Blasco-Sánchez²

²Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia. mblasco@urb.upv.es; ORCID: 0000-0002-6647-4642

Francisco-Juan Martínez-Pérez³

³Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia. fjmartpe@urb.upv.es; ORCID: 0000-0002-8366-3744

Ana Escoms-Martínez⁴

⁴Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia. escoms@hotmail.com; ORCID:

Adrián García-Martínez⁵

⁵Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil, Universitat Politècnica de València. adriangarma@gmail.com; ORCID: 0000-0002-4138-849X

Julia Deltoro-Soto⁶

⁶Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil, Universidad Politécnica de Valencia. judelso@cst.upv.es; ORCID: 0000-0001-7695-954X

Palabras clave: planificación territorial, áreas de actividad económica, regeneración urbana, suelo industrial, área metropolitana

Resumen:

Las Áreas de Actividad Económica (AAE) son soporte de una parte importante de la economía de una región y desempeñan un papel decisivo en su capacidad de progreso y competitividad. Además, en los entornos metropolitanos el suelo destinado a AAE ha alcanzado cada vez más transcendencia y protagonismo por su extensión y por las dinámicas y flujos que genera. Sin embargo, la realidad actual es la de un salpicado aleatorio de suelo, muchas veces obsoleto y degradado, sin una especial articulación con otras realidades territoriales, no acorde con su relevancia económica y representatividad social y, en general, poco atendido desde la disciplina urbanística y la administración.

La regeneración de estas AAE pasa por revisar y comprender las nuevas necesidades de una industria cada vez más limpia, tecnológica y terciarizada, que no sólo deja de ser incompatible con la residencia, sino que tiende a acercarse a ella, hecho que permite pensar en otra manera de estructurar los usos urbanos. También debe asumir el papel que adquieren las infraestructuras de comunicación en la canalización de los flujos de mercancías, en la atracción de actividades económicas y en la movilidad de usuarios, algo que permitirá avanzar hacia nuevos modelos de movilidad sostenible.

Esta comunicación pretende estudiar y abordar la regeneración de las AAE del Área Metropolitana de Valencia desde la dimensión territorial de la industria, entendiendo la estructura urbana y territorial, su posición estratégica y su papel en este sistema policéntrico, para así contribuir al equilibrio y articulación de todo el territorio metropolitano.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la actividad industrial ha recobrado importancia en la economía nacional y la reindustrialización comienza a ser un factor clave en la mejora de la competitividad de los territorios y en la reactivación económica en periodos de crisis. Además, esta actividad necesita localizaciones ventajosas y busca sobre todo entornos metropolitanos. Pero la nueva industria, la externalización de servicios, el interés por la imagen o los compromisos medioambientales, entre otros factores, conllevan nuevos requisitos urbanos y tecnológicos que han evolucionado respecto a los considerados en los años en los que se construían los tradicionales polígonos industriales, soportes actuales de la actividad económica. Sin embargo, muchos de estos polígonos están obsoletos y la propia configuración morfológica de sus tejidos urbanos puede llegar a impedir que se siga desarrollando la actividad si no se interviene en ellos. La falta de planificación territorial de estas áreas, pese a su relevancia económica y física en el territorio, ha configurado un tejido urbano no planificado, con polígonos industriales que no siguen un orden o lógica territorial. “Todavía queda mucho por hacer para vencer esos escenarios industriales desarticulados, incompletos y con graves deficiencias urbanísticas que imposibilitan su reconversión y puesta al día” (Cano et al. 2018). Por ello es preciso no aportar soluciones individuales para cada polígono, sino contextualizarlos en un marco territorial más amplio, como el que ofrece la escala metropolitana, de manera que se puedan plantear estrategias amplias e integradoras, con objetivos a corto, medio y largo plazo, y compatibles y coordinadas con otros planes sectoriales de la región.

Dada la importancia de las Áreas de Actividad Económica (AAE)¹ como motores económicos de las regiones, será objetivo primordial convertir estos espacios en áreas competitivas y adaptadas a las nuevas necesidades de mercado a través de los procesos de regeneración y renovación urbana. Como ya apuntaba el profesor Ricardo Méndez (2006-7) “las grandes ciudades miran de nuevo a la industria, que de forma eficaz contribuye al desarrollo urbano integrado. Acertar con las políticas de promoción empresarial y renovación urbana exige mejorar el diagnóstico sobre la nueva industria metropolitana”. De acuerdo con esto, el Área Metropolitana de Valencia (AMV) considerada como un área en desarrollo de vital importancia en el contexto nacional y europeo, puede servir de modelo como caso de análisis y de estudio propositivo para la mejora de la actividad económica y también del equilibrio territorial, bajo los valores cada vez más necesarios de calidad y sostenibilidad.

Esta comunicación pretende incidir en la necesidad de abordar la regeneración de las Áreas de Actividad Económica desde la perspectiva global que ofrece el AMV. Para ello se delimita el ámbito de estudio y se presenta un análisis territorial y de conjunto de los principales aspectos a tratar desde esta escala, así como un primer diagnóstico y estrategias encaminadas a mejorar la competitividad y la viabilidad de estas áreas.

La delimitación de las áreas metropolitanas

Como apuntan muchos autores (Caravaca, Méndez, 2003; Salom, 2011; Goerlich et al., 2019), en la actualidad ya es evidente la realidad metropolitana de los territorios y de las actividades económicas en torno a las principales ciudades, extendiéndose la actividad y los tejidos urbanos más allá de los límites municipales. Pero ¿cuál es la delimitación exacta del Área Metropolitana de Valencia? En España no existe una delimitación oficial de las áreas metropolitanas, pero sí que han existido diferentes definiciones a lo largo de la historia en función de diferentes criterios. Aunque la finalidad de esta investigación no es delimitar un AMV, sí es conveniente reconocer un ámbito real para poder estudiar las AAE en un contexto territorial coherente con el resto de sectores y temáticas.

Los primeros planes europeos de carácter metropolitano, y con ellos, sus delimitaciones, fueron el Gran Berlín de 1920, el plan de Ámsterdam de 1934 y el Greater London Plan, de Abercrombie, de 1944, que sirvió en gran medida como precedente y modelo para el desarrollo del Plan General de Ordenación de Valencia y su Cintura, de 1946 (figura 1). Este plan, que iba a ser provincial con el fin de ordenar el territorio y proteger la huerta, se redujo inicialmente a la capital, pero la necesidad de obtener un enfoque más amplio hizo que se incluyeran los municipios de la periferia, su “cintura” (Selva, 2015). Incluyó

finalmente a Valencia y 29 municipios más, convirtiéndose en uno de los primeros planteamientos de ámbito territorial o metropolitano, puesto que ordenaba sin líneas municipales los nuevos desarrollos. Este plan incluía también pequeños desarrollos industriales en casi todos los municipios, creando células en las que se combinaban la residencia y el trabajo, así como otras zonas industriales más destacadas junto a los principales ejes ferroviarios (Cano et al. 2018).

