

FERNANDO GAJA DÍAZ\*  
JOSEP VICENT BOIRA MAIQUES\*\*

## PLANEAMIENTO Y REALIDAD URBANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA (1939-1989)

### RESUMEN

Las relaciones entre el urbanismo y la ordenación del crecimiento de la ciudad y la realidad urbana de cada momento ofrecen interesantes reflexiones sobre el modelo de ciudad al que se aspira. En este artículo, se repasa la historia del planeamiento de la ciudad de València en los últimos cincuenta años, así como los datos más significativos de su crecimiento demográfico y urbano. Adoptando una perspectiva general, hemos dejado los análisis más detallados para futuras investigaciones y nos hemos centrado en los aspectos más relevantes para poder ofrecer una visión genérica de este período desde un punto de vista estructural.

### SUMMARY

The relationship between urban planification and urban growth offers very interesting conclusions about the city model. In this article, we have studied the history of urban planning in Valencia city during the last fifty years and the most important urban and demographic features. We have adopted a global perspective without more detailed analysis because a generic and structural view of this period was preferred.

### 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende poner en relación las propuestas de ordenación formuladas para la comarca de l'Horta, en general, y la ciudad de València, en particular, y el desarrollo urbano real, en un período que abarca desde 1939 hasta finales de la década de los ochenta. Analizaremos, pues, los principales documentos de planeamiento aprobados en este dilatado período y los pondremos en relación con la realidad del desarrollo urbano, prestando especial aten-

---

\* Departament d'Urbanisme, Universitat Politècnica de València

\*\* Departament de Geografia, Universitat de València

ción a la evolución demográfica y a la ocupación del suelo, como variables reveladoras de los procesos de urbanización de la comarca. Quedan fuera otros aspectos ciertamente significativos: de una parte, el análisis de la localización de las actividades económicas o la caracterización social de la comarca, p.e., y de otra, el planeamiento morfológico o las distintas políticas sectoriales, entre las que destacarían indudablemente las del transporte y la movilidad. Pero por razones de economía de medios y espacio, vamos a centrar nuestro análisis en el planeamiento estructural y la estructura demográfica espacial, quedando abierta la posibilidad de continuar en posteriores estudios con las líneas apuntadas.

## 2. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ANTES DE LA GUERRA CIVIL

Aunque podemos considerar el derribo de las murallas, ocurrido en 1865, como el pistoletazo de salida de los procesos de transformación y expansión urbana que en aproximadamente un siglo van a convertir una ciudad típicamente pre-industrial en otra, no menos típicamente moderna, las propuestas y actuaciones, los planes y proyectos, que guían estos procesos seguirán una evolución asincrónica respecto a la realidad que pretenden regular, de modo que, desde los parámetros de la teoría urbanística, podríamos afirmar que el planeamiento propiamente dicho no comienza hasta 1946.

Antes habían existido tanto los planes que regían la expansión (los diversos planes de Ensanche, siempre planteados sobre el modelo de manzana cerrada y viario ortogonalizado) como los que regulaban las transformaciones internas (los planes de Reforma Interior, en general caracterizados por el empleo dominante de la técnica de las aperturas viarias, con justificaciones higienistas y/o circulatorias), pero no puede decirse que fueran planes urbanísticos estructurales en el sentido moderno.

Es indudable que, aunque a lo largo del siglo XIX se sientan las bases y se inician las transformaciones hacia una ciudad –y área metropolitana– moderna, con excepción del Ensanche, después de la Guerra Civil de 1936, la ciudad de València era una urbe apenas transformada en sentido moderno. Como ha sido reiteradamente señalado, 1939 marca el punto inicial de profundas transformaciones urbanísticas (GAJA, 1988:2), que acabarán por hacer de esta ciudad una moderna urbe.

## 3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO

Como consecuencia de los cambios políticos e institucionales derivados del resultado de la Guerra Civil, los órganos de decisión urbanística, entre otros, se van trasladar a la capital del Estado. Ni siquiera una administración sumisa y sometida, como lo era la municipal de entonces, ofrecía suficientes garantías, y la institucionalización del planeamiento urbanístico, que se produce después de 1939, tendrá un marcado carácter centralista. Son los órganos de la Adminis-

tración Central quienes asumen competencias en materia de urbanismo, hecho que no debe olvidarse a la hora de comprender muchas de las características del planeamiento formulado en esta etapa.

En este momento autárquico, que durará por lo menos hasta 1959, y desde posiciones declaradamente centralizadoras, se reorganiza la actividad urbanística, que hasta entonces se había movido en el estrecho marco legislativo establecido por el Estatuto Municipal de 1924, sentándose las bases, tanto legales (aprobación de la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en 1956), como administrativas (creación de la Dirección General de Arquitectura, con la Comisión Central de Ordenación Urbana, ya en 1938, y posteriormente, en 1949 de la Dirección General de Urbanismo; a nivel local por Decreto de 4 de marzo de 1944, se crea la Comisión Superior de Ordenación de la provincia (sic) de València) y, en cierto modo, también teóricas o doctrinales, que encuadrarán el posterior desarrollo urbano.

Es, pues, una etapa fundacional, que culmina a finales de los cincuenta con tres hitos: el Congreso Nacional de Urbanismo (en el orden doctrinal), la aprobación de la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación del Suelo en 1956 (en el orden legislativo) y la constitución del Ministerio de la Vivienda en 1957, específicamente encargado de la dirección de la política urbanística (en el orden administrativo) (COPUT, 1986:24).

La Ley del Suelo de 1956, que regulará todo el crecimiento urbano de los sesenta, es técnicamente una ley excelente, adelantada a los problemas urbanos que se darán posteriormente en el Estado español, fundacional para el moderno urbanismo español. A pesar de los errores, que indudablemente contiene, y de las críticas que ha recibido, todo el planeamiento urbanístico español debe analizarse desde la perspectiva de sus determinaciones, por más que gran parte del desarrollo urbano real, se haya realizado fuera del marco legal establecido, pero es esta una materia que escapa al objetivo de este artículo.

No obstante, debe señalarse que si bien es ésta una etapa fundacional, considerando la magnitud de los desarrollos urbanos, el período que media entre 1939 y 1957, conocido como autárquico, es, sin duda, el de menor crecimiento, en cifras absolutas. De hecho la década de los cuarenta no puede sino ser calificada como de etapa de estancamiento. Será a partir de los años 50, cuando comience de verdad el «boom» urbano, pero en conjunto, e incluyendo el período autárquico, entre 1944 y 1985 se va a producir un espectacular crecimiento urbano que doblará el área urbanizada. Una extendida opinión, prácticamente dominante, ha dado en describirlo por medio de la imagen de la «mancha de aceite»;<sup>1</sup> creemos, sin embargo, que, al menos en la ciudad de València, esta imagen no se ajusta bien a la realidad que quedaría mejor descrita si habláramos de crecimiento tentacular, como posteriormente podremos comprobar.

---

1. Esta la opinión la sustentan, p.e., Ramírez y Dolç (1992:11): «Desde principios de siglo la ciudad ha realizado un crecimiento por todo su perímetro en «mancha de aceite», sin apenas distinción de intensidades, reforzando sin cesar un modelo urbano concéntrico».

#### 4. LA VALENCIA DE LOS CUARENTA. SITUACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

La València del año 1946 –año de aprobación del Plan General de la ciudad y de su «Cintura»–, comenzaba a experimentar un crecimiento demográfico no conocido en etapas inmediatamente anteriores. La baja natalidad y la alta mortalidad producida por la Guerra Civil (1936-1939), sumió a la capital valenciana en un período de decrecimiento vegetativo apreciable en todo el período 1936-42. Es a partir del año 1944, cuando la tasa de natalidad experimenta un aumento significativo (en ese año, se sitúa en un 15.26 por mil), mientras la tasa de mortalidad desciende, por primera vez, la barrera del 12 por mil. El resultado es un momento de crecimiento demográfico moderado, pero constante, que se hará más evidente en quinquenios posteriores.

Según las rectificaciones padronales, en 1946, València contaba con 511.778 habitantes de hecho. Esta elevada cifra –en 1930, el censo daba una población de 320.195 vecinos y de 450.756 en 1940–, ha sido ampliamente discutida, por lo que debemos considerar que, como señala Pérez Puchal (1978: 138), los resultados de los censos de 1940 y 1950 se encuentran «inflados». La razón fundamental de este hecho debe buscarse en dos causas: las inscripciones masivas en la capital de personas de zonas rurales, para así recibir un racionamiento (que era más abundante en las áreas urbanas) y el deseo de las autoridades municipales de incrementar artificialmente la importancia de la ciudad.

Sea de una u otra manera, es evidente que la ciudad empezaba a recobrar el pulso perdido durante la Guerra Civil. Cuando comienzan los años 40, el 7 % del total de la población activa de València se dedicaba a las labores agrícolas, mientras un 49.2 % trabajaba en el sector industrial y un 43 % (lo que equivale a unas 69.000 personas) lo hacía en los servicios. Esta estructura económica refleja una ciudad que, en esa época, y siguiendo un proceso ya estudiado por Teixidor (1976), había dejado de ser una urbe agraria (recordemos que, en el año 1900, todavía un 43 % de los activos de la capital trabajaban en el sector primario), para convertirse en una ciudad industrial, apuntando ya su futura vocación terciaria. La cifra de activos industriales –la más alta del siglo en la ciudad–, es una peculiaridad que, como ha señalado Teixidor, escapa a la tónica general del país y que debe relacionarse con el tipo de industria dominante en la ciudad: Madera y Papel (29.7 % de las empresas censadas), Metalurgia (26.7 %) y Alimentación (14.2 %) (TEIXIDOR, 1976:187).

