



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Tesis doctoral

**Ensamblando espacios, poderes y controversias
en la Comunidad Valenciana tras la crisis de 2008:
el proyecto de zona franca de Paterna como ejemplo**

Jorge Ignacio Selfa Clemente

Director
Abel Albet i Mas

Programa de Doctorado en Geografía
Universitat Autònoma de Barcelona
Departamento de Geografía

Bellaterra, marzo de 2022

Resumen

La presente tesis doctoral pretende ser una aproximación, desde la geografía relacional, a los procesos de transformación urbana acontecidos en la Comunitat Valenciana a partir de la crisis de 2008 tomando como ejemplo el proyecto de una zona franca en el municipio de Paterna. Se pretende responder a cuatro preguntas de investigación referidas al papel de los diferentes actores en los procesos de transformación urbana — y, en especial, al de los actores locales—, a la naturaleza de los conflictos y controversias, a la utilidad y las limitaciones de la geografía relacional y, finalmente, a la posibilidad de generalización de los resultados del análisis del caso concreto estudiado al conjunto de la Comunitat Valenciana en el contexto de crisis.

La tesis se organiza en tres partes. La primera establece un marco teórico a partir de la consideración de las limitaciones de la teoría urbana crítica vinculada a la economía política y de las aportaciones desde la geografía relacional. En la segunda parte se presenta el contexto de crisis que afecta a la Comunitat Valenciana desde 2008. En la tercera y última parte se analiza el caso de la Zona Franca de Paterna a partir de tres líneas de análisis. La primera línea se articula en torno a la consideración del proyecto a través de su representación como intervención sobre una realidad o cosmograma. La segunda línea procura describir y analizar la red de actores que se constituye en torno al proyecto y las prácticas desarrolladas para el ejercicio del poder a través de dicha red. Por último, la tercera línea de análisis aborda las controversias surgidas en el proyecto y que, finalmente, llevaron a su cancelación.

Los resultados muestran cómo un agente local, en este caso la Administración local de Paterna, es capaz de insertar su agenda en redes translocales en las que el desequilibrio de recursos entre los actores limita la capacidad de ejercicio de poder por parte de dicha Administración. También se muestran las controversias que se generan entre grupos que se articulan en torno a cuestiones concretas, grupos que, a su vez, se insertan en redes más amplias. En el caso de la Zona Franca de Paterna, las controversias se producen cuando el proyecto se inserta, por un lado, en las redes globales de inversión en infraestructuras y, por otro, en las redes que cuestionan el modelo de desarrollo urbano y económico existente en la Comunitat Valenciana. Asimismo, la presente tesis procura poner de relieve la utilidad de la geografía relacional en la consecución de los resultados obtenidos y se señalan posibles limitaciones derivadas de la imposibilidad de desarrollar ciertas metodologías de análisis. Finalmente, se efectúa una interpretación de la situación de la Comunitat Valenciana en los años del desarrollo del proyecto como un momento de redefinición de actores, relaciones de poder y espacios.

Palabras clave: geografía relacional, controversia, cosmograma, redes, topología de poder, Comunitat Valenciana.

Abstract

This thesis pretends to be an approximation, from the so called «relational geography», to the processes of urban transformation that have taken place in the Valencian Community since the 2008 crisis, taking the project for a Free Trade Zone in Paterna as an example. The aim is to answer four research questions referring to the role of the different actors in the urban transformation processes —and, in particular, that of local actors—, to the nature of conflicts and controversies, to the usefulness and limitations of relational geography and, finally, to the possibility of generalizing the results of the analysis of the Paterna case to the whole of the Valencian Community in the context of crisis.

The thesis is organized in three parts. The first establishes a theoretical framework based on the consideration of the limitations of critical urban theory linked to political economy and the contributions from relational geography. In the second part, the context of the crisis that has affected the Valencian Community since 2008 is presented. In the third and final part, the case of the Paterna Free Trade Zone is studied from three lines of analysis. The first line is articulated around the consideration of the project through its representation as an intervention on a reality or cosmogram. The second line seeks to describe and analyze the network of actors that is constituted around the project and the practices developed for the exercise of power through this network. Finally, the third line of analysis deals with the controversies that arose in the project and that, finally, led to its cancellation.

The results show how a local agent, in this case the municipality of Paterna, is able to insert its agenda in translocal networks in which the imbalance of resources between the actors limits the ability of this local administration to exercise power. The controversies that are generated between groups that are articulated around specific issues; these groups, at the same time, are inserted into broader networks. In the case of the Paterna Free Trade Zone, controversies arise when the project is inserted, on the one hand, in the global infrastructure investment networks and, on the other, in the networks that question the existing urban and economic development model of the Valencian Community. Likewise, this thesis seeks to highlight the usefulness of relational geography in achieving the results obtained; possible limitations derived from the impossibility of developing certain analysis methodologies are pointed out as well. Finally, an interpretation of the situation of the Valencian Community in the years of development of the project is made as a moment of redefinition of actors, power relations and spaces.

Keywords: relational geography, controversy, cosmogram, networks, power topology, Valencian Community

Índice

Resumen / Abstract	2
Agradecimientos	6
Introducción	7
1. Bases teóricas para entender una crisis: de la economía política a la geografía relacional	25
1.1. ¿La crisis del neoliberalismo?	26
1.1.1. El neoliberalismo en los estudios urbanos	27
1.1.2. Debates en torno al neoliberalismo, debates en torno al espacio urbano	30
1.1.3. La teorización de los procesos de transformación urbana desde la perspectiva del <i>neoliberalismo realmente existente</i>	32
1.1.4. Cinco premisas sobre los procesos de neoliberalización	36
1.1.5. Orientaciones analíticas para entender la crisis de 2008	44
1.2. Una visión alternativa desde la geografía relacional	46
1.2.1. Tensiones interpretativas	47
1.2.2. Hacia una nueva manera de entender el espacio: La Nueva Geografía Regional	51
1.2.3. Una visión relacional del proceso de globalización neoliberal	53
1.2.4. La consolidación de la geografía relacional	58
1.2.5. Hacia una geografía relacional urbana: la influencia de la Teoría del Actor-Red	63
1.2.6. La Teoría del Actor-Red y los estudios urbanos	67
1.2.7. ¿Nuevos debates en los estudios urbanos?	69
2. Situando el proyecto de la Zona Franca de Paterna: crisis económica, social y política en la Comunitat Valenciana	74
2.1. La crisis financiera internacional de 2008 y su repercusión en España	75
2.1.1. Los orígenes de la crisis financiera internacional	77
2.1.2. Origen y fin de la burbuja inmobiliaria española	78
2.1.3. Los motivos de la creación de la burbuja inmobiliaria	81
2.1.4. La crisis del modelo inmobiliario español	85

2.2. Auge, crisis y controversias del desarrollo urbano en la Comunitat Valenciana	91
2.2.1. La burbuja inmobiliaria y su crisis en la Comunitat Valenciana. Principales magnitudes	92
2.2.2. Las bases del modelo urbano valenciano. Legitimidad y legislación	95
2.2.3. Crisis, reforma legislativa y controversias	99
3. El caso de estudio de la Zona Franca de Paterna	109
3.1. El proyecto de la Zona Franca como solución a la crisis: discursos y conocimiento autorizado sobre la intervención del Ayuntamiento de Paterna	110
3.1.1. El reposicionamiento de Paterna en el espacio global a través de prácticas discursivas	112
3.1.2. Cuantificar el futuro: la creación de un conocimiento autorizado sobre la Zona Franca de Paterna	116
3.1.2.1. <i>«Modelo Paterna»: un modelo de gestión privada</i>	122
3.1.2.2. <i>Una inversión sostenible</i>	127
3.1.2.3. <i>El proyecto de la Zona Franca como producto de inversión global</i>	131
3.1.2.4. <i>Cálculos sobre beneficio económico y actividad</i>	132
3.2. Actores, redes y poder en torno a la Zona Franca de Paterna	134
3.2.1. Actores en la topología de poder en torno la Zona Franca de Paterna	138
3.2.2. Racionalidad y prácticas en la topología de poder en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna	151
3.2.2.1 <i>El enrolamiento de los actores</i>	153
3.2.2.2 <i>Creación de conocimiento autorizado</i>	159
3.2.2.3 <i>Creación de representaciones</i>	161
3.3. Interpretaciones arriesgadas: incertidumbres y controversias en el fracaso del proyecto de la Zona Franca de Paterna	163
3.3.1. La Zona Franca en la red global de productos financieros	170
3.3.2 Controversias públicas sobre la Zona Franca. El cuestionamiento del modelo urbano y su legitimidad ante un nuevos actores	176
Conclusiones	186
Referencias	197
Entrevistas	212

Agradecimientos

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a mi director de tesis, Abel Albet i Mas, por haberme aceptado como doctorando en esta aventura a tiempo parcial que ha durado más de ocho años. Agradecimientos por su guía, comprensión y, sobre todo, por su amistad.

Quiero mostrar mi agradecimiento, también, a los diferentes miembros de las comisiones de seguimiento que, año tras año, han considerado como adecuados mis avances en la elaboración de la presente tesis: Maria Dolors Garcia-Ramon, Enric Mendizàbal, Anna Ortiz, Francesc Muñoz y Juan Antonio Módenes. Asimismo, a Oriol Nel·lo y a Josep Vicent Boira por el tiempo que me dedicaron en las primeras etapas de la tesis. Y no puedo olvidarme tampoco del personal de la Secretaría del Departamento de Geografía de UAB, que me ha ayudado en todos los trámites administrativos.

A Brais Estévez y Albert Arias, por su amistad y tiempo dedicado, a los cuales les debo en gran parte una nueva forma de entender la geografía.

A mis compañeros de CETMO por todo el apoyo prestado.

No puedo dejar de manifestar mi agradecimiento, también, a Lorenzo Agustí, Rosa Vidal y Carles Martí, por acceder a realizar unas entrevistas que han supuesto un material inestimable para la confección de la tesis.

Por último, y de forma muy especial, quiero agradecer a mi familia, Susana, Teo y Judit, todo su apoyo y comprensión, y disculparme por tanto tiempo no dedicado a ellos.

In memoriam de mis padres, Enrique y María Teresa.

Introducción

De forma previa a la lectura de las distintas partes y capítulos que constituyen la presente tesis doctoral, se cree necesario, en esta introducción, explicar las motivaciones que han llevado a su realización. Asimismo, se exponen una primera descripción del caso de estudio propuesto, las preguntas de investigación que se pretende responder, una reflexión sobre la metodología y las fuentes utilizadas, así como algunas consideraciones previas a la lectura de la tesis que se consideran de interés para el lector. Por último, se indica la estructura y el contenido de las distintas partes que constituyen la presente tesis doctoral.

Sobre las motivaciones de la investigación

La presente tesis de doctorado se ha llevado a cabo desde diciembre de 2013 hasta el momento presente; es decir, se ha extendido durante más de ocho años. Cabe señalar que se ha optado por una modalidad de desarrollo a tiempo parcial y que no se ha disfrutado de beca para su realización, así como tampoco se ha estado ligado a grupo de investigación universitario alguno. Por tanto, la involucración en un proyecto de este tipo no puede más que derivarse de una motivación personal, la cual, además, ha de servir para explicar su temática, orientación y desarrollo.

Como sucinto repaso a mi trayectoria académica, cabe indicar que me licencié en Geografía e Historia en 1996 por la Universitat de València, periodo en el que pude participar en el programa Erasmus. De este modo estudié en la Universidad de Leeds y entré, así, en contacto con la geografía anglosajona. Ocho años más tarde obtuve el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) por la Universitat Autònoma de Barcelona con un trabajo de investigación que lleva por título «Los espacios de la cultura en la ciudad neoliberal». En este trabajo trataba dos temas candentes en la geografía humana en ese momento: el papel de la cultura en las transformaciones espaciales, en gran parte derivado del desarrollo de las geografías postmodernas, y el neoliberalismo como modelo político hegemónico en la construcción y el diseño de la ciudad. En ese momento se suponía que mi vinculación con la academia había finalizado y la

integración en el mundo profesional, afortunadamente siempre ligada a temas geográficos, se asentaba. Y en eso llegó la crisis de 2008.

El otoño de 2008 y los meses y años posteriores supusieron una profunda afectación de las formas en las que, hasta ese momento, se concebía el presente y, en consecuencia, el futuro por gran parte de la población. La crisis que se inicia en la fecha señalada y que se extiende en los años posteriores abre la puerta a experiencias y situaciones que parecían hasta hacía poco reservadas a sociedades y espacios ajenos, diferentes a los nuestros: la casi desaparición de sectores económicos enteros como fue el de la construcción, así como un aumento del paro en cifras sin precedentes inmediatos, por lo menos para la generación de los ahora denominados *boomers*, con despidos masivos y con una acentuación de la ya existente precariedad laboral. A todo ello habría que sumar la desarticulación de partes del sistema de provisión social, tales como la educación o la sanidad. Existía, entonces, la sensación de estar en un periodo de cambio profundo y acelerado hacia un nuevo tipo de sociedad en el que ciertas garantías que se daban por hechas, simplemente desaparecían. Todo ello a la vez que la población se acostumbraba a oír y usar conceptos como prima de riesgo, deuda pública o corralito, en las conversaciones cotidianas. Sin necesidad de estar experimentando las consecuencias más duras de la crisis, existía la sensación de que el mundo se abría a nuestros pies.

Por mi origen, así como por mis relaciones personales y familiares, mantenidas en la actualidad, la vivencia de la crisis en la Comunitat Valenciana no me fue ajena. Es difícil afirmar si la Comunitat Valenciana fue el espacio más afectado por la crisis, pero sí que se puede sostener que fue uno de los espacios donde, de una manera más dramática, esta se vivió. Al utilizar el término *dramática* se pretende usar con sus dos acepciones: como dureza y sufrimiento, pero también como representación. Y es que, sin duda, la Comunitat Valenciana fue uno de los espacios que sirvió para presentar y ejemplificar los efectos de la crisis. Varios elementos contribuyeron a ello: la importancia y la visibilidad del sector de la construcción tanto en su auge como en su caída, la fuerte relación que los poderes políticos habían tenido en la gestación de la burbuja inmobiliaria, pero también la promoción por parte de dichos poderes de esta relación con el sector inmobiliario como forma de legitimización. En este sentido, la celebración de grandes eventos y el desarrollo de macroproyectos por parte de las administraciones autonómicas y locales habían quedado ligados en la memoria colectiva, para bien o para

mal, a una época de fáciles beneficios económicos relacionados a un ritmo hasta ese momento inaudito de creación de suelo urbano. Cuando se inician la crisis y el cuestionamiento del modelo que había sustentado tanto el desarrollo urbanístico como los grandes proyectos públicos, estos últimos pasan a verse como parte de un pasado de desmesura y de falta de previsión. Más cuando se relacionan con la falta de liquidez de las administraciones autonómicas y locales, y más todavía cuando empieza a aparecer todo un goteo continuo de casos de corrupción pública, en su mayor parte ligados a la actividad constructora y a la celebración de grandes eventos y macroproyectos. No es extraño, así, que la Comunitat Valenciana se representara como el espacio paradigmático del fracaso de unas políticas económicas y que, por tanto, fuera también presentada como el lugar donde las causas y los efectos de la crisis se manifestaban de manera más clara y aguda.

«The party's over». Este titular aparecía en *The Economist*, una de las revistas más importantes a escala internacional en 2008, junto con una imagen de una falla valenciana (Reid, 2008). Revista que, por cierto, no se distinguía por la crítica en el pasado con el tipo de políticas que habían favorecido una desregulación financiera y económica, que habían contribuido de forma inequívoca a la creación de la burbuja inmobiliaria a escala mundial. Este ejemplo sirve para ilustrar parte de la desorientación vivida en ese tiempo sobre la naturaleza de la crisis, sus responsables, las transformaciones en marcha o los sectores que, se suponía, habían de pagar la crisis ¿Quiénes «habían vivido por encima de sus posibilidades»? Al mismo tiempo que se culpabiliza al gasto público de la crisis, se señalan las ineficiencias del sistema autonómico, se promueve la privatización o eliminación de servicios, se olvida que quienes diseñan las nuevas medidas y discursos, o los inspiran, son los mismos actores que han diseñado en años anteriores las políticas públicas. Sectores que hasta ese momento se habían mostrado muy favorables a las políticas públicas desarrolladas aparecen como los principales arietes contra las políticas de «despilfarro», aplicadas por aquellos que se autodefinen, y que en ese momento lo siguen siendo, como la única opción política para la promoción de las políticas de austeridad y privatización. Y, al mismo tiempo, aquellos que durante años alabaron sus propias políticas como ejemplo máximo de la desregularización del mercado, como máximo ejemplo del coste cero al ciudadano, ahora no solo admiten gastos públicos inmensos en los años anteriores, sino que los defienden en términos claramente, como mínimo, «keynesianos». Todo ello en un contexto de despidos, depreciación interna, recortes, privatizaciones y, cómo no, corrupción.

Era fácil describir lo que estaba pasando como una nueva forma en que unas estructuras dominantes, independientemente de donde estuviesen ubicadas y de la forma que adquirieran, optaban a nuevas formas obtención de beneficios y de poder mediante la eliminación o la privatización de servicios públicos, la reducción de salarios, los recortes de plantillas, la desposesión de grupos vulnerables, etc. Estas estructuras dominantes podían tratarse de las élites tradicionales, otras de nueva gestación, poderes políticos o fondos empresariales internacionales. Si se quería echar mano del repertorio teórico de la geografía urbana parecía adecuado hablar de una nueva onda de neoliberalización: un nuevo proceso de desarticulación de estructuras estatales y de asistencia, de ese Estado del bienestar que nunca llegó a establecerse plenamente en España, y su sustitución por nuevas estructuras privadas.

Pero, al mismo tiempo, se producía una indignación, un cuestionamiento, una crítica más o menos estructurada, más o menos coherente con la situación. En este caso, no surgía de los grupos que, de algún modo, habían protagonizado la burbuja inmobiliaria, sino de aquellos que estaban sufriendo las consecuencias de ello o habían advertido, ya años antes, de los problemas asociados al modelo de desarrollo existente. Empobrecimiento, desposesión, pero también indignación hacia unas políticas que no solo habían llevado a la ruina a un sector económico y arrastrado al resto de la economía, estaban en las bases de este sentimiento. Una indignación que surgía del contraste entre una austeridad exigida y la evidencia de prácticas corruptas por parte de aquellos que diseñaban tanto estas políticas como los discursos que las acompañaban.

Existía la sensación de que la situación que se vivía en la Comunitat Valenciana en los años posteriores a la crisis no solo podía definirse como una crisis económica o como la instauración de nuevos modelos políticos y económicos en concordancia con una agenda neoliberal. Se trataba también de una crisis más profunda que afectaba a la legitimidad de unas políticas y unos valores que hasta ese momento habían regido el desarrollo de la Comunitat Valenciana, y en la que diferentes actores pretendían reinterpretar y resituarse en el nuevo contexto. Proceso de redefinición y de resituación, que, lejos de aparecer como coherente y homogéneo, se manifestaba confuso, disperso y desconectado.

El origen del interés personal que se manifiesta en la presente tesis doctoral surge, en ese momento, como intento de comprender la complejidad de los procesos que la crisis económica —y, de manera especial, su afectación sobre la forma de crear y transformar el espacio urbano— había producido en la Comunitat Valenciana.

En un proyecto de este tipo era casi de obligada referencia dirigir la atención al cuerpo teórico sobre el neoliberalismo que se había consolidado en la primera década del siglo XXI y que, en gran parte, es la continuidad de una geografía crítica o radical que ha venido evolucionando desde los años setenta, con figuras clave en la geografía humana actual. Las aportaciones de este cuerpo teórico no son menores, sobre todo en la identificación de agentes que participan en el proceso de creación de espacio urbano, una vez que este se ha convertido en un proceso a escala global. Tampoco es menor la articulación que propone de los distintos espacios, local, regional, nacional y global, precisamente cuando la urbanización requiere concebirse a escala planetaria. Sin embargo, y tal y como se mostrará al largo de la presente tesis, esta perspectiva se quedaba corta, si se permite la expresión, para comprender e incluir todos los fenómenos que parecían converger en esa crisis casi sistémica que afectaba a la Comunitat Valenciana. Se cree que no resultaba válida, entre otras cosas, para la comprensión de la cacofonía de voces que pretendía aportar una explicación y solución a la crisis, ni para entender que los mismos conflictos surgidos eran parte integrante del proceso de transformación de las formas de hacer ciudad.

Por ello, se requería buscar otros modelos explicativos, que en la redacción del proyecto de investigación para la obtención del DEA ya habían sido tratados. En un primer momento, se centró la atención en la geografía regional basada en la comprensión de las instituciones en la formación de las regiones, lo que ha sido llamado Nuevo Regionalismo, pero, sobre todo, y a través de la geografía cultural, en las aportaciones de la geografía postestructuralista. Si el Nuevo Regionalismo no deja de intentar exponer unas recetas para explicar el éxito y el fracaso de las regiones y, por tanto, se considera limitado para el objetivo propuesto, de mucha mayor utilidad resulta lo que se ha venido en llamar geografía relacional. Emparentada con la Nueva Geografía Regional y con el postestructuralismo, la geografía relacional permite entender el espacio, su creación y transformación desde una perspectiva abierta, sin conceptos apriorísticos, capaz de incorporar distintas agencias, espacios o líneas de poder y conflicto sin primar la preeminencia de alguno de ellos de manera predefinida. Se vislumbraba, así, la

geografía relacional como una herramienta teórica adecuada para la comprensión de los procesos de transformación de las políticas urbanas en la Comunitat Valenciana durante la crisis.

Pero si la perspectiva teórica adoptada ha ido redefiniéndose desde el inicio del proyecto doctoral, no se puede obviar que esta ha ido evolucionando de forma conjunta con la definición del objeto de estudio. Inicialmente, el objetivo de la presente tesis fue entender los cambios en las políticas urbanas en la Comunitat Valenciana: desde entender el conjunto de actores, los cambios legislativos y normativos hasta la transformación de proyectos ya existentes o la creación de nuevos. Estos objetivos se consideraron demasiado amplios y ambiciosos, por lo que difícilmente podrían sustentarse. El análisis de los proyectos existentes en ese momento de crisis apareció entonces como opción de análisis. La recopilación de los principales proyectos podía muy bien ofrecer una visión tanto de la transformación de los ya existentes como de la aparición de otros nuevos en el contexto de la crisis económica. Proyectos ya existentes, como la Marina Real en el Puerto de Valencia, la ampliación de la avenida de Blasco Ibáñez en el barrio del Cabanyal o el nuevo estadio de fútbol del Valencia CF aparecían como opciones de análisis más realistas de cara a considerar las influencias de la crisis en los proyectos urbanos. De especial interés aparecían, también, los proyectos formulados bajo la figura urbanística de la Actuación Territorial Estratégica (ATE), surgida en 2010 en el marco de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, por tanto, en plena crisis, y que debían mostrar las nuevas orientaciones en los proyectos de desarrollo territorial. El análisis de su conjunto debía permitir evaluar los cambios en la forma de creación del territorio, para obtener conclusiones sobre las transformaciones en la práctica urbanística en el conjunto de la Comunitat Valenciana. No solo la amplitud del estudio, sino también su difícil abordabilidad, alejaron la posibilidad de este enfoque. La profundización en las aportaciones de las geografías relacionales aconsejaba un análisis en profundidad de un ejemplo, de un caso. Fue entonces cuando se consideró el caso del proyecto de la Zona Franca en el municipio de Paterna como un candidato oportuno para ocupar el puesto de estudio de caso.

La acción local, sus relaciones con diferentes ámbitos espaciales, las acciones llevadas a cabo, la multiplicidad de actores que intervienen, su relación con otros procesos políticos que ocurren en la Comunitat Valenciana, las controversias generadas y, no menos importante, el fracaso del proyecto de la Zona Franca de Paterna, ya evidente

en verano de 2014, apenas unos meses después del inicio del presente proyecto doctoral, lo convirtieron en el objeto de estudio central de la investigación propuesta. Su fracaso, lejos de quitar interés al ejemplo de estudio, no vino más que a mostrar la complejidad de los procesos que se desarrollando en ese momento y que, sin duda, debían ser entendidos.

Cabe señalar, por tanto, que tanto las perspectivas teóricas adoptadas y, por qué no decirlo, las limitaciones metodológicas y la elección del método de estudio supusieron un cambio profundo en las motivaciones iniciales que habían promovido este proyecto doctoral. El objetivo ya no era entender la especificidad de la situación valenciana u ofrecer una visión de conjunto de lo ocurrido en la Comunitat en los años de la crisis, en relación con las políticas urbanas; una respuesta a la complejidad, la confusión y la cacofonía vividas. Se trataba de entender, entonces, cómo se articulaban distintas agencias, prácticas, espacios y ejercicios de poder en un espacio y tiempo determinado, no tanto con el fin de determinar un modelo general de lo ocurrido en la Comunitat Valenciana, sino con el objetivo de contribuir con un estudio de caso a una valoración de los principales marcos teóricos existentes en torno a la geografía humana. Aunque bien puede exponerse este planteamiento de otra manera. El principal objetivo del proyecto doctoral será, pues, la comprensión de las relaciones de poder en el espacio, de la función de los agentes, de las relaciones y los conflictos que se producen a partir del estudio de caso de la Zona Franca. A través de dicha comprensión se pretende aportar luz sobre esa visión más personal inicial que procuraba entender la complejidad y la confusión de discursos detectada en la Comunitat Valenciana a partir de la crisis económica de 2008.

Sobre Paterna y el proyecto «Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna parque logístico internacional»

El proyecto «Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna parque logístico internacional» (en adelante, proyecto de la Zona Franca de Paterna) se desarrolló entre junio de 2012 hasta su cancelación definitiva, en el verano de 2015, en el municipio de Paterna, y pretendía la implantación de una zona industrial y logística de 49 hectáreas que disfrutara de los beneficios fiscales derivados de su consideración como zona franca, tal y como se regula en la legislación española. En otras palabras, unos

beneficios fiscales que se derivan de la alteración del propio espacio aduanero de la Unión Europea.

Paterna es un municipio próximo a la ciudad de Valencia, en la comarca de L'Horta, concretamente en la llamada Horta Oest. Se encuentra en las proximidades del río Turia, justo donde las primeras elevaciones ponen fin al espacio irrigado que circunda la capital autonómica. Se puede considerar, sin ningún tipo de dudas, su pertenencia al Área Metropolitana de Valencia, por su proximidad, la continuidad de la trama urbana y sus comunicaciones. Tradicionalmente un núcleo agrícola entre el regadío de L'Horta y el secano, Paterna experimenta en los años sesenta y setenta del siglo XX un fuerte proceso de industrialización, debido, sobre todo, a la ubicación en el municipio de uno de los polígonos industriales más representativos y de mayor tamaño de la Comunitat Valenciana, el polígono Fuente del Jarro. Este hecho se constituye, y todavía se recuerda así, como uno de los sucesos más importantes en la historia reciente del municipio. Es esta fuerte presencia industrial en el municipio la que otorga a este una de sus principales características, que no solo se debe al polígono Fuente del Jarro, sino también a otros espacios industriales menores que se han desarrollado posteriormente, incluidos parques científicos. Una segunda característica de Paterna es la concentración de población, constituyendo uno de los mayores núcleos de población de la Comunitat Valenciana, con cerca de 70.000 habitantes. Y si es destacable su número de habitantes, también lo son las formas de ocupación del suelo. Si junto al núcleo original se ha extendido una trama urbana continua y de alta densidad, en el amplio espacio del municipio se han desarrollado, ya desde principios del siglo XX, tramas de baja densidad. Estas urbanizaciones de baja densidad acogen a cerca de la mitad de la población del municipio.

El impacto de la burbuja inmobiliaria también se dejó sentir en Paterna y queda reflejado en el importante aumento de población que se registra entre 2001 y 2011, que se cifra en casi 20.000 personas, en gran parte como consecuencia de la construcción de nuevas áreas residenciales. A partir de ciertos indicadores se puede constatar, además, la afectación de la crisis que se inicia en 2008. Según recoge el portal de información de la Generalitat Valenciana¹, la tasa de paro pasa del 7,42% en 2008 al 18,73% en 2013.

¹ <https://argos.gva.es/va/>

Como intento de mitigar los efectos de la crisis surgió el proyecto de la implantación de una zona franca en el municipio de Paterna, proyecto que finalmente se canceló en verano de 2015. Durante más de tres años, el equipo de gobierno del Ayuntamiento de Paterna (bajo el liderazgo, por mayoría absoluta, del Partido Popular) desarrolló un conjunto de acciones para hacer del proyecto una realidad. En esencia, su trabajo se enfocó hacia la obtención de la autorización del establecimiento de dicha zona franca, que debía ser concedida por el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Las acciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Paterna para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la ley se centraron en asegurarse una disponibilidad de suelo de la que la Administración local carecía en ese momento. Por otro lado, se intentó asegurar la viabilidad de un modelo propuesto de gestión privada de la zona franca. Este modelo era en ese momento innovador, en lo que se refiere a la gestión de zonas francas en España, y requería todo un conjunto de acciones para garantizar la participación de los distintos actores. Las acciones mencionadas sobrepasaron ampliamente el ámbito territorial del municipio de Paterna y permitieron la relación del equipo municipal con un amplio abanico de actores globales. La búsqueda de posibles operadores e inversores industriales y logísticos en espacios tan remotos como la República Popular China, el recurso a diversos intermediarios y a grandes consultoras internacionales permiten inscribir el proyecto de la Zona Franca de Paterna dentro de una red global de múltiples actores y espacios. La realización de todas estas actividades, además, tuvo una fuerte presencia en los medios de comunicación locales y autonómicos, de manera muy especial los distintos viajes que se realizaron y la recepción de delegaciones de inversores internacionales.

En paralelo al avance del proyecto de la Zona Franca de Paterna, no se puede obviar que en la Comunitat Valenciana se produjeron distintos movimientos de protesta contra el modelo urbanístico que había generado la crisis, las políticas de recortes sociales adoptadas y una plétora de casos de corrupción pública. El proyecto de la Zona Franca no pudo mantenerse ajeno a esta situación. Las distintas acciones del Ayuntamiento de Paterna se pusieron en cuestión tanto por el modelo urbanístico que representaban como por las dudas sobre la legitimidad, cuando no legalidad, de los gastos asumidos en la promoción del proyecto.

Todas estas características del proyecto de la Zona Franca de Paterna lo hacen de interés para un estudio de caso que permita aportar luz sobre el papel, la función y las relaciones de los distintos actores participantes en los procesos de transformación del espacio. Pero también posibilitan el acercamiento a la gestación de los conflictos generados en esos procesos.

No obstante, cabe destacar una particularidad del proyecto de la Zona Franca de Paterna. Se hace evidente la implicación territorial y espacial de una zona franca, figura jurídico-fiscal que significa, de hecho, la alteración del espacio aduanero de la Unión Europea. Por decirlo de una manera audaz para los geógrafos, se está creando una frontera. Su construcción y puesta en marcha debe conllevar todo un conjunto de transformaciones espaciales y de flujos, que han de sobrepasar, con mucho, el espacio donde se implante. Sin embargo, cabe recordar que una zona franca es una figura jurídico-fiscal², tal y como se ha mencionado anteriormente, y no urbanística ni territorial. Las acciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Paterna tienen como objetivo obtener la autorización para el desarrollo de dicha figura. Las figuras urbanísticas a través de las cuales debía desarrollarse la Zona Franca de Paterna apenas se tratan en los años en se intenta desarrollar el proyecto De una manera bastante difusa, se plantea su desarrollo a través de una ATE. Pese a ello, no se puede negar, y de aquí el propio interés del caso de estudio, la implicación espacial de las acciones en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna. Por tanto, los objetivos de esta tesis doctoral no tratan de analizar tanto los efectos espaciales de la figura en sí, de su posible desarrollo, sino la espacialidad que actores, acciones y relaciones establecen en torno al intento de desarrollar dicha figura.

Preguntas de investigación

Sobre la base de los planteamientos expuestos anteriormente se formulan las preguntas de investigación que guían el presente proyecto doctoral.

² Agradecer a Rosa Vidal que durante su comunicación personal destacó las importantes implicaciones de este hecho.

Si ciertas perspectivas teóricas han identificado un conjunto de actores en los procesos de neoliberalización, asignándoles, además, unas capacidades de acción y función según su posicionamiento en un espacio estructurado escalarmenente a partir de la crisis financiera de 2008, como primera pregunta de investigación cabe plantearse la siguiente:

- ¿Cuál es el papel de los distintos agentes y, particularmente, de los agentes locales en los procesos de transformación urbana?

En segundo lugar, en torno a los procesos de neoliberalización se habría generado un movimiento de oposición de aquellos grupos afectados de una manera más directa por sus reformas. Se planteó, por tanto, la segunda pregunta:

- ¿Cómo se estructura la oposición en los proyectos urbanos?
Esta pregunta conlleva otras asociadas: ¿Qué grupos las protagonizan?
¿Cuáles son los elementos en base a los cuales se crea el conflicto? ¿Cómo se insertan espacialmente dichos conflictos?

Estas preguntas anteriores cuestionan implícitamente algunos de los planteamientos teóricos referidos a la manera en que se han teorizado los procesos de neoliberalización desde la economía política o la teoría urbana crítica. De ello surge la tercera pregunta de la investigación:

- ¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones que ofrecen los paradigmas teóricos vinculados a la geografía relacional para proveer una explicación de los procesos de transformación urbana en el momento actual?

Por último, y aun reconociendo las limitaciones propias de un estudio de caso para aportar conclusiones generales sobre ámbitos espaciales, se plantea a partir de este la siguiente cuestión:

- ¿El estudio de caso del proyecto de la Zona Franca de Paterna permite aportar nuevas valoraciones e interpretaciones sobre la afectación de la crisis económica de 2008 en la Comunitat Valenciana y, de manera muy concreta, sobre las políticas y conflictos urbanos que surgieron en ella?

Se procurará dar respuesta a estas preguntas a partir del análisis de caso del proyecto «Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna parque logístico internacional».

Nota sobre la metodología y las fuentes utilizadas

En las últimas décadas, el análisis de los espacios urbanos, de sus transformaciones, de las relaciones con otras escalas y el papel de los distintos actores han estado en parte dominados por la escuela de la economía política o vinculados a la geografía crítica. Esta disciplina se inserta en la evolución de la geografía marxista de los años setenta y tiene por objeto principal el estudio de las relaciones capitalistas en el espacio y, de forma concreta, en la ciudad. Por lo menos desde la última década del siglo XX, estas perspectivas han centrado su interés en la transformación y la implantación del neoliberalismo en la ciudad. Ello se debe a que se considera que esta es la forma que adopta el capitalismo en el momento actual. Por este motivo, se intenta identificar las estructuras escalares, los agentes y su función, las prácticas regulatorias, el tipo de espacios físicos, la periodización o la perdurabilidad de la transformación neoliberal de la ciudad.

Como se expondrá en la primera parte del presente trabajo, las geografías postestructuralistas ponen en cuestión esta perspectiva. Estas geografías centran más su interés en la contingencia de los procesos, en la emergencia de la diversidad, en las prácticas concretas que permiten la relación y el ejercicio de poder en el espacio. Tal y como ya se ha apuntado anteriormente, y se explicará con más detalle en el desarrollo de los primeros capítulos, se han considerado estas perspectivas como las idóneas para obtener respuestas a las cuestiones planteadas.

La influencia postestructuralista en geografía no solo supone nuevos temas o centros de interés. Cuestiona, además, las metanarrativas en la explicación de los fenómenos

sociales, así como las visiones globalizadoras y totalizadoras del investigador. Se persigue la involucración en el proceso de investigación de los propios sujetos estudiados y se considera la multiplicidad de puntos de vista. Todo ello ha significado la introducción de nuevas metodologías de análisis, de manera especial de las relacionadas con la antropología: entrevistas en profundidad u observación participativa, entre otras. En definitiva, el seguimiento y la consideración de los actores y sus prácticas y acciones pasan a conformar el repertorio de las técnicas de investigación dentro de la geografía.

Cabe señalar que el análisis del desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna, como principal centro de interés del presente proyecto doctoral, se ha basado principalmente en el conjunto documental producido como expediente administrativo por el propio Ayuntamiento de Paterna en relación con dicho proyecto. La mayor parte de esta documentación se ha obtenido a través del Portal de la Transparencia del propio Ayuntamiento. Otra parte sustancial de los documentos empleados se ha obtenido a partir de la propia difusión pública de documentos que produce la Administración local de Paterna. Estos últimos incluyen actas de los plenos, de las comisiones de trabajo, memorias anuales o documentos promocionales y folletos, entre otros. Otras fuentes utilizadas para la presente tesis doctoral son comunicaciones de grupos políticos o de interés en el proyecto, y recopilaciones de prensa.

Merece la pena mencionar, aunque se hará con mayor detalle en el desarrollo del presente trabajo, el tipo de información transmitida por el Portal de la Transparencia del Ayuntamiento de Paterna. Se trata de un conjunto documental muy amplio que intenta recoger todas las acciones que se llevaron a cabo en relación con dicho proyecto. En esencia, su objetivo era ser la documentación que debería servir de base para la autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del proyecto. El resultado es un conjunto documental extraordinariamente heterogéneo. Dicho de otra manera, de una inmensa diversidad y riqueza: documentos legales, transcripción de reuniones, documentos técnicos, bases contractuales, correos electrónicos, facturas, fotografías, intercambio de correspondencia, transcripción de reuniones, descripción de viajes, memorándums de colaboración, ofertas bancarias de financiación, etc. Si la figura de zona franca se apartaba de las figuras urbanísticas, la documentación generada por el Ayuntamiento de Paterna dista mucho también de aquella accesible en proyectos urbanísticos o territoriales. No se trata de un documento

técnico. Se trata de un documento que pretende posicionar a un actor a favor de la agenda del Ayuntamiento de Paterna. Y ello ha permitido en gran manera acceder a información y puntos de vista de los actores, lo que de otra manera no habría sido posible.

Otro tipo de fuente que se consideró de gran relevancia para el desarrollo del análisis del proyecto de la Zona Franca de Paterna fue la realización de entrevistas, no solo para cumplir con los requisitos de una investigación postestructuralista, sino como forma de entender mejor la función y la inserción de los actores en el proyecto. Lamentablemente, solo se pudieron obtener tres. Sin duda son significativas desde el punto de los actores considerados, pero limitadas en relación con la gran multiplicidad de estos. Se entrevistó al alcalde de Paterna, Lorenzo Agustí, impulsor del proyecto, del Partido Popular de la Comunitat Valenciana; a la representante de una de las consultorías legales, Broseta Abogados, participantes en el proyecto, Rosa Vidal; y al representante, en aquel momento, de unos de los grupos políticos de la oposición con representación en el Ayuntamiento de Paterna, Carles Martí, de Compromís. Resulta evidente que estos no fueron los únicos actores implicados y que se habría deseado realizar más entrevistas. Diversos motivos pueden explicar el silencio obtenido tras algunas propuestas de entrevista: la falta de interés, el tiempo ya transcurrido, la existencia de conflictos todavía abiertos en torno al proyecto... El hecho es que se ha dejado de obtener información de primera mano sobre algunos actores clave del proyecto: el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, empresas operadoras o inversoras, o intermediarios. La reflexión sobre si la limitación en el despliegue de ciertas metodologías de investigación puede condicionar la adopción de determinadas perspectivas teóricas en el estudio del espacio y sus relaciones, toma su pleno sentido dentro del presente trabajo y, de hecho, se trata como respuesta a la tercera pregunta de investigación.