El siguiente fue el Plan de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca de 1966 (figura 1) que definió un nuevo ámbito comarcal, alcanzando a Silla al sur y a Puzol al norte (Selva, 2015). Pero este plan no supuso un cambio de estrategia respecto al anterior, sino que lo adaptó a la solución sur del desvío del cauce del Turia y subordinó los criterios territoriales a una nueva estructura de tráfico rodado (Cano et al. 2018). Sin embargo, sí que incrementó el volumen de suelo calificado como industrial, potenciando las zonas oeste y sur y estableciendo en gran medida la localización actual de los suelos de actividad económica.



Fig. 01 Izquierda: Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su cintura. Año 1946. Derecha: Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su comarca. Año 1966 (Fuente: COPUT: La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General. Consellería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes. Valencia. 1986)

Posteriormente se han propuesto otras delimitaciones de AMV (figura 2), como la establecida por PREVASA (Promociones Económicas Valencianas S.A.) en 1977 en “Estudios Básicos para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana”, en la que los criterios utilizados para la delimitación priorizaron a la actividad industrial y a la formalización de subáreas de influencia económica. También el Consell Metropolità de l’Horta redactó en 1987 las “Normas de Coordinación Metropolitana” para una delimitación de 44 municipios que coincide con la comarca de l’Horta, aunque, como indica Cano (2018) “lejos de ser un documento supramunicipal, deja en manos de los diferentes planeamientos municipales muchas de las decisiones que le corresponderían a un ámbito superior de coordinación y ordenación territorial.” Esta fue la dinámica seguida desde la constitución de los ayuntamientos democráticos, donde cada municipio planteaba su suelo industrial sin un modelo territorial ni metropolitano y, por tanto, sin articulación territorial.

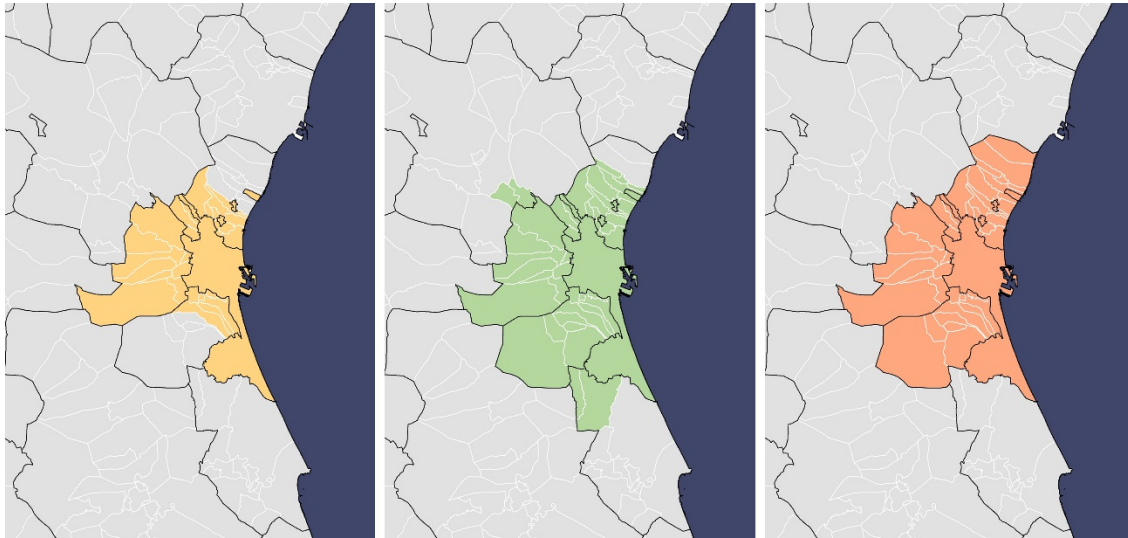


Fig. 02 Izquierda: Delimitación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su cintura, 1946. Centro: Delimitación establecida por PREVASA, 1977. Derecha: Delimitación del Consell Metropolità de l'Horta. Elaboración propia.

En 2011, autores como Feria Toribio incorporan los criterios socioeconómicos, destacando que “hay factores muy determinantes que han orientado el crecimiento masivo de la superficie urbanizada y que redelimitan estas áreas metropolitanas, como son los usos del suelo, los espacios productivos y de servicios, las infraestructuras y los grandes equipamientos”, y añade: “Todo lo anterior, en definitiva, no viene sino a confirmar a estos espacios metropolitanos como los principales escenarios de la dinámica urbanística en nuestro país, haciendo extraordinariamente evidente la necesidad y oportunidad de unos instrumentos que regulen y ordenen dichos territorios y sus dinámicas asociadas.”

Con estos criterios, las delimitaciones de Feria Toribio (2001 y 2011) empiezan a asimilarse, al menos en esta mayor extensión, a las realizadas también más recientemente y denominadas como Área Urbana Funcional (AUF), Área Urbana (AU), Área Urbana Integrada (AUI) u otras más sectoriales como el AMV por motivos de trabajo (recogida en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana). Con fines semejantes de definir áreas reales y efectivas para su análisis y propuestas, vemos que van variando mucho a lo largo de los años y en función de los criterios y finalidades (criterios sanitarios y funcionales, movilidad, coberturas del suelo, etc.) de cada una de ellas (figura 3). Además, la fuerte expansión y dispersión urbana de la residencia, actividades económicas e infraestructuras entre los siglos XX y XXI en las proximidades de Valencia ha hecho que estas delimitaciones hayan ido variando rápidamente. Como indica Julia Salom (Salom, 2011) “quizás el proceso más relevante a efectos de la definición de las áreas urbanas integradas es el aumento de la movilidad de la población, que ha supuesto un importante cambio de escala en la delimitación de la ciudad.”