Pese a la importancia del sector industrial y la caída del empleo agrícola, hay que esperar hasta el período que media entre 1950 y 1960 para que la ciudad de València se oriente, de una manera decidida y sin las distorsiones propias de la post-guerra, hacia una economía plenamente terciaria. No casualmente, en 1950, la población agrícola había aumentado ligeramente (hasta un 10.9 %), debido a la necesidad de producir alimentos en un período de carestía y a la rentabilidad del mercado negro, pero por primera vez, el sector servicios superaba ampliamente al industrial (48.8 % contra 36.9 %, respectivamente). A partir de ese momento, los cambios estructurales en la economía de la capital valenciana se acentuaron y su especialización en los servicios no cesó.

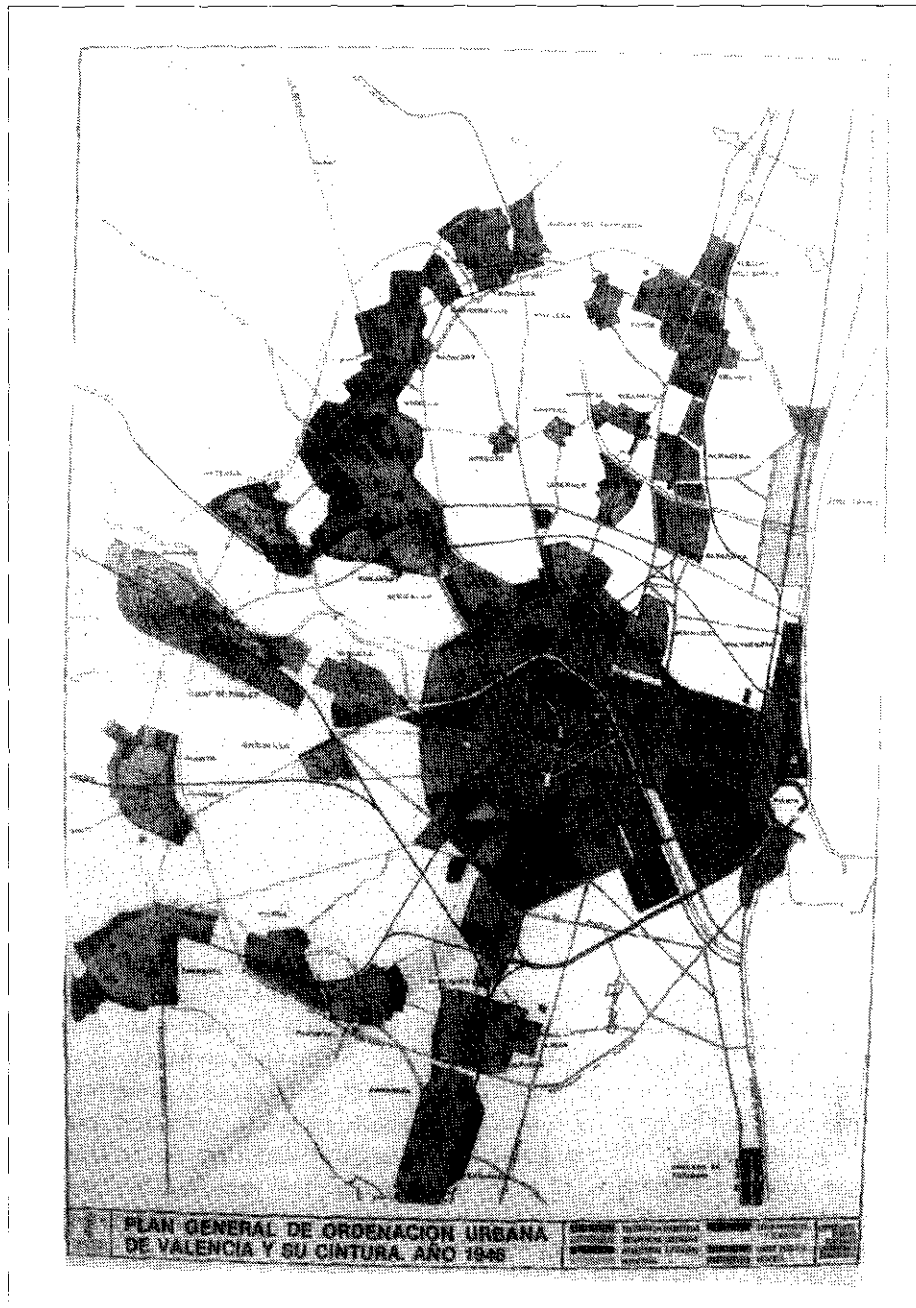


Fig. 1. Plan General de Valencia. 1946

### *El Plan General de Ordenación de València y su Cintura de 1946*

Como ya se ha señalado, a principios de la década de los 40, en la ciudad de València no había más planeamiento de conjunto que el Plan de Ensanche redactado por el arquitecto Francisco Mora en 1929. Su voluntad morfológica, contradicha por un reducido nivel de definición, lo hacían poco apto para regular el desarrollo urbanístico de la ciudad, y menos todavía del incipiente ámbito metropolitano.

La Comisión Superior de Ordenación de la provincia, creada en 1944, tuvo como encargo inicial la formulación de un plan de ámbito provincial, pero finalmente, y parece ser que por razones de urgencia (FERRER, 1988:1), éste documento, del que llegaron a redactarse los estudios previos e informativos, no fue tramitado. Sin embargo, los trabajos, que estaban bastante avanzados, sobre todo en lo tocante a la ciudad de València, fueron utilizados en la rápida redacción de un Plan General de Ordenación Urbana que se aprobará el 18 de diciembre de 1946. Dicho plan afectaba a 30 de los 34 municipios que conforman la comarca, abarcando una población de 622.000 habitantes, que desde entonces fueron incorporados a una estructura administrativa pensada y puesta al servicio de la ciudad central. Este plan, el primero de ámbito comarcal, se formula, siguiendo el modelo del plan de Madrid (1944) y Bilbao (1946), sin que exista un marco normativo general, aprobándose por medio de una ley específica, que contiene, si bien de forma embrionaria, las regulaciones de la posterior Ley del Suelo de 1956.

A principios del siglo XIX el crecimiento urbano había alcanzado ya los municipios de lo que podríamos identificar como primera corona metropolitana, a los que había englobado y fagocitado administrativamente. No puede, por tanto, extrañar que sea ésta la escala que se adopte para la redacción de un plan metropolitano, aunque en realidad el fenómeno metropolitano, en sentido estricto, no se desarrollará en València hasta mediados de los años 60, y ello «de forma tardía y acelerada con respecto al resto de Europa» (COPUT, 1986:20)

En el orden administrativo, a lo largo de este período autárquico se va a mantener un constante enfrentamiento entre el Ayuntamiento de València y la Corporación Administrativa «Gran Valencia», creada formalmente en 1949, sobre el precedente de la Comisión de la «Gran Valencia» que funcionó desde 1947, en la disputa por la competencia de la redacción del planeamiento. Esta situación ha sido origen de la confusión reinante respecto a los documentos válidos en este período. En la práctica ambos organismos formularon simultáneamente planes y proyectos sobre los mismos ámbitos, siendo difícil, en ocasiones saber cual fue el finalmente aprobado, o si se tratan de meros estudios o borradores previos no tramitados.

La Corporación Administrativa «Gran Valencia» tenía, sobre el papel, grandes atribuciones urbanísticas, pero la falta de medios materiales y técnicos, junto a la oposición de los Ayuntamientos de la comarca, que cuestionaban su conformación antidemocrática, no representativa y puesta al servicio de la ciu-

dad, condujo a su total desprestigio e inactividad, siendo finalmente disuelta en 1983 cuando ya hacía años que era un «cadáver insepulto».

#### *Fundamentación doctrinal y modelo urbanístico del PGOU de 1946*

Más allá de las proclamas y de la encendida verborrea rupturista con que la Dictadura adorna su política urbanística, un análisis de las referencias doctrinales y teóricas que sustentan el planeamiento de esta etapa, revela una innegable continuidad y sintonía con las teorías urbanísticas contemporáneas. El barniz tradicionalista y las declaraciones acerca de la «Ciudad Falangista» no puede ocultar la utilización de los modelos doctrinales vigentes en la Europa de entonces.<sup>2</sup> Hay, no cabe duda, una eliminación de los elementos más simbólicamente progresistas del Movimiento Moderno y un énfasis en los aspectos más queridos del Régimen (la insistencia en la organicidad de la ciudad, el empleo, abusivo, de los referentes formales tradicionales,...), pero por debajo de la anécdota la utilización de los modelos urbanísticos vigentes en el resto de Europa es innegable.

Destaca especialmente el recurso a las formulaciones organicistas del planeamiento, cuyo paradigma es el Plan de Abercrombie para Londres (1944), y directamente relacionado con él, las constantes referencias a las Unidades Vecinales.

Los Planes de este período son planes relativamente modestos, con crecimientos contenidos, con una imagen entre tradicionalista y «naïf» de la realidad urbana, lejos de las estrategias desarrollistas y tecnocráticas de sus sucesores de la IIª generación. A esta caracterización responde fielmente el de l'Horta de 1946.

El Plan General de «Valencia y su cintura» (prácticamente la actual comarca de l'Horta) proponía un modelo de crecimiento radioconcéntrico, ingenuamente respetuoso con el medio agrícola circundante, aunque esta favorable y extendida opinión no es compartida por algunos autores (RAMÍREZ y DOLÇ, 1992:10), quienes señalan que el tratamiento aparentemente respetuoso de la huerta escondía su consideración como reserva de suelo (en aquel momento innecesaria) para el desarrollo urbano. El plan de 1946 realmente recoge y refuerza el modelo espacial existente, producido por lenta sedimentación a lo largo de siglos, aunque contiene propuestas novedosas, p.e. la de crecimiento hacia el secano, que modifican lo que podríamos considerar tendencias «espon-táneas», pero que serán más tarde abandonadas al aprobarse el plan de 1966.