Algunas reflexiones previas

Se cree necesario, aunque sea de forma muy somera, realizar ciertas advertencias al lector de esta tesis sobre su contenido. O, mejor dicho, de lo que no contiene la presente tesis. Por un lado, no pretende ofrecer una visión ni analizar el conjunto de políticas territoriales que se desarrollaron en la Comunitat Valenciana durante el periodo de la crisis económica. Tampoco pretende ofrecer un estado de la cuestión sobre las

investigaciones llevadas a cabo sobre este tema. Es más, en su segunda parte se efectúa una aproximación al contexto del caso de estudio se realiza a partir de una selección de textos que se han creído oportunos para mostrar las consecuencias generales de la crisis en España y la Comunitat Valenciana, resaltando en esta selección aquellos aspectos que se considera tendrán una mayor repercusión en el caso concreto estudiado.

Por otra parte, la presente tesis no pretende ser un estudio sobre las políticas y las actuaciones urbanísticas del Ayuntamiento de Paterna desarrolladas entre 2008 y 2015. Algunas de estas generaron en su momento, y lo han seguido generando hasta 2021, importantes controversias y atrajeron la atención pública. Entre ellas destaca el proyecto Puerto Mediterráneo. Este proyecto de parque comercial se sitúa justo en el espacio adyacente del que iba a ocupar la zona franca y pretendía desarrollarse a partir de la aplicación de la figura urbanística de ATE surgida en la legislación valenciana en 2010, dentro de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. No pueden negarse las posibles relaciones y complementariedades de los proyectos, e incluso la existencia de interpretaciones que los ligan de forma directa. Sin embargo, estas interpretaciones no se discutirán ni se pondrán en cuestión a lo largo de la presente tesis, ya que se ha optado por mantener el estudio de caso de la Zona Franca de Paterna como un objeto aislado. El interés de su estudio no recae tanto en su propia materialización y efectos territoriales, sino, como se ha pretendido apuntar, en los procesos y prácticas que los diferentes actores despliegan en el espacio en torno a dicho proyecto en el contexto de la crisis económica.

Por último, cabe señalar que tampoco se pretende realizar un estado de la cuestión de la geografía urbana en el momento actual en la primera parte de la tesis doctoral. Simplemente se procura analizar dos perspectivas que se consideran de interés para el estudio de los actuales procesos de transformación del espacio urbano. La primera centra su estudio en el neoliberalismo como fuerza transformadora del espacio urbano y la segunda analiza el espacio y, por ende, el urbano, considerando su relacionalidad, la contingencia de los procesos, las prácticas de diversos actores y la emergencia de la diversidad.

Estructura de la tesis

El presente trabajo doctoral se estructura en tres partes. La primera parte se compone de dos capítulos acerca de las perspectivas teóricas en la geografía sobre los procesos de transformación del espacio urbano. La segunda parte está compuesta, también, de dos capítulos sobre el contexto en el que se inscribe el estudio de caso del proyecto de la Zona Franca de Paterna. La tercera parte trata exclusivamente sobre el caso de estudio de la Zona Franca de Paterna y la conforman tres capítulos. Es esta tercera parte la que ha de servir para aportar respuestas a las preguntas de investigación planteadas. La tesis se cierra con unas conclusiones en las que se procurará dar respuesta a dichas cuestiones. A continuación se describe someramente el contenido de cada parte y capítulo.

La primera parte de la presente tesis tiene un marcado carácter teórico y se estructura en dos capítulos:

- El primer capítulo presenta la perspectiva desde la economía política sobre los procesos de transformación en el espacio urbano. De manera concreta, se aborda el estudio y la repercusión de la crisis de 2008. Esta perspectiva centra su atención en los procesos de neoliberalización del espacio urbano y su continuidad a través la crisis. La importancia del neoliberalismo se deriva de que esta perspectiva lo considera como la forma actual que adopta el capitalismo, el principal factor que condiciona la transformación y la evolución del espacio urbano.
- En el segundo capítulo de esta primera parte teórica se señalan, primero, las posibles limitaciones de un enfoque basado en la economía política, para, en segundo lugar, presentar una perspectiva alternativa al estudio del espacio urbano. En concreto, se presta atención a la geografía relacional. Se traza una genealogía de su origen, de sus principales proposiciones y de las influencias que ha recibido en los últimos años de otras disciplinas. Finalmente, se hace mención a su aplicación en los estudios urbanos.

La segunda parte de esta investigación se centra en la descripción del contexto en el que se cree debe insertarse el desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna.

- En el primer capítulo se describe de forma general el origen de la crisis y sus consecuencias en España, en concreto de la denominada burbuja inmobiliaria.
- El segundo capítulo se centra en la Comunitat Valenciana, si bien hay que tener en cuenta que se destacan un conjunto de situaciones y especificidades del caso valenciano que se creen de especial relevancia para el análisis del estudio de caso propuesto.

En la tercera parte de la tesis se desarrolla el estudio de caso del proyecto de la Zona Franca de Paterna. Con el objetivo de intentar responder a las preguntas de investigación planteadas se analiza el caso desde tres enfoques, cada uno en un capítulo diferente. Estos se basan claramente en las proposiciones de la geografía relacional. Cabe señalar que cada uno de los capítulos, que se describen a continuación, se inicia con una parte teórica que amplía los desarrollos de la geografía relacional de cada uno de los enfoques de estudio considerados.

- El primer capítulo de esta tercera parte analiza el proyecto de la Zona Franca de Paterna considerándolo como una intervención del gobierno local del municipio para la transformación de una situación que se define como problemática. Se expondrá cómo se define esta situación, la solución propuesta, en concreto, el proyecto de la Zona Franca, y los medios a través de los cuales se realizan estas definiciones.
- La segunda parte analiza la red de actores con los que contacta el Ayuntamiento de Paterna. Se trata de describir la *topología de poder* que se ha constituido en torno al proyecto, así como las prácticas y las acciones desplegadas para su creación y mantenimiento.
- En un tercer y último capítulo se consideran los conflictos o controversias que surgen en torno al proyecto y se intenta explicar el porqué de su fracaso. En concreto, se procura entender la falta de capacidad del Ayuntamiento de Paterna

de ejercer el poder sobre los actores contactados y la aparición de nuevas controversias protagonizadas por nuevos actores.

Será el desarrollo de estos tres últimos capítulos el que ha de permitir, en un último apartado de conclusiones, responder a las preguntas de investigación planteadas.

1. Bases teóricas para entender una crisis: de la economía política a la geografía relacional

Esta primera parte puede considerarse como aquella de eminente contenido teórico de la presente tesis doctoral. En ella se pretende exponer dos perspectivas existentes en los estudios urbanos que se consideran de relevancia para afrontar el estudio de caso que ha de permitir responder a las preguntas de investigación planteadas. Está dividida en dos capítulos. En el primer capítulo se presenta la perspectiva que, desde la economía política inscrita en la teoría urbana crítica, pretende ofrecer una explicación de los procesos actuales de transformación del espacio urbano. Desde esta perspectiva, son las relaciones capitalistas las principales fuerzas que determinan la evolución y la configuración de la ciudad contemporánea. Partiendo de esta concepción, la economía política de los últimos años ha centrado su atención en los procesos de neoliberalización, como forma que adopta el capitalismo en el momento actual. Desde esta concepción, se formularon algunas premisas para la comprensión y el análisis de la crisis de 2008, centradas en la evolución y la pervivencia del neoliberalismo. Por este motivo, el primer capítulo se centra en la explicación que la economía política ofrece del neoliberalismo como elemento transformador y configurador de los actuales regímenes urbanos, pero también, de las orientaciones metodológicas para afrontar la comprensión de la crisis iniciada en 2008. Cabe indicar, finalmente, que esta aproximación se efectúa a partir de la selección de los trabajos de un conjunto limitado de autores que se consideran han aportado una de las visiones más sólidas y difundidas, sin pretensión de ofrecer una visión pormenorizada de las perspectivas de la economía política o de la teoría urbana crítica.

En el segundo capítulo de esta primera parte, se ofrece una visión alternativa para comprender el espacio urbano y su transformación a partir de la consideración de la geografía relacional. Esto se lleva a cabo tras señalar algunas limitaciones que presenta el marco conceptual de la economía política para la resolución de las cuestiones planteadas en la presente tesis doctoral. Una vez presentadas dichas limitaciones, se presenta una genealogía de la geografía relacional y sus principales proposiciones, ejemplificadas estas en el trabajo de Doreen Massey, así como las influencias que dicha geografía ha recibido de otras disciplinas y campos de estudio; finalmente, se plantea cómo la geografía relacional permite afrontar el estudio del espacio urbano y sus transformaciones.

Por último, se cree necesario señalar que el contenido teórico en la presente tesis doctoral no se limita a esta primera parte. En su tercera parte, dedicada al estudio de caso, las tres líneas de análisis que se desarrollan están precedidas de una introducción teórica. Estas introducciones pretenden profundizar algunas de las propuestas de la geografía relacional referidas a cada una de dichas líneas de análisis.

1.1. ¿La crisis del neoliberalismo?

Desde el momento en que se hicieron patentes los efectos de la crisis económica en el otoño de 2008, las diferentes disciplinas relacionadas con los estudios urbanos empezaron a prestar especial atención a todo un conjunto de cambios que parecían llamados a marcar un punto de inflexión en la forma de habitar, entender, gestionar y gobernar la ciudad, por lo menos en lo que se ha dado en llamar Norte Global, básicamente América del Norte y Europa. Y es que, no hay que olvidarlo, el punto desencadenante de la crisis está íntimamente ligado a la producción de ciudad, en concreto, a la financiación de la adquisición de un bien tan urbano como es la vivienda. Consecuentemente, los efectos de la crisis, que se dejaron notar en el espacio urbano de forma especialmente intensa desde la explosión de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, en 2007, o de la llamada burbuja inmobiliaria en España ya a partir de 2008, suponen una profunda alteración de los procesos de producción de espacio urbano, de las condiciones de acceso de la población a la vivienda, de las estrategias urbanas o de las políticas y prácticas urbanísticas que se habían desarrollado hasta ese momento.

Sin embargo, las aproximaciones desde la geografía urbana a las nuevas condiciones que determinan el desarrollo de las ciudades y que proponen el acercamiento al hecho urbano en aquel momento no llevaron emparejada la irrupción de nuevos paradigmas interpretativos de la realidad urbana que pudiesen ser considerados como disruptivos de los ya existentes. Más bien al contrario, el análisis e interpretación de la ciudad se va a insertar en los enfoques y debates surgidos en los estudios urbanos en las últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI, revitalizando, cuando no reproduciendo, en muchos casos, debates y polémicas ya presentes por lo menos desde un par de décadas atrás.

Prueba de lo anteriormente expuesto es que, en un momento tan inicial de la crisis como es el otoño de 2009, Neil Smith perfiló en uno de sus últimos escritos algunas de las cuestiones que iban a enmarcar en los siguientes años la aproximación al estudio de la crisis en el espacio urbano y, en concreto, a la transformación de las políticas urbanas (Smith, 2009). Y lo va hacer tomando como eje uno de los temas que más había sido tratado en la literatura de los estudios urbanos en los primeros años del siglo XXI. En concreto, se refiere a la perdurabilidad de la ideología y la práctica de las políticas urbanas denominadas neoliberales después del inicio de la crisis económica. Para Neil Smith, la crisis que se inicia en 2007 en Estados Unidos y que se expande de forma global el año siguiente significa el fin del neoliberalismo, que Smith considera, en el momento de escribir su aportación, que «ha muerto pero continúa vigente» (Smith, 2009, p. 11). La crisis habría abolido los dogmas neoliberales y su ideología habría perdido el poder y la capacidad para generar nuevas ideas capaces de remontar la crisis. Pese a ello, y ante la inexistencia de modelos políticos alternativos sólidos, según Smith el neoliberalismo estaría en estado de atrofia; muerto, sí, pero dominante. Serán los contextos locales y los movimientos de oposición y protesta que Smith intuye los que definitivamente habrían de decidir el futuro del neoliberalismo en las políticas urbanas. Sin entrar a valorar sus argumentos, la consideración de la continuidad o la transformación del neoliberalismo como uno de los temas candentes en relación con los efectos de la crisis que propone Smith no puede dejar de entenderse dentro de los enfoques y debates en la teoría crítica urbana que desde los años noventa ha tenido en el concepto de neoliberalismo su principal eje. Como bien parece avanzar el escrito de Neil Smith, la crisis económica y sus efectos sobre la ciudad y sus políticas no solo iban a generar un debate sobre la perdurabilidad del neoliberalismo, sino que habrían de hacer revivir con más fuerza, si cabe, debates y controversias en torno al significado, la definición y la utilidad del concepto de neoliberalismo en el estudio de la ciudad contemporánea y, por extensión, en el abordaje de conceptos tan básicos en la geografía como espacio y escala y a las aproximaciones a su estudio.

1.1.1. El neoliberalismo en los estudios urbanos

En efecto, desde la década de los noventa el concepto de neoliberalismo ha centrado gran parte de los debates y aportaciones en los estudios urbanos sobre las transformaciones políticas, económicas y sociales en diferentes espacios y escalas. De

manera general, el neoliberalismo hace referencia a un conjunto de políticas que desde los años setenta han ido imponiendo la privatización y la mercantilización de distintos ámbitos de la organización económica y social, sobre la base de la consideración de la ineficiencia del Estado y la sustitución de este por estructuras basadas, supuestamente, en las lógicas de los mercados. Estas estrategias habrían empezado a implementarse como respuesta a otras crisis; a aquellas que desde los años setenta afectaban al sistema económico y a los sistemas estatales de bienestar social surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente aplicadas con éxito en América Latina, Estados Unidos y Reino Unido, a partir de los años ochenta se difunden tanto por lo que en aquel momento se llamaba Tercer Mundo como por el Occidente más desarrollado y posteriormente, a partir de 1989, por el antiguo bloque comunista.

El origen del uso del término *neoliberalismo* en los estudios urbanos se debe vincular a los intentos de explicación de las transformaciones productivas, sociales y urbanas que surgen a partir de la crisis del sistema que se había gestado en el mundo occidental después de la Segunda Guerra Mundial. En definitiva, la sustitución de lo que se había dado en llamar sistema fordista o keynesiano por nuevas formas de organización espacial, social y laboral. Ya en 1989, David Harvey, si bien utiliza el término *entrepreneurialism*, presenta las principales características de las nuevas políticas que se están implementando en la ciudad: la competitividad entre las ciudades en el marco de una división internacional del trabajo, del consumo y de la distribución de recursos estatales que habría llevado a una reconfiguración de los espacios urbanos abiertos, de los parques científicos, de los espacios gentrificados, los centros culturales, etc. Pero, sobre todo, las nuevas políticas urbanas y su énfasis empresarial habrían sido un importante vector en la transición hacia dos nuevos fenómenos: por un lado, un sistema de acumulación flexible mucho más abierto geográficamente y regido por las normas del mercado; por otro lado, un sistema social que beneficiaría a las clases altas y empresas privadas en detrimento de las políticas redistributivas y, por tanto, de las clases más desfavorecidas económicamente (Harvey, 1989).

Pero sí se puede determinar que ya a finales de los años ochenta las características y los efectos de las nuevas políticas urbanas están identificados y estudiados, no es hasta entrados los años noventa cuando estas políticas se empiezan a asociar con el término *neoliberalismo*, a la vez que se profundiza en la definición teórica del concepto en sí y en sus implicaciones espaciales. En este primer momento, el concepto de neoliberalismo aparece definido como una forma de experimentación de las posibles nuevas formas de regulación del sistema económico, productivo y social, que debía

permitir el establecimiento de un nuevo ciclo de creación de riqueza y estabilidad tras la crisis que había afectado al sistema fordista-keynesiano, siempre y cuando fuera capaz de crear un conjunto de nuevas instituciones y regulaciones. Bob Jessop (1994), en el debate existente en los primeros años noventa sobre postfordismo y los nuevos modos de regulación, definía el neoliberalismo como parte de unas nuevas estrategias «schumpeterianas» de la siguiente forma:

Neo-liberalism is primarily concerned to promote a market-guided transition towards the new economic regime [...]. For the public sector, it involves a mixture of privatization, liberalization and the adoption of commercial criteria in the residual state sector; for the private sector, it involves deregulation and a new legal and political framework providing passive support for market solutions. In particular neo-liberalism leads to: government promotion of “hire-and-fire”, flexi-time and flexi-wage labour markets, the growth of tax expenditures steered by private initiatives based on fiscal subsidies for favoured economic activities; and the reorientation of state activities to the needs of the private sector (Jessop, 1994, p. 266).

Son Jamie Peck y Adam Tickell los que, en 1994, introducen una perspectiva espacial y urbana al debate sobre el neoliberalismo. Para estos autores, el neoliberalismo como política que promueve la competición entre espacios locales (política que los autores definen muy gráficamente como “throat cut policy”), lejos de ir configurándose como un modelo alternativo al fordismo, se ha de interpretar en ese momento como parte de la misma crisis, ya que permite la racionalización política del desmantelamiento de las estructuras que habrían permitido la estabilidad del anterior modelo, sin remplazarlas por nuevas. Si, por un lado, las políticas de competición entre localidades no pueden resultar por su misma naturaleza en un beneficio compartido por el conjunto de la sociedad, las políticas neoliberales tampoco contribuyen a crear un nuevo marco regulatorio que permita la resolución de los conflictos sociales, económicos y ambientales que su misma aplicación generan. De ahí que los autores se manifiesten contrarios a creer que el neoliberalismo pueda convertirse en la base de un crecimiento económico sostenido:

While neoliberalism is able to release (often state-subsidized and unevenly distributed) growth, given its susceptibility to cyclical imbalances and short-term plundering, and given the absence of a framework of policies, institutions and economic norms necessary for ensuring continuous reinvestment in skills, technologies and innovations. As the experience of the 1980s so clearly shows, neoliberalism tends to promote systemic instability, both temporarily and geographically: business cycles swing ever more

violently, while localized growth is increasingly fragile and short-lived (Peck y Tickell, 1994, p. 296).

Cuando estos autores tratan de analizar las consecuencias geográficas de la aplicación de las políticas neoliberales recurren al término *glocalization*, acuñado por Erik Swyngedouw en 1992, para referirse a la preminencia de las relaciones entre las escalas globales y locales, que se vuelven protagonistas en el momento en el que la crisis del fordismo vacía al Estado-nación de gran parte de sus capacidades de regulación. Al mismo tiempo, dudan de que estas relaciones permitan establecer un marco estable o nuevo orden espacial y prefieren referirse al «des-orden» global-local. Estos autores cuestionan la aparente simetría de poder que se esconde tras la terminología global-local, destacando el poder de reestructuración de los procesos a escala global, a los cuales solo de manera reactiva puede responder la escala local y, en segundo lugar, su dificultad para convertirse en el espacio donde se establezca la regulación de procesos, de por sí, globales.

1.1.2. Debates en torno al neoliberalismo, debates en torno al espacio urbano

Unos años más tarde, en el año 2002, Jamie Peck y Adam Tickell inician una nueva publicación sobre el neoliberalismo con la contundente frase «Neoliberalism seems to be everywhere» (Peck y Tickell, 2002, p. 380). Esta afirmación significa un cambio respecto a su postura de unos años atrás. Ya no se entiende el neoliberalismo como un experimento más en la configuración de un nuevo marco regulatorio. Por el contrario, este es presentado como la racionalidad política hegemónica en el proceso de globalización que se desarrolla en esos momentos y, en consecuencia, como la inspiradora de la multiplicación de nuevas iniciativas a través de distintos espacios geográficos, ya sea su lugar originario de gestación ideológica y de primeros ensayos, Estados Unidos o Reino Unido, como en otros espacios como América Latina, Asia o la antigua Unión Soviética. Pero esa frase con la que inician su artículo expresa también una crítica no solo a la profusión casi omnipresente del término en los estudios urbanos en esos años, sino también a la forma en la que en estos estudios se había descrito el concepto de neoliberalismo. Generalmente, este habría aparecido como una fuerza externa a la que se le atribuye una inmensa e inequívoca fuerza causal en la generación de unos efectos concretos en diferentes espacios. De esta forma, los autores ponen de relieve las críticas que en aquel momento ya han surgido en el modo de usar el término neoliberalismo y reivindican una mejor teorización del mismo y de sus efectos.

El trabajo de Wendy Larner (2000, 2003), que de hecho ya se cita en el artículo de 2002 de Jamie Peck y Adam Tickell, ejemplifica las primeras críticas a las formas en que se ha analizado y conceptualizado el neoliberalismo en los estudios geográficos de los años finales del siglo XX y de principios del siglo XXI. Las críticas de esta autora se dirigen precisamente a una primera concepción del neoliberalismo, enmarcada en la escuela de la economía política, como una respuesta a la crisis económica de los años setenta y a las nuevas exigencias del capital globalizado, que impondría una desregularización de los mercados, el abandono de las políticas del estado del bienestar, con unas predecibles consecuencias sociales y políticas marcadas por el aumento de las desigualdades y la configuración de nuevos paisajes urbanos. De esta forma, el neoliberalismo aparecería en estas descripciones como un bloque monolítico de la nueva derecha, como un programa de reforma política implementado a partir de un marco teórico e ideológico coherente, y su imposición sería el resultado de las acciones de un cuerpo de actores políticos que compartirían una agenda común, las predecibles consecuencias sociales y espaciales. Esta concepción monolítica, si bien habría contribuido a identificar similitudes y rasgos comunes del neoliberalismo a través del espacio, habría impuesto también una visión que prestaría escasa atención «to the different variants of neoliberalism, to the hybrid nature of contemporary policies and programmes, or to the multiple and contradictory aspects of neoliberal spaces, techniques, and subjects» (Larner, 2003, p. 210).

En contraposición, la autora no deja de mostrar su sorpresa por el poco eco que han tenido en los estudios sobre el neoliberalismo las contribuciones surgidas desde posiciones postestructuralistas. Estas aportaciones permitirían enriquecer la definición del mismo concepto. así como la explicación de las formas y procesos a través de las cuales se han producido las transformaciones espaciales de las últimas décadas. Para contrarrestar estas limitaciones en el estudio del neoliberalismo, Larner propone considerar las aportaciones surgidas desde el postestructuralismo y, desde ellas, centrarse en tres ámbitos de estudio, política, ideología y gubernamentalidad, que considera que no han sido suficientemente tratados. Primero, enfocándose en trazar las redes intelectuales y políticas a través de las cuales se ha expandido las ideas neoliberales; segundo, entendiendo las variaciones de formas, políticas y resultados que el neoliberalismo adopta en distintos lugares; y, tercero, prestando atención a las prácticas y técnicas a través las cuales el neoliberalismo se inserta en los diferentes espacios, estructuras estatales o sujetos. Como la autora apunta:

Such investigations may reveal that neo-liberalism is a more tenuous phenomenon than is commonly assumed. By focusing attention on the historically specific and internally contradictory aspects of neo-liberalism, and the shaping of specific neo-liberal projects by articulations between both hegemonic and non-hegemonic groups, it will become apparent that neo-liberalism, like the welfare state, is “more an ethos or an ethical ideal, than a set of completed or established institutions” (Larner 2000, p. 20).

La postura y las propuestas de Larner no dejan de ser una muestra de distintas críticas que, especialmente desde enfoques postestructuralistas, se plantearon en los primeros años del siglo XXI y que influyeron en los debates sobre el estudio de los espacios urbanos en los años siguientes. La importancia de estas propuestas va a ser doble. Por un lado, implican que los estudios del neoliberalismo desde la economía política reformulen y enriquezcan su cuerpo teórico, incluso reconociendo explícitamente la metodología y la terminología propuesta por Larner. Por otro lado, ejemplifican un debate en la geografía urbana, que se mantiene hasta el momento de escribir este texto, entre dos formas de entender y analizar el espacio urbano y el papel del neoliberalismo en sus transformaciones. En definitiva, dos formas de entender el espacio urbano y los procesos que se producen en él, que permiten dos aproximaciones para comprender y analizar los efectos espaciales de la crisis en el espacio urbano.

1.1.3. La teorización de los procesos de transformación urbana desde la perspectiva del *neoliberalismo realmente existente*

Las reflexiones y propuestas de Wendy Larner, están lejos de constituirse como los fundamentos de una postura totalmente opuesta e irreconciliable ante la visión surgida desde los estudios urbanos críticos de la economía política. Sus planteamientos, e incluso la terminología que emplea, se recogen en algunos de los trabajos de teorización sobre el concepto de neoliberalismo más influyentes desarrollados desde la economía política a partir de los años noventa hasta la actualidad. Es el caso de la obra coral de autores como Neil Brenner, Jamie Peck, Nick Theodore o Adam Tickell. Las aportaciones de estos autores parten precisamente del reconocimiento de las limitaciones de las definiciones del neoliberalismo existentes en la plétora de trabajos que surgen a principios de los años 2000 que giran en torno a este concepto y, en especial, a la falta de teorización de las implicaciones que el neoliberalismo tiene en el

espacio urbano. Con el fin de superar estas limitaciones, y basándose en conceptos y metodologías de la economía política, pretenden establecer un marco teórico que posibilite una definición o concepción para una mejor aproximación al significado del neoliberalismo, la comprensión de sus efectos a diversas escalas y sus relaciones con los procesos de reestructuración urbana. Como se ha indicado, y tal y como explícitamente señalan estos autores, esta aproximación parte de unas premisas basadas en la economía política y en distintas aportaciones de la escuela de la regulación, lo que permite entender el neoliberalismo, o los procesos de neoliberalización, como proyectos que actúan de forma global a distintas escalas. (Brenner et al., 2010b). Sin embargo, estas bases teóricas no van a ser obstáculo para considerar las divergencias e incoherencias dentro del mismo proyecto del neoliberalismo a través del tiempo y el espacio, así como la heterogeneidad y la multiplicidad manifestaciones que adopta en los espacios urbanos. Estas consideraciones, además, revisten un carácter esencial en su formulación teórica y que, como los mismos autores señalan, intentan ir más allá de una simple enunciación de simple «corrección postestructuralista» (Brenner et al., 2010b, p. 216).

La obra de Brenner, Peck, Theodore y Tickell abarca un amplio periodo de más de dos décadas, teniendo en cuenta que el primer artículo de Peck y Tickell donde se esboza este cuerpo teórico es de 1994; en consecuencia, es de esperar que a lo largo del tiempo haya existido tanto un proceso de reformulación en sus enunciados como una evolución en sus concepciones teóricas. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para el mantenimiento de una coherencia en su conceptualización sobre neoliberalismo y el espacio urbano a lo largo del tiempo. Si se puede considerar el artículo ya comentado de Peck y Tickell como el punto inicial en el que se esboza de forma explícita un cuerpo teórico en torno al concepto de neoliberalismo y a sus efectos en el espacio urbano, hay que esperar hasta el año 2002, en un número especial de la revista *Antipode* que posteriormente se editó como libro (Brenner y Theodore, 2002b), para que de una manera clara se establezcan las bases de la teorización y comprensión de lo que denominarán *procesos de neoliberalización o neoliberalismo realmente existentes*. La utilización de estos conceptos denota ya una aproximación en la que se tiene en cuenta tanto la multiplicidad de casos como su transformación en el tiempo.

En este sentido, el ya comentado artículo de Peck y Tickell en el número monográfico de la revista *Antipode* de 2002 es de especial transcendencia, dado que presenta una

clara evolución de los planteamientos que habían expuesto ocho años atrás y que no dejan de ser el reflejo, también, de la evolución temporal de las políticas neoliberales desde el inicio de los años noventa. En este artículo, y a partir de la revisión del proceso de implantación y las mutaciones de las políticas neoliberales desde los años ochenta hasta los primeros años del siglo XXI, los autores despliegan nuevas explicaciones y nuevos conceptos sobre el neoliberalismo y su desarrollo. A diferencia de la postura expuesta en los primeros artículos de los autores, el neoliberalismo se presenta ahora como un nuevo proyecto o régimen regulatorio hegemónico, lo que les permite iniciar el artículo con la frase ya citada anteriormente «neoliberalism seems to be everywhere». Inicialmente, el neoliberalismo se interpretaba un conjunto de políticas que, lejos de constituirse como un modo de regulación coherente y capaz de generar un nuevo marco regulatorio, se cuestionaban por su incapacidad de gestionar los efectos económicos y sociales que ellas mismas generaban y su recurrencia a la reproducción de nuevas situaciones de crisis, lo que ya se había evidenciado durante los años ochenta y noventa en Europa Occidental y Estados Unidos. Sin embargo, el reconocimiento de la existencia de una evolución desde un proyecto inestable a un nuevo modo de regulación hegemónico y su extensión desde el Occidente desarrollado al resto de espacios globales hace que Peck y Tickell hablen del neoliberalismo como un proceso. A partir de lo que denominan *neoliberalising process*, prestan atención a la multitud de formas que este adopta en diferentes tiempos, espacios y escalas. Esta multiplicidad en las formas de manifestarse a lo largo del espacio y el tiempo lleva a los autores a definir el neoliberalismo como un proceso que ni es homogéneo ni convergente, sino más bien híbrido, lo cual enlaza abiertamente con algunas de las objeciones y terminología postestructuralistas.

Al considerar la evolución del proyecto neoliberal, Peck y Tickell (2002) definen dos momentos que les permiten, además, señalar la importancia de las crisis económicas y sociales en la gestación, la evolución y la consolidación del neoliberalismo. Un primer momento inicial, definido como *roll-back*, en torno a la crisis de los años setenta y ochenta, de cuestionamiento, desestructuración y desmantelamiento de los mecanismos de regulación fordistas-keynesianos, representado por las políticas desarrolladas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, en los años ochenta. Un segundo momento, designado como *roll-out*, en los años noventa, en el que, frente a las crisis, contradicciones y tensiones que genera la primera fase, y una vez desequilibradas y deslegitimizadas las estructuras regulatorias anteriores, se crean nuevas estructuras de carácter global que garantizan

la hegemonía de las políticas neoliberales en diferentes espacios. Asimismo, provocan la amortiguación o el desplazamiento espacial y temporal de los efectos más negativos creados a partir de la primera onda neoliberal. De esta manera, no solo las políticas más netamente neoliberales se moderan bajo la denominada «tercera vía», sino que además se crean o se alinean con el neoliberalismo nuevas instituciones globales, grupos de presión, centros de conocimiento u organismos financieros internacionales al tiempo que se desarrollan un conjunto de técnicas de evaluación que permiten su reproducción y legitimación. Se crean, así, redes de relaciones interlocales e interregionales que explican que el proceso de neoliberalización adopte en cada lugar, en cada región o localidad, una forma particular y contingente, un paisaje cambiante de experimentos y resultados: «a variegated character» (Peck y Tickell, 2002, p. 385).

En el mismo número especial de *Antipode*, Neil Brenner y Nick Theodore (2002) contribuyen a precisar lo que ellos denominan *neoliberalismo realmente existente*. Para ello, se centran en la interrelación entre las diferentes escalas espaciales y destacan la importancia de las ciudades como el espacio privilegiado en el que se desarrollan las estrategias e iniciativas neoliberales. Los autores consideran que los proyectos de reestructuración neoliberal, lejos de operar de acuerdo con leyes inmutables y reproducibles ubicuamente, se han de entender a partir de su inserción en los contextos nacionales, regionales y urbanos definidos por marcos institucionales, prácticas regulatorias, luchas políticas y regímenes políticos heredados. Estos proyectos de reestructuración neoliberal estarán relacionados con un proceso de reescalamiento generalizado de los mecanismos de regulación (relación capital-trabajo, competencia capitalista, regulación financiera y monetaria, poder estatal...) lo que llevará que la escala nacional pierda primacía a favor de la escala local. Esto explica el nuevo papel de las ciudades en la formulación, la experimentación y la consolidación de políticas, basadas en una retórica favorecedora de la privatización y la mercantilización de servicios y la desregulación de mercados y de las infraestructuras institucionales sobre las que se apoyaban los regímenes regulatorios anteriores.

A través de los años, las reflexiones teóricas de estos autores en diversas publicaciones definirán con mayor precisión el carácter desigual del proceso de neoliberalización tanto espacial como temporal, su carácter híbrido, así como la constitución de unos marcos supralocales o redes translocales que contribuyen a que el neoliberalismo se haya constituido como un régimen de regulación a escala global. Estas premisas se ven

fielmente reflejadas en el artículo de 2010 (Brenner et al., 2010b) «Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways». Su relevancia no solo se debe a que sirve de compilación y estructuración de todo un cuerpo teórico expuesto durante los años anteriores, sino también a que, y dada la fecha en la que está escrito, incluye de forma específica un conjunto de orientaciones analíticas para entender e interpretar los procesos de cambio iniciados tres años antes con la explosión de la burbuja de las hipotecas *subprime* y que iban a dar lugar a la recesión económica. Será sobre la base de estas propuestas analíticas, tal y como se explicará más adelante, que en los años siguientes estos mismos autores aporten un conjunto de reflexiones sobre los efectos de las crisis, su evolución y la forma de afrontar su análisis.

1.1.4. Cinco premisas sobre los procesos de neoliberalización

La teorización efectuada por el conjunto de los autores citados en este capítulo acerca de los procesos de neoliberalización, y sobre la que en gran medida se basará su propuesta para analizar los efectos de la crisis de 2008, puede sintetizarse en cinco premisas. Estas, como ya se ha indicado, a pesar de haberse redefinido, enfatizado o matizado a lo largo del tiempo, han mantenido continuidad y coherencia desde las primeras publicaciones de sus autores. Estas cinco premisas consideradas son las siguientes:

- El carácter híbrido y desigual del proyecto de neoliberalización.
- La dependencia de las formas que adoptan los procesos de neoliberalización de las estructuras o los paisajes geoinstitucionales y regulatorios heredados.
- La existencia de unas fases históricas en el despliegue de las políticas neoliberales.
- El especial papel que los espacios y las regiones urbanas adquieren en el proceso de reescalamiento de los regímenes de regulación.

- El papel de las estructuras extralocales y supranacionales en la experimentación, la consolidación y la difusión de las prácticas neoliberales³.
Cabe destacar que estas dos últimas premisas tienen una clara implicación geográfica de la que se deriva una concepción escalar del espacio.

A continuación, estas premisas se explican con detalle.

1. El carácter híbrido y desigual del proyecto de neoliberalización

Se trata del reconocimiento de que los procesos de neoliberalización no pueden concebirse como el desarrollo de un proyecto económico e ideológico único, coherente y monolítico. Por el contrario, la hibridación con otros proyectos y su variabilidad y transformación a lo largo del tiempo y el espacio, tanto de las formas que adopta como de los efectos que produce, es una característica esencial de dichos procesos. Brenner y Theodore señalan, ya en 2002, el contraste y las contradicciones entre, en primer lugar, los elementos básicos que definen la ideología neoliberal, enfocada a recrear una utopía en la que las reglas del mercado se impondrían en todos los aspectos de la vida social y desaparecería cualquier injerencia del estatal; y, en segundo lugar, las formas en que la imposición de mercados autorregulados requiere la intervención estatal en múltiples formas y escalas, lo cual, a su vez, intensifica un desarrollo desigual a través del espacio. Así, frente a la misma premisa del modelo neoliberal que augura resultados idénticos en distintos espacios y escalas a partir de la imposición de las reformas a favor

³ Peck et al. (2012, p. 269) y Brenner et al. (2010a, p. 330) proponen, en sendos artículos, una definición propia de los procesos de neoliberalización. En concreto, Brenner et al. señalan lo siguiente:

1. Market-disciplinary forms of regulatory restructuring have actually intensified geoinstitutional difference. [...]; 2. The spatial differentiation and evolutionary pathways of neoliberalization processes cannot be grasped as a simple territorial diffusion in which a pre-given regulatory template [...]; 3. The spaces of regulatory change – jurisdictional units encompassing neighborhoods, cities, regions, national states and multinational zones – are relationally interconnected within a transnational, if not global, governance system (Brenner et al., 2010a, p. 336).

A pesar de la existencia de este resumen de la propuesta conceptual y metodológica efectuada por los propios autores, se ha preferido sintetizar sus planteamientos sobre los procesos de neoliberalización de manera distinta, de forma que permita afrontar de una manera más adecuada los efectos de la crisis en los espacios urbanos. Si bien se recogen los conceptos y las implicaciones metodológicas utilizados en la definición de los propios autores, las cinco premisas que se presentan han querido destacar las implicaciones más geográficas, destacando los aspectos espaciales derivados de la concepción escalar del capitalismo que adoptan los autores y la importancia del espacio urbano. Estos aspectos se consideran necesarios para afrontar el análisis de los efectos de la crisis económica en el espacio urbano. Además, se ha creído importante remarcar la concepción escalar de los procesos espaciales que adoptan los autores, ya que constituye una de los principales elementos de distinción frente a las posturas postestructuralistas o relacionales en geografía.

de los mercados, Brenner y Theodore enfatizan «[...] la *imbricación* contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal en la medida en que han sido producidos en contextos nacionales, regionales y locales definidos por los legados de marcos institucionales, prácticas regulatorias, luchas políticas y regímenes políticos heredados» (Brenner y Theodore, 2002a [2016, p. 115]).

En definitiva, estas variaciones y aparentes contradicciones se consideran como un elemento esencial, y no solo anecdótico, del proceso de neoliberalización:

De manera decisiva, las múltiples divergencias entre ideología y práctica, doctrina y realidad, proyecto y resultados que acompaña la imposición mundial del neoliberalismo, resultan ser elementos esenciales y no meros efectos secundarios accidentales de este proyecto disciplinario de implantación de una nueva civilización de mercado. (Brenner y Theodore, 2002a [2016, p. 118]).

En el mismo momento, Peck y Tickell (2002) también apuestan por considerar el carácter multifacético e híbrido de los procesos de neoliberalización. En su caso, este reconocimiento no surge tanto en oposición a las premisas del ideario neoliberal, sino como contraposición a las descripciones críticas sobre el neoliberalismo que muestran a este como una fuerza «out there» (p. 383). Esta fuerza promovería la homogenización y la convergencia de los espacios y, por tanto, se concibe con unos efectos causales, ubicuos, obviando, de esta manera, las variaciones temporales y geográficas de los procesos de neoliberalización. Los autores proponen:

[...] a processual conception of neoliberalization as both an “out there” and an “in here” phenomenon whose effects are necessarily variegated and uneven, but the incidence and diffusion of which may present clues to a pervasive “metalogic” [...]. Neoliberalization should be understood as a process, not an end-state. By the same token, it is also contradictory, it tends to provoke countertendencies, and it exists in historically and geographically contingent forms (Peck y Tickell, 2002, p. 383)

La consideración de la multiplicidad de formas y el carácter contingente de los efectos de las reformas a favor de la mercantilización y la privatización como un elemento esencial de los procesos de neoliberalización está plenamente integrada en los

planteamientos de los autores citados en sus diversas aportaciones a lo largo de los años. Aun así, esta consideración adquiere, si cabe, mayor importancia en textos posteriores (Peck y Theodore, 2007; Brenner et al., 2010a), cuando los efectos del neoliberalismo en los espacios urbanos se han hecho más patentes y evidentes. En estos textos se destaca cómo los procesos de neoliberalización han conducido a la intensificación de esa misma diferenciación de regímenes regulatorios a través de territorios, lugares y escalas, y, por tanto, se han reconceptualizado el desarrollo y la promoción de esta diferenciación espacial y escalar como uno de los efectos más importantes que han tenido estos mismos procesos.