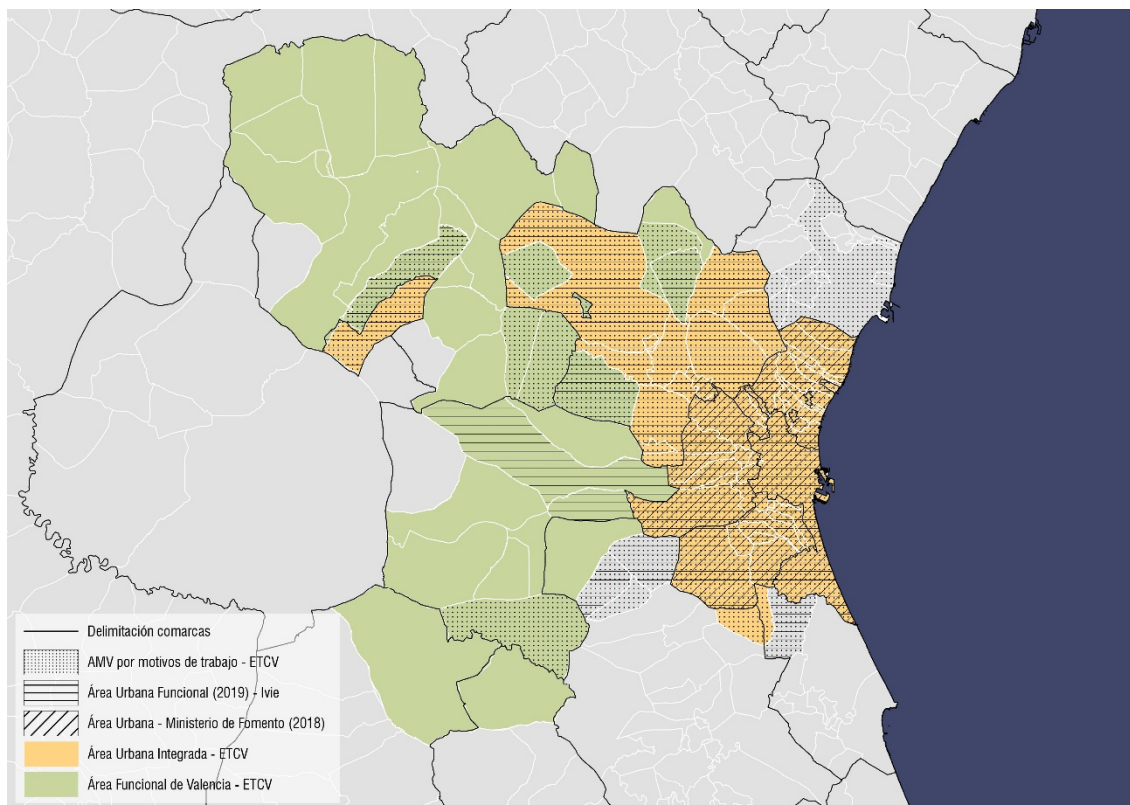


Fig. 03 Delimitación del AMV según diferentes criterios. Elaboración propia.

Como podemos observar, han sido muchas las delimitaciones propuestas para el AMV sin haber conseguido establecer oficialmente una que sirva de base para los diferentes planes. No es hasta la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) aprobada en 2011, cuando se vuelve al contexto supramunicipal y territorial y se establecen objetivos y áreas de trabajo (área urbana integrada, área de trabajo metropolitano o área funcional). Más recientemente, el borrador del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL) parte del Área Funcional de Valencia establecida por la ETCV y del Área Metropolitana definida por el ayuntamiento de Valencia, incluyendo al municipio de Sagunto por estar inmerso en las dinámicas del AMV: “En este sentido el municipio de Sagunto se debe incluir a efectos de planificación metropolitana de las infraestructuras de movilidad, sin perjuicio de ordenar desde el punto de vista supramunicipal su propia área funcional, de la que es centro de polaridad principal, denominada El Valle del Palancia.” (borrador PATEVAL 2019).

Para nuestra investigación y retomando el área y consideraciones establecidas por el PATEVAL y la ETCV, podemos considerar como ámbito de trabajo de las AAE (figura 4), sin ser esta una delimitación cerrada y estática en el tiempo, el área que comprende los diferentes municipios considerados según el AMV preestablecida junto con las consideraciones del PATEVAL, los desplazamientos por motivo de trabajo, las principales infraestructuras y coronas que conforman (V-21, V-31, A7 y CV-50), la continuidad urbana con especial atención a los suelos industriales y comerciales, entre otros, ya que “los espacios donde se desarrollan las actividades económicas intensivas, junto con los de la residencia y los de las infraestructuras, constituyen, con diversos grados de mezcla, las formas más perceptibles de ocupación del territorio y las que lo dotan de una estructura urbana y funcional” (Esteban, 2007). Esta delimitación recoge las principales áreas de actividad económica que pivotan en torno a la capital por influencia directa incorporando Sagunto al norte, Llíria y Buñol al oeste y Almussafes al sur.



Fig. 04 Ámbito de trabajo de las AAE del AMV. Elaboración propia.

El suelo destinado a actividades económicas: motor económico y dimensión territorial de la industria en el AMV

Tal como indica el Plan Estratégico de la Industria Valenciana 2018-2023, “la Comunidad Valenciana es una región eminentemente industrial, en concreto el segundo territorio con más ocupaciones industriales, por detrás de Cataluña”, según datos del 2017. También en ese mismo año, el sector industrial, y más concretamente la industria manufacturera, representaba el 14,9% de la estructura económica de la comunidad, estando dos puntos porcentuales por encima de la media española, lo que confirmaba la especialización productiva industrial en la Comunitat Valenciana (Informe Económico de Presupuestos 2019. Conselleria d’Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball). Además, la Comunitat Valenciana se sitúa como la segunda comunidad autónoma más exportadora, con el 11,2% de las exportaciones españolas en los inicios del 2020, según los datos de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectors Productius, Comercio y Trabajo de la Generalitat Valenciana, por lo que ya no sólo la actividad meramente industrial y manufacturera, sino el resto de actividades logísticas, terciarias y de servicios vinculadas a las mismas componen un entramado económico de vital importancia y trascendencia.

Entre las diferentes localizaciones de la comunidad, el Área Metropolitana de Valencia constituye un enclave industrial de referencia ya que, además de ser la tercera ciudad española y capital de la comunidad y de encontrarse en uno de los principales ejes de expansión industrial, es un nodo logístico clave en el paso del futuro Corredor Ferroviario Mediterráneo. Esta infraestructura de alcance internacional, junto con el puerto, la red de plataformas logísticas, el sistema de infraestructuras viarias nacionales y la arraigada tradición industrial de diferentes sectores y localizaciones son algunos de los ingredientes que ponen al AMV en un lugar relevante en el mapa industrial tanto nacional como europeo.

A la trascendencia económica y de flujos generados por la industria y las actividades económicas vinculadas, hay que añadir el impacto y extensión territorial que los suelos destinados a estas actividades representan respecto al total del suelo urbano del área metropolitana. De hecho, según datos del Corine Land Cover de 2018, en el ámbito de trabajo establecido para el estudio de las AAE del AMV, el porcentaje de suelo denominado como “zonas industriales o comerciales” supondría un 26% de los suelos urbanos, solo superado por los suelos denominados como “tejido urbano continuo” y “tejido urbano discontinuo”, que suman, entre ambos, el 59% del total del suelo urbano. Esta proporción de suelo destinado a AAE aumenta si consideramos estrictamente la delimitación del AMV actual establecida por el Ayuntamiento de Valencia, alcanzando el 31% de los suelos urbanos (ver Figura 5).