Como un aspecto destacable cabe reseñar que en el plan del 46 todos los núcleos urbanos son tratados de forma similar, formulándose propuestas de crecimiento, más o menos, proporcionado a lo largo de todo cada perímetro, junto a zonificaciones elementales lo que en opinión de Ramírez y Dolç (1992: 10): «lleva al absurdo de incluir en cada municipio una muestra de cada una de ellas».

2. El hecho ha sido rigurosamente estudiado por Terán (1978), así como por Ureña (1979).

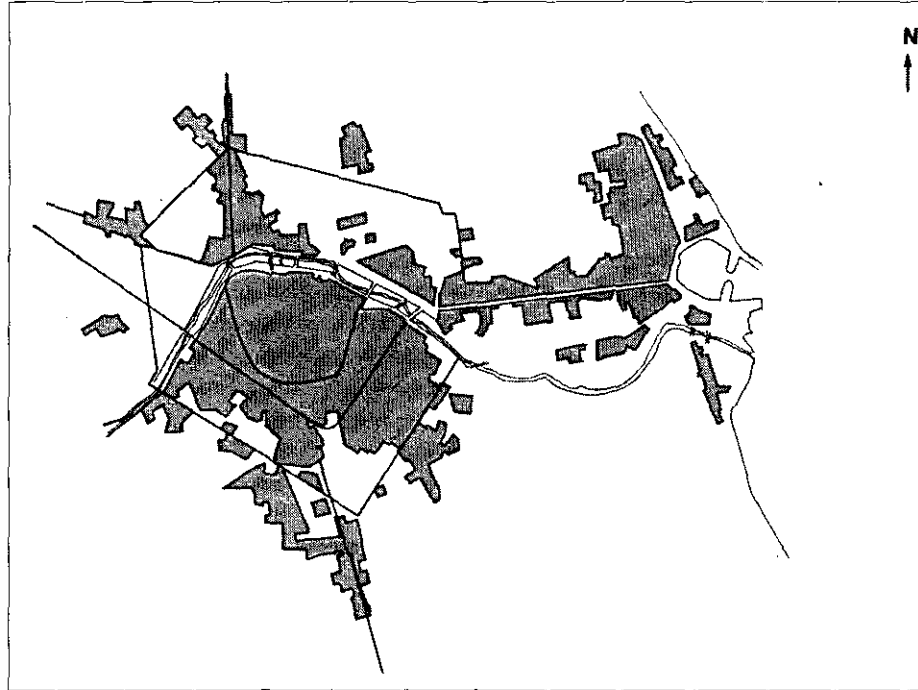


Fig. 2. La Valencia de 1946, según Olmos (1988)

#### *El modelo de ocupación del suelo en el Plan de 1946*

Todas estas formulaciones urbanísticas se efectuaron sobre una ocupación del suelo que, a principios de la década de los 40, se podía resumir en los siguientes rasgos:

- a) Importancia, dentro del espacio urbanizado, del núcleo central-histórico de la ciudad y escaso peso de la periferia.
- b) Diferencia en la ocupación del suelo dentro del espacio delimitado por Trànsits.
- c) Apreciables variaciones en el comportamiento demográfico en el interior del espacio urbano

Vamos a ver con más detalle los dos primeros fenómenos, pues son los que van a determinar el futuro comportamiento de la estructura urbana de la capital de los años 40 y de décadas posteriores.

Por lo que respecta a la ocupación del suelo, las más de 13.000 hectáreas del término municipal estaban desigualmente ocupadas. El espacio urbano realmente ocupado por las vías de comunicación y por la urbanización, era prácticamente el actual núcleo central de la ciudad: el casco histórico y los ensanches



de 1887 y 1907. Tan sólo esta zona central representaba el 54 % (960 ha) del espacio urbano consolidado de València. El resto se repartía de la siguiente forma: el 12 % (115 ha) pertenecía a los espacios urbanizados del norte del río (barrios de Sagunt, Marxalenes, Els Orriols, etc) y el restante 34 % (330 ha) correspondía a las barriadas marítimas de El Grau y El Cabanyal-Canyamelar, unidas a la ciudad por una avenida del Puerto cuyos márgenes se hallaban prácticamente urbanizados en su totalidad.

Además de estas grandes zonas urbanas, algunos núcleos preexistentes habían sido ya absorbidos por la expansión de la capital, como por ejemplo Patraix, Montolivet,... En la margen derecha del río, al norte del cauce, tan sólo aparecían algunos barrios urbanos consolidados y tradicionales, como el que vertebraba la calle Sagunt y el inicio de la carretera de Barcelona (actual avenida de la Constitució) y el de Marxalenes, sobre el eje del camí de Burjassot.

Del mismo modo, desde el punto de vista demográfico, la importancia del núcleo central de la ciudad (recordemos, centro histórico y ensanches de finales del XIX y principios del XX) era constatable, muy por encima de otras zonas urbanizadas de la València de la época.

Una segunda característica de este período, es la diferencia existente entre la ocupación de ambos márgenes del Túria (un rasgo que todavía hoy se mantiene). Los casi doce kilómetros cuadrados que encerraba la circunvalación del Camí de Trànsits (proyectada por Mora en 1912), no se hallaban igualmente urbanizados. De las 1.100 hectáreas que englobaba aquel hexágono, tan sólo la mitad de su superficie estaba ocupada a mediados de la década de los 40 y las áreas urbanizadas eran más abundantes entre el Túria y el Camí de Trànsits por el sur que entre el río y el mismo Trànsits por el norte. Efectivamente, el Camí de Trànsits marcaba el límite del espacio urbanizado por el sur, pero por el norte discurría todavía a través de grandes espacios de huerta, comunicando núcleos diseminados (Benimaclet, Els Orriols, Benicalap, Campanar).

Por aquel momento el grueso de la población del municipio habitaba dentro del Camí de Trànsits: en 1940, un 90.8 % de los habitantes censados -lo que equivale a 409.670 personas-, vivían en esta área urbana, mientras el resto se distribuía por su término municipal, en pequeños núcleos de población, algunos de ellos, todavía con evidentes rasgos rurales. Fuera de Trànsits, a diferencia del espacio interior, era la zona norte -con ligera diferencia, eso sí-, la más poblada: la margen derecha del Túria concentraba 21.507 habitantes, destacando por su entidad: Benimàmet (6.717 vecinos), Benimaclet (5.241), Campanar (4.248) y, a mayor distancia, Massarrojos (1.391), Carpesa (932) y Benifaraig (834). En la zona sur del municipio -margen izquierda del río-, las diversas entidades de población existentes reunían 19.399 habitantes, sobresaliendo: La Font de Sant Lluís (3.954), Castellar (3.303), Pinedo (2.975), Natzaret (2.958) y La Punta (1.470).

Fuera del municipio, una serie de núcleos rurales y semi-urbanos componían la futura área metropolitana. Excluyendo el de la capital, los restantes municipios contaban, en 1940, con 170.767 habitantes, -lo que suponía el 27.5 % de

la población de la comarca de l'Horta-. En 1940, los pueblos más importantes eran Torrent (13.586 habitantes), Burjassot (11.235) y Catarroja (10.437), únicos en sobrepasar la cifra de 10.000 vecinos. Tras ellos, Manises (7.711), Alboraiá (6.749), Silla (6.639), Mislata (6.638) y Picassent (6.007).

La tercera característica de la ciudad en los años 40 es una apreciable variación en el comportamiento demográfico del espacio ya urbanizado y consolidado. El proceso de despoblación del centro y de los espacios urbanizados a finales del siglo XIX y principios del XX era ya evidente en esos momentos, en una dinámica negativa que, por cierto, no ha cesado hasta la actualidad. En cambio, otros distritos crecían de forma significativa.

En aquel momento, los grandes ejes de tráfico y ferrocarril de València articulaban el crecimiento de su espacio construido. La carretera a Barcelona, por el norte, y el Camí Real de Madrid (en aquel entonces, Camino Nacional de Cádiz y Gibraltar y después N-340 a Albacete), por el sur eran las principales vías de comunicación terrestre, además de las líneas de ferrocarril de RENFE, con las líneas de Utiel, Llíria, Tarragona y Almansa y las líneas locales de Vilanova de Castelló, Llíria y Bétera, Rafelbunyol, Grau y Natzaret.

En resumen, el esquema urbano sobre el que se basó la planificación urbana del municipio de la capital, ofrecía a principios de los 40 se componía principalmente de un núcleo central importante (las 515 hectáreas urbanizadas de los distritos centrales), densamente poblado, aunque con variaciones internas importantes y que apuntaba ya problemas futuros, grandes manchas urbanas al este (Poblats Marítims) y al norte (barrio de Sagunt-Marxalenes) y la existencia de numerosos núcleos poblados en la periferia urbana (Campanar, Benimaclet, La Font de Sant Lluís...), todavía separados por un suelo agrícola importante.

#### *Las principales determinaciones del Plan General de 1946*

La propuesta del plan establece una población horizonte, en 1990, de 1.250.000 habitantes para el núcleo central y 250.000 para el resto de la comarca. Estas estimaciones demográficas justifican la propuesta del plan de duplicar la superficie del nuevo suelo urbano de la ciudad.

Un simple cálculo revela el modelo de ciudad en que se pensaba. Si los nuevos 900.000 habitantes debían residir en 3.000 has, la densidad resultante debía ser de 300 habitantes por ha, es decir, suponiendo una ocupación media de 4 habitantes por vivienda, una densidad de 75 viviendas por hectárea, el máximo legal que después fijaría la Ley del Suelo y que ha producido los tejidos urbanos extremadamente densos que se dan en las ciudades del Estado. Abiertamente se formula un modelo de alta densidad, sin las imprescindibles y correlativos equipamientos.