2. La dependencia de las formas que adoptan los procesos de neoliberalización de las estructuras o los paisajes geoinstitucionales y regulatorios heredados

Se establece una dependencia de las formas que adoptan los procesos de neoliberalización en contextos concretos en relación con las estructuras o los paisajes geoinstitucionales y regulatorios heredados de las configuraciones nacionales y locales del régimen fordista-keynesiano. Esta relación, tal y como ponen de manifiesto Brenner y Theodore, se expone como una de las causas que permite explicar la diferenciación existente en las formas que adoptan los procesos de neoliberalización:

Los programas de reestructuración capitalista rara vez —o incluso nunca— se imponen de forma pura, ya que siempre están inmersos en contextos político-institucionales que han sido significativamente moldeados por disposiciones regulatorias, prácticas institucionalizadas y compromisos políticos previos. En este sentido, es probable que la evolución de cualquier configuración político-institucional tras la implantación de medidas de reforma neoliberal muestre una clara dependencia de la trayectoria previa, por lo cual los acuerdos institucionales existentes limitan considerablemente el alcance y la trayectoria de la reforma. (Brenner y Theodore, 2002a [2016, p. 133]).

Por tanto, el despliegue de estas nuevas políticas neoliberales, si bien pueden enunciarse homogéneamente y como un cuerpo unitario, se efectuará sobre formas específicas de regulación existentes en cada contexto. Por ello, deberán «articularse como híbridos económico-políticos derivados de adaptaciones, negociaciones y luchas contextualmente específicas en coyunturas económico-políticas particulares» (Brenner y Theodore, 2002a [2016, p. 131]).

3. La existencia de unas fases históricas en el despliegue de las políticas neoliberales

El proceso de neoliberalización de los paisajes geoinstitucionales y regulatorios se habría producido siguiendo unas sucesivas fases históricas, temporales, u ondas (*waves* es el término inglés utilizado por los autores): una primera —*roll-back*—, de destrucción de las estructuras fordistas-keynesianas heredadas, sobre la que se desarrollaría una segunda onda —*roll-out*— orientada a la creación de unas estructuras institucionales propias. Es esta última fase la que finalmente habría proporcionado al neoliberalismo una posición hegemónica y de dominio en diferentes espacios, contextos y escalas como régimen regulatorio del sistema capitalista. El inicio de implantación de estas dos fases se correspondería con el desarrollo de dos crisis: la primera, la del sistema fordista-keynesiano en los años setenta del siglo XX; la segunda, aquella generada a partir de las contradicciones creadas por el mismo proceso de neoliberalización en la última década de dicho siglo. Ambos momentos de crisis habrían sido aprovechados para la experimentación y la profundización de las medidas neoliberales.

Peck y Tickell en 2002 conceptualizan y describen estas dos fases que, a su entender, habrían seguido hasta ese momento los procesos de neoliberalización. La primera sería una fase que se iniciaría en los años setenta en un marco de crisis económica. Se responsabiliza del bloqueo macroeconómico de ese momento a las políticas keynesianas, asociando a estas la regulación financiera, los sindicatos, la propiedad estatal o el mercado laboral regulado. Al mismo tiempo se inicia un programa político de desmantelamiento de dichas estructuras y una experimentación de nuevas formas de regulación basadas en la mercantilización de diferentes ámbitos de la vida económica y social. La implementación de estas políticas, sin embargo, no habría conducido a un nuevo momento de recuperación y crecimiento económico estable. Por el contrario, su aplicación habría comportado nuevas contradicciones económicas. En este nuevo momento de crisis, esta vez generada por las primeras políticas neoliberales, el proyecto neoliberal se reconstituye y empieza a desplegar nuevos modelos, instituciones o estructuras que le permiten ir asentándose como modelo de regulación cada vez más sólido. Será este paulatino despliegue de nuevos modelos y estructuras a través de distintos espacios y escalas lo que finalmente conlleve que durante los años noventa del siglo XX y primeros del XXI se produzca «[...] the neoliberalization of regulatory uneven development - the constitution and continual reconstitution of marketized macro-

spatial institutional frameworks, or rule regimes, which govern processes of regulatory experimentation and cross jurisdictional policy transfer» (Brenner et al., 2010b, p. 207).

En consecuencia, en esta descripción de la evolución temporal de los procesos de neoliberalización, los momentos de crisis, el fallo institucional y la posterior experimentación con nuevas formas de regulación, aparecen como momentos clave en la imposición de prácticas neoliberales, pero también en su transformación.

[...] policy failure is central to the exploratory and experimental modus operandi of neoliberalization processes. It is an important impetus for their continual reinvention and ever-widening interspatial circulation. Indeed, rather than causing market-oriented regulatory projects to be abandoned, endemic policy failure has tended to spur further rounds of reform within broadly neoliberalized political and institutional parameters [...]. Moreover, neoliberal strategies frequently postpone or displace crisis pressures, instilling an insatiable need for “next stage” reforms (Brenner et al., 2010b, pp. 209-210).

4. El especial papel que los espacios y las regiones urbanas adquieren en el proceso de reescalamiento de los regímenes de regulación

Si los marcos regulatorios keynesianos se establecieron esencialmente sobre la base de las estructuras del Estado-nación, en el proceso de su desmantelamiento y posterior ensayo de instauración de nuevos regímenes y prácticas neoliberales, los espacios privilegiados serán las ciudades y regiones urbanas. La desregulación financiera, de las relaciones capital-trabajo, así como de los sistemas de bienestar que se habían establecido a escala nacional tiene como consecuencia que los gobiernos locales o subnacionales se vean abocados a asumir una profunda reestructuración de sus funciones y sus políticas derivada de la necesidad de afrontar las incertidumbres económicas generadas y las quiebras de las estructuras del estado del bienestar. Se propicia, por tanto, el despliegue de nuevas políticas a escala local: la promoción o marketing del lugar, la creación y el desarrollo de zonas empresariales, la reducción de la fiscalidad redistributiva, la promoción de corporaciones de desarrollo urbano, asociaciones entre los sectores públicos y privados, nuevas formas de promoción y estímulo local, programas de nuevo desarrollo inmobiliario, los proyectos de incubación de empresas, así como nuevas estrategias policiales, de vigilancia y de control social. Nuevas medidas que, en gran parte, han sido los elementos más visibles y reconocibles

de los nuevos paisajes urbanos, sus políticas y los nuevos marcos regulatorios (Brenner y Theodore, 2002a [2016, p. 142]).

A partir de la experimentación de estas nuevas políticas en los espacios urbanos, que inicialmente tienen su foco en los Estados Unidos, poco a poco se va configurando todo un repertorio de políticas, técnicas, terminología y soluciones reproducibles y transferibles a diferentes contextos urbanos (Peck, 2002). Este va contribuyendo no solo a la creación y la recreación de un paisaje urbano en diferentes contextos y territorios, sino también a ir generando un marco regulatorio neoliberal global, que los autores denominan «the neoliberalization of regulatory uneven development» (Brenner et al. 2010b, p. 214).

5. El papel de las estructuras y redes extralocales y supranacionales en la experimentación, la consolidación y la difusión de las prácticas neoliberales

Las estructuras extralocales y supranacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio o la Unión Europea, han jugado un papel importante desde el inicio en los procesos de neoliberalización de los marcos regulatorios. Estas estructuras habrían contribuido a la difusión, transmisión y experimentación de formas regulatorias basadas en las reglas de mercado en diferentes escalas; dichas estructuras han estado descritas desde el principio como promotoras de la difusión e internacionalización de las fórmulas de regulación neoliberales a partir de los primeros experimentos de los años setenta y ochenta. La existencia y función de las estructuras explicaría la emergencia simultánea en diferentes espacios y escalas de soluciones y experimentos similares y dotaría a los procesos de neoliberalización de su carácter de macroproceso (Peck y Tickell, 2002; Brenner, 2002). Se hace hincapié en que, mediante estas instituciones, se produce la creciente interdependencia y coevolución de los esfuerzos de reforma basados en las reglas de mercado a través de diferentes espacios y escalas, los cuales, a su vez, serían resultado de la generación de nuevos regímenes regulatorios globales y multilaterales determinantes de las «reglas del juego» de manera global:

Marked-oriented policy transformation were reflexively interlinked and interpenetrated; transnational relays of marked-oriented policy reform were intensified and thickened; and

the meta-regimes governing policy development were increasingly (re)oriented towards market-based rules (Brenner et al., 2010b, p. 211).

Por tanto, la perdurabilidad y la extensión del régimen regulatorio neoliberal no se explican únicamente a partir de la existencia de instituciones globales y macroestatales que claramente han promovido su difusión. Para entender plenamente esta continuidad en el espacio y en el tiempo del proyecto neoliberal es preciso considerar cómo estas y otras instituciones u organismos (agencias de desarrollo, universidades, consultorías, *think tanks*, entidades financieras, etc.) han contribuido a conformar, desde los primeros experimentos regulatorios en los años ochenta, un conjunto de circuitos de transferencia de conocimiento sobre políticas de desarrollo, de modelos de gobernanza y de evaluación. Estos, a su vez, han permitido la creación y difusión de una terminología y un repertorio de programas y medidas través de distintos espacios jurisdiccionales y diferentes escalas, para crear, en definitiva, campos de poder, o macroestructuras regulatorias globales y hegemónicas, que delimitan e imponen las opciones políticas. En definitiva, la consolidación de la neoliberalización de los macrorregímenes de regulación es un «contexto de contexto» que permite su difusión y hegemonía.

Cabe señalar, a partir de las dos últimas premisas descritas, unas claras implicaciones en la concepción del espacio implícitas en los marcos explicativos de los procesos de neoliberalización y que, en esencia, se refieren a una concepción escalar del espacio. Dicha concepción, la cual ha sido especialmente elaborada teóricamente por Neil Brenner (Brenner, 1998; 2001), se manifiesta en la consideración de distintas escalas, ya sean estas nacionales, regionales o locales, como configuraciones espaciales diferenciadas que enmarcan, limitan o posibilitan las relaciones sociopolíticas y económicas de poder, dominación, explotación y lucha. Es cierto que se rechaza la existencia previa de estas escalas como «marcos fijos y estáticos», y se reconoce su condición como construcciones sociales y, por tanto, su carácter dinámico. Pero no es menos cierto que la forma en que se describen los procesos de neoliberalización del espacio urbano responden a una clara distinción de estructuras espaciales. Los distintos tipos de acciones, capacidades o dependencias se distinguen claramente según se inserten en la escala local o la escala global. En este sentido, el espacio local o urbano aparece como el lugar donde, si bien de forma contingente y diferenciada a través del espacio, toman forma las políticas, recomendaciones y prácticas definidas y difundidas a través de las escalas y redes globales.

1.1.5. Orientaciones analíticas para entender la crisis de 2008

A través de las aportaciones desarrolladas a lo largo de casi dos décadas, se ha perfilado una sólida teoría urbana crítica basada en la economía política para entender los procesos de neoliberalización en el espacio urbano. La potencia de este cuerpo teórico responde a haber sabido integrar en el esquema analítico y conceptual de la economía política otros enfoques que han partido de bases teóricas o conceptuales distintas. De hecho, los trabajos ya desarrollados en el número especial de la revista *Antipode* de 2002, citado anteriormente, ya partían de la necesidad de superar los dos enfoques que en ese momento dominaban los estudios sobre el neoliberalismo en la ciudad. Por un lado, el neoliberalismo como una estrategia omnipresente de dominación capitalista global y unitaria. Por otro, el neoliberalismo considerado como fenómenos volátiles, inconexos y contextualmente específicos, lo que imposibilitaría, de este modo, la descripción unitaria del mismo. Estos autores no dudan en recoger las aportaciones provenientes desde otros enfoques metodológicos, como los que centran su atención en los regímenes nacionales, en la hegemonía institucional global o en los ensamblajes translocales (Brenner et al., 2010a), para poner en el centro de atención la capacidad de los procesos de neoliberalización de generar una diferenciación de los regímenes regulatorios a través de diferentes contextos y escalas. Todo ello ha permitido establecer un marco analítico cuyo principal mérito residiría en que, situando la variabilidad y la diferenciación en el centro mismo del análisis de los proyectos neoliberales, permite abordar las tensiones existentes en los procesos de neoliberalización a diferentes escalas, es decir, entre la continua creación y multiplicidad de formas locales y la existencia de estructuras y de marcos regulatorios globales.

Sobre la base de este marco conceptual, y una vez iniciada la crisis en 2008, se van a estructurar una serie de propuestas analíticas sobre las formas, transformaciones y evolución que adoptan los procesos de neoliberalización en los espacios urbanos en ese preciso momento. Propuestas analíticas que, además, se han de inscribir, como bien señalan los autores, dentro de las motivaciones originales de la teoría urbana crítica, y como tales no solo pretenden una mera descripción de los procesos, sino también «an intervention, one that aims to analyze the fissures and contradictions of urban formations in order to shape insurgent theories and practices of emancipatory social change» (Peck et al., 2013, p. 1097).

En los primeros momentos de la crisis, las respuestas políticas en diferentes espacios y escalas aún no se habían formulado coherentemente y todavía se albergaban ciertas esperanzas de transformación de las estructuras sociales y económicas. Por ello, las propuestas de análisis de ese momento se centran en la oportunidad de profundizar en la comprensión de la relación entre la crisis, los procesos de reestructuración regulatoria y la transformación de los regímenes locales. Además, y siguiendo la misma línea de las reflexiones de Neil Smith recogidas al principio del presente capítulo, se propone centrar la atención en detectar la emergencia de nuevas formas y experiencias políticas ajenas al neoliberalismo (Brenner et al., 2010a). Sin embargo, cuando los efectos de la crisis ya se han dejado notar con toda su crudeza y claramente se ha configurado un nuevo recetario a escala global basado en las políticas de austeridad y los recortes, muy especialmente en los países del sur de la Unión Europea, se proponen unas líneas analíticas que claramente dejan translucir el potencial del esquema analítico propuesto.

En este sentido, las tres líneas de análisis propuestas en un artículo de 2013 por Jamie Peck, Nick Theodore y Neil Brenner (Peck et al., 2013) intentan plasmar una visión multiescalar de los procesos de neoliberalización, al tiempo que se es sensible a la multiplicidad de manifestaciones contextuales de la crisis. La primera línea de investigación propuesta es la que plantea la adopción de una perspectiva local en la que se incida en las diferentes ideologías, prácticas e instituciones que condicionan la evolución de las regiones urbanas en el momento de la crisis, teniendo en cuenta las influencias, presiones y relaciones extralocales y multiescalares. La segunda dimensión analítica se centra en la interconectividad de los proyectos neoliberales a diferentes escalas, es decir en la creación, la existencia y el funcionamiento de circuitos y redes interurbanas de transmisión y movilidad de políticas, los cuales permiten, en el momento de la crisis, la circulación, la experimentación la mutación y la definición de nuevos modelos regulatorios urbanos. Y, por tercera y última perspectiva de análisis, se propone prestar atención a las fuerzas macroestructurales y macrorregulatorias extralocales, que, a través de la formulación de programas y racionalidades políticas, cuando no de su imposición directa, habrían restringido las posibilidades de innovación política, limitándolas a recortes sociales y políticas de austeridad fiscal. Todo ello permitiría comprobar cómo la crisis iniciada en 2008 habría significado un nuevo momento de transformación de los regímenes de regulación a distintas escalas, en el que se impondría una nueva fase de profundización del neoliberalismo basada en la

competición interurbana y en macropolíticas inspiradas en la austeridad fiscal, lo cual no debería excluir la posibilidad de aparición de nuevos proyectos políticos y hegemonías.

El esquema interpretativo de los procesos de neoliberalización en el espacio urbano propuesto desde la economía política y, muy especialmente, los enfoques propuestos para la interpretación de la crisis ofrecen, sin lugar a dudas, un cuerpo teórico y analítico para afrontar las distintas preguntas de investigación que inspiran la presente tesis doctoral.

La descripción e interpretación de las transformaciones de las políticas urbanas en la Comunitat Valenciana en el periodo posterior al inicio de la crisis financiera de 2008 sustentada en el marco interpretativo expuesto anteriormente permitiría entender el proyecto de la Zona Franca de Paterna como una respuesta adaptativa o experimental a los fallos del régimen regulatorio establecido a escala regional y local en los años previos a la crisis. Estas respuestas estarían restringidas y condicionadas triplemente: por un lado, por una trayectoria previa local que habría configurado unos paisajes geoinstitucionales; en segundo lugar, por unas relaciones con otros espacios regionales y urbanos de competitividad, así como por una red de difusión de políticas y experimentos regulatorios; y, en tercer lugar, por unas estructuras macrorregulatorias y macroestructurales que se formularían y determinarían a través de distintas políticas o programas las «reglas globales del juego». De esta forma, podrían determinarse los actores, su posición en la estructuración escalar del espacio, así como conflictos y contradicciones que aparecerían entre ellos, pudiendo responder, así, a gran parte de las cuestiones planteadas al inicio de la presente tesis doctoral. Sin embargo, y tal y como se mostrará en el siguiente capítulo, esta interpretación presenta un conjunto de tensiones interpretativas que invitan a buscar unas bases teóricas alternativas.

1.2. Una visión alternativa desde la geografía relacional

Como se indicaba al final del anterior capítulo, la interpretación de los procesos de transformación de las políticas urbanas y territoriales como consecuencia de la crisis que se inicia en 2008 en la Comunitat Valenciana —y en concreto, el análisis del caso de Zona Franca, en el municipio de Paterna— desde las propuestas explicativas del

neoliberalismo realmente existente, permite su descripción como la materialización contingente de una nueva onda de profundización del proyecto neoliberal en un contexto geoinstitucional, político y cultural heredado.

Sin embargo, estas interpretaciones no dejan de generar ciertas tensiones que se abordarán en el siguiente apartado. Así, solo encajarían parcialmente con la descripción de una nueva onda de reestructuración, experimentación y consolidación del proyecto neoliberal, de la crisis urbana y de las respuestas dadas en la Comunitat Valenciana y, de manera muy concreta, con la concepción y el fracaso del proyecto de la Zona Franca.

La indagación en estas tensiones ha de conducir a un cuestionamiento de algunas de las propuestas interpretativas de los procesos de neoliberalización realmente existentes surgidas en torno a la crisis. Básicamente se está haciendo referencia a dos: una concepción apriorística de las estructuras y los actores, y una segunda propuesta referida a la concepción escalar del espacio.

La aceptación de estas dos propuestas supondría validar un esquema interpretativo en el que situar los diferentes elementos constitutivos del proyecto de la Zona Franca de Paterna. En este esquema, los actores del proyecto de la Zona Franca y sus relaciones espaciales y de poder se estructuran y explican en función de marcos previamente definidos. Las funciones de diferentes actores se explican por su tipología o situación en una estructuración espacial del espacio, dejando escaso margen a la aparición y el registro de nuevas relaciones que no estuvieran previamente determinadas. De esta forma, la visión del proyecto de la Zona Franca de Paterna a través del prisma del neoliberalismo realmente existente no deja de reproducir algunas de las limitaciones que se pretendía superar respecto a las anteriores formas de abordar el estudio del neoliberalismo.

1.2.1. Tensiones interpretativas

Como se ha indicado, de las propuestas interpretativas de la economía política para la interpretación de la crisis de 2008 pueden desprenderse dos conjuntos de tensiones que

podrían limitar su capacidad para dar respuesta a las cuestiones planteadas en la presente tesis doctoral.

En primer lugar, cabe señalar la existencia, en estas propuestas interpretativas destinadas a profundizar en los efectos y la evolución de los procesos de neoliberalización posteriores a la crisis de 2008, de un conjunto de conceptos y estructuras explicativas dominantes, definidos de forma apriorística, que determinarían, enmarcarían y limitarían la capacidad de explicación de otros procesos o fenómenos que no se identificaran e insertaran previamente en dichas estructuras. En este sentido, debe destacarse el esfuerzo para perfilar una definición del neoliberalismo como un proyecto carente de coherencia, híbrido y en continua transformación, cuya materialización en el espacio urbano solo se realiza sobre un contexto geoinstitucional heredado. Sin embargo, estos mismos procesos de neoliberalización se sitúan *a priori* como la fuerza principal y determinante que estructura la transformación de las políticas y espacios urbanos en el periodo posterior a la crisis, subordinando a ellos la explicación de otros proyectos, políticas o prácticas. Esto se podría considerar un claro ejemplo de lo que Gibson-Graham (2008), desde una postura abiertamente postestructuralista, denomina *reading for dominance*: la subordinación explicativa de la diversidad a un conjunto limitado de identidades o estructuras, obviando así la emergencia en la investigación de otros sujetos o proyectos y, en el caso que llegasen a emerger, dificultando su interpretación, fuera de aquellos conceptos o estructuras ya fijados. Consecuentemente, no serían ni la capacidad local de transformación ni las relaciones entre espacios o los conflictos que pudieran aparecer los factores a tener en cuenta, sino que debería ser el proceso de neoliberalización el que habría de ser analizado y caracterizado en función de conceptos y definiciones propios de la economía política: sería solo a partir de su análisis que se posibilitaría la interpretación de las variaciones locales o su hibridación con otros proyectos. Por ello, y a pesar del reconocimiento de la importancia del contexto de la articulación con procesos globales y del carácter contingente del neoliberalismo, en palabras de Pauline McGuirk y Robyn Dowling:

The analytical task produced is that of identifying neoliberal commonalities which, despite their contingent forms, can nonetheless be traced to abstract salient features of neoliberalism in general (2009, p. 176).

Es decir, la complejidad de procesos de transformación observados en la Comunitat Valenciana tras la crisis económica y, en concreto, el desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna habrían de ser estudiados únicamente a partir de la identificación de los rasgos propios del neoliberalismo y su adaptación a un marco temporal y geoinstitucional concreto.

En segundo lugar, aparece otra fuente de tensión que es especialmente relevante para el propósito del presente estudio, dado su carácter geográfico. Esta hace referencia a la dificultad de las estructuras teóricas propuestas desde la economía política de captar en toda su amplitud y complejidad la articulación del espacio local en relación con los procesos globales. Como ejemplos de ello podría citarse la aportación efectuada por Oosterlynck y González (2013), desde una postura situada en la geografía crítica marxista. Aun reconociendo la utilidad del marco propuesto (especialmente en Brenner et al., 2010b) para el análisis de las relaciones multiescalares de los procesos de neoliberalización en el momento posterior a la crisis, estos autores no dejan de indicar la rigidez y los riesgos en los que esta perspectiva incurre a la hora de explicar la producción de la variación geoinstitucional en el espacio local. Sobre la propuesta analítica que se desprende de las estructuras analíticas planteadas por Neil Brenner y otros autores, Oosterlynck y González comentan con una acertada metáfora visual:

Their almost “tectonic” metaphor of waves of regulatory experimentation colliding against inherited politico-institutional arrangements is somewhat rigid, and it has the danger of being translated empirically into a scenario where global forces are imposed into a variety of resisting local situations (Oosterlynck y González, 2013, p. 1076).

Ello obliga a reconsiderar la espacialidad implícita en la descripción de los procesos de *neoliberalización realmente existentes*. Esta espacialidad se basaría, como se ha comentado anteriormente, en una estructuración escalar del espacio, la cual enmarca y determina los procesos socioeconómicos, las relaciones de poder que ocurren en él y las capacidades y funciones de los actores. Se crea, así, una dicotomía rígida entre lo local y lo global, una concepción del espacio sobre la base de un esquema centro-periferia y una estructura de red jerarquizada. Esto se corresponde, finalmente, con una concepción del poder en la que este se ejerce y difunde de manera unidireccional a partir de ciertos espacios o lugares.

Esta concepción escalar del espacio derivaría de la consideración de que los distintos procesos de acumulación y regulación capitalista en cada momento histórico aparecen relacionados con unos territorios, escalas o espacios privilegiados, los cuales enmarcan, definen y delimitan las relaciones y procesos sociales. Tal y como Brenner lo define ya en 1998:

These scalar fixes for capital position each geographical scale [urban, regional, national, global] within determinate hierarchical patterns of interdependence and thereby constitute relatively fixed and immobile infrastructures of territorial organization for each historical round of capital circulation (Brenner, 1998, p. 461).

De esta forma, lejos de considerarse como estructuras históricamente fijas, las escalas se consideran como resultados de procesos sociales cambiantes según los distintos momentos históricos. Desde los años setenta, los procesos de neoliberalización habrían supuesto una reestructuración escalar, un proceso de reescalamiento, en que la escala nacional habría cedido importancia, como escala privilegiada de acumulación capitalista y regulación social, en favor de la escala global y de la escala local. La consecuencia es que las ciudades se transforman en los escenarios privilegiados del proyecto neoliberal. Al considerar estas dos escalas como los ámbitos geográficos diferenciados y privilegiados de análisis, se crea una dicotomía entre espacios, agentes y procesos locales y globales que limitan *a priori* la identificación y, consecuentemente, la comprensión de la multiplicidad de relaciones espaciales que se dan en los espacios urbanos o regionales y en la formulación de las distintas políticas y planes asociados a ellos.

De esta forma, serían la rigidez derivada de concepción escalar del espacio y la lectura del neoliberalismo como fuerza dominante en los procesos de transformación urbana las que conducirían a las tensiones analíticas identificadas. Su superación pasará, por tanto, por aceptar la invitación de Gibson-Graham para desarrollar una lectura de la diferencia, *reading for difference*. Es decir, adoptar unas perspectivas de análisis que permitan la consideración de todo tipo de sujetos y procesos, que aparecerían ocultos o marginados como elementos explicativos en una lectura basada en la oposición entre

elementos binarios, ya sean de carácter espacial o socioeconómico, pero también identitario o emocional, que limitarían el descubrimiento de otros sujetos o prácticas:

[...] the technique of reading for difference has a number of effects. It produces recognition of the always already diverse economic landscape in all geographical regions. It clarifies the choices we have in the policy realm to support and proliferate diversity, to destroy or allow it to deteriorate, or indeed to promote uniformity (Gibson-Graham, 2008, p. 624).

Esta invitación a reconocer la diversidad en el espacio lleva implícito el reconocimiento de concepciones alternativas del espacio, del lugar, de la identidad o de las relaciones de poder que se han desarrollado en geografía, por lo menos desde los años ochenta, y que han de ser las que permitan una forma de abordar el estudio de las políticas urbanas y territoriales, superando las tensiones interpretativas identificadas.

1.2.2. Hacia una nueva manera de entender el espacio: la Nueva Geografía Regional

Dentro del ámbito de la geografía que podría denominarse postestructuralista, se han perfilado en las primeras décadas del siglo XXI nuevas aproximaciones a la geografía urbana. Estas concentran su atención en la multiplicidad, la relacionalidad, la hibridación y la indeterminación en la configuración del espacio urbano y de sus políticas. Se está haciendo referencia a lo que se ha denominado *geografía relacional*, *geografía relacional híbrida* o *geografía urbana de los ensamblajes*, conceptos que habrían de situarse bajo el paraguas de la geografía postestructuralista. La aparición de estas nuevas geografías urbanas surge a partir de las reflexiones teóricas sobre la definición misma del espacio y su relación con la sociedad surgidas ya en la geografía regional de los años ochenta del siglo XX. De una manera contemporánea a estas últimas, también han contribuido a la formación de la geografía relacional las geografías postmodernas (en las que habría de incluir la nueva geografía cultural y la geografía feminista), que prestan atención a la diversidad de identidades, a nuevas formas de generación de conocimiento y que reclaman una interpretación alternativa del espacio y de los procesos que se desarrollan en él. Pero también ha sido especialmente importante la influencia desde otras disciplinas. Es el caso de la antropología, que ha dejado sentir su influencia en las metodologías de estudio o, ya en el siglo XXI, de la sociología, en

concreto de la Teoría del Actor-Red, que ha permitido la profundización de una interpretación relacional y topológica del espacio o la facilitación de la introducción en los estudios urbanos del propio concepto de ensamblaje en sus distintas acepciones.

La geografía relacional, por tanto, no han irrumpido *ex novo* en el momento actual, sino que es el resultado de planteamientos teóricos y de su evolución en la disciplina geográfica desde las últimas décadas del siglo XX. Como mínimo cabe remitirse a los años ochenta, cuando, en paralelo a la consolidación de una geografía urbana crítica, fuertemente insertada en los postulados marxistas, aparece la revitalización de la geografía regional. Esta revitalización se produce precisamente en consonancia con la necesidad y el interés de explicar las intensas transformaciones en los espacios regionales del mundo occidental, como consecuencia de la reestructuración económica y social productiva en el marco de la crisis económica de los años setenta y ochenta. Poco va a tener que ver esta nueva geografía regional con la clásica geografía regional vidaliana, centrada en la delimitación de regiones sobre la base de la identificación de particularidades específicas que permiten su distinción de otros espacios a través del tiempo. Por el contrario, la Nueva Geografía Regional de origen anglosajón focaliza su atención en los propios procesos de generación de la especificidad, de diferenciación y de diversidad entre los espacios regionales. De esta forma, al centrar su atención en la misma explicación de los procesos de generación de la diferencia, esta nueva geografía regional no solo rompe con la concepción esencialista de la región, sino que abre las puertas a conceptualizar la región, como un fenómeno geográficamente específico y diferenciado, dependiente de un contexto, al tiempo que sometido a relaciones sociales y espaciales dinámicas y a la acción o agencia de los individuos (Albet, 1993). Por tanto, la Nueva Geografía Regional permite la redefinición de otros conceptos básicos en geografía tales como como el espacio, la identidad, la escala o el lugar, como abiertos a multitud de relaciones y prácticas, contingentes y en continua transformación.

El desplazamiento del interés de la geografía regional desde la determinación de la esencia de la región hacia cuestiones sobre su origen, su emergencia y, llegado el caso, su desaparición, se puede ejemplificar con las aportaciones que realizó Anssi Paasi en 1986 con su teoría de la estructuración regional. Esta se puede considerar como un intento de teorizar la generación de la especificidad del espacio regional desde la geografía. Para ello, este autor consideró, en primer lugar, la necesidad superar la dicotomía existente entre espacio y sociedad y, en consecuencia, la necesidad de

conceptualizar y analizar el proceso de estructuración regional como parte del desarrollo histórico de la sociedad. Para dar respuesta a las cuestiones sobre el origen y la transformación regional, Paasi propone el establecimiento de distintas fases que, independientemente de su orden cronológico, expresan momentos diferentes de la formación histórica de regiones concretas. Esta estructura teórica que denomina *institucionalización de la región* se define como el proceso socioespacial durante el cual determinadas unidades territoriales emergen como parte de la estructura espacial de la sociedad que es establecida e identificada en diferentes esferas de acción, prácticas y conciencia social. Al desdibujar la diferenciación entre espacio y sociedad o, más bien, al considerarlos como el resultado de una constitución mutua, Paasi introduce el espacio, las estructuras espaciales, como elemento básico en la constitución de la sociedad, al tiempo que incluye en el proceso de estructuración regional multitud de otros procesos relacionados con la agencia y las prácticas de diferentes actores. De ahí que, finalmente, se imposibilite la concepción de las estructuras espaciales como simple reflejo o resultado de estructuras económicas o culturales (Paasi, 1986; 2009; 2010; 2013).

1.2.3. Una visión relacional del proceso de globalización neoliberal

Dentro de la Nueva Geografía Regional va a tener especial importancia el ámbito de la academia anglosajona y, en esta última, de manera especial, la figura de Doreen Massey. Esta importancia se deriva, en parte, de la influencia que ejercieron las aportaciones concretas que ella realizó para el desarrollo de una nueva forma de abordar la geografía de las regiones y su transformación dentro del marco de la división internacional del trabajo. Pero, también provienen del establecimiento de unas bases para una reformulación de conceptos como el de espacio o el de lugar que permitirán el desarrollo de lo que años más tarde será la geografía relacional, de la que Massey también será protagonista. En 1984, y precisamente con la intención de explicar los procesos de transformación surgidos como consecuencia de la crisis del modelo fordista-keynesiano, Doreen Massey identifica un conjunto de transformaciones económicas (intensificación de la productividad, racionalización de la capacidad productiva y cambio tecnológico) como los condicionantes de unos cambios espaciales que a escala local y regional se manifestarán en una redistribución desigual de las actividades productivas y, consecuentemente, en la recesión económica de multitud de regiones industriales (Massey, 1984). La comprensión profunda de estos procesos requirió el análisis concreto de casos, de manera previa al desarrollo de una

metanarrativa explicativa, lo que implicaba ya un cambio metodológico en relación con la geografía marxista de aquel momento. La comprensión de los efectos sobre el espacio regional motivadas por las profundas transformaciones de aquel momento requerirá un análisis que deja vislumbrar una concepción de la región abierta y relacional: la necesidad de identificar las diferentes relaciones del espacio local con múltiples escalas o espacios, con los procesos de cambios culturales, políticos y técnicos, así como con los procesos de cambio económico más amplios.

Esta propuesta analítica tendrá como repercusión el desarrollo de un conjunto amplio de estudios eminentemente empíricos sobre las consecuencias locales y regionales de los procesos de reestructuración y, en paralelo, la generación de un debate sobre la teoría y la metodología en las que se basan estos estudios (Jones y Woods, 2013) al que se hará referencia más adelante. No obstante, conviene apuntar ya que este debate se puede considerar la inauguración de unas controversias sobre la conceptualización de las relaciones socioespaciales entre posturas basadas en la economía política y otras de carácter más postestructuralista, que duran hasta la actualidad. Posiblemente, más importante que la generación de estos debates, y el desafío que suponen para la geografía marxista imperante en ese momento, es el hecho de que los planteamientos de Doreen Massey permiten abrir la disciplina geográfica a nuevas influencias manifiestamente postestructuralistas. Estas han supuesto la consolidación de una alternativa interpretativa a los procesos de transformación espacial expuestos desde la economía política.

Nuevamente es Doreen Massey la autora que, de una forma más contundente, ha contribuido a la definición y la difusión de una concepción relacional del espacio, que ya se perfilaba en la Nueva Geografía Regional. Su atención hacia la especificidad del lugar y hacia las relaciones que se establecen entre espacios y procesos sociales lleva a la autora, durante los primeros años noventa, a enfocarse en la identidad del lugar, siguiendo la línea de los nuevos intereses que marcan en ese momento las geografías postmodernas. Así, en 1991, y tomando como ejemplo Kilburn, el barrio londinense donde ella habitaba, Massey expone una concepción sobre la identidad del lugar en la que, de una manera clara, rompe con cualquier intento de definición de identidad esencialista y apuesta por enfatizar la constitución del lugar a partir del establecimiento de multitud de relaciones temporales y espaciales, sometidas a su vez a continuos procesos de transformación (Massey, 1991). Esta apuesta queda plasmada en ese

momento inicial en tres proposiciones sobre la identidad del lugar, las cuales no dejan de ser tres proposiciones sobre la conceptualización del espacio por parte de la autora y que, a partir de ese momento, estructurará en gran medida sus aportaciones.

A partir de ese texto inicial, Massey irá elaborando estas proposiciones como base para la definición de un nuevo imaginario espacial que permita, al mismo tiempo, proponer explicaciones alternativas a los procesos de transformación ligados a la globalización. En una de sus últimas obras, *For Space*, de 2005, las tres proposiciones sobre el espacio se enuncian de la siguiente forma:

First, that we recognise space as the product of interrelations; as constituted through interactions, from the immensity of the global to the intimately tiny [...]. *Second*, that we understand space as the sphere of the possibility of existence of multiplicity in the sense of contemporaneous plurality; as the sphere in which distinct trajectories coexist; as the sphere therefore of coexisting heterogeneity. Without space, no multiplicity; without multiplicity, no space. If space is indeed the product of interrelations, then it must be predicated upon the existence of plurality. Multiplicity and space as co-constitutive. *Third*, that we recognise space as always under construction. Precisely because space on this reading is a product of relations between, relations which are necessarily embedded material practices which have to be carried out, it is always in the process of being made. It is never closed (Massey, 2005, p. 9).

Estas tres proposiciones sobre la conceptualización del espacio de Doreen Massey se constituyen como la piedra angular del desarrollo, por lo menos de una parte importante, de lo que se ha dado en llamar geografía relacional. La formulación de estas proposiciones, así como la apertura de nuevos imaginarios espaciales y geográficos, suponen, sobre todo, nuevas formas de entender las relaciones socioespaciales y, de manera concreta, nuevas formas de comprender y describir los procesos de globalización y neoliberalización. Estas nuevas formas de conceptualizar el espacio tienen que ver con la relacionalidad, la multiplicidad inherente al mismo y la provisionalidad de las configuraciones espaciales.

La primera proposición de Massey, la consideración del espacio como el resultado de las distintas relaciones que en él se establecen, obliga a centrar la atención en la

naturaleza de estas relaciones, las cuales son descritas por la autora desde una doble perspectiva. Desde la primera, las relaciones se entienden como el resultado de prácticas materiales, de poder y negociación. Una vez consideradas las relaciones del espacio, se deriva la segunda perspectiva, en la que se consideran estas relaciones y el espacio como «co-constitutivas», es decir, espacio y las prácticas que se constituyen y se transforman mutuamente. Como consecuencia, el espacio, el lugar y sus identidades serán el resultado de unas geografías precisas de relaciones o de prácticas, de unas relaciones socioespaciales y de unas *geometrías de poder* [power-geometries] que tendrán como resultado la generación de un espacio asimétrico en términos de poder, de integración o aislamiento con otros espacios.

La traslación de esta conceptualización lleva a redefinir la manera en que se ha presentado la interpretación de las transformaciones espaciales vividas en las últimas décadas derivadas de procesos como la globalización neoliberal, especialmente las transformaciones relativas a la oposición entre la esfera local y la global. Frente a una descripción en que se sitúa al espacio local como carente de agencia en un proceso de transformación generado desde espacios o escalas superiores, se propone considerar la mutua constitución entre espacio local y global, así como la posición mutable del lugar local en relación con lo global, como consecuencia de la constante generación de geometrías de poder (Massey, 2005, p. 101). Tal y como Doreen Massey expone de forma sintética,

However, if we take seriously the relational construction of space and place, if we take seriously the locally grounded nature even of the global, and take seriously indeed that often-repeated mantra that the local and the global are mutually constituted, then there is another way of approaching this issue. For in this imagination “places” are criss-crossings in the wider power-geometries which constitute both themselves and ‘the global’. In this view local places are not simply always the victims of the global; nor are they always politically defensible redoubts *against* the global. For places are also the moments through which the global is constituted, invented, coordinated, produced. They are “agents” in globalisation (Massey, 2004, p. 11).

La segunda proposición de Massey sobre el espacio, referida al espacio como la esfera que hace posible la diferencia, la multiplicidad y la heterogeneidad, implica, en esencia, el reconocimiento de la complejidad de la composición interna del espacio.

Consecuentemente, ha de tener también su repercusión en la manera en la que se conceptualizan los espacios y lugares surgidos a la sombra de los procesos de globalización. En este sentido, Massey reivindica el hecho de que es la propia espacialidad, la variación de localización en el espacio, la que genera la heterogeneidad y que esta ha de entenderse como implícita en aquella.

Esta consideración supone el reconocimiento de la existencia de la diferencia y la multiplicidad, no únicamente como resultado de la deconstrucción de los discursos o narrativas dominantes y el reconocimiento de *otros* diferentes, sino como una heterogeneidad y multiplicidad positiva que está implícita en la propia configuración y apreciación del espacio. Si el espacio es interpretado de esta forma, los imaginarios sobre la globalización neoliberal no pueden limitarse a interpretar estos como el resultado de una única trayectoria del capitalismo/neoliberalismo. Tampoco puede describirse el espacio a partir de la supuesta coherencia interna o esencia de un proyecto, en concreto, del neoliberal. Por el contrario, estos imaginarios sobre el espacio contemporáneo habrán de responder a la multiplicidad y heterogeneidad de proyectos, entidades e identidades que coexisten de manera simultánea en el espacio y que contribuyen a su proceso de transformación.