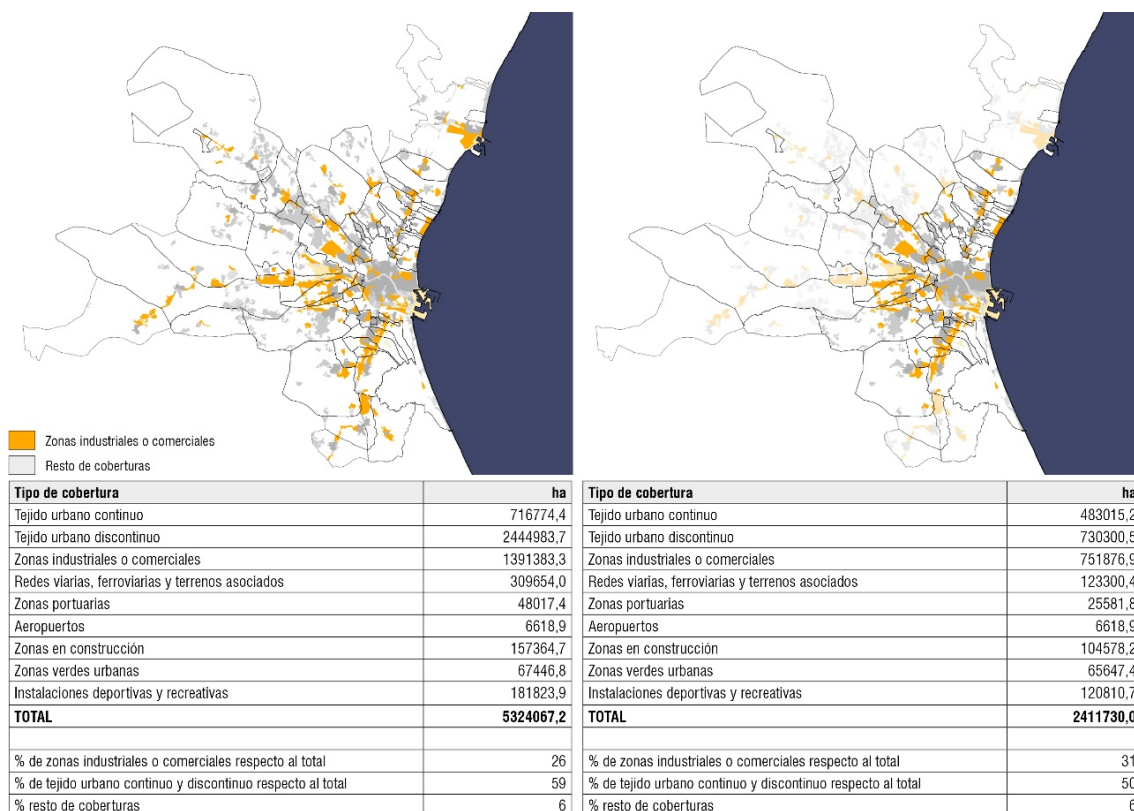


Fig. 05 Superficies destinadas a AAE (zonas industriales o comerciales) según datos de Corine Land Cover 2018. Izquierda: Superficies ámbito de trabajo. Derecha: Superficies AMV Ayuntamiento de Valencia. Elaboración propia.

Un hecho que pone de manifiesto varios aspectos. Por un lado, la importante extensión de suelo destinado a actividades económicas en comparación con el resto de coberturas, siendo incluso superior al tejido urbano continuo (suelo residencial compacto o núcleos principales de población). Además, hay que tener en cuenta que en ese suelo de actividad no tienen cabida los usos residenciales mientras que en el suelo residencial sí que se establecen multitud de actividades económicas de menor extensión pero de igual relevancia. Por otro lado, y atendiendo al estado de conservación y calidad del espacio público detectado en muchos de estos polígonos, también se pone de manifiesto la poca dedicación que se le presta desde el punto de vista urbanístico y desde las administraciones públicas a estos espacios pese al volumen de suelo, su impacto económico y el volumen de población que lo utiliza. Es destacable que ni siquiera se les califique como tejidos o suelos urbanos, siendo plenamente así, y también que pese a su importante extensión y continuidad en el territorio, carezcan en muchos casos de un planeamiento tras su dilatada evolución.

Debido a la zonificación de usos del suelo e incompatibilidades con la residencia, es importante destacar el gran volumen de desplazamientos diarios de trabajadores y mercancías que se canalizan a través de las diferentes infraestructuras de comunicación, por lo que la localización de estas áreas debería estar vinculada al planeamiento urbano y territorial.

El AMV. Pautas para el Análisis

Los últimos planes y directrices desarrollados en la Comunidad Valenciana ya parten de esta necesaria visión territorial. La ETCV, la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), la adhesión al Convenio Europeo del Paisaje o el mencionado PATEVAL, entre muchos otros, ya adoptan ámbitos supramunicipales o regionales, abriendo un nuevo escenario de ordenación, gestión y desarrollo del territorio.

Es patente que la realidad metropolitana ya no sigue el modelo radial de años atrás, con la capital como origen y destino de actividades y flujos, sino que ha ido evolucionando a un modelo territorial más complejo (Salom et al. 2015). Pese a que los crecimientos urbanos han ido vinculados a las principales infraestructuras de comunicación, como ha sucedido en la pista de Silla, la situación actual presenta una estructura más policéntrica o nodal, teniendo puntos de atracción de actividad que ya no están necesariamente en la ciudad. En lo relativo a la actividad económica, es evidente la polaridad que ejercen áreas destacadas como Almussafes, Riba-roja de Turia o Sagunto, creando a su alrededor nuevos flujos y dinámicas y atrayendo actividad económica a su alrededor.

Sin embargo, localizaciones relevantes como las mencionadas no deben ejercer crecimientos o desarrollos espontáneos a su alrededor, como ha venido sucediendo años atrás por la falta de visión supramunicipal, sino que deben planificarse con una visión coherente y racional del territorio. Además, no nos encontramos ante una falta de suelo, sino en muchos casos, ante una falta de agilidad para transformarlo en suelos aptos para las nuevas actividades.

Es por ello necesario desarrollar un análisis cuantitativo y cualitativo de estos espacios con una visión territorial y de conjunto, puesto que los diferentes usos urbanos, las infraestructuras que los conectan y el medio natural que los rodea no pueden planificarse y desarrollarse como temas aislados. Son los principales configuradores de la forma metropolitana y su correcto entendimiento y gestión contribuirán a crear territorios más eficientes y sostenibles. Además, este análisis también tiene que ser propositivo, detectando desde localizaciones y áreas de oportunidad para nuevos desarrollos y regeneraciones, hasta estados de calidad del espacio urbano para su evaluación respecto a los requisitos de las nuevas industrias.

En este sentido un análisis a diferentes escalas proporcionará un orden de prioridad y un posicionamiento de la AAE respecto al resto de áreas, y permitirá integrarla coherentemente en el contexto territorial. Como apunta Jan Gehl (2004) “la batalla a favor de la alta calidad en las ciudades y los conjuntos edificatorios se debe ganar en la escala más pequeña, pero los preparativos para lograr el éxito a este ámbito se deben hacer en todos los niveles de proyecto”.