La solución estructural propuesta es plenamente ortodoxa (radio-concéntrico y limitador del crecimiento), en la línea apuntada a finales del XIX por Howard: descentralizar el crecimiento sobre un «rosario» de municipios de la

entonces llamada cintura metropolitana, apoyada en la creación de dos ejes residenciales sobre las dos penetraciones montañosas de secano (Burjassot-Godella y Torrent) que curiosamente con el paso de los años se convertirán en receptáculo de la vivienda unifamiliar de alto standing. La propuesta considera incluso la creación de dos grandes núcleos residenciales con 150.000 habitantes en total, en la línea de las Ciudades Jardín inglesas,... hasta una trazado de Ciudad Lineal, en dirección a El Saler se incluye en el Plan.

El carácter radial del viario, auténtico esqueleto de toda estructura urbanística, refuerza aún más el modelo radioconcéntrico, y sobre él se establecen los nuevos ejes del desarrollo urbano: dos residenciales, hacia las vecinas colinas del secano (Burjassot-Godella, al NW y Torrent, al SW), y tres industriales especializados (al norte el eje textil-químico, que llega hasta El Puig; al oeste el eje de la industria metálica y ceramista de Manises-Quart de Poblet-Aldaia y al sur, el maderero Benetússer-Alfajar-Massanassa-Catarroja).

El modelo radioconcéntrico es una, pues, una opción conscientemente asumida, a la que contribuyen todas las variables estructurales que se determinan (zonificaciones, redes ferroviarias,...), como han señalado (LA ROCA i KLEIN, 1988:6):

«El plà reforçaba el model radio-concèntric existent i proposava la preservació del cinturó verd al voltant de la ciutat, descongestionant aquesta mitjançant el creixement dels nuclis de població circumdants, per a lo que es proposava l'especialització funcional dels mateixos i la millora de la comunicació entre ells, per a lo que era necessària la construcció d'una via de circumval·lació comarcal externa a la de Trànsits»

Este modelo estaba, hasta cierto punto, prefigurado por la disposición de los pueblos de la comarca y por el trazado de sus vías de comunicación, pero como señala el Ferrer (1988:3) este modelo no era viable sin una ampliación de la red viaria y ferroviaria comarcal. Así el plan propone la apertura de tres nuevas radiales, desdoblando los recorridos históricos, saturados y congestionados: Camí Reial de Castilla, Carretera de Barcelona y carretera de Alacant, a la que posteriormente se añadirá el desdoblamiento de la carretera de Burjassot. A la vez se efectúa la propuesta de desviar las pistas de Puçol, Silla, Avda. Castilla y Pista de Ademuz. Junto a ello se diseñan dos anillos de circunvalación, llamados respectivamente exterior e interior, que completan a la perfección el mencionado modelo.

### 5. LA RIADA DE 1957: LOS ORÍGENES DE LA URBANÍSTICA DESARROLLISTA. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE 1966

El 14 de octubre de 1957 se abate sobre la comarca de l'Horta una de las más intensas riadas que se recuerdan.<sup>3</sup> Inmediatamente se constituye una Comisión Técnica Especial, encargada de buscar soluciones a las catástrofes que periódicamente generaban las avenidas del Turia. Esta Comisión elabora tres alternativas, denominadas «Solución Norte» (consistente en el desvío del río por el norte y su conexión con el cauce de un barranco ya existente, el barranc del Carraixet), «Solución Centro» (basada en la construcción de una presa reguladora aguas arriba, aproximadamente en Vilamarxant) y la «Solución Sur» (que consistía en la creación de un nuevo cauce al sur de la ciudad). Tanto en la solución Norte como en la Sur, el cauce del río quedaba vacante y dejaba de funcionar como tal.

En julio de 1958 se opta por la «Solución Sur», solución estrictamente hidráulica que suponía la creación de un nuevo cauce al sur (12.692 metros de longitud, 200 de anchura y capaz de desaguar un caudal de 5.000 m<sup>3</sup>/seg). En el viejo cauce se proponía el traslado de la Estación Central (a situar en su parte final, junto al Puente del Ángel Custodio) y la construcción de una vía de tráfico rápido este-oeste, que se constituía en la pieza clave de todo un nuevo sistema viario de rango metropolitano. Esta determinación va a ser el origen de un conflicto urbano y social que se prolongará hasta que, a mediados de los ochenta en el viejo cauce del río, se construya un jardín.

A pesar de que «Solución Sur» era inicialmente sólo un proyecto hidráulico, bien pronto resultó evidente que las modificaciones que introducía en la estructura urbanística hacían inevitable la revisión de todo el planeamiento. La Memoria del P.G.O.U. redactado como consecuencia, y aprobado definitivamente en 1966, lo señalaba claramente:

«el desvío del río Turia lleva consigo una modificación muy importante de la estructura de la ciudad (...) la solución hidráulica aprobada permite la creación de una vía sensiblemente Este-Oeste que atraviesa la ciudad, (...) de tráfico rápido (...) posibilidad magnífica y que no estaba resuelta debidamente con anterioridad. El antiguo cauce (...) se transformará en la vía mencionada...»<sup>4</sup>

3. El Túria es un típico río de régimen mediterráneo. Bajo una apariencia inofensiva de río languideciente se esconde un peligroso, aunque previsible, elemento natural. Con un caudal de 14,5 m<sup>3</sup>/seg antes de su llegada a la comarca de l'Horta, el 14 de octubre de 1957, su volumen se disparaba con motivo de las lluvias de otoño, llegándose a registrar 3.700 m<sup>3</sup>/seg. La regulación de su cabecera y las presas construidas en su curso han reducido el peligro de futuras avenidas.

4. Memoria del P.G.O.U. adaptado a la Solución Sur, aprobado definitivamente en 1966.

La riada de 1957, por sus consecuencias urbanísticas, tanto reales<sup>5</sup> como de planeamiento, se conviene en un punto de no retorno en las transformaciones espaciales de la comarca de l'Horta. Conviene, sin embargo, no sobrevalorar la autonomía del planeamiento. El cambio de estrategias y políticas urbanísticas que se producirá desde principios de los sesenta no habría sido posible sin el simultáneo cambio de marco económico, del que sin duda es su consecuencia espacial.

Como resultado de la necesidad de adaptar el PGOU a las determinaciones de la «Solución Sur» se procede a redactar lo que ha sido definido como «un macroplán de infraestructura viaria e hidráulica» (RAMÍREZ y DOLÇ, 1992:10), y que para algunos autores constituye una catástrofe peor que la propia Riada: la Adaptación a la Solución Sur aprobada como Plan General en 1966 (AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 1984:8).<sup>6</sup> Las desproporcionadas determinaciones de este plan tendrán unos efectos agravados al formularse en una coyuntura de fuerte crecimiento económico que precisamente comienza con la década. Lo que se aprueba en 1966, es un plan sin programa, sin estudio económico, sin gestión «en realidad es un documento para poner suelo en el mercado inmobiliario», con las menores cargas posibles. La ciudad que en la actualidad «disfrutamos» es consecuencia directa de las determinaciones que entonces se adoptan, y cuya ejecución, además parcial, será difícil corregir en muchos años.

En dicho plan la población prevista para la ciudad de València en el año 2050 era de 1.900.000 habitantes, casi el triple de la existente en 1993. Lógicamente este imposible objetivo requería un espectacular incremento del suelo clasificado como urbano. La finalidad del plan era, pues, impulsar un crecimiento sin trabas, cuanto mayor mejor; sin ninguna otra consideración correctora, según las pautas ya señaladas por el Plan General de 1946: los ejes de penetración radiales, ahora convertidos en autopistas (la pista de Llíria, sobre el eje de Godella; la pista de Puçol, desdoblado el eje norte; la pista de Silla, paralela al eje sur, la autopista de Castilla, sobre la N-III València-Madrid, reforzando el eje oeste). La ejecución del plan ha primado de una forma absolutamente desproporcionada las vías radiales, generando graves problemas de congestión al volcar todo el tráfico sobre el núcleo central, que ha llegado a alcanzar una situación próxima al colapso.

El Plan establece, por tanto, un modelo espacial radioconcéntrico –en eso no difiere de el del 46– asumiendo la propuesta diseñada por la Jefatura regional de Obras Públicas, articulada por seis vías radiales y cinco anillos de circunvalación –dos de ellos ya existentes: el primero sobre la antigua ronda de la

5. Las obras del nuevo cauce y la toda infraestructura hidráulica finalizaron a finales de los setenta, no así la red viaria todavía incompleta. (OLMOS, 1992:3).

6. «Este nuevo plan (el de 1966) supondría (supone todavía hoy), un coste para la ciudad expresado en términos económicos, culturales y de calidad de vida, de tal magnitud que podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que fue ésta la auténtica catástrofe generada en aquella lejana (pero no olvidada) fecha de 1957» (AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 1984:8).

muralla, y el segundo formado por la ronda de Trànsits-. Esta estructura se completa con el cruce, dentro del casco urbano de la ciudad central, de la autopista de Castilla, que penetraba por el antiguo cauce del Turia, con la autopista del Mediterráneo, que tras discurrir por la playa de la Malvarrosa, «volaba» sobre el puerto para continuar hacia el sur en dirección a Alacant.