The political corollary is that a genuine, thorough, spatialisation of social theory and political thinking can force into the imagination a fuller recognition of the simultaneous coexistence of others with their own trajectories and their own stories to tell. The imagination of globalisation as a historical queue does not recognise the simultaneous coexistence of other histories with characteristics that are distinct (which do not imply unconnected) and futures which potentially may be so too (Massey, 2005, p. 11).

Por último, Massey, en su tercera proposición sobre el espacio, obliga también a reflexionar sobre la forma en la que la conceptualización de este se relaciona con los imaginarios sobre las trayectorias históricas y temporales. De manera contundente, la autora declara que la conformación del espacio siempre está en proceso y nunca se puede considerar como cerrada, rompiendo de esta forma con las grandes narrativas de la modernidad, que proponen escenarios en los que la trayectoria histórica está de antemano trazada. La consideración de la trayectoria del espacio y del lugar como abierta implica considerar siempre la posibilidad del establecimiento de nuevas relaciones, de nuevas yuxtaposiciones y de la posibilidad o no de que estas ocurran de

acuerdo con un orden coherente preestablecido (Massey, 2005, p. 11). Su postura, por tanto, se opone a la conceptualización de la globalización y el neoliberalismo como trayectorias históricas determinadas por unas estructuras previas.

Whether through an unthinking technological determinism or through a submission to the inevitability of market expansion, this version of globalisation comes to have almost the ineluctability of a grand narrative. Globalisation, here, is as inevitable as modernity's story of progress, and implications, again are enormous. Yet again, and just as in modernity's discourses, spatial differences are convened under the sign of temporal sequence (Massey, 2005, p. 82).

En definitiva, Massey ofrece una forma distinta de pensar e interpretar el proceso de globalización neoliberal a partir de una conceptualización espacial alternativa, considerando el espacio como la esfera de relaciones, negociaciones y prácticas; de la heterogeneidad y de la contemporaneidad de procesos. Una comprensión de los espacios de la globalización neoliberal como «lugares» constituidos a partir de la creación constante de multiplicidad de relaciones y geometrías de poder desiguales. Será a través de la creación y articulación de estas relaciones de los espacios locales, de los lugares, que se construirá el capitalismo global, si bien cada lugar ocupará una posición cambiante y contingente dentro de las geometrías de poder de lo global.

1.2.4. La consolidación de la geografía relacional

El trabajo de Doreen Massey constituye una de las bases más importantes sobre la que se ha desplegado la geografía relacional que, a su vez, ha posibilitado profundizar y desarrollar las ideas apuntadas por Massey, así como introducir otros conceptos o asimilar influencias procedentes de otras disciplinas. La profundización en la relacionalidad topológica del espacio y, en consecuencia, de las de las relaciones de poder entre lugares, junto con la atención prestada a las prácticas, podrían considerarse como las aportaciones más directamente ligadas al trabajo de Doreen Massey. La importancia de otras aportaciones teóricas radica en que han permitido, también, la introducción en la disciplina geográfica de nuevas influencias, entre las que cabría señalar las derivadas de la denominada Teoría del Actor-Red, la cual se ha desarrollado

en paralelo a la introducción del concepto *ensamblaje* y ha posibilitado nuevos enfoques en la geografía humana.

Un ejemplo de todo ello es el trabajo sobre poder y espacio desarrollado por John Allen. Para este autor, el poder no se considera una cualidad o recurso de un individuo, organización o espacio, sino que es el resultado de un conjunto de prácticas ejercidas por unos actores en el espacio. Desde el momento en que el ejercicio del poder se considera una práctica inserta en el espacio, será este mismo espacio el que determine y condicione el repertorio de prácticas que los diferentes actores pueden ejercer para dejar sentir su influencia sobre lugares o actores distantes. Esta concepción de poder se contrapone claramente a aquellas que consideran el poder como un atributo o cualidad que se posee y se ejerce sobre aquellos que no la tienen y que, en consecuencia, únicamente pueden ejercer resistencia. Trasladado a términos espaciales, sería el caso de la descripción del ejercicio de poder sobre un espacio jurisdiccional cerrado y delimitado por parte de un poder estatal o territorial que detenta una autoridad. Por el contrario, Allen propone considerar el ejercicio del poder como el resultado de las acciones y prácticas a través del espacio que distintos actores ejercen para que otros adopten sus agendas. Las diferentes formas de poder se adoptarán según las posibilidades que permitan las relaciones espaciales entre espacios (Allen, 2004; Allen y Cochrane, 2007).

La explicación de poder que ofrece Allen vuelve a poner sobre la mesa la cuestión de las escalas. Si el poder se considera como resultado de un conjunto de acciones entre lugares, las relaciones que se producen adquieren más bien una estructura topológica y no tanto una estructura escalar de espacios y de autoridades distribuidos en ámbitos espaciales delimitados por fronteras. Así, las relaciones entre espacios se producen independientemente de la distancia o la proximidad y más en función de las posibilidades de ejercer influencia a través de distintos medios. Esta concepción permite a Allen explicar cómo en el momento actual, a través de distintos medios de comunicación, transporte o relaciones, distintos grupos pueden ejercer su influencia bastante más allá de su propio espacio, al tiempo que las prácticas de resistencia también pueden extenderse más allá del propio inmediato espacio al alcance de los actores (Allen, 2011a; 2011b). Así, pone en cuestión las explicaciones sobre la reestructuración del Estado en las últimas décadas sobre la base de la redistribución de poder entre distintas escalas: la erosión del poder estatal, tanto por la aparición de

estructuras supranacionales como por el poder recobrado por parte de regiones y ciudades. Para el autor, esta redistribución no se ha producido a través de escalas, sino que las capacidades de los distintos actores, incluidos el Estado, para actuar a través del espacio, los actores y las capacidades se han incrementado, creándose, de esta forma, ensamblajes de poder, entendidos estos como conjuntos heterogéneos de prácticas y relaciones de poder entre diferentes actores en un mismo espacio (Allen, 2011).

La Teoría No Representacional (TNR) desarrollada por Nigel Thrift aparece como otro ejemplo de los desarrollos teóricos claramente postestructuralistas de la geografía de los primeros años del siglo XXI que han contribuido a consolidar una visión relacional en la geografía. Esta teoría se constituye como una alternativa a la espacialidad propuesta de las metanarrativas, muy especialmente de aquellas que pretenden una aprehensión completa de la realidad a partir de la consideración de las representaciones. Por el contrario, la TNR cuestiona esta misma posibilidad de construcción de interpretaciones totalizantes del espacio, ya que considera que el sujeto investigador está plenamente integrado en la realidad. De aquí se desprende que su conocimiento esté plenamente condicionado por esta realidad y, al mismo tiempo, el propio proceso de producción de conocimiento deba considerarse como un proceso de construcción de dicha realidad.

Pero, más allá de las reflexiones sobre las formas de aprehensión de la realidad y el proceso de construcción del conocimiento, la Teoría No Representacional propone una aproximación al espacio que se alinea claramente con las concepciones relacionales de este. En paralelo a estas concepciones, recoge la importancia de las prácticas e introduce nuevos aspectos como la relevancia de los actos inconscientes y el sentimiento en las acciones humanas, el protagonismo del mundo material, de las cosas, en la mediación de las prácticas y acciones, para finalmente proponer una concepción del espacio. Esta se basa en su materialidad, lo cual complica las explicaciones del cambio social basadas únicamente en categorías como sociedad, clase o género y, al mismo tiempo, permite explorar cómo espacios concretos obtienen su particularidad, su atmósfera (Thrift, 2007, pp. 16-18).

Dos obras marcan en ese momento, a principios del siglo XXI, no ya solo la consolidación teórica de la geografía relacional, sino también la apertura de una línea más empírica

de aproximación a la ciudad y al espacio urbano. Por un lado, Stephen Graham y Simon Marvin publican en 2001 *Splintering Urbanism* (Graham y Marvin, 2001), trabajo en el que intentan ofrecer un nuevo marco para la comprensión de las relaciones existentes entre ciudad, redes de infraestructuras y cambios tecnológicos. Los autores reclaman como centro de su estudio las mismas redes tecnológicas o de infraestructuras y su papel en la estructuración del mundo urbano y, por tanto, del poder social, económico, cultural o ambiental. Pero no solo el objeto en sí del estudio determina una visión relacional del espacio urbano, sino también, en especial, la forma en que se aborda este estudio. El libro se estructura como un amplio y variado escaparate de casos de diferentes espacios y tiempos, junto con incisivos teóricos procedentes de distintas disciplinas, como la geografía, la sociología, la arquitectura, el urbanismo, los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, la ingeniería etc., que ayudan a interpretar los procesos. A través de esta multitud de visiones se configuran y describen las relaciones entre redes y espacio urbano, y cómo a través de estas se sustenta un proceso de fragmentación social y material. La obra de Graham y Marvin implica una llamada de atención a la necesidad estudiar nuevos elementos, en su caso, las redes de infraestructuras, para entender los procesos de creación de diferenciación urbana, así como la necesidad de acudir a desarrollos teóricos sobre las redes que hasta ese momento habían permanecido fuera de los estudios urbanos, por lo menos en la academia anglosajona. En definitiva, entender la materialidad de la ciudad y cómo a través de ella se estructuran y despliegan acciones y prácticas. Si *Splintering Urbanism* puede considerarse como una primera llamada de atención para reformular los análisis empíricos sobre la base de consideraciones teóricas nuevas, *Cities: Reimagining the urban*, libro de Ash Amin y Nigel Thrift del año 2002 (Amin y Thrift, 2002), supone ya una forma de afrontar la complejidad del mundo urbano a partir de una base metodológica y ontológica nueva, que se declara directamente deudora de los trabajos de Michel Serres y Gilles Deleuze, y del desarrollo del trabajo de estos autores realizado por Bruno Latour, entre otros.

En la obra de Amin y Thrift se señala, en primer lugar, la imposibilidad de proponer un marco teórico definido y fijo; ni siquiera se concibe una definición única del hecho urbano. En su lugar, se propone que este se considere como una multiplicidad, resultante de «líneas de vuelo» divergentes y discontinuas. El significado de esta multiplicidad se entiende mejor cuando se consideran los elementos que, según los autores, dan sentido a la vida urbana y a la forma en que se relacionan entre sí. En primer lugar, los autores se refieren a la existencia de una amplia ecología de especies,

humanas y no humanas; en segundo lugar, consideran que gran parte de lo que ocurre en la ciudad tiene que ver con la práctica de la biopolítica, es decir, la práctica de modular y controlar el cuerpo y los sentidos; en tercer lugar, señalan los sentidos, previos a la conciencia y a la reflexión, como cruciales en la gestación de diferentes actos.

Estos tres elementos convergen en redes de enrolamiento, conjunciones de elementos múltiples que definen y pautan comportamientos y conductas, que se superponen entre sí, se relacionan con otras redes y dan lugar a diferentes espacios y tiempos. A partir de estos principios teóricos, los autores exploran conceptos como el de comunidad para mostrar, en una línea similar a la de Doreen Massey, que, lejos de considerarse como una unidad estática, esta ha de comprenderse como un proceso de formación continuo, sin una delimitación espacial o temporal fija. De manera similar, la ciudad deja de considerarse como una unidad económica cerrada y se define, en términos económicos, a partir de las relaciones, de diferente intensidad, que establece con diferentes actores económicos distribuidos en múltiples localizaciones. Al considerar el funcionamiento interno de la ciudad, la formación de conductas, su regulación y el ejercicio de poder en ellas, se señala cómo este funcionamiento se produce tanto a través de diversas tecnologías, desde semáforos hasta regulaciones de planificación, que direccionan acciones y emociones.

En la primera década del siglo XXI se ha configurado plenamente una geografía relacional que se aleja de las grandes narrativas y sus estructuras explicativas. El énfasis de esta geografía relacional se centrará en la estructuración topológica del espacio, la performatividad, la multiplicidad y la contingencia. Esta geografía relacional no ha sido ajena a la influencia de una amplia variedad de autores que han desarrollado conceptos, tales como el de ensamblaje, cuya incorporación de forma más decidida se produce en los años siguientes, especialmente en el ámbito de los estudios urbanos. Pero antes de adentrarse en estas influencias que han contribuido a la formación de nuevos enfoques en los estudios urbanos se cree necesario profundizar, precisamente, en la exposición de una de las influencias más importantes, en concreto la de Bruno Latour a través de la Teoría del Actor-Red.

1.2.5. Hacia una geografía relacional urbana: la influencia de la Teoría del Actor-Red

La Teoría del Actor-Red (en adelante, TAR), desarrollada principalmente por Bruno Latour (2001; 2004a; 2004b; 2005; 2008), pero también por otros autores como John Law, Annemarie Mol o Michel Callon, centra su interés la forma en que alineamientos complejos de entidades heterogéneas posibilitan el surgimiento de agrupaciones organizadas en forma de red y que permiten el ejercicio del poder en la distancia. El vocabulario utilizado en el enunciado anterior —complejidad, heterogeneidad, red, poder, distancia— hace evidente el interés para la geografía, y muy especialmente para la geografía relacional, de un planteamiento como el de la TAR. De hecho, las aportaciones y reflexiones de Bruno Latour se encuentran, como se había indicado, ya recogidas de forma explícita en algunos de los trabajos citados anteriormente de Ash Amin y Nigel Thrift. Pero, también, en los de Doreen Massey y John Allen.

La aproximación a la TAR plantea en primer lugar la dificultad de definir exactamente de qué se trata, para lo cual, como el mismo Bruno Latour indica, su propio nombre y sigla (ANT, «hormiga» en inglés) no hacen más que propiciar confusión. No es en sí una teoría, como bien indica su máximo valedor. Parece que Latour, y alguno de los que la han adoptado en sus trabajos, se sienten más cómodos definiéndola como una sensibilidad de aproximación a los objetos de estudio, es decir, una nueva sensibilidad epistemológica y metodológica que resulta de una profunda revisión ontológica de los propios objetos. De la misma manera, esta falta de una definición estricta que se deriva de esta sensibilidad epistemológica y ontológica no ha dado como resultado un cuerpo teórico o empírico claramente definido por unos criterios, o metodología firmemente establecida, sino más bien por unos principios fluidos y adaptables, pudiéndose decir que su influencia ha resultado en una multiplicidad de enfoques.

A pesar de la dificultad para definir la TAR como un cuerpo teórico definido y cerrado, tres principios básicos pueden señalarse como máximas de ella. A partir de estos principios se procurará dar respuesta a las incertidumbres en torno al surgimiento de los alineamientos complejos y heterogéneos y a su perdurabilidad o no en el tiempo y en el espacio: en primer lugar, la relacionalidad y performatividad; en segundo lugar, la heterogeneidad y distribución de los elementos que conforman las redes; y, por último,

la radical simetría, concepto este prestado de Callon (1984), en términos de agencia entre ellos, es decir, entre humanos y no humanos.

Al hablar de relacionalidad y performatividad, Latour hace referencia a que las entidades y los grupos de entidades toman sus características a partir de las relaciones establecidas entre sí. Objetos, entidades o grupos no pueden definirse simplemente de forma *ostensiva*, sino de forma *performativa*: se definen a través de las acciones que se realizan sobre ellos y a través de las cuales se relacionan con otros objetos y entidades. Pero, desde el momento en que la estabilidad de grupos y entidades se produce a partir de acciones, de trabajos, dicha estabilidad dependerá de la continuidad de trabajos y prácticas. Serán precisamente estas prácticas las que deberán analizarse, ya que es la continuidad y estabilidad de las agrupaciones el elemento que la TAR considera «extraño» y que merece ser explicado. Con la consideración de la heterogeneidad distribuida de elementos, la TAR obliga a tener en cuenta la amplia ecología de entidades que forman los grupos. No solo se hace necesario considerar a los «humanos» y, si se quiere, el resto de seres vivos, sino también todos los elementos materiales que se enrolan en los grupos y en los que, mayormente a través de ellos, se inscribe la durabilidad de las relaciones. (Latour, 2008, p. 57).

Una de las aportaciones más importantes de la TAR, con una mayor consecuencia y posiblemente la peor comprendida, es la simetría entre humanos y no humanos en la distribución de la agencia. Ello no implica tanto una redefinición de la esencia de los objetos, sino una redefinición del propio concepto de agencia. Esta radical simetría entre humanos y cosas no significa que estas últimas sean depositarias de una agencia basada en la conciencia e intencionalidad en sus actos. Significa, ante todo, una redefinición de la agencia, en la que esta se considera como la capacidad de generar transformaciones y reacciones en el resto de entidades que conforman una red (Latour, 2008, p. 82). Posiblemente sea este último principio, si no el más innovador, el que permite el desarrollo de un amplio conjunto de conceptos para entender la composición y el funcionamiento de las redes y el ejercicio del poder a través de ellas.

La agencia se define, por tanto, como la capacidad de una entidad, ya sea humana o no humana, con una conciencia e intencionalidad consciente o sin ninguna de ellas, de transmitir una acción, una orden, un movimiento de una entidad a otra y, en

consecuencia, de producir una reacción. Esta transmisión se puede producir sin ninguna transformación, sin ningún cambio, en cuyo caso dicha transmisión no producirá ningún rastro y la entidad estará comportándose como un mero intermediario. De hecho, en ese sentido, la presencia de la entidad actúa de tal forma que no permite seguir su función, no crea nuevos rastros que faciliten la detección de su presencia. Sin embargo, en otras ocasiones la transmisión no se produce de manera directa y transparente, haciéndose necesaria la negociación entre entidades y, como consecuencia de ello, la transformación de la acción, la «traducción», en palabras de Latour. Ello tiene como efecto que uno de los agentes actúe de manera inesperada, dejando múltiples rastros, pruebas, evidencias, de los cambios, transformaciones y negociaciones producidas, lo que podrá ser rastreado por el observador. En este caso, habría que hablar de mediador.

En este punto cabe señalar cómo en uno de los primeros trabajos sobre la TAR y la geografía (Murdoch, 1998), y basándose en el concepto de traducción, este autor describe dos tipos de espacios, *espacios de prescripción* y *espacios de negociación*. El primer concepto se referiría a los espacios donde las acciones, deseos o voluntades de poder se transmiten entre las diferentes entidades sin necesidad de traducción, o transformación, es decir, sin resistencia. En los espacios de negociación, por el contrario, esa transmisión de acciones, deseos o voluntades de poder no se lleva a cabo sino a través del conflicto, la mediación y la negociación. En dichos espacios, el comportamiento de las diferentes entidades no se define *a priori*. Si, en el primer caso, todas las entidades actúan de manera definida y, por tanto, pueden considerarse como meros intermediarios, en el segundo caso la asignación de intermediario y mediador no está definida, así como tampoco lo estarán las acciones y reacciones de cada una de las entidades enroladas en ese espacio.

El concepto de traducción aparece, por tanto, dentro de la TAR como un elemento clave que permite entender el ejercicio de poder en la distancia, pero también su transformación y negociación a través del espacio. El proceso de traducción está en gran parte mediatizado por entidades no humanas que garantizan la transmisión de acciones entre entidades. En este proceso, los elementos materiales juegan un papel determinante, ya que es a través de ellos que en gran medida se inscriben las reglas de comportamiento que han de seguir los actores. Esta perspectiva, en parte, se refiere a la organización del espacio y a la regulación de la conducta a través de él, tal y como ya proponía el filósofo francés Michel Foucault, pero también a través de *instrumentos de papel*,

instrumentos intelectuales que transmiten una acción e inducen a otro actor a actuar de una forma determinada. Representaciones visuales, folletos de instrucciones, documentos de planificación o contables se encontrarían dentro de esta categoría. Precisamente, a la contabilidad y cuantificación a través de un conjunto de normas y estándares se le concede una importancia, se le otorga un papel fundamental, en los procesos de creación de grupos y del ejercicio de poder en la distancia. A través de la cuantificación, numérica, transmitida a través de instrumentos intelectuales, creados por actores específicos en lugares concretos —que recibirán el nombre de centros de cálculo— se transmite una acción a actores con los que se comparten unos estándares de cuantificación, su evaluación y significado. En ocasiones estos materiales, o agentes humanos, no son capaces de transmitir sin modificaciones una acción y requieren de un esfuerzo o trabajo de traducción, o bien generan en los actores respuestas inesperadas. Es en ese momento cuando se transforman de simples transmisores en mediadores, que producen un trabajo y generan rastros como pruebas de su acción y transformación.

Lejos de eliminar de su foco de atención el poder y su ejercicio, la TAR no presupone la existencia de unas estructuras y unos centros de poder definidos, sino que considera que estos deben ser explicados. Así, para la TAR, el poder se constituye y se transmite de forma performativa —es decir, a través de la acción de los distintos actores— en la transmisión de acciones con o sin traducción. De igual manera, las diferencias de poder entre actores, su capacidad de traducción, negociación y acción, han de explicarse a partir de prácticas concretas de actores con capacidades y recursos desigualmente distribuidos. De esta forma, la TAR aborda las cuestiones de poder y de la política a partir de la consideración de la voluntad de los actores de definir una manera concreta de conectar, de relacionar y de agrupar entidades humanas y no humanas. Estas propuestas de organización y relación de lo humano y lo no humano son denominadas por Latour *cosmogramas*, y se materializarían y transmitirían a través de múltiples formas y objetos: discurso, representaciones visuales, textos, documentos contables o de planificación. Se trata de representaciones del mundo en las que un actor propone una organización concreta de un conjunto de humanos y no humanos, y la exclusión de otros, localizados en diferentes espacios. Diferentes actores o grupos propondrán diferentes cosmogramas, diferentes formas de establecer relaciones entre humanos y no humanos, y diferentes cosmogramas entrarán en conflicto y controversia entre sí, pudiéndose hablar, entonces, de *cosmopolítica*, entendida como el proceso de creación despliegue, confrontación y negociación entre distintos cosmogramas (Latour, 2001; 2004b).

Para Bruno Latour, cada vez más estos conflictos en torno a diferentes cosmogramas se dan lugar en torno a controversias científico-técnicas sobre la forma de organizar el cosmos, controversias sobre la forma de organizar humanos y no humanos en las que las cuestiones técnicas y científicas cobran una gran importancia y en torno a las cuales se crea el conflicto y la discusión. De esta forma, estarían apareciendo *cuestiones de interés* a partir de la desestabilización de las *cuestiones de hecho*. Estas últimas se entenderían como naturales, materiales, objetivas y no intencionales, surgidas a partir de un conocimiento científico-técnico. Sin embargo, cuando estas cuestiones de hecho, (creadas muchas veces en centros de cálculo mediante procesos estandarizados que no necesitan revisión y, por tanto, que actúan como cajas negras y son transmitidas a través de instrumentos intelectuales), son puestas en entredicho por otros hechos científicos, en torno a ellas se genera una controversia que las convierte en *cuestiones de interés*. De aquí que, para Latour, y siguiendo lo propuesto por el sociólogo norteamericano John Dewey en los años veinte del siglo pasado, el conflicto no se produzca entre los intereses de grupos o clases, previamente definidos, sino entre grupos *interesados* por cuestiones sobre la organización e inclusión de diferentes configuraciones de humanos y no humanos (Latour, 2005).

1.2.6. La Teoría del Actor-Red y los estudios urbanos

La introducción de la TAR en la geografía ha permitido la incorporación no solo de una nueva sensibilidad o consideración de los objetos de estudio, sino —y se cree que, de manera más importante— un conjunto de conceptos que facilita en gran medida la traslación de los planteamientos teóricos de la geografía relacional a estudios concretos y empíricos. Uno de esos campos donde la TAR ha propiciado una nueva manera de aproximación ha sido el ámbito de los estudios urbanos. Esta asimilación de la TAR se realiza en gran parte a través de la asunción del concepto *ensamblaje*, término que deriva de la traducción del inglés del propuesto por Gilles Deleuze *agencement* (Latour prefiere utilizar el término en gerundio, «ensamblando»). A partir de este término, pero también a través de la incorporación de conceptos tomados prestados de la TAR, sin olvidar las propuestas surgidas directamente de la geografía relacional, como las de Doreen Massey, se desarrolla una nueva línea en los estudios urbanos en la que el propio concepto de ciudad se redefine, así como se determinan sus contenidos, el sentido de los conflictos existentes en ella y, finalmente, la misma manera de abordar

los estudios. Se puede decir que, en los primeros años de la segunda década del siglo XXI, no solo se cuenta con unas bases sólidamente desarrolladas sobre una concepción relacional del espacio, sino que también, en gran parte a través de la TAR y sus conceptos, se ha desarrollado una amplia base para la investigación empírica.

El espacio urbano ha sido uno de los ámbitos privilegiados a los que la TAR ha prestado atención. Fue el propio Latour quien, en uno de sus trabajos empíricos, se interesaba por las diferentes redes técnicas que sostenían el funcionamiento de París, así como sus centros de cálculo y control. Y, desde luego, no se pueden dejar de entender las ya citadas obras de Graham y Marvin y, muy especialmente la aportación de Amin y Thrift, como muestras de la aplicación explícita de la TAR al estudio urbano, bien a través del trabajo de Latour o el de otros como Law o Callon. Sin embargo, es el antropólogo chileno Ignacio Farías el que mejor ha sintetizado la introducción de la TAR en los estudios urbanos. Este autor hace referencia al *urbanismo de los ensamblajes*, concepto que engloba una propuesta de estudio del espacio urbano y la ciudad básicamente a partir de la consideración de orientaciones y conceptos derivados de la TAR.

Para Ignacio Farías, la principal consecuencia de la adopción de la TAR en los estudios urbanos es el cuestionamiento de la propia definición de la ciudad: según él, aparece una redefinición ontológica del objeto de estudio, de la cual se van a desprender un conjunto de consecuencias, especialmente sobre la manera de entender la política y los conflictos urbanos. La ciudad pasa a concebirse como un ensamblaje urbano, entendido este como sigue:

[...] a powerful foundation to grasp the city a new, as an object which is relentlessly being assembled at concrete sites of urban practice or, to put it differently, as a multiplicity of processes of becoming, affixing sociotechnical powerful networks, hybrid collectives and alternative topologies (Farías, 2009, p. 2).

En esta definición se pueden detectar, a partir de la reconsideración ontológica de la ciudad, no solo muchas de las propuestas propias de la TAR, sino también de la geografía relacional: la consideración de las prácticas y, por tanto, de la performatividad como elemento de creación del espacio urbano, la multiplicidad de entidades y la forma híbrida que resulta de su «ensamblaje», la reconsideración de las escalas y su

sustitución por una concepción topológica del espacio y la importancia de las redes sociotécnicas en la configuración del espacio urbano.

Pero si se debe destacar una aportación de Ignacio Farías a los estudios urbanos, a través de la TAR, es la consideración de una simetría radical entre humanos y no humanos, de la cual se deriva no solo la multiplicidad de los objetos/entidades/grupos considerados sino también la constitución de colectivos híbridos. Y es precisamente de la importancia de las relaciones y de las asociaciones entre humanos y no humanos en la ciudad de la que se deriva una nueva perspectiva sobre el conflicto urbano y sus protagonistas. Al considerar la ciudad como el resultado de la superposición de asociaciones híbridas entre humanos y no humanos, el conflicto urbano no se deriva de los intereses predefinidos por distintos grupos o clases, sino de controversias concretas sobre la manera de organizarse humanos y no humanos en torno a las cuales se crean grupos afectados o interesados en la forma en que se organizan o se propone organizar los ensamblajes urbanos. Las distintas formas de organizar, asociar y ensamblar lo urbano se reflejarán en distintos cosmogramas que entrarán en conflicto a través de prácticas, eventos y procesos, para dar lugar, así, a la cosmopolítica urbana (Farías, 2016, p. 7). Por último, se asume que estos conflictos y controversias no se producen fuera de unas relaciones de poder, la asimetría de las cuales no se da por dada. Por el contrario, se considera que es la que ha de ser explicada:

Precisely because asymmetry is not presumed and explained structurally or contextually, the study of urban assemblages involves unveiling the actual practices, processes, sociomaterial orderings, reproducing asymmetries in the distribution of resources, of power and of agency capacities, opening up black-boxed arrangements and ways in which actors, things, or processes are made present and made absent (Farías, 2011, p. 6).

1.2.7. ¿Nuevos debates en los estudios urbanos?

En esta primera parte de la tesis doctoral se han presentado dos maneras de entender, conceptualizar y aproximarse a los estudios urbanos. Por un lado, la representada por la economía política o teoría urbana crítica y, por otro, lo que se ha dado en llamar *geografía relacional*. Se han presentado pretendidamente de manera esquemática y

como visiones opuestas sobre formas de aproximación, conceptualización y análisis de los fenómenos urbanos. Y ello se ha llevado a cabo obviando una realidad, o refiriéndose a ella de manera muy tangencial: las fructíferas relaciones que se han establecido entre ellas. Ya se indicaba cómo los autores más representativos de la aproximación desde la economía política adoptaban parte del vocabulario y la metodología más próximos a la geografía relacional o postestructuralista. Otro ejemplo, quizás más evidente, es el trabajo sobre la movilidad y la difusión de políticas y modelos urbanos desarrollado por autores como Eugene McCann y Kevin Ward (McCann, 2011; McCann y Ward, 2012). Sin dejar de lado unos objetivos de investigación ligados a la economía política, en la aproximación metodológica de estos autores se hace evidente del despliegue de metodologías postestructuralistas, dando protagonismo en la obtención del conocimiento a los propios actores involucrados en la difusión de estas políticas. Pero también conceden importancia a elementos físicos o performativos en la comprensión de la difusión de las políticas urbanas. De esta forma muestran cómo diferentes ideas, materiales, situaciones y conocimientos son *ensamblados* en la formulación de políticas locales. De la misma manera, Colin McFarlane, intenta acomodar los conceptos y métodos de la geografía de los ensamblajes a los objetivos de la economía política, es decir, señalar los procesos y las estructuras que originan la desigualdad en el espacio urbano. Otras posturas mantienen estos dos ámbitos como irreconciliables. Es el caso de la perspectiva sostenida por Ignacio Farías, o la de aquellos que no reconocen al urbanismo de los ensamblajes otra función que la de enriquecer los postulados de la economía política, o incluso que consideran que carece de interés si no se inserta en otras estructuras teóricas más «sólidas».

Estas múltiples relaciones entre dos formas de aproximación al espacio urbano quedaron de manifiesto en un debate que se estableció en la revista *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, en 2011. El debate fue iniciado precisamente por Colin McFarlane (2011a) al intentar conciliar una agenda basada en los principios de la economía política y la teoría urbana crítica con los principios con las aportaciones surgidas desde un urbanismo de los ensamblajes. Su propuesta se basa en una aproximación descriptiva de las desigualdades existentes en la ciudad y que han de verse como el resultado y el potencial de relaciones espaciotemporales, en la consideración de la agencia de complejos sociomateriales y la utilización del concepto *ensamblaje* como descriptor de la multiplicidad urbana. La respuesta dada por Neil Brenner, David J. Madden y David Wachsmuth (Brenner et al., 2011) parece, en un primer momento, conciliadora. Reconoce las aportaciones empíricas desarrolladas

desde estas perspectivas. Pero considera que, si no están fuertemente ligadas a una estructura teórica, conceptos y agenda de la economía política, pueden acabar suponiendo un «naive objectivism» (Brenner et al., 2011, p. 233) resultante en descripciones de la realidad urbana desligadas de las fuerzas, contextos y procesos que las enmarcan. De esta forma, se privarían de cualquier capacidad de crítica o de propuesta de transformación.

Colin McFarlane (2011b), en un artículo posterior, insiste en la importancia de la descripción de la movilización de conceptos derivados de las diferentes teorías ligadas al concepto de ensamblaje. Es esta descripción aparentemente naïf la que ha de proveer una explicación a la configuración actual, espacial y específica en la metrópolis contemporánea de muchas de las categorías analíticas que la economía política considera importantes, tales como la acumulación de capital, la clase, las relaciones de propiedad, el poder estatal o las alianzas territoriales, entre otras (McFarlane, 2011b, p. 376). Ignacio Farías participa en el debate poniendo en cuestión la posible interrelación entre la teoría crítica urbana y el urbanismo de los ensamblajes. Parte de que constituyen dos visiones ontológicas opuestas e irreconciliables de entender los estudios urbanos y su objeto de estudio, la ciudad. Para este autor, es la definición *a priori* de conceptos y estructura la que incapacita a la economía política, precisamente, para ofrecer una visión crítica del espacio urbano y aportar explicaciones a los procesos de desigualdad existentes en ella⁴.

Los ecos de este debate de 2011 remiten, sin duda, a aquel que tuvo lugar casi un cuarto de siglo antes entre, por un lado, los defensores de una geografía crítica, basada en los principios de una economía política, y otras visiones más postestructuralistas, que se habían articulado en torno a la Nueva Geografía Regional. Sin entrar con detalle en los argumentos, réplicas y contrarréplicas, aquel debate surgió al cuestionar una visión derivada de los trabajos de Doreen Massey que pretendía entender las particularidades de los procesos de reestructuración que estaban teniendo lugar en aquel momento a partir de la comprensión de las relaciones socioespaciales específicas que cada «lugar» establecía con procesos globales más amplios. Frente a esta visión se oponía otra defendida, entre otros, por Neil Smith y David Harvey que consideraba que el estudio

⁴ Como resumen del debate, véase McFarlane (2011b).

de «localidades» constituía un intento de desplazar las cuestiones teóricas a favor de un empirismo estadístico y descriptivo⁵.

Traer a colación estos debates tiene un doble objetivo. Por un lado, mostrar o insistir en la genealogía de los enfoques actuales. Las propuestas de la economía política más recientes o de la geografía relacional en sus múltiples formas no dejan de ser una continuidad de tradiciones en la disciplina geográfica, y, como mínimo, habría que situar su origen en los años ochenta. En segundo lugar, se quiere mostrar cómo en el fondo las dos posturas supuestamente enfrentadas presentan dos formas de aproximación a los fenómenos espaciales. Una, prestando atención a la definición previa de estructuras que permiten la explicación de los procesos analizados. Otra, centrando la atención en la especificidad y la contingencia de los procesos y las relaciones espaciales. Es en esta atención a la especificidad y la contingencia en la que hay que inscribir, sin duda, a la geografía relacional, la que se cree ha de permitir una mejor aproximación a los objetivos de esta tesis doctoral.

Como se acaba de indicar, y de hecho ya se había apuntado en la introducción de la presente tesis, la geografía relacional se constituye como la herramienta teórica que se cree ha de permitir una mejor respuesta a las principales cuestiones de investigación planteadas al inicio de la presente tesis doctoral. El acercamiento a los objetos de estudio sin la definición apriorística de unas estructuras espaciales o de una distribución de agencias entre los actores debería permitir la emergencia, durante la investigación, de relaciones y situaciones que podrían verse limitadas de otra forma. Al mismo tiempo, la geografía relacional presenta desde el punto de vista teórico no solo unas concepciones sobre el espacio, prácticas y multiplicidad que han de facilitar la emergencia en la investigación de relaciones y agencias, sino que además ha desarrollado un conjunto de conceptos de análisis, algunos derivados desde la propia disciplina geográfica, pero también otros prestados de distintas disciplinas que guían y facilitan la investigación empírica. En este sentido, son de especial relevancia aquellos derivados de la influencia de la TAR.

Sobre la base de la geografía relacional se proponen tres líneas de análisis en la tercera parte de esta tesis doctoral para orientar una investigación que permita obtener un

⁵ Sobre este debate, véase Jones y Woods (2013).

conocimiento del estudio de caso de la Zona Franca para responder a las preguntas de investigación planteadas. Cabe señalar que cada una de estas líneas de análisis irá introducida de una profundización teórica sobre los aspectos tratados.

- La primera línea de análisis utiliza el concepto de cosmograma para aproximarse a la concepción del proyecto como elemento de transformación espacial. Se pretende mostrar cómo el Ayuntamiento de Paterna, el principal, si no el único, impulsor del proyecto, despliega un cosmograma en el que inserta el proyecto de la Zona Franca, y a través de qué instrumentos se sirve para ello.
- Una segunda línea parte de la concepción de red como instrumento analítico propuesto por la TAR, para entender las relaciones espaciales que establece el Ayuntamiento de Paterna y el ejercicio de poder a través de ella. Se pretende reconstruir la red o topología de poder que el Ayuntamiento de Paterna crea para posibilitar el desarrollo de la Zona Franca, así como las prácticas para crear y mantener dicha topología al tiempo que ejerce el poder a través de ella.
- Por último, en la tercera parte se utilizará el concepto de controversias para analizar los conflictos que llevaron al fracaso del proyecto.

No obstante, antes de iniciar el análisis propiamente empírico de la presente tesis doctoral, se cree necesario, en la segunda parte de esta, describir el contexto en el que se inserta el proyecto de la Zona Franca.

2. Situando el proyecto de la Zona Franca de Paterna: crisis económica, social y política en la Comunitat Valenciana

La presente segunda parte pretende exponer el contexto de crisis económica, social y urbana en la Comunitat Valenciana en el que se inserta el desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna. Expuesto de esta manera, el objetivo de este capítulo puede parecer contradictorio con la aproximación que, desde la geografía relacional, se ha propuesto para abordar el estudio de caso. Esta aparente contradicción, que se deriva del hecho de que la definición de un contexto supone la definición previa de estructuras espaciales, económicas y sociales que lo determinan, merece ser explicada.

La exposición de este contexto en el que se van a desarrollar y relacionar los actores del proyecto de la Zona Franca de Paterna cumplirá una doble función. En primer lugar, se provee al lector de un marco de referencia que le ha de permitir comprender y situar mejor la posterior aproximación empírica al desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna. En segundo lugar, esta presentación del contexto hace incidencia en ciertos procesos, tales como el despliegue legislativo durante la crisis o, de manera más importante, la crisis de legitimidad del modelo económico y urbanístico sostenido hasta ese momento en la Comunitat Valenciana. El motivo de esta incidencia no se desprendería tanto de una visión *objetiva* y *totalizante* de la crisis y sus consecuencias. Por el contrario, responde al intento de describir algunos de los procesos, prácticas y controversias que se han detectado en el desarrollo empírico de la tesis y que se mostrarán en la tercera parte. Por tanto, la redacción de esta parte de la tesis no deja de estar influida por el desarrollo del análisis empírico del estudio de caso y se hace evidente que su emplazamiento en el conjunto del texto no responde al orden cronológico de redacción ni de evolución de la tesis doctoral.

Esta segunda parte de la tesis doctoral consta de dos capítulos. El primero intenta exponer los motivos generales de la crisis de 2008 y su repercusión en España, incidiendo especialmente en los aspectos urbanísticos. La segunda parte se centra en los efectos de la crisis en la Comunitat Valenciana. Se describen los orígenes de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis, pero también las distintas controversias que surgen en torno al modelo urbano, económico y político en ese momento en este ámbito administrativo.

Como se señalado en la introducción, esta parte de la tesis doctoral no pretende ser un estado de la cuestión de los estudios de la crisis a escala global, estatal o de la Comunitat Valenciana. Se pretende exponer lo que se han considerado sus principales características y los elementos que incidirán de una manera más importante en el proyecto de la Zona Franca de Paterna a partir de una selección bibliográfica, con el objetivo final de permitir una mejor comprensión del estudio de caso.