El territorio y la infraestructura verde: los primeros ordenadores de la actividad urbana

Como ya indican la Estrategia Territorial Europea, la ETCV o el Convenio del Paisaje, el territorio y la infraestructura verde pasan a un primer plano, siendo los verdaderos ordenadores de las actividades humanas. Esto no significa una desventaja a la hora de planificar y ordenar asentamientos e infraestructuras sino todo lo contrario. La compatibilidad y complementariedad de la infraestructura verde y el medio físico suponen ventajas a nivel medioambiental para la actividad humana y la actividad económica. La incorporación y potenciación de los valores del paisaje en la actividad cotidiana y la calidad de vida condicionan cada vez más la implantación y requisitos de las empresas. Por este motivo se debe establecer un equilibrio entre competitividad económica y protección de los recursos naturales, reconsiderando la infraestructura verde del territorio y reintroduciéndola en la planificación territorial de cara a la articulación de los espacios.

“La mejor integración del AAE en el contexto territorial obliga a que la calidad medioambiental sea una exigencia para todo su tejido urbano; si además sumamos identidad y paisaje, las oportunidades de mejora se multiplican.” (Cano et al. 2018). No se trata, en definitiva, de restar oportunidades de desarrollo económico, sino de añadir ingredientes ya existentes que mejoran la calidad y la resiliencia de estos espacios. El objetivo es impulsar desde el urbanismo un nuevo modelo de actuación que recupere la infraestructura verde y con ella todos sus valores y añadan calidad e identidad a estos espacios de trabajo y productivos que, como hemos visto, tienen una importancia vital en las áreas metropolitanas por su extensión y trascendencia social y económica.

“La escala metropolitana parece la más adecuada para el diseño de infraestructuras verdes que permitan una transición armónica entre la ciudad y su entorno rural y natural y den soporte a funciones para la mejora ambiental del espacio urbano.” (Feria-Toribio, Santiago-Ramos, 2016). Con esta consideración y a la vista de la infraestructura verde de escala metropolitana (figura 6) podemos observar como en el AMV nos encontramos ante una variedad de espacios naturales muy relevantes:

- La huerta alrededor de la ciudad, en proceso de protección por el Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia, ya forma un primer cinturón de protección agrícola en torno a la capital, asegurando su pervivencia y evitando conurbaciones y desarrollos urbanos.
- El Parque Natural del río Turia constituye un importante corredor fluvial de primer orden, así como el resto del sistema de cauces fluviales, barrancos y acequias, que forman corredores ecológicos entre las sierras del interior, el sistema agrícola y la costa.
- Por su parte, el Parque Natural de la Albufera es una de las referencias principales del AMV y sobre la que confluyen multitud de canales y acequias a considerar en siguientes escalas de trabajo.



Fig. 06 Infraestructura verde y medio físico del Área Metropolitana de Valencia. En naranja, los suelos calificados como industriales y terciarios. Elaboración propia.

En el AMV, esta riqueza de espacios no se ha tenido en cuenta en muchos de los planeamientos municipales y en la configuración de las formas urbanas, pero no cabe duda de que la visión que la infraestructura verde nos ofrece permite una articulación desde lo territorial hasta lo local de grandes espacios de gran calidad ecológica y ambiental. Este planteamiento debe ir más allá, en cada una de las escalas, para constituir una red continua que articule los espacios urbanos y las actividades a la vez que mejoren la calidad de vida de sus entornos.

Las estrategias a adoptar en esta escala partirán de respetar el funcionamiento natural de los espacios naturales, su delimitación y espacios de conexión establecidos por las normativas de carácter territorial. A partir de estas consideraciones, los procesos de regeneración de las AAE deben de mejorar la articulación de estos espacios, integrando los cursos de agua, los corredores ecológicos o los recorridos protegidos en sus trazados. También deben evitar el consumo desmesurado de suelo o en su caso redirigir los nuevos desarrollos a áreas que no tengan afecciones medioambientales, evitando formar barreras artificiales y permitiendo la permeabilidad ambiental.

La integración de la infraestructura verde y su penetración en las áreas urbanas, y en concreto de las AAE, permitirá no sólo el acceso de los ciudadanos a los beneficios y valores ambientales, sino también mejorar la imagen del espacio público, que tanto empiezan a demandar las empresas, y reconfigurar un nuevo sistema de espacios abiertos en los tejidos urbanos. Por ejemplo, la integración de caminos tradicionales y de los diferentes cursos de agua puede ayudar a estructurar el sistema de espacios abiertos de un área industrial, incorporando recorridos peatonales amables, áreas de descanso y frentes urbanos de mayor calidad visual y ambiental, que además, pueden extenderse y alcanzar áreas próximas. Asimismo, el entendimiento de las cartografías de riesgos naturales, como el “Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana” (PATRICOVA), deben ser elementos fundamentales en la ordenación de los nuevos desarrollos y en la adecuación y adaptación de los existentes. La incorporación de estos elementos en la infraestructura verde permitirá mitigar esos riesgos y favorecer una correcta relación con el medio natural existente.

El territorio y los asentamientos urbanos: planificación y revisión de los usos del suelo

Los espacios residenciales, las infraestructuras y los suelos destinados a las actividades económicas constituyen los asentamientos urbanos de mayor presencia en el territorio que, con mayor o menor combinación, dotan de estructura funcional y urbana al territorio. Pero la falta de planeamiento territorial ha hecho que cada municipio haya orientado sus propios desarrollos urbanos sin una visión global ni articulada. “La planificación debe existir desde los ámbitos mayores hasta los menores, y ha de estar perfectamente coordinada en todos sus niveles, no puede ser una suma de planes generales municipales, requiere una visión territorial” (Martínez et al. 2016).

Al observar los asentamientos urbanos del AMV (figura 7) vemos que son los grandes colonizadores del medio físico. Como ya se ha comentado anteriormente, la fuerte expansión urbana producida desde finales de siglo ha creado un modelo disperso, sin planificación territorial, que se ha ido alejando de los núcleos tradicionales y se ha apoyado en las infraestructuras de transporte. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los crecimientos residenciales de La Cañada y L’Eliaña entorno a la CV-35, o de las urbanizaciones de Ribarroja de Túria o Torrent. Dispersión que no sólo se ha producido en los suelos residenciales, sino también en el destinado a las actividades económicas: “Las tendencias de descentralización han afectado también a la actividad económica, que se ha desplazado hacia espacios periféricos en un proceso en ocasiones fomentado por políticas locales y regionales de apoyo a la relocalización de actividades” (Salom, 2011). Las AAE, al igual que la residencia, han ido desplazándose respecto de la ciudad apoyándose en las infraestructuras de comunicación y originando una sucesión casi continua de instalaciones industriales conforme nos acercamos a Valencia.