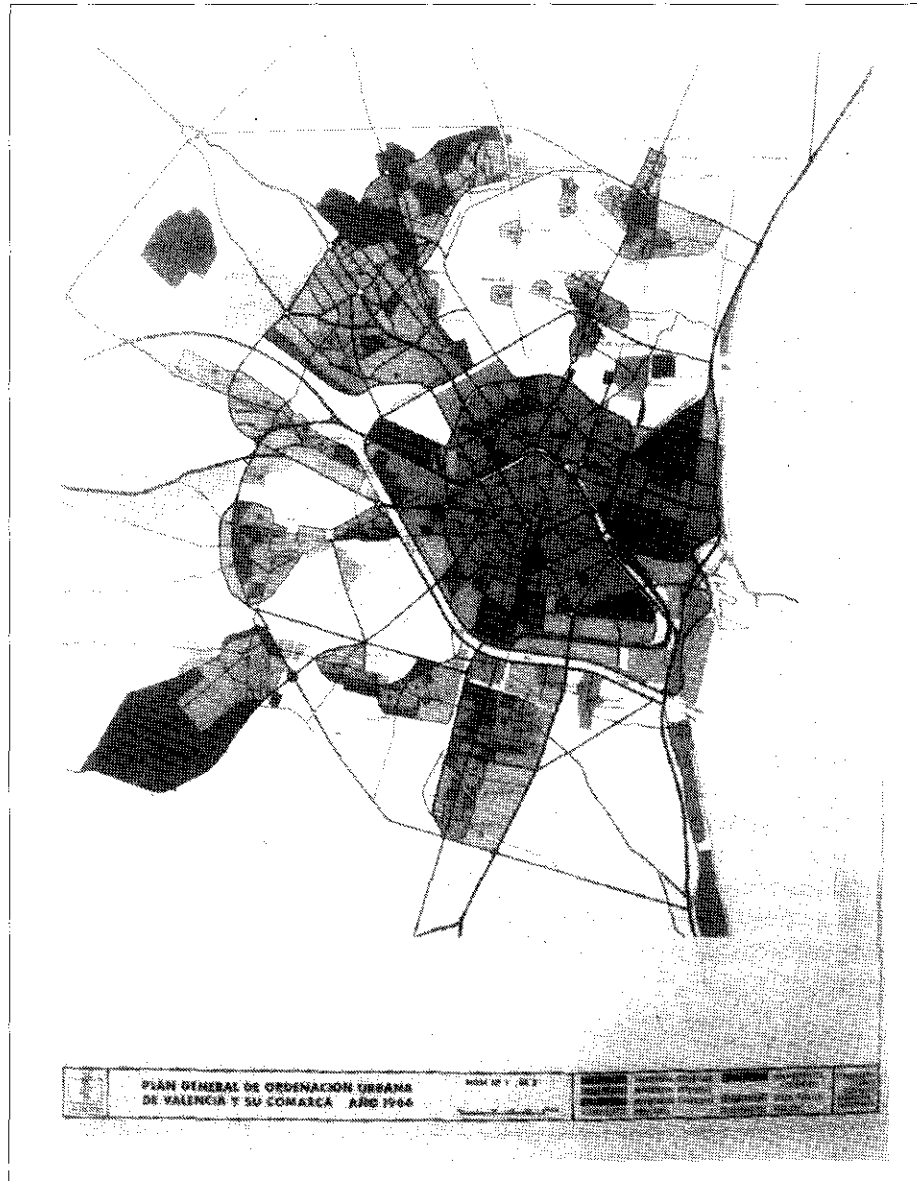


Fig. 3. Plan General de Valencia. 1966

Entre los objetivos declarados del Plan podemos destacar los siguientes:

- a) Incorporar la red viaria proyectada en los planes sectoriales previstos
- b) Limitar el crecimiento de la ciudad
- c) Crear cinco zonas para industria pesada
- d) Favorecer el crecimiento de los núcleos urbanos del secano
- e) Reforzar el carácter representativo de algunas zonas especiales, entre las que destacan el Centro Histórico, la Ciudad Universitaria, la Feria Muestrario...

Otro de los aspectos en que el plan incide de forma destacada es la ordenación de las redes ferroviarias. Aproximadamente 223 pasos ferroviarios y 5 líneas de ferrocarriles rodeaban la ciudad, formando un verdadero «Cinturón de hierro», cuya eliminación se había planteado ya desde los años cuarenta (BALLESTER, 1940:28). Frente a la importancia de las obras hidráulicas y al auge del transporte por carretera que se plasma en el complejo modelo viario, el ferrocarril resulta un tema de inferior consideración. Se eliminan una serie de estaciones, se traslada la Central, se crea un Centro de Distribución de Mercancías, pero su incidencia en la conformación del modelo urbano es escasa.

Como ya hemos señalado, la clasificación del suelo, superando ampliamente la generosa delimitación de 1946, se dispara. Esta determinación ha hecho que el plan haya sido –a posteriori– criticado por su impacto sobre el medio natural, y le haya valido el calificativo de «desarrollista».

La zonificación, por su parte, distingue nueve tipos básicos cuya enumeración –Edificación Intensiva, Edificación Abierta, Ciudad Jardín, Tolerancia Industrial, Especial, Verde, Huerta, Reserva,...– refleja una amalgama de conceptos urbanísticos -tipología edilicia, usos, dotaciones- carente de sistematización.

En unas esquemáticas Normas Urbanísticas que acompañan al plan se señalan unos coeficientes de edificabilidad, que en algunas subcategorías (Edificación Abierta) llegan a 1,5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. El proceso de densificación edilicia que se producirá en los años setenta tiene su origen y explicación en este Plan General, y será, posteriormente, confirmado por los quince Planes Parciales que en su desarrollo se formularán.

## 6. LA VALENCIA DE LOS SESENTA. SITUACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA

Es evidente que el plan que acabamos de comentar recogía, en parte, una nueva realidad demográfica y económica en la historia reciente de la ciudad de València. Efectivamente, la década de los sesenta, se inicia para la capital valenciana con una paradójica cifra: según el censo de 1960, la ciudad rebasa por muy poco el medio millón de habitantes (concretamente, 505.066), lo que significa 4.000 vecinos menos que en 1950 y casi 54.000 menos que la cantidad atribuida por la rectificación padronal de 1959. Lógicamente, y como ya comenta-

mos anteriormente, la veracidad de las cifras de población de los cuarenta y cincuenta, dejaba mucho que desear. Hasta tal punto es así, que para una década general de recuperación demográfica como la del 1950-60, la evolución de la población en València resultaba negativa.

La realidad era otra, como atestiguan otros indicadores socio-demográficos. La tasa de natalidad corregida<sup>7</sup> ya había excedido, en 1958, el 18 por mil y alcanzó, durante el período 1960-1970, el 20.6 (años 1964 y 1965), mientras la tasa de mortalidad se mantuvo en torno al 9-10 por mil, siguiendo la tónica de años anteriores. Estas cifras deben relacionarse con la conformación de València como uno de los grandes centros inmigratorios del Estado español. En 1960, los inmigrantes representaban ya un 45.6 % de la población total de la capital, porcentaje que aumentó hasta el 48.5 % en 1970 (TEIXIDOR, 1975:98). Como señalaba el padrón de 1986, el 27 % de los inmigrantes llegaron precisamente a la ciudad entre 1961 y 1970.

El resultado de todo ello fue un momento expansivo, con un crecimiento de 148.000 vecinos en los diez años de la década, al alcanzar la capital valenciana en 1970, los 653.690 habitantes. Es bien significativo que en el año 1966 –momento de la aprobación de su segundo Plan General que comentamos–, València supere por primera vez la barrera de los 600.000 habitantes, situándose concretamente en 601.414 h.

Este incremento demográfico se acompañó con una definitiva especialización de la economía urbana en el sector servicios. A principios de la década, tan sólo trabajaban en el sector primario 10.860 sujetos (un 5.5 % de la población activa), cantidad que se redujo hasta casi la mitad en tan sólo diez años: 5.690 en 1970. Con todo, este no fue el proceso más espectacular que afectó a la estructura económica de la capital valenciana. El sector terciario, que como hemos visto todavía en 1940 era minoritario respecto al industrial, sobrepasa la barrera del 50 % de activos, empleando, en 1960, a 100.059 valencianos, siendo los segmentos más importantes: el Comercio (26 %), Oficinas (23.6 %), Transporte (14.8 %) y Servicios Públicos. La importancia del sector será cada vez mayor, hasta alcanzar a finales de la década, un empleo de 128.790 sujetos, lo que representa casi el 58 % de la población activa de la capital.

Con todo, no sería justo despreciar la importancia de la industria, que todavía ocupa una buena parte del empleo de la capital y que incluso aumentó entre 1960 y 1970: del 37.5 % al 39.8 %, respectivamente (TEIXIDOR, 1974). Dentro de este sector económico, en 1969, dominaba los mismos subsectores que en 1940 (Metalurgia, Madera y Muebles y Papel y Alimentación), aunque con porcentajes de empleo diversos. Por su parte, el proceso de descentralización fabril, que ya había comenzado a producirse con anterioridad, no se desarrollará plenamente hasta 1970. De hecho, la ciudad, en ese tardío año, todavía concentraba el 54.6 % de las empresas industriales y el 53.3 % del empleo secundario metro-

---

7. Se calculan a partir de los nacidos de madre residente en la misma ciudad (PÉREZ PUCHAL, 1978:144).



politano.<sup>8</sup> Por detrás de ella, ya intuyendo su papel futuro, se situaba la subcomarca de l'Horta Oest, con un 22 % de las empresas y un 26 % del empleo del Área Metropolitana de València.

Sin duda, en 1960, la capital valenciana era una excepción en su entorno próximo, e incluso en un País Valenciano, donde el peso del sector primario todavía era importante. No debemos olvidar que, en ese mismo año, lo que entonces se definía como «Gran Valencia» era, mayoritariamente, un espacio agrícola, con un 45.2 % de los activos trabajando en este sector, por tanto sólo un 24 % empleado en los servicios y un 30.8 % en la industria (TEIXIDOR, 1976).

En resumen, a principios de los años sesenta, la ciudad se había convertido ya uno de los grandes centros terciarios de la Península, con un sector industrial potente, pero todavía aislada en un entorno metropolitano económica y paisajísticamente agrícola, aunque con incipientes desarrollos industriales. A finales de la década, el escenario habrá variado totalmente y se iniciaba una nueva etapa. En 1970, el A.M.V. reunía un 80 % de las empresas de químicas de toda la provincia de Valencia (concentrando el 93.4 % del empleo en este subsector), así como el 86 % de las de Artes Gráficas, el 73.5 % de las de Madera y Corcho, el 71 % de las empresas textiles y el 66 % de las relacionadas con el cuero, piel y calzado (JORDÁ, 1978:68)

#### *La ocupación del suelo en los años sesenta*

También desde el punto de vista del desarrollo urbano se inicia una nueva etapa. Según el Nomenclator de 1960, vivían en el área urbana estricta de la ciudad 466.577 habitantes, lo que nos da un índice de concentración en la capital del 92.4 % de los residentes en el municipio de València, cifra ya superior a la de años anteriores.