2.1. La crisis financiera internacional de 2008 y su repercusión en España

Los años que transcurren entre 2012 y 2015, años en los que se desarrolla el proyecto de la Zona Franca de Paterna, están indudablemente marcados por los múltiples efectos de una crisis económica que se empieza a dejar sentir con toda su intensidad en España y en la Comunitat Valenciana a partir de otoño de 2008. El origen de la crisis se sitúa en la quiebra del sistema financiero internacional, cuyo mejor exponente será la quiebra de la compañía financiera Lehman Brothers en Estados Unidos en septiembre de 2008. Sus efectos se van a extender al conjunto del sistema económico y, yendo más allá, supondrán una grave crisis, no solo económica, sino también social y política, que se va a dejar sentir de manera especial en los países del sur de la Unión Europea, entre ellos, España. Los problemas detectados ya en 2007 en el sistema financiero estadounidense, y agravados al año siguiente, van a extenderse al año siguiente al conjunto de la economía global, lo que tendrá como resultado, en el caso español, una sucesión de efectos que significarán una ruptura radical del modelo de crecimiento que se había instalado en los años previos.

La interrupción del flujo de capital financiero internacional desde el último trimestre de 2008 implicó, en el caso español y valenciano, la paralización del sector inmobiliario, motor económico del crecimiento en la década previa. Esta paralización supuso un conjunto de consecuencias: el hundimiento de gran número de entidades financieras y su reestructuración, rescates públicos mediante, y el desequilibrio de las cuentas públicas. Este desequilibrio se produjo como consecuencia del aumento de gastos y la disminución de ingresos, lo que facilitó la especulación de deuda pública; por ello, se requirió la intervención de la Unión Europea. A través de los programas de estabilidad se desplegó una política de austeridad que se manifestó especialmente en recortes sociales, además de un empobrecimiento, cuando no directamente desposesión, de

amplios grupos de población. Este empobrecimiento contrastará con ciertos comportamientos de las clases dirigentes considerados ilegítimos, si no abiertamente ilegales. Así, lo que empezó como un desequilibrio en el sistema financiero estadounidense acaba resultando en un proceso de profundo trastorno y transformación de la sociedad española y, concretamente, de la valenciana, lo que va a repercutir en las formas de creación y gestión del espacio urbano que hasta ese momento se había desarrollado.

De este modo, uno de los aspectos que en esta crisis aparecen como característicos es su relación con el espacio urbano. Sus orígenes se han situado en el proceso de financiación de un bien tan específicamente urbano como es la vivienda y en unas «burbujas inmobiliarias» que se extendieron a multitud de espacios. Asimismo, sus efectos se dejaron notar en el mismo espacio urbano, bien con la paralización del proceso de construcción urbana como consecuencia de la desaparición de estas burbujas, bien como manifestación más clara del proceso de desposesión que se inicia con la crisis: la pérdida de la vivienda de aquellos grupos e individuos más frágiles socialmente. Pero si ello es así globalmente, en el caso español y valenciano la crisis va a suponer una transformación radical del proceso, el ritmo y las formas de construcción del espacio urbano, de la industria y de las prácticas urbanísticas y, finalmente, de la legitimidad del modelo económico y, en consecuencia, del modelo político que lo sustentaba.

El tiempo transcurrido desde el inicio de la crisis no parece haber alterado la explicación de los procesos que condujeron a su estallido, ni de aquellos que contribuyeron a su difusión a escala global, ni la explicación del encadenamiento con otras crisis sociales y políticas que la sucedieron. Es más, independientemente del enfoque desde el que se aborde —ya sea desde una perspectiva basada en la economía política, como la de Naredo y Montiel (2011) o Sevilla-Buitrago (2015), institucional, como la de Romero et al. (2012), basada en los incentivos, como la de García-Montalvo (2009) o en los *stocks* sostenibles (Romero et al. 2014), o fruto del proceso de financialización de los procesos urbanos (Méndez, 2019), por citar algunos ejemplos surgidos desde la academia española y que se han tomado como referencia para su explicación—, parece existir un consenso sobre los orígenes de la crisis, su transmisión a otros ámbitos socioeconómicos y sus consecuencias. En este sentido, no se pretende en los siguientes apartados aportar una nueva visión o establecer una crítica sobre las

perspectivas existentes, ni siquiera un estado de la cuestión, sino intentar, a partir de una selección de la amplia bibliografía existente, delimitar dentro del proyecto de investigación el contexto en el cual se sitúan y relacionan la multitud de prácticas relacionadas con el proyecto de la Zona Franca de Paterna.

2.1.1. Los orígenes de la crisis financiera internacional

El origen de la crisis no se sitúa en procesos extraordinarios ni disruptivos de naturaleza imprevista que ocurren a partir del verano de 2007 en Estados Unidos. Por el contrario, se interpretan como el corolario de un conjunto de procesos iniciados como mínimo una década anterior, si no antes. García-Montalvo, ya en 2008, resume estos procesos en cuatro:

- En primer lugar, la desregulación económica y financiera iniciada por lo menos desde los años ochenta, que habría permitido el desarrollo de todo un ecosistema de entidades financieras como fondos de inversión, compañías de seguros o fondos de capital riesgo, así como de productos financieros altamente complejos y carentes de todo control o regulación. Ello implicaba la posibilidad de altas ganancias, pero también la asunción de grandes riesgos de pérdidas.
- En segundo lugar, una política destinada a aumentar el número de propietarios, por lo que se van a favorecer mecanismos de adquisición de viviendas a través de préstamos hipotecarios. Iniciada esta política en Estados Unidos para favorecer la aparición de una «sociedad de propietarios» de las viviendas, esta política se va a extender a otros países.
- Otro elemento fundamental en la creación de las condiciones para la crisis económica que se inicia en 2008 va a ser la existencia y el mantenimiento de unos intereses bajos del dinero, lo que habría de garantizar unas hipotecas asequibles, al tiempo que desviaba la inversión de capital hacia productos de mayor riesgo financiero, pero que ofrecían la posibilidad de mayores ganancias, o a sectores con altas rentabilidades, y aparentemente pocos riesgos, como es el de la construcción residencial.

- Como cuarto proceso y último, se puede señalar cómo todo este sistema financiero invitaba a la asunción de mayores riesgos en la concesión de hipotecas, lo que va a desembocar en la concesión de aquellas que, si bien presentaban una alta probabilidad de impago, llevaban también emparejada la posibilidad de altos beneficios.

En resumen, el sistema financiero global se encuentra en el verano de 2007 en una situación en la que gran parte de sus inversiones se han focalizado en el sector inmobiliario, se ha asumido un alto nivel de riesgo en la concesión de créditos y se ha creado una interdependencia del sistema a partir de la difusión de complejos productos financieros que no hacen más que extender los riesgos a la totalidad del sistema económico (García-Montalvo, 2009).

García-Montalvo incide en que la tendencia a la reducción de los tipos de interés de la Reserva Federal norteamericana iniciada en 2000 se interrumpe en mayo de 2004, cuando los intereses inician un progresivo aumento desde el 1% del mes anterior hasta el 5,26% de julio de 2007. Es en ese momento cuando los impagos empiezan a desequilibrar los balances de las compañías financieras, hasta el punto de que, un año más tarde, Lehman Brothers, compañía financiera que había participado en gran medida en la concesión de hipotecas de alto riesgo, las denominadas *subprime*, quiebra, y se generaliza el pánico al conjunto del sistema financiero. Se invierte, así, un círculo virtuoso en círculo vicioso debido a la gran interdependencia del sistema financiero global a través de la difusión de distintos productos financieros. Junto con el pánico y la desconfianza, lo que se desencadena es la paralización de los flujos de capital, con la consecuente e inmediata paralización de la concesión del crédito a particulares y empresas, extendiéndose así los efectos de los impagos de las hipotecas *subprime* al conjunto de la economía global.

2.1.2. Origen y fin de la burbuja inmobiliaria española

En España, la onda, expansiva de la quiebra del mercado hipotecario norteamericano se hace notar de manera intensa por lo menos a partir del último trimestre de 2008, si bien unos meses antes, en julio de ese año, la presentación de un concurso de acreedores por parte de la empresa inmobiliaria Martinsa-Fadesa ya avisaba de la

inminencia de una crisis que iba a afectar de manera muy especial al sector inmobiliario y de la construcción. Más allá de los efectos sobre el comportamiento de agentes financieros, productos o consumidores que la sucesión de quiebras pudiera suponer, la correa de transmisión de la crisis al sistema económico español se produce por la interrupción de los flujos de créditos interbancarios internacionales de los cuales la banca española se había hecho altamente dependiente, tal y como explica Sevilla-Buitrago (2015, p. 39). Según este autor, a partir de 1998 se produce un flujo masivo de inversión financiera en forma de préstamos interbancarios entre entidades alemanas y españolas, las cuales llegan a significar en 2008 un 17,7% del PIB español de ese año. Será la gran exposición de los prestadores alemanes, y es de suponer, de otros países, al mercado hipotecario norteamericano la que hará que el flujo de capital hacia España se vea reducido a partir de septiembre de 2008, y que se inicie una profunda crisis económica. La fuerte dependencia de la economía española de los flujos financieros internacionales y el hecho de haber basado su desarrollo en el sector de la construcción va a tener como consecuencia un agravamiento especial de los efectos de la crisis.

Durante los años previos a la crisis económica, España en su conjunto —pero, de manera especial, una serie de territorios, entre los que se incluyen la Comunitat Valenciana, los espacios metropolitanos de Madrid y Barcelona, el espacio litoral y algunos enclaves afectados por las perspectivas turísticas o de segundas residencias— experimentó un crecimiento vertiginoso y sostenido de la actividad urbanizadora y la construcción de viviendas: es la llamada *burbuja inmobiliaria*. De forma gráfica, dos de los primeros textos académicos, publicados justo un mes antes de la quiebra de Lehman Brothers, que analizan este fenómeno llevan en sus títulos expresiones tan elocuentes como «la década prodigiosa del urbanismo español» (Burriel, 2008) o «el tsunami urbanizador» (Gaja, 2008). Repasar estos dos textos, que, cabe remarcar, fueron escritos previamente al inicio de la crisis económica, proporciona una idea de la percepción ya existente del desmesurado incremento y presencia del sector inmobiliario en la economía española y de la extensión del espacio urbano en el momento previo al derrumbe del modelo que lo sustentaba. Eugenio Burriel exponía en un artículo de 2009:

El crecimiento a lo largo de la última década ha sido impresionante: las “viviendas iniciadas” —las que se van a utilizar aquí porque son las que mejor expresan la actividad constructiva de un período— han pasado de 288.034 en el año 1996 a 760.179 en 2006; es decir, se ha multiplicado por 2,6 en estos últimos diez años; crecimientos similares se

observan en las otras series: 2,9 en las viviendas visadas y 2,4 en las viviendas terminadas.

El volumen total de viviendas iniciadas en España en el período 1997-2006 ha sido superior a los 5 millones y medio, casi el doble que en la década anterior 1987-1996. Estas 5.636.231 viviendas suponen una ratio anual media durante diez años de 13,3 viviendas por cada 1.000 habitantes, más del doble de las entre 5 y 7 viviendas por mil habitantes que es la tasa normal de formación de hogares en Europa (Burriel, 2009a, p. 1).

Por su lado, Fernando Gaja i Díaz, en su artículo de 2008 que llevaba el explicativo título de «El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006», exponía:

En 1997 se alcanzaron casi las 400.000 viviendas visadas, cifra que había sido considerada como el óptimo de producción para el sector, hasta llegar en 2006 a las 920.000 [...]. Una magnitud desproporcionada, muy por encima de las referencias de la Unión Europea; en el año 2006 la producción inmobiliaria en España superaba las 20 viviendas por cada 1000 habitantes, al tiempo que Francia u Holanda se situaban por debajo de 8, y para Alemania era tan sólo 5; únicamente Irlanda, otro caso digno de estudio, superaba la cifra española (Gaja, 2008, p. 1).

Las cifras que ofrecen estos autores conllevan, necesariamente, una evolución del incremento del peso del sector de la construcción equivalente al ritmo de crecimiento del parque residencial y de espacio urbanizado. Si en el cuarto trimestre de 1997 el porcentaje de ocupados en la construcción alcanza una cifra de 1,4 millones, que supone un 9,1% del total de la ocupación en España, en el segundo trimestre de 2007 esta cifra alcanza el 12,4%, que corresponde a una población ocupada que, en diez años, se ha duplicado hasta alcanzar los 2,8 millones (Instituto Nacional de Estadística, 2017a). De la misma manera, si la producción del sector de la construcción en 1997 equivalía al 10,4% del total del PIB español, en 2006 alcanza un máximo del 17,3% (Instituto Nacional de Estadística, 2020). España aparece, de esta forma, como país privilegiado en el proceso de creación de una burbuja inmobiliaria global por un sector financiero desregularizado.

2.1.3. Los motivos de la creación de la burbuja inmobiliaria

Desde los primeros momentos de la detección de la existencia de la burbuja inmobiliaria, si no antes, las causas que llevan a su formación parecen estar identificadas, si bien distintos autores han centrado su investigación o interés en uno u otro aspecto. Estos aspectos pueden resumirse como sigue:

- El desarrollo de una demanda efectiva de viviendas resultantes de la dinámica demográfica, los flujos migratorios y la demanda turística.
- Una dinámica de las estructuras y los flujos financieros que facilitan el endeudamiento de familias, empresas y entidades bancarias en el proceso de urbanización, construcción y adquisición de viviendas.
- Un conjunto de distintas políticas de las administraciones públicas, así como un diseño y funcionamiento institucional que va a favorecer el proceso urbanizador de diversas formas.
- La existencia de un conjunto de grupos empresariales y sociales con una gran capacidad de influencia política y cuyos intereses económicos están ligados a la industria de la construcción.

En primer lugar, tal y como señala Burriel (2008), no se puede descartar de manera alguna la existencia de una demanda real y efectiva de vivienda. Esta demanda no era solo consecuencia de la existencia de unas excepcionales condiciones financieras para la adquisición de la vivienda, sino que, como afirma Burriel, también era fruto de un importante ritmo en la creación de nuevos hogares y de unos incesantes flujos migratorios, todo ello en un contexto de crecimiento económico e incrementos continuos de rentas. La adquisición de nuevas viviendas, la mejora de las existentes o la adquisición de segundas residencias actuarían como los motores de la creación de un amplio parque habitacional, al que habría que añadir la demanda internacional vinculada al turismo y a las adquisiciones puramente especulativas, como producto de inversión, estas últimas estimadas por el autor en torno a un tercio del total.

El segundo factor que va a influir en la creación de la burbuja inmobiliaria española son las condiciones de financiación existentes en los flujos financieros globales que van a incidir de pleno en la economía española en su conjunto. La realidad macroeconómica vivida desde la inclusión de España en el espacio de la moneda única, un momento económico expansivo y un contexto hipotecario favorable propiciaron la asunción de altas cotas de endeudamiento por parte de la población para la adquisición de la vivienda, pero también por las empresas promotoras. Será la generación de este endeudamiento la que propicie la misma burbuja, alimentando una demanda creciente, de precios cada vez más elevados, al tiempo que servirá para promover el crecimiento de la economía y, por tanto, las expectativas futuras de incremento de patrimonio. A modo ilustrativo de este crecimiento del crédito y de su importancia en la economía, Méndez (2019, p. 79), a partir de distintas fuentes, considera que, si en el año 2000 el endeudamiento privado equivalía al 81% del PIB, en 2007 este porcentaje había pasado al 157%. Nivel de endeudamiento que no podía ser sustentado por la banca nacional, sino por el recurso a créditos interbancarios internacionales o la venta de productos financieros basados en los créditos ya concedidos, que canalizaban parte de los flujos financieros hacia un espacio y una actividad, España y su sector de la construcción, que prometían tanto seguridad como importantes tasas de beneficio. De esta forma, la banca española y, en especial, el sector de las cajas de ahorro, asumen unos riesgos cada vez mayores en la concesión de hipotecas, se hacen dependientes de los flujos de capital exterior y adquieren en sus balances una parte desproporcionada de préstamos relativos a la construcción. En la explicación de este proceso, Méndez (2019, pp. 80-81) estima que, si en 2000 estos créditos representaban el 47%, siete años más tarde, los préstamos relacionados con la construcción suponían el 62%, todo ello en un contexto de alto endeudamiento de particulares y empresas.

En tercer lugar, se debe hacer referencia a que la burbuja inmobiliaria y crediticia no surge únicamente como el resultado de actores privados, ya sean, familias, empresas, o entidades financieras. No se puede obviar el entramado institucional que, desde las distintas escalas administrativas, va a favorecer el proceso de urbanización de los primeros años del siglo XXI. Este entramado se refiere tanto a la estructura legal de la actividad urbanística, ya sea a escala nacional o autonómica, como a la regulación de la financiación de las administraciones locales o a la política de construcción de infraestructuras y equipamientos. Pero, además, habrá que hacer referencia al funcionamiento institucional, a las acciones que se desarrollan desde la administración

que van a pervertir, en muchas ocasiones, los instrumentos y recursos públicos destinados al control de la práctica urbanística.

Si se hace mención del entramado legal, habrá que referirse, en primer lugar, a una legislación estatal que, desde 1998, se instaura como promotora de la actividad urbanística al considerar todo el suelo como *urbanizable*, exceptuando los suelos que, por diversos motivos, se situarán fuera de esa categoría y que deberán definirse según las competencias municipales⁶. Los cambios en la legislación urbanística autonómica también van a suponer, si cabe con más fuerza que en la estatal, un elemento de desregulación del proceso de urbanización, al invertir las relaciones de poder entre propietarios del suelo y promotores urbanísticos y concediendo, *de facto*, a estos últimos la iniciativa. La ley autonómica pionera en este sentido fue la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994 de la Comunidad Valenciana⁷, destinada, en un principio, a favorecer la salida al mercado de suelos retenidos en un momento de escasa actividad constructora mediante la introducción del llamado *agente urbanizador*. La introducción del agente urbanizador amparado por legislaciones urbanística va a conducir a una situación en la que la iniciativa de la planificación urbana municipal queda en manos de los promotores de los proyectos de urbanización a los que la administración local concede función urbanizadora. Pero si las distintas leyes permiten esta delegación de funciones, no es menos cierto que el poder real que adquiere el agente urbanizador no se completa sino a través de la dejación de funciones de control público de las administraciones (Burriel, 2009b).

Por tanto, el papel de la administración local en el proceso de creación de la burbuja inmobiliaria en España aparece como clave. Recae sobre ella las competencias en materia de urbanismo, las cuales, como se ha indicado, experimentan desde los noventa un proceso de desregulación que favorece a los agentes privados, al tiempo que se carece de unos mecanismos de financiación propios adecuados para abordar ya no solo la política urbanística, sino también otros servicios que recaen sobre las competencias de los ayuntamientos (Jiménez et al., 2012).

⁶ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

⁷ Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.

Como se ha indicado, en muchas ocasiones la promoción de espacio urbano (que genera altas expectativas de beneficios a diversos actores) y un marco institucional y administrativo con importantes deficiencias, son consecuencia de la perversión de los instrumentos de control y regulación de la actividad urbanística y, como culminación en muchos casos, de la corrupción de los agentes públicos (García y Jiménez, 2017). El trabajo de Jerez et al. de 2012 permite realizar una radiografía de la extensión y las características de la corrupción urbanística en España. Estos autores localizan entre esos años 676 casos de corrupción urbanística en España. Su distribución en el territorio no es homogénea. Si en nueve comunidades autónomas las prácticas de corrupción afectan a menos del 20% de los municipios, en otras cinco comunidades (Canarias, Baleares, Madrid, Galicia y Andalucía) la cantidad de municipios implicados se sitúa entre el 20 y el 40% del total, mientras que este porcentaje supera el 50 % en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Entre los tipos de delito cometido o juzgado destacan aquellos en los que la delimitación del espacio urbano o urbanizable es modificada a través de mecanismo legales que no son los adecuados, tales como la reclasificación de suelos no urbanizables o la utilización de la figura de modificación puntual del planeamiento de manera excesiva.

Por último, cabe señalar que, el crecimiento urbanístico en España se produce por unas condiciones financieras y de regulación que entroncan con la acción de multitud de actores privados que claramente contemplan la expansión urbana como una actividad beneficiosa. Como indica Burriel (2009c) cuando analiza los procesos de planificación en la Comunitat Valenciana, la consideración de la actividad urbanística como generadora de beneficios económicos se encuentra extendida entre el conjunto de la sociedad, posicionamiento que, cuando no llega a presionar directamente para favorecer la urbanización del territorio, sí por lo menos no exige limitaciones al mismo. Sí que van a existir grupos sociales que abiertamente promuevan el desarrollo urbanístico (Romero et al., 2012), formados por grupos locales o regionales relacionados con la actividad constructora o urbanizadora que, con contactos e influencia sobre actores políticos, conformarán un grupo de presión, un «bloque del ladrillo», a favor de la expansión de la urbanización. Estos grupos actuarán conjuntamente con grandes grupos empresariales ligados a la construcción privada, pero también a la obra civil, que se habrían conformado en los distintos ciclos de expansión urbana en España, con gran capacidad de influencia sobre las decisiones de las administraciones (Naredo y Montiel, 2011). De esta forma, la actividad urbanizadora del territorio no solo no es puesta en cuestión, sino que es favorecida por grupos

empresariales y sociales que encuentran en su desarrollo una fuente directa de rentas; de hecho, existe una percepción general que contempla el urbanismo como una actividad generadora de beneficios.

2.1.4. La crisis del modelo inmobiliario español

La brusca interrupción de los flujos financieros en el otoño de 2008 conllevó la quiebra del modelo de desarrollo urbano y unos efectos económicos y sociales en el conjunto de España que destacan por la rapidez con la que se generan y su magnitud. La grave crisis económica y financiera, a la que habrá que añadir una crisis social y política, supuso también la aplicación de unas medidas políticas que van a afectar de manera radical a las políticas de gasto público y, en consecuencia, a las políticas del estado del bienestar implementadas hasta ese momento. En definitiva, la entrada en barrena del sistema financiero sostenido durante los primeros años del siglo XXI supone que, unos años más tarde, el contexto económico, social y político en España haya experimentado una profunda transformación.

La evolución de algunos de los indicadores económicos más básicos puede servir para ejemplificar el significado y la gravedad de la crisis económica española a partir de 2008. Si entre 1998 y 2007 el PIB español creció a un ritmo netamente superior al del conjunto de la Unión Europea, con tasas de crecimiento anual que se sitúan entre el 5,2% del año 2000 y el 3,7% de 2002, a partir de 2008 esta tendencia se invierte. Si ya 2008 presenta un débil crecimiento, del 0,9%, respecto al año anterior, a partir de ese año y hasta 2013 se concatenan una serie de evoluciones negativas del PIB que se sitúan entre el -3,8% de 2009 y el -1,3% de 2013. La excepción sería 2010, cuando se registra un reducido aumento del 0,2% (Instituto Nacional de Estadística, 2020). En relación con el empleo, tomando la tasa de paro como referencia, se puede observar la gran repercusión de la crisis al considerar que, desde el 7,93% del segundo trimestre de 2007, la tasa de paro aumenta hasta un máximo del 26,6% en el segundo trimestre de 2013 (Instituto Nacional de Estadística, 2017b).

La consideración con mayor detalle de las cifras presentadas en el párrafo anterior permite contemplar la rapidez con la que se produjo la degradación de la situación económica. Así, en relación con la pérdida de empleo su intensidad se concentra en los

primeros momentos de la crisis. Entre el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009, el crecimiento intertrimestral de la tasa de paro se sitúan en un porcentaje superior al 20%, lo que implica una cifra de pérdida absoluta de empleo de 1,25 millones de puestos de trabajo. Es decir, un 32%, casi un tercio, del total de la pérdida de empleos entre 2007 y el último trimestre de 2013. Respecto a otra variable macroeconómica básica, como es el PIB, se puede encontrar una evolución similar. Es 2009 el año que registra una mayor reducción de su valor, que se sitúa en el 2,6%, y en el que destaca la reducción del valor aportado por la industria manufacturera. Sin embargo, serán los siguientes años en los que la industria de la construcción experimente unos descensos porcentuales más acusados, situados entre el 18,6% de 2010 y el 14,2% de 2013 (Instituto Nacional de Estadística, 2017b). En términos de peso sobre el total del PIB español, estas reducciones significan que el sector de la construcción pasa a representar desde un máximo del 10,8% del PIB español en 2008 al 5,2% en 2014 (Instituto Nacional de Estadística, 2020). Todas estas cifras muestran la rapidez de la afectación de la crisis económica y, en consecuencia, la profunda —cuando no traumática— transformación, en intensidad y tiempo, del sistema económico español.

Desde un punto urbanístico, la brusca desaceleración de los ritmos de construcción de viviendas se puede exponer como un proceso que corre paralelo al desarrollo de la crisis económica. Si en 2006 el número de viviendas libres alcanzaba un máximo de 664.923, a partir de ese año se inicia un pronunciado descenso, hasta la cifra de 29.232 de 2013, lo que implica la significativa reducción del 95,6% de la actividad. Los mayores descensos absolutos se producen entre 2008 y 2009, con una reducción de casi 300.000 viviendas entre 2007 y 2008 y de en torno a 160.000 entre 2009 y 2010 (Ministerio de Movilidad y Agenda Urbana, 2019).

Pero si es evidente la profundidad de la crisis y su rápida difusión al sistema económico, inmobiliario y de empleo, no es menos cierto que esta afectación va a desembocar, con importantes repercusiones, en otros sectores y ámbitos, lo que contribuirá a una importante transformación económica y política de la sociedad española. Se cree necesario mencionar dos de estas repercusiones por su especial relevancia. Por un lado, los excesos del crédito acometidos por el sector privado y por la banca, especialmente ligados al ámbito inmobiliario, supondrán la necesidad de una reorganización del sistema financiero español, que implicará la fusión de entidades, pero también la nacionalización y el *rescate* de algunas de ellas a través de mecanismos

públicos. Esto, junto con un descenso de la recaudación derivada de la contracción de la actividad económica y un aumento de los gastos debido a las mayores prestaciones sociales, significará un desajuste entre ingresos y gastos y, en consecuencia, de un aumento del déficit, cuya corrección va a llevar emparejada la estricta aplicación de medidas de reducción de gasto público. Por otro lado, se va a producir un aumento de las desigualdades sociales, consecuencia no solo de la degradación de la situación laboral que va a afectar a las clases sociales más fragilizadas, sino también a la reducción de los servicios de bienestar como consecuencia de las políticas de reducción de servicios sociales y de políticas activas de desposesión, en las que los embargos de viviendas por impago de las hipotecas aparecen como máximo exponente. De esta forma, las medidas adoptadas bajo el paraguas de las llamadas *políticas de austeridad*, y una acentuación de las desigualdades sociales como consecuencia directa de la crisis, pero también de las políticas aplicadas, van conformando un nuevo modelo político y social en los años posteriores a la crisis, así como nuevas formas de contestación y movilización social.

La sobreexposición de la banca española a los activos que basaban su valor en el «ladrillo» no podía sino repercutir negativamente en sus balances en el momento de la interrupción de los flujos internacionales y de la paralización de la actividad económica e inmobiliaria en España. Esta exposición significó, entre otros aspectos, la socialización de sus pérdidas, a través de distintos mecanismos de rescate bancario que se producen desde 2009 y que culminan con el rescate a través de la utilización de mecanismos de préstamo facilitados por la Unión Europea a España en verano de 2012. Como indica Méndez (2019, pp. 131-135) la banca incurrió en un excesivo peso de las hipotecas en sus balances contables que, junto con la depreciación, impagos y largos periodos de amortización, suponen la quiebra de algunas entidades y el inicio de procesos de fusiones entre otras, así como la puesta en marcha de mecanismo de rescate público. Estos mecanismos públicos se ponen en marcha con la creación del FROB, Autoridad de Resolución Ejecutiva, de la Sareb, Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, y, posteriormente, con la oficialización de un préstamo por parte del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, avalado por el Estado. El importante esfuerzo económico por parte del Estado de estas actuaciones va a significar un problema no tanto de endeudamiento sino de déficit, que va a implicar un conjunto de políticas de austeridad, que, si bien en ocasiones se plantean como impuestas desde la Comisión Europea y sus élites neoliberales, se prefiere interpretarlas como un procesos

negociado entre estas élites y aquellas nacionales, regionales y locales que comparten la ideología y los proyectos políticos detrás de estas medidas:

En primer lugar España, no tiene un problema de exceso de gasto público ni un problema de sobre-endeudamiento público aunque va camino de ello. España tiene un problema de déficit público, y sobre todo de “ritmo” de déficit público, básicamente consecuencia de una caída de ingresos públicos que es específica de España en el contexto internacional. En el componente del gasto público del déficit, el gobierno atribuye a las Comunidades Autónomas la principal responsabilidad de su aumento, cuando la realidad es que ha sido provocado en su mayor parte por la Administración Central. En segundo lugar, que recurriendo a términos aparentemente neutros, como “reformas” o “externalización”, los gobiernos conservadores, con el apoyo o la exigencia de instituciones europeas y organismos financieros internacionales, en realidad aprovechan la situación económica para impulsar un programa político de inspiración neoliberal argumentando que “no hay alternativa” (Romero et al., 2014, p. 347-348).

Se puede afirmar que los recortes y el despliegue de instrumentos que encauzan la reducción de prestaciones sociales se inicia en mayo de 2010, con la obligación de presentar «planes de estabilización» por parte del gobierno español ante la Unión Europea y tras la introducción de la «regla de oro» del déficit en el artículo 135 de la Constitución española. Si en origen esta «regla» versaba sobre la capacidad del estado de emitir deuda y crédito, en su versión final supedita y antepone como «prioridad absoluta» el pago de la deuda emitida a otros gastos de la administración, al tiempo que establece límites de déficit y endeudamiento según los criterios que se dispongan desde diferentes mecanismos de la Unión Europea. Pero la manera más decidida a través de la cual se va a influir en la acción de las distintas administraciones públicas, tanto autonómicas como locales, va a ser a partir de un despliegue legislativo a partir de los primeros meses de 2012, así como de los compromisos adquiridos a través de los planes de estabilidad y el acceso al crédito para el saneamiento final de la banca española.

Cabe señalar que el despliegue de esa legislación a partir de 2012 tiene como consecuencia que, a través de mecanismos para garantizar la solvencia de las administraciones públicas, y dentro de ellas, la administración local, se produzca *de facto* la restricción del gasto público. A través de la adhesión a distintos planes para

solventar los problemas existentes de liquidez, la Administración central impone una restricción de gasto que se manifestará en la reducción del ya existente y en la imposibilidad de asumir nuevas inversiones no sostenibles⁸.

No obstante, en paralelo a la reestructuración del sistema administrativo español bajo el paraguas de políticas de austeridad y a los recortes en servicios públicos que la acompañan, se produce en España un importante agravamiento de las diferencias y vulnerabilidades sociales. Este no solo es consecuencia de los efectos sobre la actividad económica, muy centrada en los sectores con un alto porcentaje de temporalidad y precariedad laboral como es el de la construcción, sino también del importante proceso de reducción de medidas de carácter social de las que, en muchas ocasiones, la población ocupada en estos sectores era la principal beneficiaria.

La utilización de los indicadores de las tasas de paro y del número de empleados sirven para ejemplificar los efectos sociales sobre la población española. Como ya se ha indicado anteriormente, en menos de cinco años se produce un aumento de más de 20 puntos porcentuales de la tasa de paro, lo que supone una afectación sobre un cuarto de la población activa, cifras que empeoran al considerar los valores de grupos sociales concretos como los jóvenes o al comparar diferentes regiones. Así, si se presta atención a las diferencias espaciales, comunidades autónomas como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o la Ciudad Autónoma de Ceuta llegan a superar la tasa del 30% (Instituto Nacional de Estadística, 2017b). Al considerar la evolución de los salarios, se percibe entre el año 2008 y 2013 un cierto estancamiento de los mismos desde los 28.900 euros anuales a los 29.900, lo cual no va a ser óbice para una reducción de los mismos entre 2012 y 2013. Sin embargo, considerando el percentil 10, que representa los salarios más bajos, se observa una reducción efectiva del 14% (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Por último, y a partir de las estadísticas de Eurostat sobre la vulnerabilidad económica y el riesgo de pobreza, se observa cómo este indicador había pasado de suponer un porcentaje del 23,7% en 2007 al 29,2% en 2014, lo que implica un aumento, en términos absolutos, de más de tres millones de

⁸ Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero; Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

personas, hasta los 13,4 millones (Eurostat, 2018). Todas estas cifras muestran el retroceso de la cohesión social y el aumento de la pobreza en el país como consecuencia de la crisis económica financiera. Al mismo tiempo, a partir, sobre todo, de la consideración de la evolución de los salarios, se muestra cómo son las clases sociales más frágiles las que soportaron en mayor medida las consecuencias de la crisis, las cuales, además, serán las que de manera más aguda sufran las consecuencias de los recortes en los sistemas sociales y asistenciales.

Merece la pena, en este punto, hacer referencia a los procesos de desahucio inmobiliario por falta de pago de los plazos hipotecarios, aunque solo sea por la alarma y preocupación que han suscitado en amplios grupos sociales, por la exposición mediática y la movilización social que generan, así como por su profunda relación con los mismos procesos originarios de la crisis. Estos procesos de desahucio, como se ha indicado, suponen un claro ejemplo de empobrecimiento por desposesión, el cual se origina íntimamente imbricado a los procesos que originaron la burbuja inmobiliaria y que no dejan de formar parte del mismo mecanismo de obtención de beneficios por parte de las entidades financieras ligado a la proliferación de hipotecas en los años anteriores. Tal y como muestra Méndez (2019) a partir del análisis geográfico de la distribución de las ejecuciones hipotecarias, puede asumirse que los más afectados por este proceso fueron las clases sociales que tuvieron que realizar un mayor esfuerzo para la obtención del crédito hipotecario. Estos grupos, situados en muchas ocasiones en las periferias de las grandes ciudades, se van a ver más afectados por el aumento de intereses, la disminución de salarios, la pérdida del empleo y la evaporación de un sistema de asistencia social. Las cifras para el total de España muestran la magnitud y la velocidad con las que el fenómeno de la desposesión de la vivienda como consecuencia del impago de las deudas hipotecarias se difunde por el país. Si en 2007 el número de ejecuciones hipotecarias se aproximó a las 26.000, en 2010 alcanzaron una cifra récord de 94.000, registrándose, entre 2007 y 2013, cerca de 500.000 ejecuciones hipotecarias en total (Méndez, 2019, p. 143). El alto número de desahucios y su grave repercusión en las trayectorias vitales de las personas que los sufren originan un conjunto de movimientos sociales de protesta, que se cree pueden ser interpretados como la desaparición de ese clima de aceptación por parte de grandes grupos de la población de los mecanismos y procesos que habían conducido a la creación de la burbuja inmobiliaria española.

Posiblemente, las movilizaciones sociales en torno al tema de la vivienda y los desahucios ejemplifican, de forma clara, las nuevas preocupaciones de parte de la sociedad española. Uno de los casos más publicitados ha sido el de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), habiendo recibido una importante atención no solo mediática, sino también de la literatura especializada (Sala, 2018). Este movimiento va a ser capaz de generar una enorme red de solidaridad entre y con los afectados por los excesos del mercado inmobiliario, ofreciendo una intermediación en los procesos de desahucio y empoderando estos colectivos pero, también, ofreciendo alternativas a una política de vivienda y, por tanto, de organización y creación del espacio urbano (Sala, 2018, p. 112). Sin embargo, no será el único movimiento surgido al calor de la crisis; y, desde luego, el tema de la vivienda y el derecho a ella no será el único *nuevo interés* de la sociedad española. La corrupción, los recortes, la política de austeridad y el urbanismo, entre otros, aparecerán como nuevas preocupaciones para nuevos públicos en la España de los años inmediatamente posteriores a la crisis financiera de 2008.

2.2. Auge, crisis y controversias del desarrollo urbano en la Comunitat Valenciana

El desarrollo urbanístico en la Comunitat Valenciana en los primeros años del siglo XXI y la crisis que le sucede a partir de 2008 se han expuesto en muchas ocasiones como paradigmáticos de lo ocurrido en España en ese periodo de tiempo. Títulos como el del libro de José Manuel Naredo y Antonio Montiel, de 2011, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, o incluso referencias en los medios internacionales⁹ ofrecen una visión de la Comunitat Valenciana como ejemplo máximo tanto de las prácticas que habrían conducido a la crisis como de las consecuencias de la misma. Sin embargo, se cree más acertada una aproximación a lo ocurrido en la Comunitat Valenciana considerando el desarrollo de la burbuja inmobiliaria, su crisis y sus consecuencias, sin necesidad de establecer comparaciones con otros espacios o de intentos de esbozar un modelo paradigmático que habría sido reproducido, en menor o mayor medida, en otros territorios. Establecer la Comunitat Valenciana como modelo paradigmático requeriría un trabajo de comparación profunda con otras regiones españolas y europeas que queda lejos del objetivo del presente proyecto doctoral. Por el contrario, lejos de intentar definir un modelo o explicar su magnitud, se pretende, a continuación, mostrar cómo afectó a la Comunitat Valenciana el desenfundado

⁹ Como el citado reportaje de *The Economist* en el mismo 2008 (Reid, 2008).

crecimiento urbanístico y la posterior crisis: el objetivo es presentar el contexto más inmediato en el que se gesta el proyecto de la Zona Franca de Paterna. Esto se pretende realizar a partir de la consideración de tres elementos:

- Las principales magnitudes que permitan mostrar la generación de la burbuja inmobiliaria y su crisis.
- Las bases tanto legislativas como de legitimidad sobre las que se asentó la expansión urbana de la Comunitat Valenciana.
- Las controversias que se generaron en el momento de máxima intensidad del crecimiento urbano y aquellas que se desataron una vez iniciada la crisis.

La exposición propuesta se orienta pretendidamente hacia las controversias que surgieron en torno al desarrollo urbano en la Comunitat Valenciana. Esta orientación tiene la significación de mostrar una interpretación según la cual la crisis financiera que derivó en el estallido de la burbuja inmobiliaria se superpuso a otra crisis previa: la crisis política y jurídica, y se podría decir de legitimidad, de un modelo de desarrollo urbano claramente promovido por las instituciones públicas. Así parece señalarlo María José García-Jiménez (2015, p. 71) cuando considera esta crisis previa como la causante de una desaceleración de proceso urbanizador en la Comunitat Valenciana, anterior a la crisis financiera que empieza a gestarse en 2007. Pero estos conflictos en torno al modelo y la política urbanística de la Comunitat Valenciana, ya abiertos en pleno desarrollo del *boom* inmobiliario, también han de entenderse como punto de partida de las controversias que se van a generar durante la crisis y en las que, sin duda, cabe inscribir el proyecto de la Zona Franca de Paterna.