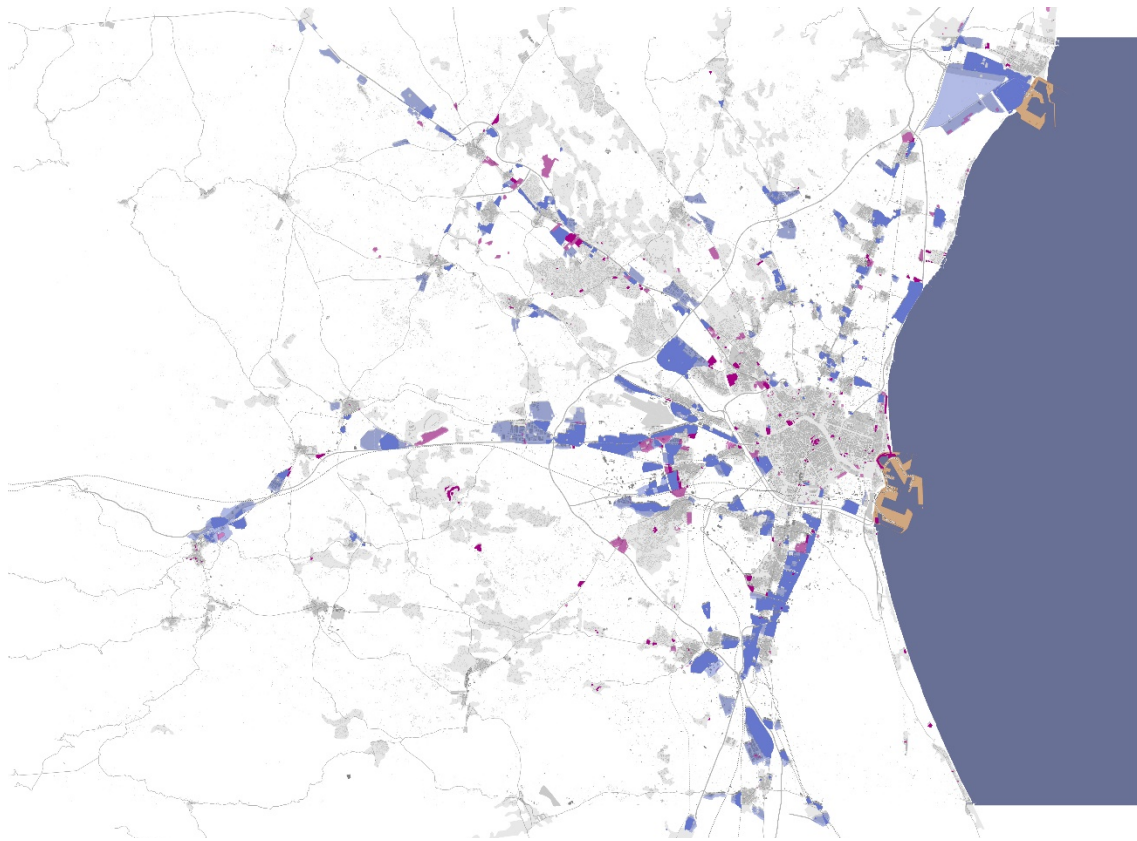


Fig. 07 Asentamientos urbanos del Área Metropolitana de Valencia. En azul y morado los suelos calificados como industriales y terciarios, respectivamente. Elaboración propia.

Por lo demás, el conocimiento de las AAE a través de los planos de clasificación del planeamiento es insuficiente. Las extensas manchas de suelo calificado como industrial o terciario proporcionan una realidad muy plana del verdadero funcionamiento de esos suelos, mucho más dinámico y con más variables. Ejemplos claros de esto son los suelos calificados como industriales a lo largo de la pista de Silla, donde la actividad comercial está mucho más presente que la productiva; el polígono calificado como terciario PE Circuito de Cheste, en el que su vocación principal es la logística; o el PI Vara de Quart, donde la finalidad industrial no ha tenido el éxito esperado y trata de convertirse en un área de oficinas y servicios. Esta falta de una mayor definición se extiende a las escalas del planeamiento municipal, donde el suelo residencial sí que presenta jerarquías, zonificaciones, regulaciones o densidades, así como un mayor detalle en la localización de equipamientos y servicios, pero donde el suelo industrial sigue siendo una delimitación sin mucho más detalle e intención, destinando las zonas verdes o equipamientos a espacios residuales o con poca trascendencia en la ordenación. En este sentido, para el planteamiento territorial de la regeneración de las AAE es fundamental profundizar en la clasificación de los usos del suelo, primero para conocer el verdadero tejido económico del AMV y posteriormente para poder identificar, potenciar y reorientar las actuaciones a desarrollar. La escala metropolitana supone de nuevo un marco adecuado para poder alcanzar este grado de detalle.

En este punto, para poder abordar una auténtica regeneración del tejido económico, es fundamental reconocer la nueva realidad económica, mucho más compleja que la simplemente “industrial” o “comercial/terciaria”, por lo que no sólo es necesario reconocer el tipo de actividad de las empresas, sino también las funciones o tareas principales que se realizan. Se habla mucho de terciarización industrial o serviindustria, resultado de muchas actividades industriales que externalizan servicios y funciones a otras empresas y que no supone que la economía de un área metropolitana se esté desindustrializando, sino que se está terciarizando (Méndez et al. 2016). Es el caso de modelos claros destinados a este fin, como el Parque Tecnológico de Paterna, pero también de muchas empresas que se localizan en tradicionales polígonos del área metropolitana por la buena accesibilidad, la proximidad a potenciales clientes o el menor coste económico de su localización.

Sin embargo, este tipo de actividades, lejos de ser una industria contaminante, es perfectamente compatible con otros usos, incluido el residencial. Esto abre un abanico importante de opciones de cara a la localización de empresas y a la regeneración de espacios en el AMV. Estas actividades permiten su contacto directo con el suelo residencial, aportando además ventajas en cuanto a los niveles de accesibilidad de trabajadores, de relaciones, de servicios compartidos, de compacidad del tejido urbano y de mezcla de usos. También amplían las posibilidades de renovación de AAE que han quedado inmersas o contiguas a las tramas residenciales, como el PE Aeroport de Manises, el citado PI Vara de Quart en Valencia o las pequeñas AAE en los municipios de l’Horta Nord.

En el AMV, estas situaciones se producen principalmente en la ciudad y en la primera corona metropolitana, donde la presión urbanística es mayor y el tejido urbano es más antiguo. Pero también es el caso de los pequeños polígonos industriales en entradas a poblaciones menores, donde pequeños talleres y almacenes empiezan a mezclarse con supermercados y tiendas especializadas que no tienen cabida en el núcleo residencial. Se trata en general de espacios menos flexibles, con parcelarios pequeños, con industrias obsoletas o abandonadas, que además se han visto alcanzadas por el desarrollo residencial y que ofrecen una imagen urbana arbitraria y poco adecuada. Sin embargo, la proximidad a la ciudad, a los núcleos residenciales y al transporte público urbano y metropolitano ofrecen ingredientes interesantes para la localización de estas actividades compatibles con la residencia. Reconocer estos espacios y ser capaces de transformarlos será imprescindible para su éxito.