Poco a poco, los núcleos semi-rurales de las cercanías de la gran ciudad, van siendo absorbidos por el crecimiento urbano, tal y como le ocurre a Campanar o a Benimaclet. Del resto de núcleos del municipio, en 1960, destacan todavía Benimàmet (8.615 habitantes), Natzaret (5.367 h), El Castellar-Oliveral (4.869 h) y la Font de Sant Lluís (3.698 h).

Con todo, tal vez sea el hecho metropolitano el que mejor defina la década comprendida entre 1960 y 1970 en nuestra zona de estudio. El crecimiento urbano y demográfico de la ciudad se extendió con rapidez a otros núcleos de l'Horta. Sin duda, este período puede considerarse como el de la creación efectiva del Área Metropolitana de València. Como señala Mateu (1978:85) el proceso de cambio y transformación fue doble: por una parte, la urbe valentina incrementó y desarrolló su función como centro de servicios y coordinador de toda el área y, al mismo tiempo, propició la descentralización de actividades, especialmente industriales, y la promoción de nuevas inversiones en los núcleos

8. Tan sólo seis años más tarde, concretamente en 1976, este porcentaje de empleo ya había descendido diez puntos, hasta situarse en un 43.5 % (JORDÁ, 1978:76).

periféricos. A su vez, estos mismos núcleos experimentaron transformaciones espectaculares, atrayendo población inmigrante y desarrollando unas actividades no-agrarias en consonancia con la etapa económica que se vivía. En conclusión: se produce la conformación del entramado metropolitano, con cambios funcionales, paisajísticos y demográficos desconocidos hasta el momento. Los años sesenta representaron un momento de desarrollo poblacional tal que, si a principios de la década, los municipios del área metropolitana (excepto el de València) contaban con un 33.8 % de la población total del A.M.V., en tan sólo diez años, llegaron a ser el 38.1 %.

El crecimiento de la corona metropolitana fue, ciertamente, importante. Como hemos visto, a principios de la década de los 40, tan sólo tres núcleos de la comarca superaban los 10.000 vecinos. En 1960 eran ya siete los que lo hacían, y en 1970, el grupo de núcleos periféricos con más de 10.000 habitantes era ya de dieciséis, destacando ciertos pueblos por su «explosión» demográfica: Alfafar (aumento del 198 % entre 1960 y 1970), Paiporta (177 %) o Alaquàs (142 %). Así se explica que, determinadas zonas de la comarca duplicasen su densidad residencial: l'Horta Oest pasó de contar en 1960 con una ratio de 809.5 habitantes por km<sup>2</sup> a 1.633.6 hab/km<sup>2</sup> en 1970 y l'Horta Sud, de 374 hab/km<sup>2</sup> en 1960 a 674 hab/km<sup>2</sup> en 1970.



Fig. 4. La Valencia de 1960, según Olmos (1988)

Ya hemos visto en el apartado anterior que la industrialización y la urbanización fueron los motores del crecimiento del A.M.V. No es sorprendente por ello que fuera l'Horta Oest la zona que experimentó una mayor progresión demográfica en la década, con tasas de crecimiento anual acumulado del 5.1 %, por encima del resto de zonas de la comarca: l'Horta Sud (4.3 %) y l'Horta Nord (2.9 %). Significativamente, la ciudad obtuvo la menor tasa de incremento de toda el A.M.V., con un 2.6 % anual.

Por último, y relacionado con la nueva «ideología» urbana que ya hemos comentado, vale la pena introducir un breve comentario respecto a la generalización de un nuevo factor de alteración de la vida urbana: el automóvil. En 1966, justamente en el año de aprobación del nuevo planeamiento para València, las principales vías de comunicación y tráfico reproducían la estructura urbana de la ciudad con gran claridad (LÓPEZ GÓMEZ, 1971). Así, la Ronda contaba con intensidades medias diarias de 5.000 a 8.000 vehículos, llegando a los 10.000 en la calle Xàtiva y a los 12.500 en la, entonces, plaza del Caudillo. Los ejes que confluyen en ella, como la calle Sant Vicent (15.000 vehículos) y Russafa (9.000), también tenían un importante tráfico.

Sin embargo, eran las Grandes Vías, las que sufrían la mayor congestión de la ciudad, aumentada sin duda desde la apertura del túnel que las une en julio de 1962: Gran Vía Marqués del Túria acogía una media de 19.600 vehículos, que se incrementaba hasta 23.000 en el túnel de Germanías. Sobre pasado éste, las restantes Grandes Vías contaban con un tránsito menor, de unos 9.000-13.000 vehículos, debido, sobre todo a la presencia de vías alternativas de entrada y salida de la ciudad. Como señala López Gómez (1971:8, nota 8), gran parte del tráfico canalizado por estas vías, ya provenía de los accesos de Madrid, Barcelona y del entorno metropolitano más próximo. En 1963, 6.000 vehículos en Marqués del Turia correspondían a este tipo de tráfico, 10.000 en Fernando el Católico y 14.000 en la avenida del Cid. Por su parte, Trànsits jugaba todavía un papel secundario en el tráfico urbano, pues no sobrepasaba los 16.500 vehículos en su tramo más congestionado (av.Peris y Valero).

Por último, los accesos a la ciudad comenzaban también a reflejar la estructura metropolitana de València y su comarca, destacando, por su mayor tránsito, los ejes que conectaban con el oeste y sur del A.M.V.. Así, en 1966, el tráfico más intenso se producía por los accesos de Madrid (Pintor Benedito-Cid) (20.000 vehículos), de Alicante (actual de Ausiàs March) (14.000), y nuevo de Barcelona (12.600). Además, otras vías, utilizadas prácticamente para el tránsito comarcal, eran la del Camí Reial de Madrid (comunicación con la zona sur del A.M.V.) (14.000), de Mislata-Manises (13.000), de Burjassot-Godella (10.000), de Ademuz (7.000) y antigua carretera de Barcelona (5.700).

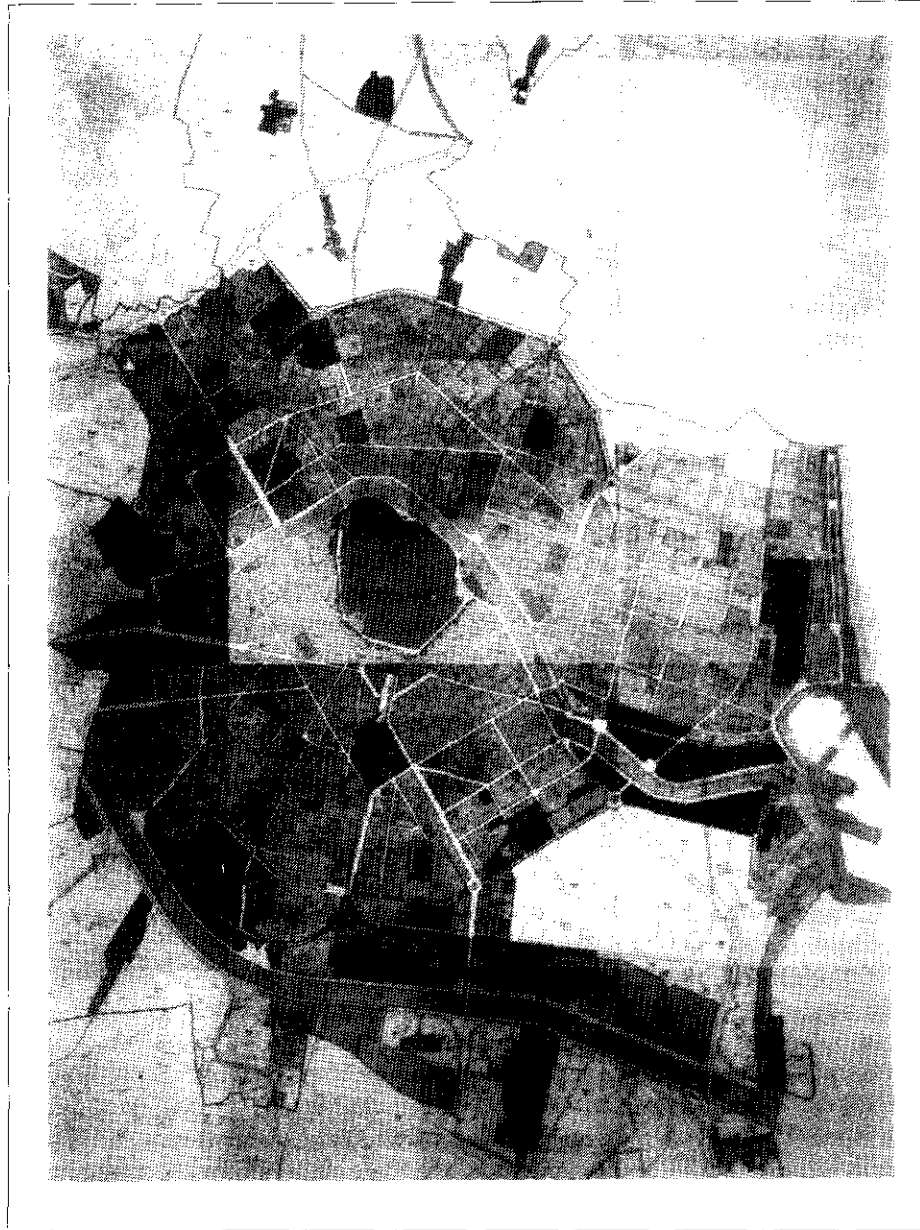


Fig. 5. Plan General de Valencia. 1989

## 7. CAMBIO DE RÉGIMEN, TRANSICIÓN Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La magnitud del crecimiento urbano que entre 1944 y 1985 tuvo lugar en las ciudades del Estado, quizás nos pase desapercibido, viviendo en ellas día a día. Baste decir, p.e. que la ciudad de València dobla en ese período la superficie urbana, y eso teniendo en cuenta que a partir de 1973-75, coincidiendo con la crisis económica y la inestabilidad institucional derivada de la transición política, el crecimiento demográfico se frena considerablemente. Este hecho quizás explique, junto a la insostenible situación de densificación y subequipamiento de las ciudades del Estado, las excesivas expectativas que se depositaron en el planeamiento como motor de las transformaciones urbanas. El tiempo se ha encargado de rebajar estas expectativas, y de demostrar la terrible inercia al cambio que presentan los fenómenos urbanos, y lo irreversibles que a menudo son.