2.2.1. La burbuja inmobiliaria y su crisis en la Comunitat Valenciana. Principales magnitudes

La magnitud y el alcance tanto de la fiebre constructora como de la afectación de la crisis en la Comunitat Valenciana pueden apreciarse a partir de la consideración de la evolución de un conjunto de indicadores. Al tener en cuenta aquellos relacionados con la estructura económica y con la actividad del sector inmobiliario, no cabe duda de la

importancia que tuvo la actividad constructora en la Comunitat Valenciana durante los años previos a la crisis financiera de 2008. Miralles (2014), tomando como referencia el número de viviendas finalizadas, muestra que se pasa de las 21.662 viviendas en 1996 a un máximo de 88.043 nueve años después, en 2005, manteniéndose por encima de las 80.000 viviendas anuales en los tres años posteriores, hasta 2008. En total se construyen en estos doce años más de 700.000 viviendas en la Comunitat Valenciana. El mismo autor establece una comparación con los totales nacionales que permiten poner en relación estos números y comprender su significación. Así, se observa que aunque las nuevas viviendas finalizadas en 2006 en la Comunitat Valenciana suponen el 16,55% del total de España, el peso demográfico de la Comunitat Valenciana es tan solo del 10,75% mostrando, de esta manera, la importancia de esta comunidad en el conjunto de proceso de urbanización que experimenta todo el país. El mismo autor muestra esta misma posición de la Comunitat Valenciana al comparar el peso económico de la construcción, tanto en aportación al PIB como en número de ocupados sobre el total nacional. Si, en 1996, el peso de la construcción en el total del PIB de la Comunitat Valenciana se situaba en el 6,18 %, por debajo del peso del conjunto de España, diez años después este porcentaje casi se ha duplicado, hasta el 11,20%, y ha superado el peso del sector en el conjunto del PIB español, que se situaba en el 10,75%. Al considerar los ocupados la situación es similar. De los 130.000 puestos de trabajo de 1996 en la Comunitat Valenciana en el sector de la construcción, se pasa a un máximo de 314.000 en 2007, lo que supone una evolución de su peso relativo desde el 8,84% al 13,97% en esos mismos años. Esta última cifra es superior a la del conjunto de España, 12,60%. La conurbación de la ciudad de Valencia, así como la posición litoral de la Comunitat Valenciana y el desarrollo residencial destinado al turismo —que ha sido uno de los elementos explicativos del diferente ritmo de construcción residencial a través de la geografía española—, serían la causa del mayor peso relativo de las cifras de la Comunitat Valenciana sobre los totales nacionales.

La consideración de estos mismos indicadores permite mostrar los efectos de la crisis financiera que se deja notar con todos sus efectos a partir del otoño de 2008. Desde el máximo ya indicado de 88.043 viviendas finalizadas en 2005 se inicia, a partir de 2009, una fuerte y rápida reducción, hasta un mínimo de 2.907 viviendas finalizadas en 2013. Siguiendo otra vez lo expuesto por Miralles, estas cifras implican una reducción del peso de la Comunitat Valenciana en el total nacional de viviendas finalizadas: desde el máximo del 16,65% de 2005 al 6,7% de 2013. Esta brusca reducción no puede dejar de tener unos efectos económicos devastadores en la actividad del sector de la

construcción. Si se hace referencia al empleo en este sector, las cifras se reducen desde los 308.800 empleos de 2007 hasta los 100.700 de 2014. Es decir, se produce la pérdida de más de 208.000 empleos en siete años, habiéndose reducido solo en el año 2008 68.800 puestos de trabajo en la construcción. Al considerar su aportación al PIB regional, este se reduce desde el 12% de 2008 al 5,6% de 2015. Estos indicadores muestran la rapidez y la severidad del fin del ciclo del desarrollo inmobiliario en la Comunitat Valenciana como consecuencia de la crisis financiera de 2008.

La drástica reducción del sector de la construcción en la Comunitat Valenciana, sector que llegó a suponer más del 11% del PIB regional, tuvo un rápido reflejo en la evolución de su economía. Entre 2008 y 2013, en la Comunitat Valenciana el PIB se redujo un 12,3%, con caídas interanuales tan abruptas como la de 2009, con un -5,4%, y la de 2012, con un -4,5%. De igual manera, se produce una fuerte disminución del número de empleados, de cerca de 460.000 entre 2007 y 2013, lo que significa una reducción del 21% del total de los empleos entre esos dos años (Instituto Nacional de Estadística, 2019). Como consecuencia de esta destrucción de empleo, se produce un incremento acelerado de las tasas de paro: desde un 7% anterior al inicio de la crisis financiera se supera la cifra simbólica del 25% en 2011, hasta alcanzar el 28,7% en el año 2012 (Instituto Nacional de Estadística, 2017b). Estos indicadores ligados a la actividad económica hacen patente la profundidad y la rapidez de la afectación de la crisis en la economía valenciana, y van a tener su traslación en la degradación de los indicadores de bienestar social y un aumento de la desigualdad.

En paralelo a la práctica desaparición de la actividad inmobiliaria, la extensión de la crisis económica al resto de sectores económicos y el empeoramiento de los indicadores de bienestar social, las políticas de la Generalitat Valenciana se van a ver afectadas. Esta afectación se produce no solo por la desaparición de uno de los ejes de desarrollo económico, el de la construcción, sobre el que se había basado la acción política, sino también por la necesidad de reducir un déficit que surge como consecuencia de la disminución de ingresos y el aumento de gastos vinculados al incremento de prestaciones sociales. La consecuencia es la implementación de una política de recortes de gasto público que va a afectar de manera especial a los servicios ligados al estado del bienestar, política que, como ya se ha indicado, implica una reestructuración del mismo a favor de la iniciativa privada (Romero et al., 2014; Mira-Perceval et al., 2013). Considerando los gastos en servicios públicos fundamentales, como educación, salud y

protección social, ámbitos cuya competencia recae mayoritariamente en la administración autonómica, se observa que en la Comunitat Valenciana entre 2008 y 2013 se produce una fuerte reducción de aquellos (Pérez et al., 2015): en el caso de los gastos en educación, pasan de 5.490 millones de euros en 2009 a un mínimo de 4.285 en 2012, lo que equivale a una reducción del 22% en cuatro años; en el caso de los gastos en salud, su reducción no es tan acusada y se inicia con posterioridad a la ocurrida en la educación, con un máximo del gasto sanitario en 2010 de 7.514 millones de euros, para disminuir hasta los 6.463 millones de 2015, lo que significa una reducción del 14% en un periodo de cinco años.

La consideración de los efectos de la crisis en la Comunitat Valenciana desde el punto de vista de los distintos indicadores presentados permite concluir que las situaciones económica y social de los primeros años de la segunda década del siglo XXI son marcada, si no radicalmente, diferentes a las existentes apenas un lustro antes. La profundidad, alcance y rapidez de los cambios y transformaciones permiten hablar de la quiebra de un modelo de desarrollo económico, pero también de las políticas que lo impulsaban y legitimaban.

2.2.2. Las bases del modelo urbano valenciano. Legitimidad y legislación

De especial interés para la comprensión de la forma en que el ciclo de producción inmobiliaria se asienta en la Comunitat Valenciana, tanto en los años previos a la crisis como en su posterior quiebra, es la consideración de dos de los elementos que se habían definido como causas de la burbuja inmobiliaria en el contexto español. Por un lado, el de la aceptación general o legitimidad del modelo de desarrollo por parte de la sociedad y, en segundo lugar, el marco legislativo en el que se desarrollará la actividad inmobiliaria. El primero ha de permitir entender tanto la fuerte dependencia del modelo de expansión urbana de unas prácticas políticas como las bases de la legitimidad de ambas, las cuales, si ya son puestas en cuestión antes de la crisis, lo serán de manera más contundente una vez iniciada esta. El segundo elemento es el marco legislativo a través del cual se materializa el proceso de creación de suelo urbano y residencial. En este marco destaca la actuación del agente urbanizador, que va ser motivo de conflictos que desembocarán en necesidad de un proceso de reforma de la legislación urbanística y de ordenación del territorio iniciada ya en 2004 y que se extenderá a lo largo de los años que crisis económica.

Uno de los elementos que enmarcó el desarrollo de la burbuja inmobiliaria fue una amplia aceptación social del proceso de extensión urbana. El desarrollo de la construcción fue contemplado, por una parte importante de la sociedad, como generador de riqueza económica, ya fuera colectiva o personal. En el caso valenciano, la promoción del desarrollo urbano no puede desligarse, siguiendo la argumentación de Alcaraz (2009), de la constitución de unas mayorías sociales que garantizaron el mantenimiento en el poder autonómico, y en gran parte en el local, de gobiernos conservadores desde 1995. Para este autor, la sociedad valenciana se enfrentaba desde los años ochenta a un proceso de profundos cambios que generaban una profunda incertidumbre, derivada de un proceso de transición de una sociedad agraria que había experimentado un fuerte proceso de urbanización e industrialización en las décadas anteriores hacia otro modelo económico basado en los servicios y plenamente inmerso en los flujos económicos globales¹⁰. Para Alcaraz, la consecución de grandes mayorías sociales por parte de los distintos gobiernos conservadores se basa en que, en aquellos años, es el conjunto de estos gobiernos conservadores «qui és capaç de reduir la incertesa i generar certesa; qui és capaç de vertebrar seguretat i més eufòria, a fi d'ofegar les sensacions de por». (Alcaraz, 2009, p. 64). Esto se desarrolla a través de tres factores: la creación de un sistema económico inteligible, la creación de un nuevo espacio simbólico y la difusión de unas formas concretas de política institucional en las que está implícitamente considerado un modelo de construcción del territorio concreto.

Según este autor, la creación de un sistema económico inteligible se refiere a la capacidad por parte del poder político de crear, o representar, un modelo económico regional comprensible y reconocible por el ciudadano: la representación de un modelo económico que se explique y se justifique a sí mismo y que, además, se reconozca como propio. Este modelo, junto con el turismo de masas y una política de eventos y proyectos emblemáticos, tiene en la construcción y urbanización masiva uno de sus tres pilares. Se trata de una representación del modelo económico que se justifica a sí misma. Así, la construcción residencial se justifica como dinamizadora de la actividad, al tiempo que es un elemento necesario para la atracción de turismo. Los grandes eventos y las infraestructuras ligadas a ellos, promovidas a su vez casi en su totalidad a partir de inversión pública autonómica y local, atraen turistas, a la vez que abren

¹⁰ Sobre este proceso de transformación social en la Comunitat Valenciana y la estructuración de grupos sociales y hegemonías políticas, véase también Azagra y Romero, 2007.

nuevas oportunidades para la urbanización del territorio. Y como indica Manuel Alcaraz, los elementos sobre los que se basa el modelo económico valenciano durante los primeros años del siglo XXI no necesitan explicación; turistas, casas o grandes eventos o infraestructuras «se ven», son «visualmente constatables», como elementos de dinamización económica.

Esta misma visión del desarrollo urbanístico como elemento de creación de riqueza ha quedado perfectamente ejemplarizada en el trabajo de Burriel (2009c) sobre el planeamiento urbanístico municipal en la Comunitat Valenciana. A partir de las actas de la sesión de aprobación del plan de ordenación urbano de un municipio costero valenciano se recoge lo que durante muchos años fue una opinión extendida en la sociedad valenciana y ante la cual difícilmente se podía articular un discurso de oposición:

Así se refleja, por ejemplo, en la sesión plenaria del ayuntamiento de Cullera en que se aprobaron dos gigantescas actuaciones que reclasificaban 8,3 millones de metros cuadrados para 14.000 viviendas y 4 campos de golf: “no podemos dejar otra vez pasar el tren”, “cuánta gente de Cullera dice que hay que ver cómo está creciendo Favara”, “están pasándonos Favara, Sueca, Alzira, todo el mundo; pues no, eso ya se ha terminado”, “es evidente que el progreso está ahí y no se puede parar” (Burriel, 2009c, p. 41).

Pero si uno de los elementos que propició el desarrollo de la burbuja inmobiliaria había sido su aceptación social, el segundo elemento fundamental señalado era la existencia de una legislación favorable. En el caso del conjunto del Estado, la ley del suelo de 1998 abría la puerta a la clasificación de la totalidad del suelo como urbanizable. Pero en el caso valenciano, unos años atrás, en 1994, se había producido una importante transformación legal sobre la que se basaba la práctica urbanística, la cual tendrá un fuerte impacto en la forma en la que se iba a desarrollar y materializar la expansión urbana en los años siguientes en la Comunitat Valenciana. Se trata de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), Ley 6/1994, de 15 de noviembre, que pretendía a través de la creación de la figura del agente urbanizador, cuya actividad se encauzaba mediante el Programa de Actuación Integral, dinamizar la producción de espacio urbano en un momento, 1994, de final de un ciclo de crisis y de escasa creación de suelo urbano y construcción de viviendas. Las innovaciones que aporta la LRAU

respecto a la práctica urbanística desarrollada hasta ese momento en la Comunitat Valenciana, pero también en España, pueden concretarse, en primer lugar, en la ruptura del monopolio del desarrollo de suelo urbano y, por tanto, de la apropiación de las plusvalías que se generaban, que hasta ese momento habían disfrutado los propietarios del suelo, a favor del agente urbanizador, como figura empresarial, constituida por promotores y constructores, que detenta la facultad urbanizadora a partir de la delegación de esta por parte de la Administración local.

En segundo lugar, se produce una ruptura de la jerarquía de los instrumentos de planificación, sustituyendo la preeminencia del Plan General como instrumento de ordenación del territorio municipal a favor de los planes parciales que presente el agente urbanizador. Es indudable que el vertiginoso desarrollo urbano de la Comunitat Valenciana se va a canalizar a través de los instrumentos y las figuras que la legislación urbanística valenciana de 1994 va a desarrollar, pero también es indudable que su aplicación va a ser la fuente de un conjunto de conflictos jurídicos y políticos que contribuirán decisivamente al cuestionamiento de la práctica urbanística valenciana¹¹, tal y como se expondrá más adelante.

Como se ha indicado, la LRAU supuso el fin del monopolio, por parte de los propietarios del suelo, de la potestad para la urbanización del suelo y la transmisión de esta a la iniciativa empresarial de constructores y promotores, a los que pronto se unirá el sector bancario, llegando este último sector, durante la crisis, a fagocitar en gran parte a aquellos (Gaja, 2015b). Esta transmisión del derecho a urbanizar se efectúa mediante

¹¹ Cabe señalar que en torno a la LRAU de 1994 y a la figura del agente urbanizador ha existido una gran producción bibliográfica, que en parte refleja un debate sobre la «responsabilidad» de esta figura en el proceso urbanizador ligado a la burbuja inmobiliaria previa a la crisis de 2008 en la Comunitat Valenciana. No se pretende aquí reproducir este debate, ni mucho menos realizar una nueva aportación a él, pero sí exponer las posturas interpretativas sobre la función y el papel de la LRAU y el agente urbanizador. Si, por un lado, la LRAU se considera como una norma correcta en sí y que las consecuencias de su aplicación obedecen a una aplicación en un contexto diferente del que se creó, por otro lado se denuncia la falta de un desarrollo reglamentario durante más de diez años y la dejación de control propio de las administraciones públicas como la defendida por E. Burriel (2009b), autor ligado a la formulación de la ley en 1994, o G. R. Fernández (2005) desde un punto de vista más jurídico. Otras posturas, como la de A. Montiel (Naredo y Montiel, 2011) o F. Gaja (2008, 2015a), consideran que en su misma formulación y en las figuras e instrumentos que instituía, la ley creaba de por sí las condiciones para un desarrollo urbano incontrolado. La exposición que se realiza de la figura en los siguientes párrafos descansa en estas fuentes.

la figura del agente urbanizador, figura privada y empresarial, que actuará por delegación de la administración y que, por tanto, queda bajo la supervisión y el control de esta. El agente urbanizador, actuando por delegación como agente público, será el que presente la propuesta de actuación que adoptará la forma de Programa de Actuación Integral (PAI) a través del que se determinará el plan parcial, la reparcelación forzosa, la distribución de costes y cesiones por parte de los propietarios y el proyecto de urbanización, el cual deberá, no obstante, ser aprobado por la administración. Los plazos de aprobación del PAI, la distribución de cargas entre los propietarios y la forma valoración de estas sitúan a los propietarios del suelo en una posición de clara desventaja, ya que la información pública del proyecto y su aprobación se realiza en un corto periodo de tiempo, y la determinación de las cargas y su valoración se llevan a cabo por parte del agente urbanizador, teniendo que ser satisfechas por los propietarios bien monetariamente o bien en especie. De esta forma, la LRAU atribuye a la iniciativa empresarial una posición claramente beneficiosa en la captación de las plusvalías derivadas de la urbanización del suelo, situación que había sido históricamente favorable a los propietarios del suelo.

La segunda innovación sobre la práctica urbanística española que introduce la LRAU es el fin de la supremacía del Plan General en la planificación municipal, lo que viene a significar una profundización en la forma de producir espacio urbano respecto a las décadas previas. Con la LRAU de 1994, es el plan presentado a través del PAI el que determina el propio planeamiento, sin necesidad previa de adaptación de aquel. Es decir, el propio agente urbanizador, a partir de ese momento, determina los usos y la ordenación del suelo en el municipio, si bien su voluntad, expresada en la presentación del PAI, ha de estar siempre aprobada y por tanto resultar de una delegación de la administración pública. Sin embargo, la renuncia a ejercer un control por parte de las administraciones locales y autonómica sobre las múltiples prácticas relativas a la acción del agente urbanizador supuso, de hecho, que el planeamiento municipal y la clasificación del suelo estuviera, de hecho, determinada por este último.

2.2.3. Crisis, reforma legislativa y controversias

Si a través de los instrumentos que crea la LRAU se ejecuta *de facto* la expansión urbana en la Comunitat Valenciana, no es menos cierto que la forma y los resultados de la aplicación de estos instrumentos generan desde una fecha muy anterior al fin del ciclo

inmobiliario un conjunto de controversias. Ya en 2002 aparecen, por un lado, las primeras voces que reclaman una revisión de la LRAU en el sentido de dotar de más derechos a los propietarios del suelo y de un mayor protagonismo y participación a la administración pública (Fernández, 2002). Por otro lado, en ese mismo año, se constituye en la provincia de Alicante una plataforma integrada principalmente por propietarios del suelo que pone de relieve los conflictos que está ocasionando la legislación urbanística en ese momento y que cuestiona, además, los efectos sobre el territorio que está generando. En paralelo, y en especial en la ciudad de Valencia, se organizan grupos de protesta en torno a temas urbanísticos que se presentan bajo el lema «Salvem» (Sorribes, 2001, 2010; Díaz 2010). Estas controversias pueden presentarse simbólicamente como las primeras de todo un conjunto que se irán difundiéndose y ampliando por el territorio. Su repercusión a escala internacional, en concreto en el Parlamento Europeo, supondrá el cuestionamiento de la política urbanística valenciana y será el detonante de un proceso de transformación de las bases legales sobre las que esta se sustentaba.

Los conflictos que aparecen en torno a la aplicación de la LRAU son clasificados por Naredo y Montiel en dos tipos:

Uno privatista, ocupado por propietarios de edificaciones y suelo enfrentados a la prepotencia de Agentes Urbanizadores promotores de PAI tramitados por cauces sumarísimos, con lesión de sus derechos de información y participación y por los por los que se les exigía costes cuya veracidad levantaba serias dudas. Y otro, de signo colectivo, protagonizado por un conglomerado social que incluiría a entidades cívicas, ecologistas y expertos, con apoyo de algunos afectados, que cuestionaban el modelo desarrollista, su impacto en el territorio, el paisaje y el medio ambiente y la pasividad, cuando no complicidad, de autoridades locales y autonómicas en el desaguisado (Naredo y Montiel, 2011, p. 103).

Es el primer tipo de conflicto, el privativo, el que en un primer momento más repercusión internacional va a tener, ya que, en torno a él, se van a gestar una serie de quejas que van acabar con la intervención del Parlamento Europeo (Naredo y Montiel, 2011; Burriel, 2009b). Este conflicto se hizo especialmente patente en la provincia de Alicante y, de manera más concreta, en la comarca de la Marina Alta, donde, en 2002, se crea la asociación Abusos Urbanísticos No (AUN). Esta asociación aglutinará las quejas de

unos propietarios de suelo y propiedades afectados por la aplicación de la legislación urbanística valenciana, que ellos van a entender como abusiva. Estas quejas hacen referencia, principalmente, a la afectación de sus derechos como propietarios del suelo por la forma de aplicación de la LRAU que implica una falta efectiva de información sobre los procesos de planificación y sus consecuencias, la distribución de cargas y costes entre propietarios del suelo y promotores, así como otras quejas de carácter más colectivo que privativo, sobre el efecto de la urbanización en el medio ambiente, el patrimonio y el paisaje. La plasmación más clara de la actividad de esta asociación es la remisión a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de sus consideraciones sobre la afectación de los derechos de sus asociados, las cuales darán origen a una visita de una comisión de europarlamentarios a la Comunitat Valenciana en 2004 y la aprobación en 2005, por una amplia mayoría del Parlamento Europeo, del denominado informe Fourtou, cuyo título es «Informe, de 5.12.2005, sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras)» (Fourtou, 2005).

El informe Fourtou constituye, de por sí, una clara muestra del nivel de las controversias en las que se encontraba instalado ya el urbanismo valenciano en los primeros años del siglo XXI. En su propuesta de resolución y en sus conclusiones se pueden encontrar los principales temas de conflicto que afectan a la práctica del urbanismo en la Comunitat Valenciana y la amplitud del debate que estos han generado. En primer lugar, cabe señalar la preocupación que muestra el informe en relación con la aplicación de la LRAU y los supuestos abusos cometidos contra los derechos de los propietarios del suelo y de edificaciones por el agente urbanizador. Pero, junto con esta preocupación, se señala la falta de una acción efectiva de las administraciones autonómicas y locales para garantizar una aplicación de la ley que no suponga un perjuicio para los propietarios, cuando no la participación activa de las administraciones en la comisión de esos abusos o la existencia de prácticas de corrupción.

El objeto de las reclamaciones se refiere al menoscabo de sus actuales derechos de propiedad por una aplicación abusiva de proyectos de ordenación o desarrollo urbanístico; las críticas se refieren tanto al fondo:

- legitimidad jurídica, económica y ambiental de tales proyectos, como a la forma:
- información deficiente, falta de transparencia, plazos de impugnación y alegación demasiado cortos, importe de las indemnizaciones demasiado bajo.

Por otra parte, se han presentado graves acusaciones sobre el respeto de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, el respeto de las normas ambientales y —lo que es peor— sobre casos de corrupción (Fourtou, 2005, p. 10).

En segundo lugar, en sus considerandos, expresa una preocupación por los efectos ambientales que la aplicación de la LRAU supone, haciendo especial hincapié en la gestión del agua, aun reconociendo la falta de competencias de Parlamento en asuntos ambientales:

Considerando que algunos planes de urbanización parecen tener un impacto desastroso en el medio ambiente y la ecología de numerosas zonas costeras y, más en concreto, en las condiciones futuras de abastecimiento de agua, una cuestión que preocupa a la Unión Europea (Fourtou, 2005, p. 6).

En tercer lugar, recoge la posición del gobierno autonómico en relación con los supuestos abusos existentes, que reconoce, y la propuesta que este realiza de confeccionar una nueva ley que subsane los defectos existentes en la aplicación de la existente en ese momento.

La Comunidad Valenciana reconoce las desviaciones que ha sufrido la aplicación de la ley mencionada y se prepara para corregirla mediante la promulgación de un nuevo instrumento legislativo. En este contexto, la Comunidad Autónoma propuso a nuestra comisión, durante la visita que efectuó, someterle el nuevo proyecto a fin de incluir las sugerencias o enmiendas que juzgara oportunas (Fourtou, 2005, p. 13).

Y, por último, en el informe se refleja el nivel de preocupación y debate político que ya se ha generado en ese momento en torno al modelo de expansión urbano existente en la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, el asunto se ha politizado enormemente, lo que hace que sea aún más difícil y delicada la apreciación de lo que se pueda aportar (Fourtou, 2005, p. 10).

La Resolución del Parlamento Europeo va a abrir la puerta a que la Comisión Europea inicie un procedimiento formal contra la normativa urbanística valenciana por presunta infracción de las directivas europeas de contratación pública. Asimismo, la continuación

de la remisión de quejas al Parlamento Europeo por parte de representantes de propietarios del suelo¹², en los años siguientes va a propiciar nuevas visitas de parlamentarios europeos y un segundo informe, mucho más centrado en los conflictos colectivos y que hace extensiva su preocupación sobre el modelo de expansión urbana al conjunto de España. Este informe, conocido por el apellido de su ponente, Auken (2009) no se centra exclusivamente en la aplicación de la legislación urbanística en la Comunitat Valenciana. Puede considerarse como una manifestación de las controversias que el desarrollo urbanístico ha causado en España. Aunque gran parte de las peticiones que promueven este informe proceden de la Comunitat Valenciana, una proporción importante de estas proceden de otras comunidades autónomas.

Los temas de interés y preocupación en este nuevo informe son también distintos. Si bien es cierto que la aplicación de la legislación urbanística valenciana, en ese momento bajo la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, sigue siendo uno de los temas tratados, aparecen otros que anteriormente solo lo habían sido de manera secundaria: la protección del medio ambiente, la corrupción, la sostenibilidad económica de un sector económico, el de la construcción, y algunos de los problemas nuevos que empiezan a despuntar con el inicio de la crisis, como los procesos de urbanización inacabados. Es cierto que muchos de los temas que aborda este informe están fuera de la competencia del Parlamento Europeo y que algunas de las preocupaciones que expresa no dejan de responder a una denuncia sobre la aplicación incorrecta de la legislación¹³. Sin embargo, este informe puede ser el ejemplo más claro del debate, las controversias y las preocupaciones que surgen en España, y especialmente en la Comunitat Valenciana, en torno al urbanismo durante los años de la burbuja inmobiliaria y la crisis posterior.

Sin embargo, el conflicto del urbanismo valenciano que se plasma en los informes del Parlamento Europeo ni de lejos es la única muestra de la existencia de esta preocupación o controversia. Movimientos sociales contra procesos de urbanización que amenazan determinados espacios y que adoptan el nombre de «Salvem» (Sorribes,

¹² Finalmente, este procedimiento de quejas, por las que se abrió un procedimiento de infracción, fue desestimado en 2012.

¹³ Un ejemplo de los temas abordados es la aplicación de la Ley de Costas (Ley 22/1988) sobre propiedades afectadas por el dominio público marítimo-terrestre, que se presenta como contraria a los intereses de los ciudadanos europeos que adquirieron sus propiedades legalmente. Cabe considerar, también, el informe de los servicios jurídicos del propio Parlamento, que advierte de las limitaciones legales y las interpretaciones incorrectas que el informe realiza sobre los derechos de los ciudadanos europeos, así como de las limitaciones de actuación del Parlamento Europeo.

2001; 2010; Díaz, 2010) aparecen ya en los años noventa y son muestras de rechazo a diferentes prácticas y modelos urbanos. El ejemplo más claro de estos movimientos es «Salvem el Cabanyal» (Ruiz y García, 2013; Cerveró, 2014), que pretende paralizar un proceso de sustitución de la trama urbana en la ciudad de Valencia y que consigue, a lo largo de los años, generar una gran capacidad de movilización, pudiendo presentar y difundir sus reivindicaciones a escala estatal e internacional. Por otro lado, cabe citar toda una serie de publicaciones tanto desde la academia como de ONG que ponen en cuestión el modelo de expansión urbana. En 2005 (Romero y Alberola, 2005) se publica el libro *Los límites del territorio*, en el cual se recogen más de una treintena de artículos publicados previamente en un diario de tirada estatal sobre las problemáticas de la planificación urbana, ordenación del territorio y utilización de los recursos en la Comunitat Valenciana. En la misma línea, se pueden destacar publicaciones como la editada por Greenpeace (San Román, 2013), entre otras.¹⁴

En este contexto de cuestionamiento de la práctica urbanística desde distintos agentes y espacios, la legislación urbanística valenciana inicia, a partir de 2004, un proceso de transformación. En ese año se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje¹⁵. Esta ley supone la adopción de un lenguaje y unos conceptos propios de la política europea de ordenación territorial en la legislación valenciana y debía suponer un cambio sustancial en la forma de ordenación del territorio de acuerdo con premisas

¹⁴ Se han señalado dos tipos de oposición al modelo urbano en la Comunitat Valenciana. Por un lado, movimientos de oposición ciudadana cuyas preocupaciones y la forma que adopta pueden muy bien verse reflejadas en los conflictos sobre el modelo de urbanización plasmadas en los informes del Parlamento Europeo y en el ejemplo de las iniciativas «Salvem». Por otro lado, se produce un cuestionamiento del modelo urbano desarrollado desde ámbitos académicos y técnicos a partir de la creación y difusión de reflexión y conocimiento. Aunque, como se ha indicado, queda fuera de los objetivos de la tesis doctoral llevar a cabo un estado de la cuestión sobre la producción académica en torno al urbanismo en la Comunitat Valenciana, sí que se cree oportuno realizar una pequeña referencia de los principales temas y autores. En primer lugar, cabría señalar las aportaciones que cuestionan el modelo urbano y urbanístico desarrollado en la Comunitat Valenciana y las consecuencias de la crisis. Dentro de esta categoría se incluirían los textos ya citados de F. Gaja y de E. Burriel, así como de A. Montiel. Los trabajos ya citados de J. Romero y de J. L. Miralles podrían también insertarse dentro de esta categoría, incluyendo tanto trabajos eminentemente académicos como otros con un carácter más divulgativo. Otro tema de importancia para el conjunto de la Comunitat Valenciana ha sido el tema de la corrupción. Algunas reflexiones que sobre sus causas, efectos y consecuencias electorales pueden citarse son M. Alcaraz (2010), F. Bayarri (2013) y A. Beltrán (2011). Un resumen sobre el tratamiento de la corrupción en la Comunitat Valenciana aparece en Selfa (2017).

Las transformaciones urbanas en la ciudad de Valencia, ya sea por su importancia o por su capitalidad, han recibido especial atención desde los estudios académicos. Especial interés han atraído, en este sentido, los grandes proyectos de transformación urbana ligados a la geografía crítica. Además del ya citado estudio de F. Díaz de 2010, otros ejemplos serían Díaz (2006), Camacho et al. (2015), Tarazona (2017), Romero-Renau y Trudelle (2011) y Cucó (2013).

¹⁵ Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

más sostenibles. Su contenido implica, además, la necesidad de desarrollar una estrategia territorial de la Comunitat Valenciana como instrumento de ordenación territorial y la necesidad de desarrollo de planes de acción territorial de carácter integral, los destinados a un territorio o sectorial que han de asegurar la coherencia de las políticas sectoriales en todo el territorio de la Comunitat Valenciana.

En 2005 se aprueba la nueva Ley Urbanística Valenciana, que, si bien intenta suavizar los efectos más criticados de la LRAU de 1994 y de la actuación del agente urbanizador, no supone un cambio sustantivo del modelo.

Habrà que esperar hasta 2011 para la aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, que va a introducir la figura de la Actuación Territorial Estratégica regulada a partir del Decreto-ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, ya en plena crisis económica. Finalmente, será en 2014 cuando se presente una nueva ley que pretende dar por acabado el anterior modelo urbano y adaptarlo a unas condiciones radicalmente distintas.

Así, la figura de la ATE se presenta como sigue:

[...] aquellas iniciativas empresariales de carácter singular, e impacto supramunicipal, que tienen por objeto la implantación de usos y actividades en el territorio con gran capacidad para generar empleo y dinamizar el conjunto de la estructura productiva valenciana. Son actuaciones que desarrollan la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, y su Declaración por el Consell, previo informe del departamento competente en territorio, les otorga un sistema de tramitación ágil y simplificada que permitirá aprobar todos los instrumentos de planificación y gestión en unos tiempos muy reducidos (Muñoz y Doménech, 2012, p. 7).

Esta tramitación ágil y simplificada implica una afectación en la práctica urbanística establecida hasta ese momento, ya que la declaración de una propuesta de transformación del territorio supone, entre otras medidas, la posibilidad de desarrollo sobre cualquier tipo de suelo, la no necesidad de revisión del Plan General de Ordenación Municipal, la simplificación y menor duración de los plazos administrativos, la posibilidad de obtener incentivos económicos y fiscales, así como la reducción de cargas urbanísticas entre otros.

Para María José García-Jiménez (2015), entre 2004 y 2014 se realizó un importante esfuerzo legislativo y planificador que, sin embargo, no supuso la creación de un marco coherente para los agentes implicados en la transformación y ordenación del desarrollo. Por el contrario, condujo a un ambiente de caos y desconcierto, agravado, en gran medida, por la irrupción de la crisis. Así lo expone la autora:

Los conflictos jurídicos abiertos con Europa en materia urbanística y la superproducción normativa condujeron a una situación de falta de claridad, de estabilidad y de seguridad jurídica para los distintos operadores de la ordenación urbanística y territorial que provocó una desaceleración muy notable de su actividad, previa al estallido de la burbuja inmobiliaria [...]. Las modificaciones de los planes no prosperaban, los informes de justificación de suficiencia de recursos se tornaron más exigentes, los rumores de inminentes novedades legislativas paralizaban los procedimientos. Los titulares de la Conselleria —renovados en 2003 y 2006—[,], profundamente reestructurada, y sus nuevos responsables al frente de la CTV [Conselleria de Territorio y Vivienda] quedaron encargados de poner en marcha una política urbanística que diera por terminados el desarrollismo y la permisibilidad de las administraciones responsables de la Comunidad Valenciana, con anterioridad a la crisis económica y financiera que hundió definitivamente el sector (García-Jiménez, 2015, pp. 71-72).

A partir de 2009, al «caos, crisis y desconcierto» existente, que señala García-Jiménez en relación con el urbanismo en la Comunitat Valenciana, se añaden nuevas controversias. Estas tienen que ver, por una parte, con los propios efectos de la crisis y los recortes sociales, y, por otra, con la introducción en las controversias ya existentes del tema de la corrupción, tema, además, en gran parte relacionado con la práctica urbanística. La corrupción no es un tema nuevo, puesto que ya aparece citado en los informes del Parlamento Europeo y el proceso de captación del Estado por parte de unas élites es ya referenciado de manera profunda previamente (Romero y Alberola, 2005; Azagra y Romero, 2007). Sin embargo, no es hasta la aparición de grandes casos de corrupción a escala nacional, como Gürtel, en 2009, y Brugal, en 2010, que contrasta con los procesos de empobrecimiento generados a partir de la crisis económica, cuando la corrupción aparece como una preocupación para la sociedad valenciana. En efecto, si en octubre de 2008, y según el Barómetro de octubre de 2008 de la Generalitat Valenciana, la corrupción solo es un problema significativo para el 0,4% de la población, en diciembre de 2012 este porcentaje, según la correspondiente publicación de la serie, alcanza el 31,2% (Generalitat Valenciana, 2008; 2012).

Los ejemplos que muestran esta preocupación sobre la corrupción son múltiples. De una manera muy gráfica, Sergi Castillo (2013), en una monografía de carácter periodística sobre la corrupción en la Comunitat Valenciana, enumera las imputaciones existentes en ese momento sobre cargo públicos valencianos como muestra de la repercusión que está teniendo en la sociedad. En aquel entonces, en 2013, estaban imputados por supuestos casos de corrupción en la Comunitat Valenciana el presidente autonómico, cuatro vicepresidentes, nueve *exconsellers*, la presidencia de Les Corts (Parlamento autonómico), cuatro ex portavoces en Les Corts del partido gobernante en ese momento, catorce diputados autonómicos, los alcaldes de las tres capitales de provincia, los presidentes de dos diputaciones y más de otros cien cargos políticos. Es lógico, en esta situación, que la corrupción en la Comunitat Valenciana acapare gran parte del debate político y llame la atención de medios internacionales, ya sea en artículos o en reportajes específicos sobre la Comunitat Valenciana y la corrupción (Minder, 2011). Asimismo, se producen localmente piezas literarias o audiovisuales en las que se trata el tema (Chirbes, 2007; 2013) y parte de la actividad de los movimientos sociales se dirige contra la corrupción, retratada como despilfarro, tal y como sucede con la denominada Ruta del Despilfarro. Este movimiento, impulsado por un grupo de periodistas, realizaba rutas guiadas por ciertos espacios de la ciudad de Valencia transformados por la acción política, ya fuera de la Generalitat Valenciana o del Ayuntamiento de la ciudad. El objetivo era denunciar casos de corrupción ligados a estas administraciones, o lo que se consideraba un gasto desproporcionado e injustificado de ellas, vinculándolo muchas veces a los efectos de la crisis y los recortes en políticas sociales (Gil, 2013).

En definitiva, en el año 2012, momento en el que se inicia el proyecto de la Zona Franca de Paterna, existe en la Comunitat Valenciana una situación, económica y social, radicalmente distinta a la de apenas cuatro años atrás y que se había mantenido por los menos en los primeros años del siglo XXI. Los procesos de creación de espacio urbano se han visto totalmente trasvasados en relación con los que se habían producido previamente a 2008 y que habían sido definidos como burbuja inmobiliaria, los cuales se caracterizaban por un fuerte ritmo de construcción de viviendas y urbanización del espacio. Al mismo tiempo, existe una transformación de la legislación urbanística y de ordenación del territorio. Pero, también, un cuestionamiento del modelo urbano desarrollado en las últimas décadas, cuando no de su legitimidad y, en casos concretos, de su legalidad.

La crisis económica de 2008 se superpone así, a una crisis previa producida por el cuestionamiento de una parte de la legislación y de la práctica urbanística por lo menos desde 2004, con la primera modificación legal de calado —la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje— y la aprobación del informe Fourtou por parte del Parlamento Europeo, donde se expone una visión crítica del modelo urbano valenciano. El hundimiento del sector de la construcción y la afectación que supone sobre otros sectores, el incremento de deuda pública, los recortes en prestaciones básicas —al tiempo que aumentan las necesidades de asistencia de una población empobrecida— se suman, así, al cuestionamiento abierto de un modelo urbano y de unas prácticas que, en muchas ocasiones, se muestran como causantes de la crisis.

3. El caso de estudio de la Zona Franca de Paterna

En esta tercera parte de la tesis doctoral se desarrolla la parte empírica de la misma, que consiste en el estudio de caso del proyecto de la Zona Franca de Paterna. Para ello, se plantean tres líneas de análisis, que, como se ha indicado, se inspiran en los planteamientos de la geografía relacional. La consideración conjunta de las aportaciones de estas tres líneas de análisis será la que deba permitir la elaboración de las respuestas a las preguntas de investigación planteadas en la introducción de la tesis doctoral.

De esta forma, en los próximos capítulos se desarrollarán los siguientes aspectos:

- Primero, y sobre la base, principalmente, del concepto de cosmograma, se presenta el proyecto de la Zona Franca de Paterna como una intervención sobre una realidad considerada problemática por parte del Ayuntamiento de este municipio. Una aportación desde el concepto de cosmograma permite entender la forma en que el Ayuntamiento de Paterna considera los orígenes de la situación a la que pretende dar solución, la posición de Paterna en los flujos internaciones de capitales y mercancías, así como las distintas formas en que se pretende organizar y relacionar espacios y actores. Este cosmograma se considera no solo a partir de los discursos que genera el gobierno local, sino también a través de la creación de un conocimiento autorizado sobre dicho gobierno.
- En segundo lugar, se expone el desarrollo de distintas prácticas para la construcción de una red de actores, de una topología de poder, por parte del Ayuntamiento de Paterna que posibilite la implementación del proyecto de la Zona Franca. En otras palabras, la red de actores que permita ejercer su poder a través del espacio. Se presentan primero los distintos actores implicados en la red construida por el Ayuntamiento, su función dentro del proyecto de la Zona Franca y las distintas prácticas para enrolos y mantenerlos en la red, así como aquellas destinadas a hacer que se alineen con los intereses de la Administración local.
- Por último, como forma de aproximación a los conflictos generados, se describen las controversias en torno al proyecto, las cuales habrían conducido finalmente a su cancelación. Estas controversias aparecen a partir de la inclusión del proyecto en otras redes —en las cuales se insertan los actores implicados en las

relaciones establecidas por el Ayuntamiento de Paterna—, de la aparición de nuevos actores y del conflicto entre diferentes cosmogramas, que tendrán que ver, en gran parte, con otras controversias surgidas en torno a las políticas urbanas y territoriales en la Comunitat Valenciana.