Además, en la segunda corona metropolitana, delimitada por la A7, se ha producido la localización de empresas de mayor tamaño y recientemente de la actividad logística. Es el caso del Parque Logístico de Valencia, del desarrollo industrial en torno a la A3, o de la reciente expansión de Sagunto. Estos espacios buscan localizaciones de mayor extensión y fuertemente vinculadas a las infraestructuras de transporte. Sin embargo, su desarrollo debe ser controlado por el planeamiento territorial, priorizando la reconversión de suelos industriales existentes y en desuso u obsoletos, en vez de apostar por nuevos desarrollos urbanos. La localización de estos nuevos focos de atracción para nuevas instalaciones será también clave para determinar un nuevo modelo metropolitano, articulado y jerarquizado, en el que se localicen los espacios de oportunidad y las operaciones de regeneración y modernización necesarias.

El territorio y las infraestructuras de comunicación: los canales de la expansión urbana

Como estamos viendo, las infraestructuras de transporte han jugado un papel decisivo en la distribución de los asentamientos urbanos, tanto residenciales como destinados a actividades económicas, configurándose como auténticos canales de desarrollo urbano y contribuyendo en gran medida a la formación de las estructuras territoriales actuales. Además, la movilidad es uno de los grandes desafíos de la sostenibilidad urbana, no sólo ambiental, sino también social y económica. Una vez más, la escala metropolitana ofrece un marco operativo del funcionamiento real de la movilidad cotidiana y será la que permita entender el funcionamiento y mejorar la articulación de los diferentes polos de atracción de actividad económica.

Es evidente que las infraestructuras de transporte constituyen el esqueleto de los flujos de personas y mercancías de un área, articulando el territorio y jerarquizando unas localizaciones respecto de otras. Por tanto, analizar su estructura, carencias y oportunidades será fundamental en las propuestas de rehabilitación de las AAE, tanto para entender el salpicado territorial de asentamientos industriales como para redirigir las propuestas de regeneración y la planificación de una movilidad más sostenible.

Como hemos comentado anteriormente, la expansión urbana en el AMV ha estado estrechamente ligada al desarrollo de las principales vías de comunicación, sobre todo a partir de la segunda corona (definida por la A7), redefiniendo y ampliando cada vez más la delimitación del AMV y reconfigurando los flujos residencia-trabajo (figura 8). Sin embargo, mientras que las actividades urbanas están presentando un modelo territorial policéntrico, con diferentes puntos de atracción distribuidos en el área, el esquema de infraestructuras presenta un funcionamiento mayoritariamente radial, lo que indica que el AMV “no ha

alcanzado la madurez suficiente para que se produzcan procesos de especialización urbana generadores de desplazamientos significativos de naturaleza orbital.” (PATEVAL, 2019). Este hecho provoca que localizaciones que se encuentran físicamente cerca estén menos próximas entre sí que con el centro de Valencia.



Fig. 08 Infraestructuras de transporte del Área Metropolitana de Valencia. En rojo la red de carreteras, en naranja los puertos y aeropuertos, y en azul las principales plataformas logísticas. Elaboración propia.

En el AMV, los cuatro ejes principales (la V-21, la CV-35, la A-3 y la V-31) han sido las vías de expansión principal de las AAE y han permitido la localización de los principales focos de actividad. Al norte, aunque el recorrido de la V-21 tiene un menor continuo urbano de industrias, sí que destacan áreas relevantes como el PI del Mediterráneo. Pero es el área de Sagunto la que, con la proximidad a Valencia, junto al puerto de Sagunto y con un amplio terreno urbanizable configura uno de los principales actuales polos de atracción de actividad económica del AMV (Parc Sagunt I y Parc Sagunt II).

Al noroeste, la CV-35 ha favorecido la localización de espacios como Fuente del Jarro o el Parque Tecnológico, pero la presencia de asentamientos industriales se va diluyendo hasta llegar a Lliria por la presión urbanizadora de vivienda suburbana. En cambio, en el A-3 se produce un continuo escaparate industrial y comercial con un polo de atracción muy importante que se origina en su intersección con la A-7. En este punto se ha producido una fuerte localización de empresas de diferente actividad, aunque en los últimos años la logística y sus servicios asociados está asumiendo un fuerte protagonismo. La conexión de estas dos vías da una mayor accesibilidad tanto a desplazamientos de norte a sur como de este a oeste, estando a pocos kilómetros de Valencia, del aeropuerto, del puerto o de la ZAL, lo que le permite establecer una conexión directa con las principales estaciones intermodales.

Al sur, a lo largo de la V-31, también se ha producido un importante continuo industrial y comercial hasta llegar al enlace con la A-7. Es en este punto donde se instala la factoría Ford Almussafes, creando a su alrededor todo un tejido industrial de industrias y servicios especializadas en el sector, formando un nuevo polo de atracción de actividad y de flujos de trabajadores y mercancías.

En general, las actividades económicas se han ido localizando próximas a las principales vías de comunicación y sus enlaces permiten el acceso desde vehículos privados o de mercancías, mientras que la accesibilidad desde el transporte público ha tenido mucha menos importancia o repercusión. Si vemos la red ferroviaria del AMV (figura 9) se aprecia una estructura radial clara, con origen en el centro de la ciudad y con las principales paradas en los núcleos residenciales, pasando de forma circunstancial por las áreas industriales a través de paisajes degradados y de partes traseras de instalaciones. A la vista de esto, es fundamental entender los flujos de trabajadores de estas áreas y que su origen no es únicamente el centro de la ciudad, para adecuar el transporte público al modelo territorial y crear un sistema de movilidad más sostenible y adaptado a la realidad metropolitana.



Fig. 09 Red de metro y ferrocarril del Área Metropolitana de Valencia. Elaboración propia.

A la vista de todo esto, las estrategias metropolitanas a adoptar irían, por tanto, en la línea de crear un nuevo modelo de movilidad, con la incorporación o refuerzo de jerarquías territoriales que mejoren la articulación de esta nueva realidad policéntrica y que faciliten la accesibilidad a las AAE. Se trata de plantear un sistema coordinado de ejes de diferente categoría que completen y mejoren la situación actual o que reconduzcan situaciones conflictivas.

Además, este modelo debe ser completado con la incorporación del transporte público a través de un sistema eficaz y articulado de ferrocarril y autobús, con frecuencias adaptadas a las actividades económicas y con la consideración de las AAE como destino de multitud de trabajadores desde una realidad urbana más compleja que la radial. También mediante una malla de recorridos peatonales y ciclistas que aproximen la residencia a las áreas de actividad por itinerarios seguros y accesibles. Todo esto será fundamental para articular el territorio de una forma más sostenible y adaptada a la realidad, y ampliará las oportunidades de regeneración de las AAE.

Será también fundamental, por tanto, reconocer los diferentes enlaces y accesos a las AAE desde estas infraestructuras, de manera que se puedan adoptar medidas básicas de seguridad y accesibilidad, como la disponibilidad de tener al menos dos accesos a cada área industrial, pero también medidas de calidad

ambiental y paisajística, que permitan configurar puertas de acceso de calidad acordes a las nuevas exigencias de la actividad económica.