En este contexto, ilusionado, y algo ilusorio, en lo que a las intervenciones urbanísticas hace referencia, se celebran en 1979 las primeras elecciones municipales democráticas, con clara ventaja de las fuerzas de izquierda en las grandes ciudades.

A pesar de que desde 1979 existía un Ayuntamiento democráticamente constituido,<sup>9</sup> hasta 1984 no se inicia formalmente la revisión del Plan General, aunque en cierto modo la información urbanística encargada por la Corporación Administrativa «Gran Valencia» en 1983 puede ser considerado un primer paso en esa dirección (COPUT, 1986:7), y de hecho, este documento fue tramitado como «Información Urbanística previa a la Adaptación y Revisión del Plan General de Valencia y su Comarca». Sin embargo, esta iniciativa decaerá al ser finalmente disuelta la Corporación Administrativa «Gran Valencia», y optarse, en consecuencia, por no revisar el Plan Comarcal y acometer en su lugar revisiones municipales. En estos cinco años, no obstante, la labor urbanística fue muy intensa, aunque las voces críticas han señalado su carácter poco coordinado y de emergencia.

En el período que media hasta 1984 (previa modificación del Plan General a fin de permitir la introducción de modificaciones en el planeamiento parcial), se van a acometer una serie de operaciones que tienen por común objetivo la introducción urgente de mejoras en barrios de la periferia donde los estudios llevados a cabo detectaban una situación urbanística insostenible<sup>10</sup> (operaciones por lo general centradas en la inclusión de equipamientos escolares, sociales y zonas verdes) o la preservación de espacios naturales o urbanos gravemente amenazados por procesos urbanísticos (El Saler, el viejo cauce del río Túria o la Ciutat Vella). Ambas intervenciones se instrumentan a través de la formulación de Planes Especiales.

9. Gobernado por la coalición del Partit Socialista del País Valencià-PSOE y el Partit Comunista del País Valencià.

10. Se analizaron 56 barrios periféricos, presuntamente ordenados por medio de 40 Planes Parciales, la mayoría redactados en base a la Ley del Suelo de 1956. Para los peor dotados se redactaron los Planes Especiales aprobados antes de la revisión del PGOU (LA ROCA i KLEIN, 1988:12).

En cierto modo, se va a producir, en el ámbito estricto de la ciudad de València, una especie de revisión por partes (las más urgentes) del planeamiento general antes de que se abra la revisión. Estas iniciativas se materializan en el llamado PAM (Programa de Actuación Municipal), que incluye tanto un Programa de Intervención en la Periferia Urbana, desarrollado a través de Planes Especiales de Reforma Interior, como los cinco Planes Especiales de Protección de la Ciutat Vella, o sus homólogos de El Saler o el viejo cauce.

En octubre de 1981, a la vista del incumplimiento generalizado de la obligación de adaptación a la Ley del Suelo de 1976, se dicta un decreto que permite una suerte de adaptación automática, abriendo la posibilidad de modificar el planeamiento parcial y las calificaciones sin necesidad de revisar formalmente el Plan General. Como consecuencia se redacta, y aprueba, un Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano. Este documento prefigura muchas de las determinaciones del posterior PGOU, reduciendo el suelo clasificado como Urbano, y especialmente el que podríamos asimilar al Urbanizable Programado.

En 1982 se acuerda formalmente acometer la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, optando por abandonar el ámbito metropolitano, hasta entonces vigente, y su sustitución por planes municipales. Finalmente en 1983, como ya hemos mencionado, se disuelve la Corporación Administrativa «Gran Valencia», y se crea en su lugar el Consell Metropolità de l'Horta, entidad dotada de muy escasas competencias. Desde entonces el planeamiento vuelve a ser (al menos en teoría) competencia estrictamente municipal, con la única condición de ajustarse a las Normas de Coordinación del Área Metropolitana, que apenas contienen determinaciones espaciales, siendo sólo obligatorias las reservas viarias y algunos equipamientos.

Con esta decisión, insoslayable dado su carácter centralista y antidemocrático, sin embargo «se desvanece el hipotético modelo comarcal», mientras que «la conurbación es ya un hecho que amenaza con extenderse a lo largo y ancho de gran parte de la comarca.» (RAMÍREZ y DOLÇ, 1992:11). La desaparición del planeamiento comarcal es, sin duda, la asignatura pendiente –y urgente– del urbanismo en l'Horta, y máxime si tenemos en cuenta que ello ha conducido a un predominio indiscriminado de las actuaciones sectoriales, que carecen de toda lógica de conjunto (OLMOS, 1992:6).

#### *La revisión del Plan General de Ordenación Urbana (1988)*

En 1984 se inicia la revisión del PGOU. Presentado a bombo y platillo, creará unas expectativas, que la realidad se encargará de desmentir. Los escritos oficiales son, en este sentido, contundentes:

«este nuevo Plan General no nace con vocación de ser uno más en la larga cadena de planes que València ha tenido (y sufrido) desde finales del XIX. No puede ser uno más y, de hecho, sólo tendrá efectividad si sabe ser profundamente distinto y a la vez rigurosamente respetuoso con la ciudad actual» (LLORET, en AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 1984:3).

El modelo estructural resultante no será tan diferente, y algunas de sus determinaciones básicas que se prometen (la diversidad tipológica, la reducción de densidades edificadas, el respeto a la huerta,...) quedarán por el camino, perdidas entre las montañas del papeleo burocrático.<sup>11</sup>

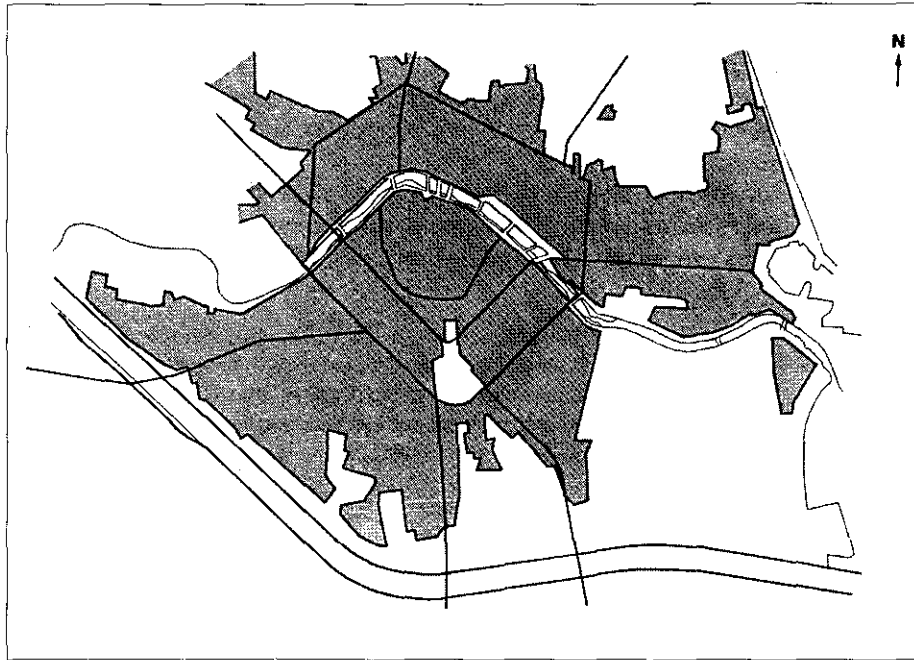


Fig. 6. La Valencia de 1988, según Olmos (1988)

La filosofía con que la revisión del Plan se plantea en sus inicios<sup>12</sup> entronca plenamente con las propuestas vigentes en ese momento en toda Europa: la llamada Urbanística de Austeridad que desde Italia se difunde en el Estado español de la mano de los escritos de Campos Venutti.<sup>13</sup> Esta toma de postura no debe sorprender (cuestiones ideológicas al margen) por cuanto la redacción del nue-

11. València y su comarca, cuya complejidad demográfica y funcional reclaman la plurifuncionalidad, padecen de una desarticulación congénita. El Plan General de 1989 se marca como objetivo «corregir los desequilibrios que produce la estructura radiocéntrica de la ciudad y aspirar a una estructura mallada más acentuada» (RAMÍREZ y DOLC, 1992:14).

12. Debemos destacar por una vez, y no volveremos a insistir en ello, que el PGOU que finalmente se aprobará difiere en tal grado de las primeras formulaciones, incluyendo en ellas el Avance que se expone al público, que deberíamos en realidad desdoblarse en análisis en: Avance y Documento Aprobado.

13. Cfr. p.e. Campos Venuti (1981).

vo PGOU se inicia en el punto más bajo de la crisis económica (la llamada crisis del petróleo que se desató a partir de 1973) y los Planes Generales de la IIIª generación están profundamente marcados por el ambiente de crisis económica. Ello dio lugar a lo que podríamos denominar una «nueva óptica de la cultura urbanística», algunos de cuyos principales argumentos giran en torno a la conservación del patrimonio urbano existente, pero que se caracterizan, sobre todo, por proponer modelos urbanísticos de contención del crecimiento.