Cada uno de los capítulos se inicia con una introducción teórica que pretende ampliar los planteamientos de la geografía relacional sobre los que se basa el abordaje de este estudio de caso.

3.1. El proyecto de la Zona Franca como solución a la crisis: discursos y conocimiento autorizado sobre la intervención del Ayuntamiento de Paterna

Una aproximación al proyecto de la Zona Franca de Paterna desde una visión relacional puede abordarse a partir de la consideración de dicho proyecto como una acción diseñada para la transformación de una realidad, de un escenario que se considera problemático por un actor, y la creación o aportación de una solución. Tanto la concepción del problema como de la solución serán reflejo de una forma en la que un actor tiene de entender la organización de las relaciones entre actores y materiales, lo que podría denominarse *cosmograma*, utilizando el repertorio conceptual de Bruno Latour. Entender dicha concepción, dicho cosmograma, en relación con el proyecto de la Zona Franca ha de permitir abordar la voluntad de transformación del Ayuntamiento de Paterna, entender tanto el origen como el proceso de definición del proyecto, además de servir de base para la comprensión de las múltiples prácticas que se desarrollarán para llevarlo a cabo.

El análisis de la gestación, la adopción, y el desarrollo de los proyectos urbanos, como es el del caso de la Zona Franca de Paterna, requerirá centrarse en las diferentes prácticas que permiten el «ensamblaje» de estos proyectos, entendiendo estos como intervenciones gubernamentales, definidas por Tania Li como «the will to govern, or more specifically, the will to improve: the attempt to direct conduct and intervene in social processes to produce desired outcomes and avert undesired ones» (Li, 2007, p. 264). Estas prácticas que permiten la formulación como acción o intervención sobre los procesos sociales por parte de las políticas gubernamentales son clasificadas en tres

grupos por la autora: la *representación técnica*, la *creación de un conocimiento autorizado* y, finalmente, la *negación de la política*. Si por *representación técnica* Li hace referencia a las prácticas a través de las cuales se formula un diagrama en el que se presenta un problema que se resuelve a partir de la intervención gubernamental propuesta, la *creación de un conocimiento autorizado* se refiere al establecimiento de un conjunto de conocimiento científico-técnico que permita la confirmación de las asunciones previas. Estas dos prácticas deben permitir una tercera, la *negación de la política*, entendiendo este concepto como el desplazamiento de las cuestiones políticas hacia su interpretación como cuestiones técnicas; por tanto, se percibiría como la eliminación o al menos, la limitación, del surgimiento de controversias. De esta forma, Li hace patente la importancia, entre otros, de los trabajos y las acciones enfocados a la construcción de una política de representación científico-técnica y de conocimiento autorizado que permita la construcción y el mantenimiento de estos proyectos gubernamentales. Así, para esta autora, será a través del análisis de estas prácticas que se permitirá entender mejor cómo la gestación de los proyectos urbanos se inserta en una multiplicidad de relaciones heterogéneas, múltiples y translocales, pero, al mismo tiempo, también las crea.

En la misma línea, y con el fin de aportar una nueva visión sobre la gestación de las políticas urbanas, se debe dirigir la atención, también, sobre los trabajos de Ignacio Farías, en los que aplica los conceptos de cosmograma y cosmopolítica, basados en los trabajos de Bruno Latour. Farías reivindica la concepción propuesta por Latour en la que lo político girará en torno a la definición, organización, disposición y composición sociomaterial de la ciudad y del espacio urbano, todo ello sustentado mediante prácticas de representación científico-técnicas (Farías, 2014). Para el autor, las distintas formas en las que se define y representa la composición, articulación y capacidad de actuación de las entidades humanas y materiales que componen la ciudad o se excluyen de ella, el mundo urbano común, se definen como cosmogramas. Mientras que la cosmopolítica se referirá a las prácticas, los eventos y los procesos de creación, desestabilización y mantenimiento de dichos cosmogramas, a las formas de articular un mundo urbano común, en conflicto.

La formulación del proyecto de la Zona Franca de Paterna como política urbana puede concebirse como el proceso de creación y mantenimiento de cosmogramas o diagramas representacionales. Estos pretenden describir las relaciones sociomateriales que

afectan al municipio de Paterna y sus vínculos con espacios más amplios en el momento de la crisis económica, así como formular las acciones destinadas transformar y reposicionar estos vínculos y relaciones en contextos espaciales translocales. Para la comprensión y explicación de la Zona Franca como proyecto político destinado a transformar y reposicionar la realidad presente de Paterna, se hace necesario determinar cómo se representan las relaciones espaciales y sociomateriales del municipio de Paterna y cómo ellas permiten la formulación del proyecto. Será sobre la base de esta formulación que el Ayuntamiento de Paterna despliegue un conjunto de prácticas para enrolar en su proyecto a distintos actores e intentar ejercer su poder sobre ellos con el fin de desarrollar el proyecto de la Zona Franca, tal y como se explicará en el siguiente capítulo.

Se intenta exponer, a continuación, el cosmograma del Ayuntamiento de Paterna que sustenta el proyecto de la Zona Franca. Dicha exposición se realiza a partir, por un lado, del contenido de representaciones y discursos creados por el gobierno local de Paterna y, por otro, de la construcción de un conocimiento autorizado, es decir de instrumentos intelectuales que habrían hecho posible la creación de un diagrama que permite una intervención, en las palabras de Li, o de un cosmograma, si se adopta la terminología derivada de los trabajos de Latour.

3.1.1. El reposicionamiento de Paterna en el espacio global a través de prácticas discursivas

La Zona Franca es un proyecto grande para el futuro, pero puede ser positivo, con accesos adecuados como continuación del Corredor Mediterráneo. Cada partido tiene unos objetivos para Paterna, con eso hay que trabajar. [El partido en el gobierno municipal] consideró que había que traer inversiones para el pueblo, porque cuando la situación no está bien hay que traer inversiones (Ayuntamiento de Paterna, 2015b).

Esta alocución está recogida en jornada de trabajo del 24 de julio de 2015 de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca y es expuesta por el portavoz del Partido Popular en Paterna, partido político que propuso el proyecto de la Zona Franca en el municipio. Esta visión sobre el proyecto sintetiza la narrativa —el cosmograma— sobre la que el proyecto de la Zona Franca se representa como intervención política que ha servir para la mejora de una situación: la del momento

posterior a la crisis de 2008. El proyecto de la Zona Franca se presenta, de esta forma, como una intervención gubernamental por parte de la Administración local para la creación de empleo y riqueza en el momento de la crisis económica. Esto se pretende llevar a cabo mediante la captación de inversiones internacionales, las cuales serían posibles gracias a la posición y la organización del espacio del municipio en relación con los grandes corredores de flujos de mercancías.

La articulación de la representación del proyecto de la Zona Franca como actuación sobre una situación problemática está presente desde el propio inicio de la formulación del proyecto. A través de distintas prácticas que a continuación se mencionan, el gobierno local de Paterna transmite una interpretación de los problemas existentes en el municipio, así como del funcionamiento del sistema de flujos comerciales y de la inserción del espacio municipal en ellos. Esto va a permitir situar como solución a dichos problemas el desarrollo del proyecto de una zona industrial y logística, con los beneficios fiscales derivados de su condición de zona franca. Para ello, se despliega, entre otros, todo un conjunto de prácticas, en este caso discursivas, en distintos medios que incluyen los medios periodísticos o publicaciones específicas, bien en papel o digitales. Pero también se desplegará en eventos, en los mismos plenos del ayuntamiento, en reuniones informativas y promocionales con distintos agentes involucrados o en *misiones comerciales* cuyo desarrollo y contenido se proyecta, nuevamente, a través de distintos medios.

La estructuración y difusión de esta representación por parte del gobierno local, y especialmente a través de la figura de su alcalde, Lorenzo Agustí, se realiza desde la primera presentación del proyecto de la Zona Franca en distintos medios y eventos. Las noticias periodísticas que recogen la primera presentación pública del proyecto por parte del alcalde de Paterna, en junio de 2012, ya exponen la visión del consistorio sobre las dificultades económicas que atraviesa el sistema financiero y económico en ese momento y sobre las vías de solución:

[El alcalde] explicó que [...] la actual crisis del sistema bancario nacional dificulta el apoyo financiero a muchas iniciativas empresariales, por lo que “es necesario acudir a aquellos países cuyas economías tienen mayor vigor y proyectos de internacionalización de sus empresas”, como pudo comprobar en China, en una región con 200.000 empresas con la que convino un acuerdo de colaboración (García, 2012).

Una versión más elaborada de esta visión la manifiesta Agustí en la comunicación personal obtenida para la elaboración de la presente tesis doctoral:

Hacemos un análisis inicial y vemos que hay dos economías en el mundo que están en una fase muy curiosa. Es decir, durante muchos años se había producido desde Europa y otros continentes, Estados Unidos en algunas ocasiones, [...] una deslocalización de empresas de aquí [...] por rebajar sobre todo costes laborales y medioambientales [...]. Básicamente habíamos pensado en China y Turquía. Y esos dos países, después de hacer algunas consultas con organismos públicos y privados, vimos que estaban en una fase muy curiosa: que [...] la evolución sociopolítica había hecho que, a raíz de esa evolución industrial que había generado tanta actividad empresarial tanto en China como en Turquía, se habían generado nuevas empresas ya de capital chino y turco que lo que estaban era, justamente, en una fase de proyección internacional y que much[a]s de ell[a]s estaban pensando en montar ya sus empresas fuera de los países. Eso, unido a otra parte del análisis, que era [...] la ruta comercial [...] desde China [...] por el Mediterráneo, pues llegaban al principal puerto del Mediterráneo en recepción de contenedores, Valencia. Y eso nos hace pensar en un proyecto que piense en captar ese tipo de empresas que puedan, realizando una fabricación, toda o en parte, en algunos de estos dos países y que decidiesen hacer el ensamblaje de sus productos aquí en Paterna. [...] y desde aquí otra vez la reexportación (Agustí, 2018).

Otro ejemplo que sintetiza esta visión son las manifestaciones en un pleno municipal en enero de 2014:

El primer edil ha defendido que se trata de un proyecto con el que se pretende “atender el principal problema del municipio y de la Comunitat Valenciana, como es el paro, una cuestión de interés general”. [El alcalde] ha añadido que su equipo está trabajando para poner en marcha en el municipio “un foco de atracción de empresas que, además de provocar contrataciones directas, genere dinamismo económico en las empresas que ya hay implantadas, por lo que nos han dado su apoyo al proyecto todos los colectivos empresariales”. El alcalde ha subrayado que “sólo propiciando la llegada de inversiones desde el exterior, vamos a mejorar la situación económica” (*Las Provincias*, 29 de enero de 2014).

Si las inversiones extranjeras, y especialmente las de China, son consideradas como el medio para devolver el dinamismo económico al municipio, el modelo de una zona franca se constituye como el medio para obtenerlas, tal y como es transmitido a la prensa por parte del gobierno local:

Todo empezó hace más de dos años y “casi por casualidad”, según fuentes del gobierno local. El dirigente del Partido Popular visitaba las obras de la moderna guardería construida en el Parque Tecnológico de Paterna cuando escuchó un comentario que elevó sus cejas y abrió sus ojos. Las palabras fueron del presidente de [empresa privada], que detalló una ingente cantidad de grandes empresas chinas interesadas en asentarse en Europa. En breve iba a hacer una visita al gigante asiático para vender las bondades de esta tierra, y [el alcalde] no se lo pensó dos veces. “¿Puedo acompañarte?”, preguntó. [...] A su regreso, “empezó a atar cabos” y “todos los caminos llevaban a la zona franca” (Valero, 2014).

Tal y como se refleja en las Actas de la comisión de trabajo sobre el proyecto del día 31 de julio de 2015, “ese atar cabos” se refiere a un conjunto de requisitos que las empresas chinas parecen exigir en sus inversiones en Europa, tal y como expresa uno de los intervinientes en dicha comisión:

[...] ven que los inversores chinos quieren seguridad de entrar y salir del país, la propiedad e incentivos fiscales. De ahí sale la idea de Zona Franca (Ayuntamiento de Paterna, 2015c).

El hecho de que la Zona Franca de Paterna aparezca como opción para los posibles inversores chinos se deriva de dos aspectos: del interés que tienen las empresas chinas de exportar a países terceros y, en especial a la UE y de la posición geográfica de Paterna en relación con los grandes flujos comerciales internacionales. Es en este sentido que cabe interpretar ciertas afirmaciones:

“Paterna, por su ubicación estratégica a siete minutos del puerto de Valencia, primero de Europa en entrada de contenedores chinos, es un enclave interesante para empresas de este país que quieren entrar a Europa o exportar a Sudamérica desde Europa”, explica el alcalde (Costa, 2012a).

“Impresionado por la excelente disposición de las comunicaciones marítimas, terrestres y ferroviarias [de] que dispone el municipio de Paterna gracias a su situación estratégica”. Esta es la conclusión a la que llegó ayer el vicepresidente del Comité Municipal de Wuxi de la Conferencia Consultiva Política Nacional del Pueblo Chino, Sun Zhiliang. [...] Este primer paso en busca de “oportunidades comerciales”, según destacó Sun Zhiliang, vicepresidente de la Conferencia Consultiva Política Nacional del Pueblo Chino, allana el camino para que empresas textiles y especializadas en tecnologías avanzadas utilicen Paterna como plataforma logística para el tráfico de contenedores hacia Europa y América (Costa, 2012b).

En resumen, el cosmograma del gobierno local estará compuesto, en primer lugar, por una representación de un problema sobre el que es necesario intervenir, en este caso la crisis económica, cuya complejidad se reduce. Esta reducción permite entender la crisis como el resultado de la disminución de la actividad económica derivada de la falta de inversión privada. En segundo lugar, se lleva a cabo una descripción del sistema económico global y de los flujos de inversiones y mercancías en el que son los nuevos países emergentes, y concretamente China, los espacios con capacidad de inversión en actividad económica y de generación de flujos comerciales intercontinentales. Por último, se presenta la situación del espacio del municipio Paterna en el espacio global considerando su conectividad con las redes de flujos. Todo ello permite que la implementación de la Zona Franca de Paterna aparezca como intervención que ha de permitir la superación de los efectos negativos de la crisis mediante la inserción del municipio en los flujos globales de intercambios comerciales.

3.1.2. Cuantificar el futuro: la creación de un conocimiento autorizado sobre la Zona Franca de Paterna

La formulación del proyecto de la Zona Franca como intervención política, sin embargo, no solo se construye a través del despliegue en diferentes medios y eventos, tal y como se ha señalado previamente, si bien estos pueden llegar a ser los más visibles y fáciles de detectar. Parte esencial en el proceso de formulación del proyecto es la creación de los diferentes documentos de carácter técnico y administrativo que se requieren para cumplir con el proceso de autorización para la constitución de la Zona Franca en el municipio de Paterna. A través de estos documentos, se va definiendo de manera concreta el proyecto en sus múltiples aspectos técnicos, y se delimitarán, también, sus

ámbitos de intervención territorial, económica y social, su inserción en estos ámbitos, los actores implicados, así como la capacidad de transformación del proyecto.

El interés de los documentos de carácter técnico o administrativo generados en torno al proyecto de la Zona Franca reside en que, a partir de ellos, se produce un conocimiento autorizado basado en formas de cálculo, análisis y cuantificación estandarizadas. La generación de este conocimiento autorizado a través de los diferentes documentos de carácter administrativo o técnico no solo ha de permitir reforzar las prácticas discursivas del gobierno local, sino que, principalmente, va a orientarse al refuerzo de la inserción del proyecto de la Zona Franca en los espacios de la economía local, regional y global, al enrolamiento de diferentes tipos de actores en el proceso de desarrollo de la Zona Franca y a la desactivación de posibles controversias. La importancia de esta documentación requiere prestar atención tanto a su proceso de creación como a su contenido.

En primer lugar, cabe considerar que la generación de la documentación técnica relativa al proyecto de la Zona Franca surge en parte como condición necesaria para su tramitación como actuación de la Administración local dentro de un marco legal español sobre la regulación de las zonas francas, en concreto, a partir de lo dispuesto en la Orden de 2 de diciembre de 1992¹⁶ por la que se dictan normas sobre Zonas y Depósitos Francos. Y, dentro de este proceso de tramitación, como primer paso se requiere la autorización administrativa por parte del entonces Ministerio de Hacienda y

¹⁶ Esta Orden, en su capítulo primero, especifica los documentos necesarios para la autorización de una zona franca, que se citan a continuación:

2.1 [...] Nombre y apellidos o razón social, número de identificación fiscal (NIF) y domicilio del solicitante.

Descripción detallada de la ubicación, límites y accesos de los terrenos y/o de los locales e instalaciones con referencias a planos y croquis, así como características del cierre que los delimitará y acondicionamientos del mismo.

Justificantes que acrediten la propiedad, arrendamiento o concesión administrativa de dichos terrenos y/o locales.

Actividades de comercio exterior que se propone promocionar.

Mercancías que se pretende introducir y en particular las comunitarias, así como los tratamientos a que, en su caso, se someterán.

2.2 Memoria de los tipos de actividades, tráfico y operaciones que pretende realizar.

2.3 Descripción de los sistemas contables e informáticos previstos para la gestión de la zona o depósito francos.

2.4 Proyecto de reglamento de régimen interior de la zona o depósito francos.

Administraciones Públicas, y más concretamente, de la Agencia Tributaria, para la creación de una zona franca en un espacio delimitado en el municipio de Paterna.

Como ya se ha indicado, la documentación generada en relación con el proyecto de la Zona Franca se aparta de la documentación estrictamente de carácter urbanístico que debería acompañar un proyecto de transformación territorial de este tipo. Ello se debe a que una zona franca responde a una figura fiscal y no urbanística. Pero, también, al hecho de que la gestación del proyecto se abortó en sus primeras etapas, sin recibir la autorización ministerial y, por tanto, sin desarrollar otro tipo de documentación que hubiera sido necesaria para su construcción según la legislación urbanística y territorial vigente en la Comunitat Valenciana en ese momento. A pesar de la particularidad del tipo de documentos administrativos y de planificación, el conjunto documental creado permite recomponer a la vez el proceso de gestación de la Zona Franca de Paterna en tanto que intervención política, y el proceso de gestación del conocimiento autorizado y científico-técnico que sustenta el proyecto.

La primera compilación documental con fines administrativos se remonta a octubre del año 2012, apenas unos meses después de la primera presentación del proyecto en el Pleno del Ayuntamiento. Esta documentación responde a la primera propuesta para la obtención de la autorización administrativa para la construcción de la Zona Franca que ha de ser concedida por Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Ayuntamiento de Paterna, 2012b). Las respuestas por parte del Ministerio (Agencia Tributaria, 2013) plantean, de acuerdo con los requisitos legales, la necesidad de reformular la propuesta enviada, y con ello se inicia un proceso de creación de un conjunto documental mucho más amplio, que durará cerca de un año y medio. De esta forma, y tras varios aplazamientos, la creación de todo un conjunto de nueva documentación se desarrolla hasta junio de 2014. Ese es el momento en el que se tramita una nueva solicitud al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, en principio, debería subsanar las deficiencias encontradas en la primera versión y que incorpora, además, todo un conjunto de información y documentos complementarios (Ayuntamiento de Paterna, 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; 2014e).

La documentación que se presenta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a principios de junio de 2014 como solicitud para la constitución de la Zona

Franca de Paterna se conforma a partir de una amplia recopilación de distintos tipos de documentos elaborados a lo largo del periodo de tiempo comprendido entre el otoño de 2012 y la primavera de 2014. Si bien gran parte de los documentos se elaboran específicamente para cumplimentar los requerimientos administrativos propios de la solicitud, la redacción y la creación de otros documentos adjuntos son producto de otras necesidades propias y específicas en el desarrollo del proyecto. En esta categoría entra todo un conjunto de documentos relativos a la búsqueda y la selección de inversores, o incluso algunos elaborados por otros actores no directamente implicados en el proyecto, como es el caso de un dossier de prensa. Independientemente de su origen o función inicial, ya estuviera directamente ligada o no a la redacción de la solicitud, la recopilación, organización y disposición del conjunto de documentos que se presenta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tiene como objetivo específico alinear a este Ministerio de forma positiva para que otorgue la autorización del proyecto.

El conjunto documental presentado ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas se inicia con un escrito de veinticinco páginas firmado por el propio alcalde de Paterna. En este escrito se efectúa una exposición razonada que justifica el proyecto de la Zona Franca, se describe la documentación aportada y se reclama la autorización para su puesta en marcha. Se trataría de la parte principal de la solicitud de autorización enviada por el Ayuntamiento de Paterna, a la que habrá de añadir otros tres documentos. Estos responden, de forma específica, a los requisitos de las demandas de autorización de zona franca establecidos por la legislación: memoria de los tipos de actividades, tráfico y operaciones que se pretende realizar; la descripción de los sistemas contables e informáticos para la gestión de la zona franca o depósitos francos; y, en último lugar, un proyecto de reglamento de régimen interior de la zona franca o depósitos francos.

A este conjunto documental se adjunta un conjunto de anexos que desarrollan y apoyan los argumentos expuestos en el texto de la solicitud. En este conjunto de anexos, además de indicarse la ubicación territorial a través de una serie de mapas, se pretende demostrar la existencia de una disposición efectiva del suelo donde se va a implantar la Zona Franca por parte del Ayuntamiento de Paterna, que, si bien no es propietario de los terrenos, sí que ha establecido una serie de acuerdos de alquiler con los propietarios, así como la disponibilidad financiera para afrontar un préstamo que haga factible el mantenimiento de dichos alquileres.

El resto de información que se presenta en la solicitud para la autorización de la Zona Franca pueden clasificarse como anexos de los diferentes documentos, e incluiría tanto documentos gestados con el claro objetivo de contribuir a la redacción de la solicitud como otros que, como se ha indicado anteriormente, sin haber sido específicamente creados para este fin, se insertan como forma de influir positivamente en el posicionamiento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En este sentido, cabe considerar el conjunto de acuerdos tomados en el Pleno del Ayuntamiento relativos a la Zona Franca, los documentos que muestran la comunicación entre el Ayuntamiento de Paterna y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas desde octubre de 2012 o el Plan Director de la Zona Franca de Paterna, que pretende establecer unas directrices básicas sobre el diseño, la gestión y los efectos económicos del proyecto. Igualmente se adjunta un conjunto de documentos generados por el Ayuntamiento para la búsqueda y la captación de socios inversores, que incluyen, entre otros, documentos descriptivos del proyecto, bases de licitación del contrato de colaboración público-privada, una relación de las «misiones comerciales realizadas» y la reproducción de correos electrónicos que muestran las relaciones mantenidas con diferentes actores en la búsqueda de inversores. Por último, se incluye un dossier de prensa recabada de distintos medios nacionales y locales.

Si, tal y como se ha indicado, el fin último de este conjunto documental que se envía al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en concreto, a la Subdirección de Gestión Aduanera de la Agencia Tributaria, es la obtención de la autorización de la Zona Franca, a través de sus múltiples documentos se puede recomponer el proyecto como intervención sobre la realidad espacial, económica y social del municipio de Paterna. Este ensamblaje de documentos creados en diferentes momentos, con múltiples intenciones y destinatarios, permite describir el proyecto de la Zona Franca desde el punto de vista de la propuesta de organización y estructuración física de un espacio, de las relaciones con los propietarios del suelo, de los modelos de gestión que han de permitir la construcción y la operación de la infraestructura, así como los efectos que su construcción y funcionamiento deben suponer para el espacio y el contexto de Paterna. Delimitan, calculan y cuantifican, por tanto, el ámbito de intervención del proyecto y de las relaciones entre espacios, actores y flujos sobre los que se ha de intervenir y la forma de hacerlo. Este proceso de delimitación del ámbito y de las relaciones de intervención no deja de ser un nuevo ejercicio de representación, pero esta vez mediante unos

instrumentos intelectuales, en terminología relacional, destinados a la creación de conocimiento autorizado.

De forma más concreta, estos documentos pretenden establecer y justificar, a partir de unos instrumentos de cálculo y análisis técnicos, el proyecto de la Zona Franca de Paterna como:

- primero, una intervención política basada en un modelo de gestión público-privada;
- segundo, una inversión de la administración pública local financieramente sostenible, según la legislación aplicable en ese momento;
- tercero, un producto de inversión financiera;
- finalmente, un proyecto beneficioso desde el punto de vista socioeconómico para el municipio y, por extensión, para el conjunto de la Comunitat Valenciana.

La definición del proyecto sobre la base de estos criterios no es arbitraria y, si bien responde en parte a una voluntad explícita del gobierno local, como se mostrará más adelante, se intenta ajustar el proyecto de acuerdo con los requisitos administrativos para su aprobación, un marco restrictivo impuesto por las medidas de austeridad del gasto público implementadas desde 2012 y unos principios básicos de rentabilidad a partir de un análisis de coste-beneficio. Por una parte, si bien es cierto que el proyecto se gesta dentro de un contexto legal y económico concreto que impone unas claras limitaciones a la intervención pública, no lo es menos que la manera en que esta finalmente se articula y se adapta a dichas limitaciones responde a la voluntad política del gobierno local, así como a las prácticas que este desarrolla. Sin embargo, por otra parte, los criterios establecidos, la gestión privada, la sostenibilidad financiera de la inversión pública, la expectativa de los beneficios financieros, la realidad del contexto inmediato... no pueden dejar de verse como interrelacionados entre sí y tienen como objetivo principal cumplir con los distintos requisitos exigidos por la legislación aplicable en ese momento. De esta forma, el cosmograma mantenido por el Ayuntamiento de Paterna sobre la intervención de la Zona Franca, respaldado por un conocimiento científico-técnico, sustenta el cumplimiento de las exigencias administrativas y legales para su autorización, así como de los requisitos de inversión. A continuación, se expone

cómo cada uno de estos elementos —gestión privada, sostenibilidad de la inversión pública, beneficios financieros y efectos socioeconómicos— se definen técnicamente y se calculan a partir de diferentes modelos de análisis reunidos en la documentación producida por la Administración local.

3.1.2.1. «Modelo Paterna»: un modelo de gestión privada

El modelo de gestión del proyecto de la Zona Franca se sitúa como un elemento clave en la definición de este. Se trata de un modelo atípico en la gestión de las zonas francas en España y, como se verá más adelante, del desarrollo de dicho modelo dependerá, en gran medida, la generación directa de beneficios al gobierno municipal. A su vez, de estos dependerán, en forma de cascada, otros efectos que resultan fundamentales para el proyecto, como por ejemplo la posibilidad de incurrir en un gasto inicial por parte del Ayuntamiento, que se deriva de la necesidad de demostrar la disposición del suelo en la solicitud de autorización (Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency, 2014a).

La definición y justificación de este modelo de gestión privada se lleva a cabo en el marco del documento titulado *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna* (Deloitte, 2013), que se integra como informe complementario en la documentación remitida a la Agencia Estatal de Administración Tributaria en junio de 2014. La selección del modelo de gestión se efectúa en tres pasos: primero, se realiza una exposición de los distintos modelos de gestión aplicables según la legislación española; a continuación, se presenta un *benchmark* de distintas zonas francas a escala nacional e internacional; finalmente, en una tercera sección titulada «¿El modelo Paterna?», se efectúa una exposición razonada sobre el modelo de gestión seleccionado. De esta forma, a través del despliegue de distintos instrumentos de análisis y evaluación se dota a la elección del modelo de gestión de la Zona Franca de Paterna de un carácter técnico y neutro políticamente.

En relación con los posibles tipos de modelos de gestión, se desarrolla en dos páginas una explicación de los tipos de modelos atendiendo a la titularidad de su gestión, pública o privada. Así, los modelos de gestión se califican como «100% públicos», «mixtos» o «100% privados». Cabría indicar que, más que señalar con esta clasificación la

titularidad de la gestión en sí, se hace referencia a los distintos modos en que la administración pública puede relacionarse con la iniciativa privada en la generación de figuras administrativas y gestoras. Así, si por un lado los modelos de gestión «100% públicos» sí que se refieren a modelos organizativos totalmente públicos, organismos autónomos o entidades mercantiles, por otro, los modelos considerados «mixtos» o «100% privados» harían referencia, respectivamente, a la forma de participación y organización de sociedades mixtas público-privadas y a modelos de colaboración público-privados contractuales o concesionales. De esta forma, la argumentación para la elección del modelo de gestión se limita a definir la figura legal que habrá de dar cobertura a la participación de la iniciativa privada en el proyecto.

La segunda parte se refiere al análisis de experiencias de zonas francas a escala nacional e internacional. Cabe destacar que esta parte se presenta como *benchmark*, es decir, como un proceso de comparación y clasificación. Esta parte está constituida por dieciocho páginas en las que, a través de un conjunto de fichas, se describe para cada una de las catorce zonas francas seleccionadas, tanto estatales como internacionales, su modelo de gestión, los sectores empresariales, las empresas ubicadas, los servicios prestados por el órgano gestor y las tarifas aplicadas. Este análisis concluye, a modo de resumen, describiendo la composición de los órganos rectores de las zonas francas de España y los modelos de gestión de otras zonas francas internacionales, ya sean públicas o privadas. También se incluye en este resumen un texto final de no más de dos páginas y media en el que se aborda un conjunto amplio y heterogéneo de temas: los resultados económicos positivos de las zonas francas de gestión privada, los beneficios económicos de las zonas francas de España, específicamente las de Vigo y Cádiz, una mínima presentación sobre los sectores productivos existentes en ellas, una enumeración de los siete tipos de servicios comunes, una explicación de los dos tipos de gestión del suelo, y finalmente, una mención a la situación de todas las zonas francas española en las proximidades de puertos, aunque se desataca la existencia de zonas francas que están compuestas por varios espacios no contiguos y, por tanto, separados físicamente.

En la tercera parte, titulada «¿El modelo Paterna?», se expone de manera razonada la elección del modelo de gestión propuesto para la Zona Franca de Paterna. En ella se rechaza la posibilidad de una gestión pública de la Zona Franca por su elevado coste, el riesgo financiero que comporta y la necesidad de dotación de los medios suficientes

para su comercialización y explotación. También se justifica la necesidad de un operador privado con el fin de obtener «el aprovechamiento de experiencias privadas de optimización de gasto en la promoción y posterior gestión del complejo», así como «una mayor especialización de los recursos, lo cual es beneficioso para el proyecto» (Deloitte, 2013, p. 31).

De esta forma, se opta por proponer la fórmula de colaboración público-privada (CCP), la cual se define del siguiente modo:

Licitación de un contrato de concesión de obra pública que tenga por objeto la urbanización y construcción de la zona franca por un contratista privado, cuya remuneración consista en el derecho a la explotación de la obra.

La CPP de naturaleza contractual se distingue por:

La existencia de una fórmula privada de financiación, sin perjuicio de la posibilidad de que exista financiación pública

El nuevo papel del operador económico privado que participa en etapas del proyecto antes no contempladas, aunque la definición de los objetivos corresponde siempre al socio público

La existencia de un reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público (Deloitte, 2013, p. 31).

La justificación final del modelo elegido se realiza de la siguiente forma:

Revisadas las previsiones realizadas por el Ayuntamiento y los condicionantes existentes para la Zona Franca de Paterna, el modelo recomendable es la Colaboración Público Privada Contractual debido fundamentalmente al traslado del riesgo que se lleva a cabo con el inversor/adjudicatario. Asimismo, este modelo también está previsto para la colaboración a más largo plazo, por lo que, dada la inversión y los esfuerzos invertidos en la creación de la Zona Franca, se considera oportuno que la relación contractual cuente con un horizonte temporal dilatado.

El modelo sugerido no resulta ajeno a las zonas francas a nivel internacional, y en particular al modelo chino, donde se puede citar como ejemplo paradigmático las zonas

chinas de Waigaoqiao y Shantou, cuya mezcla de modelos de gestión encaja a la perfección con el modelo de gestión contractual (Deloitte, 2013, p. 32).

Así, el documento que ejerce de Plan Director y, a través de él, la consultora encargada de su redacción se configuran como instrumentos que racionalizan la elección de un modelo de gestión. Sin embargo, es necesario plantearse si esta elección responde a los condicionamientos previos, pretendidamente objetivos, y a la realización de un análisis técnico o si, por el contrario, no se trataría de una justificación *a posteriori* de una decisión perfilada previamente. Diversos elementos pueden conducir a decantarse por la segunda opción.

La primera es que, desde las primeras informaciones públicas del proyecto, mucho antes de la elaboración del Plan Director, este se plantea como un proyecto con participación de la iniciativa privada, en concreto, como un consorcio entre el Ayuntamiento de Paterna y la iniciativa privada. Así aparece ya en verano de 2012, en la primera información aparecida en prensa:

El objetivo de este proyecto, de financiación privada en su totalidad, es atraer capitales, además de promover y “dar cabida a las actividades de comercio exterior para mercancías comunitarias y no comunitarias” (Costa, 2012a).

En la misma línea, unos días después, se expone también en la prensa la voluntad del Ayuntamiento de contar con la implicación de la iniciativa privada en la creación de la Zona Franca, tal y como se presenta el proyecto en el Pleno del Ayuntamiento:

El pleno del Ayuntamiento de Paterna ha aprobado —con votos a favor del Partido Popular, abstención del PSOE y voto en contra de EU y Compromís— el inicio del expediente para la redacción de los estatutos de Paterna Zona Franca, según ha informado el consistorio en un comunicado.

De este modo, y tras conversaciones con representantes de los Ministerios de Defensa, Fomento, Asuntos Exteriores y Hacienda, representantes de colectivos empresariales de Paterna y Autoridad Portuaria de Valencia, se da inicio al expediente del que puede ser

el sexto polígono industrial del municipio, bajo la fórmula de una zona logística franca que se ubicaría en suelo del antiguo Campo de tiro de La Muela.

Con la finalidad de impulsar la creación de esta zona franca, el equipo de Gobierno considera “oportuna” la creación de un consorcio que agrupará al Ayuntamiento con [la empresa privada]. Este consorcio será el encargado de desarrollar la actuación destinada a su efectiva implantación. De [la empresa privada] se valora el hecho de ser una asociación privada sin ánimo de lucro que cuenta con implantación propia en distintos países, incluido China, y amplio conocimiento en materia de internacionalización empresarial (*Las Provincias*, 2012).

De hecho, el 27 de junio de 2012, en la sesión ordinaria celebrada por el Pleno, mediante la que se puede considerar la primera disposición administrativa para la puesta en marcha del proyecto, se acuerda la creación del consorcio con una empresa privada concreta:

Disponer la creación del Consorcio “Paterna Zona Franca” integrando en el mismo a este ayuntamiento y [a la empresa privada], con la finalidad de impulsar la creación de la zona logística franca a ubicar en este municipio (Ayuntamiento de Paterna, 2012a).

Sin embargo, esta fórmula en la composición del consorcio es desestimada por el propio Ayuntamiento de Paterna durante las primeras etapas del proyecto, para optar finalmente por un modelo diferente de composición del consorcio que debía regir la Zona Franca. Este hecho lo pone de relieve el representante de la empresa privada que en principio debía integrar el consorcio durante la comisión de trabajo que se desarrolló sobre el proyecto de la Zona Franca en el verano de 2015. El acta lo recoge de la siguiente forma:

La relación con el exalcalde [...] se cortó pronto y manifiesta que el proyecto es un “diamante en bruto”. Su relación es por [la empresa privada] con China, además su hijo también estaba y él iba cada dos meses a varias ciudades; él se ofreció a acompañar a [el alcalde de Paterna]. [...] Pero como [el alcalde] no le avisaba de nada de lo que hacía, le pidió explicaciones y le contestó que tenía que ser una empresa pública (Ayuntamiento de Paterna, 2015c).

Si bien parece que la evolución y mayor concreción del proyecto por parte del Ayuntamiento de Paterna obliga a desestimar la primera propuesta de participación de la iniciativa privada en la composición del consorcio gestor de la Zona Franca, la presencia de la iniciativa privada en la globalidad del proyecto parece ser una condición predefinida por parte del alcalde de Paterna. Así también parece desprenderse de lo manifestado por la representante de la consultora legal, Rosa Vidal, que asesoró al gobierno municipal en las últimas fases de creación de la documentación que debía presentarse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas:

Eso iba a ser una zona franca de gestión privada y ahí es donde entro yo, porque puede ser de gestión pública o de gestión privada. La mayoría, en España, son de gestión pública, provienen de otras épocas, y la última que se había aprobado, que era la de Sevilla, [...] era pública también. Pero aquí el alcalde [...], un defensor a ultranza de la gestión privada —entonces es ahí donde entro yo—, es cuando nos llama a nosotros para que intervengamos en una fase determinada que es que, ante ese requerimiento que le hace el Ministerio, [este] le pide que identifique [...] la disponibilidad del suelo y en segundo lugar poder acreditar una realidad. Es decir, cuando el Ministerio ve que es una zona de gestión privada, quiere que haya un proceso, quiere asegurar que realmente hay un interés de un privado en participar en esto (Vidal, 2018).

3.1.2.2. Una inversión sostenible

El segundo objetivo que va a requerir la creación de un conocimiento autorizado generado a partir de unos instrumentos intelectuales está ligado a la necesidad de demostrar la rentabilidad económica del proyecto dentro de los resultados financieros de la Administración pública local. Esta necesidad se deriva directamente de las medidas de «austeridad» marcadas desde la Administración General del Estado, y concretamente de aquellas que limitan el gasto público de las administraciones locales. Se ha de demostrar que, a pesar de la situación financiera del Ayuntamiento de Paterna en el periodo de crisis, habiéndose acogido a los planes de ayuda financiera a las administraciones locales y, por tanto, con restricciones de gasto público, este tiene capacidad de realizar una inversión cercana a los 10 millones de euros. A este fin se desarrollan un conjunto de previsiones, cálculos y estimaciones sobre la actividad y los resultados económicos de la construcción y operación de la Zona Franca de Paterna, y sobre los beneficios directos que ha de reportar a la Administración local de Paterna.

La necesidad de una futura inversión económica por parte del Ayuntamiento resulta imperativa desde el momento en que se requiere la obligatoriedad de demostrar la disponibilidad del suelo sobre el que se pretende construir la Zona Franca para obtener la autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En el momento de plantear el proyecto, el Ayuntamiento de Paterna no es el propietario del suelo sobre el que se plantea establecer el recinto de la zona franca, por lo que se hace necesario un conjunto de acciones para disponer de manera efectiva de este espacio. La propuesta de intervención por parte del Ayuntamiento para conseguir dicha disponibilidad consiste en un conjunto de acuerdos con los propietarios del suelo, en los que se establece el alquiler del suelo durante el periodo de tiempo que dure el proceso administrativo de la autorización y la compra, u otro tipo de convenio, en caso de que la autorización para el desarrollo de la Zona Franca se conceda. Además de la exposición de esta argumentación en el documento principal de la solicitud, estos contratos se presentan en diferentes anexos del documento principal (Ayuntamiento de Paterna, 2014a) según tres categorías de propietarios.

El primer conjunto de documentos se refiere a las propiedades del Ministerio de Defensa, propietario de la mayor parte de los terrenos. En estos documentos se muestra el proceso de desafectación del espacio como zona militar llevado a cabo en 2012, convenios de colaboración entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento y un documento fechado el 2 de junio de 2014 titulado *Contrato de arrendamiento con opción a compra con el Ministerio de Defensa*¹⁷ (Ayuntamiento de Paterna, 2014a).