Conclusiones

Las AAE tienen un papel fundamental en la economía del AMV pero su implantación y desarrollo no ha seguido un planteamiento metropolitano concreto, por lo que nos encontramos ante una realidad que requiere una revisión de las jerarquías y articulaciones necesarias para poder mantener la actividad actual y acoger nuevas industrias. Desde la disciplina urbanística se requiere una reflexión sobre esta evolución de la actividad económica en el área metropolitana que permita la regeneración de estos espacios de acuerdo con los factores de competitividad y también de unos nuevos compromisos territoriales y ambientales.

En ese sentido, el AMV necesita de un plan estratégico industrial desde esta visión territorial que integre las diferentes realidades, que sepa detectar las potencialidades de cada AAE y de cada enclave y que pueda corregir y reconducir la actividad económica de una forma sostenible y articulada, coherente con la infraestructura verde, el resto de las actividades humanas y las infraestructuras disponibles. Además, entender el trabajo de las diferentes escalas será fundamental. En este caso, la visión metropolitana permite superar las limitaciones de los planes municipales. Como se apuntaba ya en décadas anteriores “el individualismo de cada municipio, los extensos periodos de tramitación y la incertidumbre en las previsiones de futuro en los planes municipales, son superables por los planes territoriales. Estos planes establecen estrategias que señalan áreas y nodos de intervención o desarrollo en función de la estructura territorial, la conectividad y la disponibilidad de suelo, pero sin llegar a formalismos ni avanzar en expectativas urbanísticas. Será en otras escalas donde se formalicen este tipo de decisiones” (Esteban 2007).

Además, a los nuevos cambios y necesidades en las actividades económicas hay que añadir acontecimientos como la crisis económica de principios de siglo o la sanitaria generada por el Covid-19, a partir de las que muchas miradas vuelven a apuntar a la reindustrialización de la economía, a la necesidad de la producción nacional y a la importancia de los corredores y redes logísticas nacionales e internacionales. Esto supone un nuevo frente abierto para la economía, una oportunidad si se es capaz de gestionar adecuadamente, pero también un reto para los actuales tejidos e infraestructuras industriales.

Desde el punto de vista urbanístico nos encontramos pues ante la oportunidad de anticiparnos y planificar la reconversión de estos espacios y su adaptación, no con soluciones de urgencia sino con propuestas de calidad, meditadas, fundamentadas y flexibles, que puedan asumir estos y otros cambios futuros de manera eficaz, sin tener que volver a recurrir a soluciones expansionistas y de consumo de suelo por la falta de agilidad en estos procesos de transformación. La gran cantidad de suelo industrial y el estado de obsolescencia y abandono en muchos casos, no hacen más que poner de manifiesto que no nos encontramos ante falta de suelo, sino ante una falta de agilidad, de modelos y de procesos de transformación, para modernizar estos espacios y tejidos y convertirlos en suelos aptos para el desarrollo de la actividad económica.

Sea cual sea la solución económica a las diferentes crisis o situaciones, lo que sí es evidente es que el suelo destinado a las AAE es el soporte físico de estas adaptaciones, por lo que la disciplina urbanística juega un papel fundamental en el desarrollo de la actividad económica y en el éxito territorial de la industria de una región.

BIBLIOGRAFIA

- Cano García, G. 1978. Aproximación a una delimitación del AMV. En G. Cano García, *Inmigrados en el área metropolitana de Valencia* (53-62). València: Universitat de València, Departament de Geografia.
- Cano Hurtado, J.J. et al. 2018. *Renovación urbana y actividad económica. Propuesta de intervención territorial en un enclave logístico*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València.
- Caravaca, I. y Méndez, R. 2003. Trayectorias industriales metropolitanas: nuevos procesos, nuevos contrastes. *Eure*, 12 (87), 37-50.
- Esteban, J. 2007. Els espais d'activitats econòmiques en el planejament territorial. *Papers*, nº 45, 57-63.
- Feria Toribio, J.M. 2011. La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas. En Ordenación del territorio y urbanismo. Conflictos y oportunidades. Pp 127-158. Universidad Internacional de Andalucía.
- Feria-Toribio, J.M., Santiago-Ramos, J. 2016. *El concepto de infraestructura verde y su potencial aplicación a los instrumentos de ordenación territorial de escala metropolitana*. IV Workshop RIDOT, Lisboa 30-3 de octubre de 2015.
- Gehl, J. 2004. *La humanización del espacio urbano*. Copenhague: Danish Architectural Press.
- Generalitat Valenciana. Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori. 2019. *Documento de Inicio del proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia*.
- Generalitat Valenciana. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. 2012. *Comunitat Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial*.
- Generalitat Valenciana. Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball. 2018. *Plan Estratégico de la Industria Valenciana 2018-2023*.
- Generalitat Valenciana. Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball. 2019. *Informe Económico de Presupuestos 2019*.
- Goerlich Gisbert, F.J. et al. (coord.). 2019. *Las áreas urbanas funcionales en España: economía y calidad de vida*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Jordà Borrell, R.M. 1986. *La Industria en el desarrollo del Área Metropolitana de Valencia*. València: Universitat de València.
- Martínez Pérez, F.J., et al. 2016. *Territorio y actividades económicas. La provincia de Valencia frente al reto del Corredor Ferroviario Mediterráneo*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València.
- Méndez, R., García Palomares, J.C., Michelini, J.J., Sánchez Moral, S., y Tébar, J. 2006. Metamorfosis industrial de las grandes ciudades y nuevas estrategias de Revitalización: el ejemplo de Madrid. *Boletín de la A.G.E.*, nº 42, 7-29.
- Méndez, R. 2016. Metamorfosis industrial de las grandes ciudades y nuevas estrategias de revitalización: el ejemplo de Madrid. *Boletín de la A.G.E.*, nº 42, 7-29.
- Pecourt, J., Piñón, J.L. 1997. *La Valencia marítima del 2000*. València: Icaro. Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana.
- Ponce Herrero, Gabino. 2013. "Estrategias de metropolización de la ciudad de Valencia en la etapa autonómica: La centralidad cuestionada en el modelo Postchristaller de ordenación del Territorio". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 62, 147-172.

Promociones Económicas Valencianas SA, PREVASA. 1982. *Estudios básicos para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana*

Salom Carrasco, J. 2011. Procesos territoriales y transformaciones recientes del sistema urbano valenciano. *Scripta Nova*, vol. XV, núm 356.

Selva Royo, J.R. 2015. La Corporación Administrativa Gran Valencia (1947-1986). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. 47, 463-479.

Fuentes electrónicas:

<https://www.uv.es/lejarza/amv/adeфинi/delimi/areas.htm> (Consulta: 30/04/2020)

¹ AAE: Un área de actividad económica, según la Coordinadora Española de Polígonos Españoles (CEPE), es un espacio urbano consolidado, desarrollado para la instalación de actividades económicas variadas, constituyendo una zona perfectamente planificada y delimitada, con ordenanzas y espacios dotacionales y con unos estándares urbanísticos e infraestructuras acordes con los requisitos establecidos en las leyes urbanísticas vigentes y reglamentos correspondientes.