Desgraciadamente estas intenciones iniciales se doblegarán ante el cambio de coyuntura (el llamado quinquenio milagroso, 1986-1990) cuando «el boom especulativo (...) lleva al plan a una propuesta alejada de sus objetivos iniciales» (RAMÍREZ y DOLÇ, 1992:11)

El documento de Criterios y Objetivos para la Revisión del plan, aparece, nueve años después de su redacción, como particularmente revelador del cambio de estrategias producido a lo largo de los cuatro años que duró la redacción del PGOU de 1988.

«Las circunstancias económicas (...) nos obligan a plantear un nuevo Plan General en el que la austeridad, la optimización de los recursos y la mejora real a corto plazo de la ciudad consolidada tienen primacía sobre planteamientos de expansión o infraestructura, espectaculares y tecnocráticos que no tienen hoy justificación posible» (AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 1984:11).

La filosofía de contención del crecimiento, de mejora de la calidad de vida saltará hecha añicos, cuando los nuevos aires impongan, desde finales de los ochenta, la incentivación económica como justificación y argumento supremo.<sup>14</sup>

Los cuatro objetivos básicos, de carácter estructural, que se señalan para el nuevo PGOU son los siguientes:

- a) Descalificar el exceso de suelo previsto en el PGOU de 1966, introduciendo zonificaciones flexibles, no segregacionistas y ajustadas a las necesidades reales
- b) Protección de la huerta
- c) Primacía del transporte público

---

14. Aunque en este artículo nos centramos en el análisis de las determinaciones estructurales y consideramos su correlación con los desarrollos reales, no queremos pasar por alto, que la estrategia que estamos analizando trasciende el ámbito estructural. Al referirse a la ordenación morfológica se señala: «En el suelo consolidado, debe destacarse que el nuevo Plan General va a suponer un diseño completo de la ciudad. Este diseño finalista, producto tanto de la exigencia legal como de la propia filosofía del Plan, indica claramente la voluntad de centrar los esfuerzos en «acabar la ciudad» antes que en proyectar utópicas realizaciones y expansiones. Al mismo tiempo, este rediseño de la ciudad actual va a permitir introducir nuevos equipamientos y servicios públicos y, lo que es más importante, nuevos modelos de «hábitat» colectivo más acordes con nuestro clima y tradición cultural, permitiendo volver a recuperar, por ejemplo, fórmulas de vivienda unifamiliar que hoy no tienen posibilidades de realizarse» (AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 1984:12).



d) La conexión de las áreas centrales con los poblados marítimos, así como su ordenación

Sin embargo, el plan que definitivamente se aprobará clasificará suelo en exceso: en el sur de Malilla, en torno a la Carrera d'En Corts, junto al acceso de Ademuz, en Benimaclet, en Orriols,... mientras se muestra excesivamente tímido al no atreverse a dirigir el crecimiento hacia el secano, o poner en discusión el papel de la ciudad de València frente a la existencia de otros centros alternativos, que sirvan de contrapeso a la ciudad central, y eso que el plan del 88 dedica una enorme atención al sector terciario que llega a definir como «motor de la actividad económica»,<sup>15</sup> reservando para el Terciario avanzado los mejores espacios, en cuanto a accesibilidad y situación.

## 8. A MODO DE CONCLUSIÓN

Todas las objeciones y críticas que puedan formularse al vigente Plan General se diluyen ante su mayor debilidad: la imposibilidad de ordenar el ámbito metropolitano. Que la metrópolis de l'Horta es una realidad es algo que nadie se atreve a negar, pero el actual planeamiento sólo la tiene en cuenta a efectos de las grandes infraestructuras, sin que exista un modelo urbanístico conjunto. Se ha aceptado que el modelo resultante sea la suma de partes autónomas (los planes municipales) y de realidades imprescindibles (las grandes infraestructuras, en realidad ajenas al planeamiento), pero no se aceptan decisiones vinculantes supramunicipales. Sólo cuando la revisión del PGOU ya estaba prácticamente finalizada se aprobaron unas Normas de Coordinación del Área metropolitana, que siendo benévolas podemos calificar de ocasión perdida.

El Área Metropolitana de l'Horta sometida en la actualidad a fuertes dinámicas urbanísticas (salida de residentes en el núcleo central, fenómenos de difusión, destrucción del medio natural y agrícola,...) carece desde hace diez años y por primera vez en su historia moderna de un instrumento de regulación urbanística global, situación que de prolongarse acabará por formar un modelo «espontáneo» guiado por las tendencias «naturales» del mercado.

Los procesos espaciales que hemos analizado en este texto, y la conclusión que podemos establecer: la divergencia entre realidad urbana y planeamiento, parecen perpetuarse en la actualidad mediante el mantenimiento de unas instrumentos y unas estrategias que ignoran los fenómenos urbanísticos a que se enfrenta el Área Metropolitana, e incluso el marco espacial en que éstos se producen. Sólo la situación de crisis y recesión del sector inmobiliario ha impedido que las tensiones y disfunciones sean más graves, pero si estas circunstancias se modificaran, nuevamente nos hallaríamos ante un planeamiento inútil para ordenar y encauzar los procesos de transformación territorial de la comarca.

15. «La planificación urbanística de València ha prestado una considerable atención a generar los espacios que necesitaba el desarrollo económico de los sectores punta» (RAMÍREZ y DOLC, 1992: 14).

## BIBLIOGRAFÍA

- AEORMA (1975): *El Saler. Dades per a una decisió col·lectiva*. Aeorma, València.
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1983a): *El Llibre de la Ciutat. 1979-1982. Quatre Anyos de Gestió Democràtica*. Ajuntament de València, València.
- (1983b): *Ciutat Vella. Programa d'Intervenció en les Àrees Històriques*. Ciutat n°1, Publicacions d'Urbanisme de l'Ajuntament de València, València.
- (1984): *Revisión del Plan General de Valencia: Criterios y objetivos*. Ajuntament de València, 154 pp. mecanografiadas, València.
- (1985): *La ciudad que queremos. Avance del Plan General de Ordenación Urbana*. Ajuntament de València, València.
- (1987): *La València de los noventa. Una ciudad con futuro*. Ajuntament de València, València.
- BALLESTEROS, F. (1940): *La reforma ferroviaria en València. Reconstrucción*, n° 4.
- CAMPOS VENUTTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad. Siglo XXI*, Madrid.
- CONSELLERIA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS (1986): *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, València.
- DOLÇ, C. y RAMÍREZ, J. (1984): *Una contradictòria etapa de transició 1979-1983 en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- FERRER PÉREZ, A. (1988): *Transformaciones urbanas del Plan General de 1944, en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- GAJA, F. (1988): *Crecimiento y transformaciones urbanas 1939-1987, en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- GARCÍA HEREDIA, A. (1988): *Planeamiento entre 1957 y 1979, en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- JORDÀ, R.M. (1978): *Evolución económica reciente del A.M.V.: la industrialización (pp.63-81)*. En *Inmigrados en el Area Metropolitana de Valencia*, Departament de Geografia. Universitat de València.
- LA ROCA, F. i KLEIN, R. (1988): *L'evolució de la perifèria de la Ciutat. 1939-1987, en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- LÓPEZ GÓMEZ, A. (1971). *El tráfico urbano en Valencia. Cuadernos de Geografia*, n° 8, pp.1-14. València.
- MARTÍNEZ GARCÍA-ORDOÑEZ, F. (1954): *Una ciudad con futuro*. Ateneo Mercantil, València.
- (1984): *El Plan Sur visto desde treinta años después, en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- MATEU, J. (1978). *Auge demográfico reciente (pp.83-94)*. En *Inmigrados en el Área Metropolitana de Valencia*. Departament de Geografia. Universitat de València.
- MIRANDA, M. J. (1988): *Crecimiento y transformación del espacio urbano, en En trànsit a Gran Ciutat. Actes del I Congrés d'Història de la Ciutat de València, Segles XIX-XX*. Ajuntament de València, València.
- OLMOS, J. (1991): *Sistema de transportes y desarrollo urbano en el Área Metropolitana de València, 1966-1990*. Tesis doctoral, inédita.

- (1992): Infraestructuras del Transporte y Desarrollo Urbano. *Geometría*, nº 13, pp.2-10.
- PEÑÍN, A. (1978): *València. 1874-1959. Ciudad, arquitectura y arquitectos*. ETSA, València.
- (1983): *La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística*. IEAL, València.
- PÉREZ PUCHAL, P. (1978). *Geografía de la població valenciana*. L'Estel. València.
- RAMÍREZ, J. y DOLÇ, C. (1992): València. Huerta y Centro Histórico. *Geometría*, nº 13, pp.10-15.
- RAMÍREZ, J. *et al.* (1991): La situación urbanística de la comarca de l'Horta. *Q, Revista del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos*, nº48.
- ROSSELLÓ, V. M. TEIXIDOR DE OTTO, M. J. i BOIRA, J. V. (1988): *La Comarca de l'Horta. Àrea Metropolitana de València*. Conselleria d'Administració Pública, Generalitat Valenciana.
- SORRIBES, J. (1985): *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano (1960-1975)*. Institució Alfons el Magnànim, València.
- TEIXIDOR DE OTTO, M. J. (1974): Población activa de la ciudad de Valencia. *Cuadernos de Geografía*, nº 15, pp.25-46. València.
- (1975): Estructura de la población de la ciudad de Valencia en 1970. *Cuadernos de Geografía*, nº17, pp.85-105. València.
- (1976): *Funciones y desarrollo urbano en València*. Institució Alfons el Magnànim, València.
- (1982): *València, la construcció d'una ciutat*. Institució Alfons el Magnànim, València.
- TERÁN, F. (1978): *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea (1900-1980). Historia de un proceso imposible*. Gustavo Gili, Barcelona.
- UREÑA, G. (1979): *Arquitectura y Urbanística civil y militar en el período de la autarquía (1939-1945)*. Ediciones Istmo, Madrid.
- VALENTÍN-GAMAZO, G. (1946): *Plan de Ordenación de la provincia de Valencia*. I.E.A.L., Madrid