El segundo conjunto de documentos muestra los contratos establecidos con tres grandes sociedades que poseen la propiedad de la superficie donde ha de desarrollarse la Zona Franca. En estos contratos, celebrados en los primeros meses de 2014, se cede temporalmente el uso de la superficie al Ayuntamiento a efectos de obtener la autorización administrativa para el desarrollo de la Zona Franca y se acuerda establecer

¹⁷ Este último documento debe considerarse una propuesta o borrador de contrato, ya que el documento no está firmado y su ejecución, tal y como se especifica en el propio documento, depende de varias condiciones: la autorización previa del alcalde, la modificación de los presupuestos municipales y la autorización del órgano de tutela financiera de la Generalitat Valenciana. Se adjunta igualmente el correo electrónico, con sello de salida del propio Ayuntamiento, en el que este borrador de contrato se hace llegar al Ministerio de Defensa.

un convenio que permita la disponibilidad de los terrenos de forma definitiva, en caso de que se apruebe la autorización.

El tercer conjunto de documentos, recogidos bajo el epígrafe «Anexo», hacen referencia a la obtención de la disponibilidad efectiva del suelo donde se ubicará la Zona Franca. Se incluyen en esta documentación los contratos establecidos con el resto de pequeños propietarios de suelo implicados en el desarrollo del proyecto. Estos documentos prevén, de forma similar a los casos anteriores, la posibilidad de establecer un alquiler durante el tiempo de la tramitación de la autorización, con opción a compra en el caso de ser otorgada.

En caso de obtener la autorización para el establecimiento de la zona franca por parte de la Administración central, todos estos acuerdos con los múltiples propietarios del suelo requieren, de manera obligatoria, un coste económico que ha de ser sufragado por el Ayuntamiento y que se deriva de la futura compra. En concreto, la actuación para la disposición efectiva de los terrenos implica la compra de los terrenos por 9 millones de euros, para lo cual el Ayuntamiento de Paterna propone el endeudamiento con una entidad bancaria por un periodo de diez años, lo que supondrá un gasto total de 9,8 millones. Sin embargo, esta actuación económica por parte del gobierno local se encuentra, en el momento de la formulación del proyecto, severamente limitada por las medidas adoptadas por el gobierno central sobre la capacidad de endeudamiento de las administraciones públicas, medidas que se han ido instaurando desde el inicio de la crisis¹⁸. De ahí la importancia del documento sobre la viabilidad de esta inversión (Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency, 2014a), que se inserta como documento 10 de la solicitud realizada en junio de 2014. Este documento se titula *Informe sobre justificación del proyecto Zona Franca de la Comunidad Valenciana Paterna parque logístico internacional*. Este documento está concebido para mostrar la adecuación del gasto propuesto por el Ayuntamiento de Paterna al nuevo marco legal sobre gasto y deuda pública que surge en el contexto de la crisis económica. Así, se requiere una primera intervención técnica que justifique la inversión dentro del contexto de austeridad en el que se encuentran los municipios.

¹⁸ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

La adecuación a la definición de inversión sostenible del proyecto de la Zona Franca se efectúa considerando los beneficios económicos directos que debería suponer para la Administración local. Estos beneficios se derivan del modelo de gestión propuesto para el desarrollo de la zona franca, que en esencia responde a un modelo de colaboración público-privada, en el que un operador privado se haría cargo de su construcción y de su explotación por un periodo de setenta años a cambio del pago de un canon anual al Ayuntamiento de Paterna a lo largo de este periodo. Sería el pago de este canon por la explotación de la Zona Franca, que ascendería a 12,7 millones de euros durante los diez años en el que préstamo estaría activo, el que habría de garantizar «durante su ejecución, mantenimiento y liquidación dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública por parte de la corporación local» (Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency, 2014a, p. 7).

Esta exposición se lleva a cabo en el informe sobre la sostenibilidad financiera de la inversión, en su apartado número 6, titulado «Memoria económica de proyección de los efectos presupuestarios». Además de detallar los costes derivados de la adquisición del suelo y del préstamo requerido, se realizan dos proyecciones de gastos y beneficios que soportan la presentación del proyecto como financieramente sostenible. La primera proyección muestra el efecto de la amortización del préstamo y del cobro del canon por la explotación de la Zona Franca sobre el plan de ajuste presupuestario del Ayuntamiento de Paterna entre los años 2015 y 2024. En esta proyección se demostraría la no generación de déficit de la operación y la carencia de un efecto negativo sobre los presupuestos municipales. La segunda proyección aparece en el informe sobre la sostenibilidad financiera del proyecto bajo el epígrafe «Análisis de viabilidad. Tabla ingresos Gastos (elaborado por Deloitte)». Mediante este título se da importancia no solo a su contenido, sino también al actor participante en su elaboración. En esta segunda proyección se muestran las previsiones económicas derivadas de la explotación de la Zona Franca a través de un conjunto de tablas descriptivas de los ingresos y gastos del inversor, así como la descripción detallada de las diferentes partidas de gasto en las que este habrá de incurrir. La relevancia de esta parte del documento es que en ella se explicita el origen de los beneficios del inversor y, derivado de ellos, el canon que ha de recibir el Ayuntamiento de Paterna, justificando de esta forma los ingresos de la entidad local. Consecuentemente, ello permite considerar la inversión de los costes del Ayuntamiento en la adquisición del suelo sobre el que se ubicará la Zona Franca como financieramente sostenible dentro de las limitaciones impuestas en ese momento a la Administración local.

3.1.2.3. El proyecto de la Zona Franca como producto de inversión global

La viabilidad de la gestión privada de la Zona Franca de Paterna descansa sobre las previsiones respecto al funcionamiento del proyecto y los beneficios que ha de reportar a la empresa inversora y operadora. Asimismo, estos beneficios son los que deben garantizar la sostenibilidad de la inversión pública, que finalmente ha de permitir la autorización de la constitución de la Zona Franca. Las previsiones de los beneficios de la empresa operadora se efectúan sobre la capacidad de generación de actividad, expresada como el ritmo de ocupación del espacio urbanizado dentro del recinto de la Zona Franca y los consiguientes ingresos obtenidos por parte del operador a partir de la percepción de rentas inmobiliarias. Como se ha indicado en el apartado anterior, será a través del documento titulado *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna* de la consultora Deloitte (Deloitte, 2013) que se realicen dichas previsiones y su formulación en términos financieros y estandarizados, en concreto a través del cálculo del indicador de la tasa interna de retorno (TIR) del proyecto. En el capítulo 5 de dicho documento, «Análisis de viabilidad», se expondrá la cuantificación de dichos beneficios.

El capítulo «Análisis de viabilidad» está específicamente dedicado al cálculo de la viabilidad económica del proyecto desde el punto de vista del operador privado que ha de estar a cargo de la construcción y gestión de la Zona Franca. Para ello se establece un conjunto de hipótesis sobre costes, y beneficios durante el periodo de tiempo comprendido entre 2014 y 2024 con el objetivo final de obtener la TIR, como indicador estándar para la evaluación de la rentabilidad de inversiones. Estas hipótesis hacen referencia al periodo de explotación, a la asunción de los costes de mantenimiento por parte del operador, a la distribución de la edificabilidad según tipo de uso, al periodo y el ritmo de construcción, al coste de construcción, a las tarifas de alquiler y venta según diferentes tipos de edificación, a la tasa de ocupación y al periodo y ritmo de amortización de la inversión.

De esta forma, se calcula para el periodo indicado una inversión de 287 millones de euros para la urbanización y edificación de la Zona Franca, que debería estar acabada en 2024, unos costes de suministros, mantenimiento, comercialización y amortización

aproximados de 40 millones de euros y unos beneficios derivados de la venta y el alquiler de las parcelas de 391,1 millones de euros. Estas cantidades se exponen en un conjunto de tablas en las que se desglosan los diferentes conceptos anualmente. Finalmente, todo ello permite el cálculo de la TIR, que se establece en el 15,7%.

Sin embargo, la exposición del cálculo de la TIR no parecería del todo justificada. En primer lugar, las distintas hipótesis consideradas sobre los costes, la distribución de la edificabilidad según el tipo de uso, el periodo y el ritmo de construcción, el coste de construcción y las tarifas de alquiler y venta según diferentes tipos de edificación o las tasas de ocupación se incluyen sin explicación alguna sobre su obtención o cálculo.

De hecho, a partir de una interpretación literal del texto que acompaña a la presentación de la TIR y a las tablas que exponen los parámetros utilizados para su cálculo, podría interpretarse que dicha tasa podría parecer fijada de antemano, con el objetivo manifiesto de atraer inversores, y que no resulta de un cálculo realizado a partir de unas hipótesis sobre costes, gastos e ingresos seleccionadas de manera objetiva. Dicho texto dice:

A fin de garantizar la concurrencia de inversores a la operación de promoción y explotación de la zona franca se ha fijado una tasa interna de retorno superior al 15%. De este modo, estimadas las inversiones, gastos e ingresos, se analizan a continuación los flujos de caja resultantes en cada uno de los años que comprende este análisis al que hay que añadir un canon del 2,5% sobre el total de ingresos que va a cobrar el consistorio al operador durante todo el periodo de concesión de la zona franca.

Atendiendo a las hipótesis de partida planteadas para los conceptos de inversión, gasto e ingresos los resultados son los siguientes:

TIR operador del 15,7% (Deloitte, 2013, p. 44).

3.1.2.4. Cálculos sobre beneficio económico y actividad

El sexto y último capítulo del documento del Plan Director, titulado «Impacto socioeconómico», está dedicado a la evaluación de los efectos socioeconómicos del futuro desarrollo la Zona Franca de Paterna sobre el propio municipio de Paterna y su

espacio económico más próximo. Se trataría, así, de obtener una evaluación cuantitativa sobre los efectos económicos del proyecto y, por tanto, de aportar una valoración técnica a lo que hasta ese momento se habían expuesto como beneficios para el municipio de Paterna y la sociedad valenciana únicamente de forma discursiva. Tal y como se expresa en el documento, esta cuantificación se realizará a partir de un modelo de impacto económico propio desarrollado por la consultora a cargo de la redacción del Plan Director.

La descripción de la metodología del modelo de impacto económico que se realiza en el último capítulo del Plan Director hace pensar que el modelo no es más que una aplicación de los modelos de cálculo de costes-beneficios utilizados habitualmente para la valoración de distintos tipos de proyectos. Así, tendría en común con ellos la consideración como inputs de los costes o inversiones realizados, la consideración de un efecto multiplicador de los mismos y unos resultados que se clasifican en efectos directos, indirectos e inducidos. La utilización como información básica para el cálculo de distintos parámetros de las tablas input-output de España de 2005 no parece más que confirmar el seguimiento general de la metodología de los modelos de coste-beneficio, antes que la existencia de un modelo propio *ex novo*. Si bien la metodología se explica de una forma sencilla e incluso recurriendo a gráficos, cuadros y esquemas, no se incluyen en el documento los distintos parámetros cuantitativos seleccionados para la realización del cálculo y solo se ofrecen los resultados finales. Como resumen se indica:

En conclusión, la inversión inicial a realizar por el operador privado y estimada en 288 millones de euros va a generar durante el periodo 2014-2024 una aportación al PIB de la Comunidad Valenciana de 3.558 millones de euros de los cuales gran parte se van a concentrar en la ciudad de Paterna y alrededores. Este incremento de la actividad económica conlleva unas necesidades de empleo de casi 71.000 personas y unos retornos a la Hacienda Pública de 396 millones de euros sin tener en cuenta las tasas, licencias e impuestos locales, los cuales, ascienden a 6,46 millones de euros para todo el periodo (Deloitte, 2013, p. 50).

De esta forma pasa a ser un discurso o representación técnica construido por un actor experto y que intenta contribuir a su desplazamiento fuera de posibles controversias, al igual que lo que había ocurrido con la opción de involucrar a la iniciativa privada, la

posibilidad de endeudamiento dentro de las restricciones locales por parte del Ayuntamiento de Paterna, los beneficios financieros para el operador, o la articulación de una representación sobre los efectos socioeconómicos de la creación de la Zona Franca de Paterna. La noticia del periódico *Las Provincias* que recoge la redacción y publicación del Plan Director en el verano de 2013 refleja, en su titular y en su subtítulo, precisamente, esta nueva forma de presentación del proyecto de la Zona Franca de Paterna y sus beneficios sobre la base de un conocimiento autorizado:

La Zona Franca de Paterna generará 71.000 puestos de trabajo en 10 años

Un informe de Deloitte estima que el proyecto municipal dejará unos ingresos de 3.500 millones de euros en la Comunitat (López, 2013).

En resumen, podría indicarse que lo expuesto en los diferentes documentos de carácter técnico no deja de ser un ejercicio de presentación de un conocimiento autorizado del cosmograma que soporta el proyecto de la Zona Franca. Así, se muestra la implicación económica que ha de tener el modelo de concesión propuesto, la capacidad de atracción de actividad y, por tanto, la tasa de ocupación y los beneficios obtenidos por el inversor-operador. Asimismo, se indican los beneficios directos en términos de canon que obtendrá el Ayuntamiento de Paterna y su repercusión sobre la estabilidad financiera de sus presupuestos. De igual manera, se presentan de manera cuantificada los beneficios financieros de la inversión para el operador privado y, finalmente, para el conjunto de la sociedad.

3.2. Actores, redes y poder en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna

En la primavera de 2014, el Ayuntamiento de Paterna ha sido capaz de establecer todo un conjunto de relaciones con un amplio y variado número de agentes a fin de desarrollar el proyecto de la Zona Franca. Entre estos agentes se incluyen desde la Administración General del Estado, que ha de autorizar la implantación de la Zona Franca, hasta consultoras internacionales, que han redactado documentos de carácter técnico, pasando por conglomerados empresariales destinados a construir y operar la zona franca, y por entes y asociaciones locales que muestran su apoyo al proyecto. La heterogeneidad de los agentes contactados es amplia, y no solo en relación con su

tipología, sino también con su espacialidad. Se encuentran, así, entidades de ámbito estatal, como el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; empresas o grupos de inversión localizados en distintos países y con un ámbito de acción internacional que habrían de hacerse cargo de la operación de la Zona Franca o ser los potenciales clientes para la instalación de sus actividades empresariales en ella; consultoras, ya sea locales o internacionales, también con un ámbito de actividad internacional; empresas intermediarias localizadas en otros países, así como entidades públicas y privadas locales. Algunas de estas relaciones establecidas por el Ayuntamiento de Paterna fueron ampliamente publicitadas a través de la prensa o mediante documentos producidos por el propio consistorio: son aquellas que hacen patente, sobre todo, la capacidad de la Administración local de Paterna de contactar con agentes internacionales, grupos de inversión que pueden llegar a hacer realidad el proyecto o actores, como ciertas consultoras, revestidos de cierto prestigio. Otras relaciones se difunden con una publicidad más discreta o la información referente a ellas se reduce a una mínima referencia. Es el caso de agentes intermediarios que han contribuido a la búsqueda de potenciales operadores. Pero, más allá de la publicidad dada a todos estos contactos y relaciones, destinada, en esencia, a apuntalar el cosmograma mantenido por el Ayuntamiento de Paterna sobre la posición del municipio y la futura Zona Franca en el espacio global, en conjunto, esos vínculos están destinados a movilizar las acciones de los diferentes actores a favor del proyecto de la Zona Franca de Paterna.

Este conjunto de actores en torno a un proyecto de desarrollo territorial bien puede representar un ejemplo de los procesos de neoliberalización de las políticas urbanas. La presencia de los diferentes actores refleja las complejas relaciones entre escalas locales, nacionales y globales. Se produce la necesaria articulación entre poderes territoriales locales y estatales, representados por el Ayuntamiento de Paterna y la Administración General del Estado, según la distribución de competencias entre estos niveles administrativos. Pero, también, aparecen agentes globales. Algunos contribuyen a la definición del modelo de gestión privada de la Zona Franca sobre la base de técnicas y modelos de análisis compartidos en círculos globales de toma de decisiones y difusión de conocimiento y políticas. Otros actores evaluarán el proyecto a partir de su propio portafolio de inversión propio de los circuitos de productos financieros globales. De esta forma, considerando los agentes implicados y su distribución espacial o escalar, el proceso de definición y planificación del proyecto de la Zona Franca puede contemplarse como un ejemplo de los procesos de neoliberalización realmente existentes.

Sin embargo, una visión desde la geografía relacional puede aportar una interpretación alternativa a las relaciones establecidas en torno al proyecto de la Zona Franca. Si una interpretación desde el neoliberalismo realmente existente mostraría un espacio local inmerso en unas relaciones con unos agentes en unas escalas superiores, ya sean estatales o globales, cuyas funciones parecen definidas de antemano, una interpretación desde la geografía relacional ha de permitir entender la naturaleza de estas relaciones, las prácticas a través de las cuales se generan y las geometrías o topologías de poder resultantes. Para ello, y en primer lugar, cabe considerar las relaciones con los distintos agentes considerados como el resultado de un conjunto de prácticas y trabajos desarrollados en torno al proyecto de la Zona Franca y que, en gran medida, si no de manera casi total, han sido desarrollados por la Administración local del municipio de Paterna. Se trataría, por tanto, de reconstruir esta red, de reensamblar la red de distintos actores, así como de las prácticas, relaciones y trabajos desplegados por el Ayuntamiento de Paterna. Será de esta forma como se podrá entender cómo, y a través de qué prácticas, trabajos y materiales, se crea una topología de poder entre los diferentes actores implicados. Por tanto, se rehúye de una distribución previa del poder entre los actores considerados y de una estructuración escalar predefinida del espacio.

En esta línea, cabe señalar algunos de los trabajos que desde la geografía relacional se han realizado sobre los procesos de financiación de las infraestructuras urbanas (Torrance, 2008; 2009). La cada vez mayor implicación del sector privado en la provisión de servicios y de infraestructuras que hasta el momento permanecían bajo el control de entes públicos ha hecho que dichos servicios e infraestructuras se hayan convertido en productos de inversión financiera. Se crea, así, un mercado de nuevos productos de inversión a escala global en el que se interesan multitud de actores, desde inversores institucionales hasta empresas operadoras. En este cada vez más competitivo mercado, surge lo que Torrance denomina *relational investment*, definido como sigue:

[...] the power relationships that develop among institutional investors, who hold equity interests; managers of infrastructure funds, who bring financial knowledge and contacts in the field but are tied to certain mandates that have specific rules of engagement with institutional investors who commit capital to their funds; and specialists, such as contractors, operators, and lawyers, who have crucial local knowledge and power (Torrance, 2009, p. 80).

Es decir, el proceso de financiación de infraestructuras públicas pasa a requerir el establecimiento de relaciones entre un conjunto de múltiples actores, incluidas las autoridades públicas, en diferentes localizaciones que permitan el conocimiento sobre la inversión, sus riesgos y su comparación dentro de un mercado internacional de lo que el autor denomina «geography of the rate of return» (Torrance, 2009, p. 94). Las diferentes posiciones de cada actor, sus propios intereses y agenda, dotarán a cada caso de una topología de poder específica.

Sin embargo, y no dejando del todo aparte esta interpretación acerca de las redes de poder y su relación con el proceso de financiación, para la presente investigación resulta más útil centrarse en la topología de poder creada por el propio Ayuntamiento de Paterna. Ello no significa que no se considere la importancia de las topologías de poder surgidas en los procesos de financiación, tal y como se mostrará en el momento de analizar las controversias surgidas en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna. Lo que se pretende en el presente capítulo es entender cómo el Ayuntamiento de Paterna intenta ejercer su poder en la distancia a partir de la creación de una red, de una topología de actores

El análisis de la topología de poder sobre la que el Ayuntamiento de Paterna pretende desarrollar el proyecto de la Zona Franca de Paterna va a requerir una descripción de dicha topología a partir de la consideración de varios elementos. En primer lugar, se considera necesaria la enumeración de los diferentes agentes o actores, así como su función en la red de poder que intenta crear la Administración local de Paterna. En segundo lugar, se requerirá conocer, también, la racionalidad que sustenta la creación de dicha red y de las acciones que se espera que lleven a cabo los diferentes actores enrolados para alinearse con la agenda del Ayuntamiento de Paterna. En tercer lugar, se analizarán las prácticas que han de permitir la inclusión de estos actores, pero también el mantenimiento de la red y, sobre todo, el ejercicio de poder por parte del Ayuntamiento de Paterna.

En relación con las prácticas, cabe señalar que se han considerado, en el caso de la Zona Franca, tres conjuntos: el enrolamiento de actores; la creación de un conocimiento autorizado, claramente destinado a la inserción del proyecto en redes más amplias; y la

creación de representaciones, con el fin de evitar posibles controversias dentro de la red.

3.2.1. Actores en la topología de poder en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna

Desde una perspectiva relacional, se puede afirmar que, en el primer semestre de 2014, el Ayuntamiento de Paterna ha establecido diferentes tipos de relaciones con una multitud heterogénea de actores, con la intención de hacer posible el proyecto de la Zona Franca de Paterna. Ha construido, por así decirlo, una red de actores cuyas acciones deberían permitir el desarrollo del proyecto de la Zona Franca, según la visión y los intereses del Ayuntamiento. En esta red, no solo es destacable el número de actores sino, sobre todo, su significativa heterogeneidad, la gran dispersión en su localización geográfica y sus muy diversas funciones dentro del proyecto: todo ello es reflejo del gran número de acciones necesarias que han de realizarse para poner en marcha el proyecto. Cada uno de estos actores ha de tener una función o ejercer una acción en la red o topología creada, de forma que el proyecto llegue a consolidarse como un resultado real. El objetivo más inmediato, y fundamental, es la obtención de la autorización de la instalación de la Zona Franca por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Es esta autorización el objetivo primero y principal que requiere el Ayuntamiento de Paterna para poder desarrollar el proyecto, ya que se constituye como condición *sine qua non* para su establecimiento. Se exponen, a continuación, los diferentes actores constitutivos de la topología de poder construida por el Ayuntamiento de Paterna. Estos actores se han clasificado en los siguientes grupos:

- Entidad autorizadora de la constitución de la Zona Franca.
- Operadores interesados en la Zona Franca.
- Inversores industriales.
- Empresas de consultoría.
- Intermediarios.
- Entidades locales y regionales.

1. Entidad autorizadora de la constitución de la Zona Franca

Como se ha indicado, las distintas actividades, trabajos o prácticas que se desarrollan en relación con el proyecto de la Zona Franca de Paterna desde su mismo inicio tienen como objetivo esencial la consecución de la autorización administrativa para su constitución y creación. Esta debía ser concedida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, y de manera más concreta, por la Secretaría de Impuestos y Aduanas del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, de la Subdirección de Gestión Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Es, por tanto, dicha secretaría el principal actor sobre el que el Ayuntamiento de Paterna ha de ejercer una influencia para permitir el desarrollo de la Zona Franca, de tal forma que se podría indicar que el conjunto de acciones desde la primavera de 2012 al verano de 2014 está principalmente orientado a obtener dicha autorización.

La autorización para la constitución de una zona franca según la legislación española se obtiene a partir de la remisión a la administración competente —en aquel momento, la secretaría ya indicada del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España— de una petición acompañada de un conjunto de documentos que muestren la existencia de las condiciones necesarias para su autorización. En esencia, se trata de mostrar la existencia de un consorcio, la disponibilidad del suelo, así como indicar los mecanismos básicos de gestión del espacio destinado a la zona franca. La remisión de dicha documentación no significa su concesión, sino que dicha autorización no deja de ser un acto discrecional por parte de la Administración central. En el caso de la Zona Franca de Paterna, esta posibilidad de autorización está especialmente determinada por las características propias del modelo de gestión propuesto por el consistorio municipal. En el caso objeto de estudio, al tratarse de una zona franca basada en un modelo de gestión privada, la secretaría se enfrenta a un modelo desconocido hasta el momento en la constitución de las zonas francas españolas y desea, por lo tanto, una mayor concreción y seguridad sobre las condiciones reales de la Zona Franca de Paterna. Como señala la representante de Broseta Abogados, Rosa Vidal, «querían identificación del privado y de las empresas y de esas cartas que mostraban el interés. La Agencia Tributaria le daba muchísima importancia a ese tema» (Vidal, 2018), ya que se intentaba evitar situaciones en las que la autorización de una Zona Franca no había significado su desarrollo:

Necesitaban ver nombre y apellidos de los inversores [...]. Porque ellos nos llegaron a decir que [en el caso de] la de Sevilla [...] no tenemos zona franca porque no se ha desarrollado, y nosotros lo que queremos es que se desarrolle; [...] queremos la seguridad de que se va a desarrollar (Vidal, 2018).

2. Operadores interesados en la Zona Franca

El modelo de gestión de participación privada planteado por el Ayuntamiento de Paterna para la futura zona franca exige, de manera imperativa, la participación de una empresa privada que, a través de una concesión, se haga cargo de la construcción y operación de la infraestructura a cambio de un pago de un canon al Ayuntamiento de Paterna durante setenta años. El ayuntamiento, por tanto, inicia un proceso de búsqueda de empresas operadoras que estén interesadas en el proyecto, de entre las cuales se elegirá a la concesionaria a través de un proceso de selección. Este proceso no llegó a concretarse, o, de manera más precisa, se abrió el procedimiento ante el cual, y tras varias prorrogas, no se llegó a presentar ninguna muestra de interés. Esta muestra de interés debía haberse materializado en forma de presentación de una oferta no vinculante, tal y como requería el procedimiento iniciado en la primavera de 2014. Dicha presentación habría significado la voluntad de un operador de obtener la concesión para la construcción y operación del proyecto por el periodo de tiempo estipulado. Pese a ello, en el momento de remitir la documentación de solicitud de autorización de la Zona Franca al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sí que se incluye en ella un listado, así como la descripción, de las empresas o sociedades con las que se ha contactado y a las que se ha invitado a participar en dicho proceso de selección. El listado y la descripción de los inversores se sitúan dentro de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para la obtención de la Zona Franca remitida al Ministerio por el Ayuntamiento de Paterna., en concreto aquella descriptiva del tipo de actividades, tráfico y operaciones que se pretende realizar en la Zona Franca, y se presentan bajo la rúbrica «Empresas que se quieren instalar como inversores» y cuyo listado y descripción se presenta, cabe señalar que de manera bastante escueta, de la siguiente forma:

Actualmente estos son los inversores que han manifestado su predisposición de invertir en el Proyecto y han solicitado la documentación necesaria para remitir la Oferta no vinculante (Ayuntamiento de Paterna, 2014b, p 14).

Los «inversores» considerados, según el documento remitido al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas son ocho: Beijing Capital Group, Dubai Ports World, Bangda International Group, P&T Group Ltd., Peel Group, Fosun, Sailing Capital y New Sensation Sanitary Product Co., Ltd. La descripción que se realiza de ellas no responde a una estructura descriptiva fija, existiendo una gran heterogeneidad en la información presentada para cada una de ellas. A pesar de ello, y partiendo de estas descripciones, se pueden determinar distintas tipologías de los posibles inversores considerados para la Zona Franca de Paterna.

La mayoría de las firmas consideradas se pueden clasificar como firmas de servicios financieros especializados, en mayor o menor medida, en la inversión en distintos tipos de infraestructuras, industrias o propiedades inmobiliarias, que suelen combinar con otras actividades como los seguros. Estas inversiones las llevan a cabo directamente, en colaboración con otras firmas o a través de filiales. En el caso de Beijing Capital Group, se menciona que ha establecido alianzas con inversores, tanto en Europa como en América del Norte y América Latina¹⁹. Se señalan, asimismo, sus principales ámbitos de actividad: servicios financieros e inversiones, desarrollo de infraestructuras urbanas y, finalmente, desarrollo urbano residencial y construcción. Bangda International Group, Fosun y Sailing Capital, todas ellas afincadas en la República Popular China, presentan una estructura de negocio y un tipo de inversiones similares a las de Beijing Capital Group. P&T Group Ltd. es, también, un grupo de inversión de origen chino, pero en este caso especializado en la inversión en infraestructuras portuarias. Dentro de esta misma categoría de firmas de inversión puede incluirse la firma británica Peel Group, la cual centra su actividad en el desarrollo de infraestructuras e inmobiliario. Se señala el proyecto que desarrolla en las proximidades de Liverpool, junto con otro grupo de inversión internacional, destinado a funcionar como un gran centro logístico.

Como operador de infraestructuras propiamente dicho solamente aparece Dubai Ports World, dependiente del holding Dubai World, que se considera como una de las principales empresas operadoras de terminales de contenedores y, en menor medida, de servicios de transporte marítimo. Destaca la importancia que se concede en su descripción a la inversión efectuada, en 2008, en una nueva terminal de contenedores en el Puerto de Tarragona.

¹⁹ Se cita a JPMorgan, OneEquity Partners o Ark Capital entre otros.

Por último, cabe señalar New Sensation Sanitary Products, como firma exclusivamente industrial, dedicada al sector de la celulosa y que, tal y como se señala en la descripción efectuada, tiene interés en diversificar sus activos.

Se hace evidente la heterogeneidad de este grupo de inversores presumiblemente interesados en la operación de la Zona Franca de Paterna, heterogeneidad que se manifiesta, de forma especial, en la tipología empresarial de los distintos grupos: desde grupos eminentemente privados, de capital público, hasta grupos dominados por fondos soberanos; desde empresas con inversiones inmobiliarias muy diversificadas hasta grupos centrados, exclusivamente, en infraestructuras portuarias y de transporte. La heterogeneidad que presenta este pequeño grupo refleja el cosmograma adoptado por el propio Ayuntamiento en el desarrollo de la Zona Franca, tanto en lo que se refiere a la integración global del municipio como en el tipo y origen de los inversores.

Si se atiende al origen geográfico de los posibles operadores de la Zona Franca considerados por el Ayuntamiento de Paterna en la remisión de la documentación a la Secretaría de Impuestos y Aduanas, destaca el número de ellas procedentes de China, en concreto, cinco de las ocho. Esto no solo concuerda con la visión expresada en diferentes documentos por parte del Ayuntamiento de Paterna en relación con la posición de la Zona Franca de Paterna respecto a China y su capacidad inversora, sino también, y como consecuencia de ello, con las actividades de promoción exterior que desarrolla el consistorio municipal, especialmente centradas en el país asiático.

3. Inversores industriales

Si resulta de importancia para el desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna la obtención de un operador privado, no lo es menos, desde la perspectiva del Ayuntamiento de Paterna, garantizar la existencia de inversores industriales dispuestos a localizar parte de sus procesos productivos, de distribución o logísticos en la infraestructura proyectada. Durante el periodo en que el proyecto se intenta desarrollar, el Ayuntamiento de Paterna, a través de distintas prácticas (que se explicarán más adelante), fue capaz de establecer contacto con un amplio número de empresas productivas o de servicios que, de algún u otro modo, el Ayuntamiento consideró que habían manifestado interés por instalarse en la Zona Franca.

La enumeración de estas empresas en la documentación creada por el consistorio municipal se realiza en el mismo documento descriptivo del tipo de actividades, tráficos y operaciones bajo el sencillo epígrafe de «Empresas que se quieren instalar como operadores» (Ayuntamiento de Paterna, 2014b, p. 29). En este sentido, se puede considerar la existencia de una nomenclatura que puede conducir a confusión entre las empresas orientadas a la construcción y gestión del espacio, es decir los operadores de la infraestructura en sí, y las empresas, algunas operadoras logísticas, pero no todas, que habrían de instalarse en la Zona Franca para desarrollar sus propias actividades.

En este listado se incluyen más de doscientas empresas. La heterogeneidad, en este caso, no solo afecta al tipo de empresa, sino también a la misma forma de presentar la información. Si se ciñe el análisis únicamente a la diversidad de ámbitos de actividad de las empresas, este resulta hasta cierto punto desconcertante. La heterogeneidad del tipo de empresas queda patente al considerar que entre ellas se encuentran empresas industriales, empresas que únicamente están referenciadas como inversores, bancos, consultorías legales, empresas navieras, órganos de gobierno de la República Popular China, servicios informáticos o asociaciones de empresarios. Su agrupación no responde a tipología o lugar de origen, sino más bien al momento y el lugar donde fueron contactadas, los cuales hacen referencia a las diversas «misiones comerciales» que habrían realizado los representantes del Ayuntamiento de Paterna.

4. *Intermediarios*

Bajo el término *intermediarios* se ha querido incluir un conjunto de actores con los que el Ayuntamiento de Paterna establece contacto a fin de facilitar, en distintos momentos, la identificación y la comunicación con diferentes agentes de los que se espera participen el proyecto de la Zona Franca de Paterna. Su función intermediadora y, por tanto, la falta de un lugar propio y específico en la formulación de las estructuras que habrían de desarrollar y regir la Zona Franca o de las actividades que deberían desarrollar, hace que resulten difíciles su propia identificación y la de sus funciones. Pero ello no es óbice para que su actuación quede reflejada, si bien de manera indirecta, en entrevistas, declaraciones o, de una manera más directa, en la propia documentación remitida a la Agencia Tributaria en la primavera de 2014, en la que se llega a incluir como un anexo propio con el título «Correos electrónicos remitidos a agentes

intermediarios» del documento explicativo sobre la Composición y funciones del órgano de administración de la Zona Franca (Ayuntamiento de Paterna, 2014c).

Cabría señalar dos funciones y dos tipos de intermediarios diferenciados, lo cuales, además, habrían participado también en dos momentos diferentes del desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna. Un primer grupo estaría constituido por empresarios y profesionales españoles asentados en China principalmente, aunque también en Turquía, y que habrían funcionado como contactos y facilitadores entre el Ayuntamiento de Paterna con empresas y con la administración pública tanto de la República Popular China como de Turquía. El segundo grupo de intermediarios habrían participado en la fase final del proyecto, concretamente en la búsqueda y la involucración de grupos inversores dispuestos a actuar como operadores de la Zona Franca y estaría formado por grupos legales o consultorías inmobiliarias de carácter internacional.

El primer grupo de intermediarios aparecen en el proyecto casi desde su inicio, tal y como indica el 31 de julio uno de los intervinientes en la comisión de investigación de verano de 2015, representante de una de las empresas involucradas en los primeros pasos del proyecto. Según su testimonio, en las etapas iniciales del proyecto dichos intermediarios eran reconocidos como integrantes del Consorcio Rector de la Zona Franca de Paterna, junto con el Ayuntamiento de Paterna:

Hicieron un viaje en el que presentó sus contactos a Lorenzo Agustí en la mayor zona, donde hay 2.800 empresas, Wuxi. Él tenía colaboradores y socios allí como P. R., su socio Fran y una chica que era intérprete. Se firmó un acuerdo por 1.100 euros al mes. Pero como [el alcalde de Paterna] no le avisaba de lo que hacía, le pidió explicaciones y le contestó que tenía que ser empresa pública. Habló con el Comisario Político de la zona de Wuxi. Pero no sabía nada de la operación y actuación de [el alcalde de Paterna] (Ayuntamiento de Paterna, 2015c, p. 4).

Como parece inferirse del texto, en las primeras fases del proyecto se considera la oportunidad de disponer de una oficina colaboradora en China que permita el establecimiento de distintos tipos de contactos, tanto con empresas como con representantes políticos. Por otro lado, es el propio alcalde el que describe, en la

entrevista llevada a cabo para la presente tesis, la importancia que para el proyecto tenía el establecimiento de contactos con empresas españolas que actuaran de intermediadores en la conexión con el tejido empresarial y administrativo tanto en China como en Turquía:

Cuando ya decidimos hacer el primer viaje a China para captar inversiones surge una conversación con un despacho de abogados valencianos, que durante años había tenido mucha actividad en el ámbito urbanístico y que en un momento dado montaron oficina en China, Shanghái [...]. Estos montaron oficina en Shanghái; de hecho, tenían un socio chino que la había montado con él. Y era una de mis referencias de valencianos por el mundo, sabían de urbanismo y podían comprender un proyecto de este tipo [...]. Contacto también con una consultora española que estaba en Turquía y con otra consultora española que estaba en China [...]. Los de Turquía me surgieron a partir de otro despacho de Madrid que eran especialistas en temas portuarios con los que también hablé [...] y que me recomendaron esta consultora española (Agustí, 2018).

Junto con este primer grupo de intermediarios, y tal y como se ha indicado, aparece un segundo grupo de intermediarios que debían participar en la última fase del proyecto. Su función debía enfocarse a contactar con grupos inversores que estuvieran interesados en la participación del proyecto de la Zona Franca de Paterna como operadores, y, por tanto, con interés en participar en el proceso de selección. La identificación de estos intermediarios y de su acción, como se ha indicado anteriormente, se obtuvo a partir del análisis de un conjunto de correos electrónicos intercambiados con la Administración local de Paterna. Como se desprende de estos correos electrónicos, dicha función consiste en contactar con posibles operadores, explicarles el proyecto y remitirles la documentación relacionada con él, de manera especial la que explica el proceso de selección y que ha de permitir la participación en el mismo. Estos intermediarios no solo contactaban con las empresas, sino que transmitían al Ayuntamiento de Paterna sus decisiones o le informaban sobre las características y proyectos de las empresas contactadas.

Así, por ejemplo, a partir de una de las comunicaciones de uno de estos intermediarios se puede inferir su función en las fases finales del proyecto en relación con dos grupos empresariales:

I have had a positive contact with the [grupo empresarial 1], that you may have heard of (invested recently in Club Med in France and bought an insurance company in Portugal). I transferred documents about the Project to their investment team and they have expressed interest to look at it further [...].

[Grupo empresarial 2] is still very silent and I am not confident that they will undertake the project. That's why I started to discuss with other potential interested parties (Ayuntamiento de Paterna, 2014c).

Su función dentro del desarrollo del proyecto de la Zona Franca es diferente a la del primer grupo de intermediarios identificado, tal y como lo es, también, su naturaleza. En este caso no se trata tanto de empresas consultoras españolas, sino más bien de sociedades con un ámbito de actividad internacional. Consultorías, despachos de abogados, empresas de asesoramiento inmobiliario... todas ellas con un ámbito de actuación internacional son ahora las encargadas de la actividad de intermediación entre el Ayuntamiento de Paterna y los potenciales operadores de la Zona Franca.

5. Empresas de consultoría

El recurso por parte del Ayuntamiento de Paterna a empresas consultoras privadas con una implantación global se produce desde las primeras etapas en la concepción del proyecto de la Zona Franca, tal y como ha quedado patente con la descripción de la utilización de intermediarios para el contacto con empresas y autoridades públicas en China y Turquía. Sin embargo, puede distinguirse una segunda forma en la que el Ayuntamiento de Paterna recurre a la consultoría privada. En concreto, aquella en la que involucra a estas consultoras en la propia elaboración, creación y difusión de planes directores, cálculos de rentabilidad o modelos de contratos, entre otros. De esta forma, y a diferencia de la función de intermediación asignada a algunas consultoras internacionales en la que estas actúan como transmisores de conocimiento y, por tanto, de los intentos de ejercicio del poder a distancia por parte del Ayuntamiento de Paterna, la función de un segundo grupo de consultoras internacionales significa su implicación en la misma creación de los instrumentos intelectuales que han de permitir el desarrollo del proyecto.

Dos consultoras son las encargadas de asumir esta función. En primer lugar, Deloitte España, que, como ya se ha referido en el capítulo anterior, es la encargada de la

redacción del documento *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna*. La segunda consultora, Broseta Abogados, tendrá el cometido de organizar y estructurar toda la documentación que habría de presentarse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en junio de 2014.

Deloitte España forma parte del grupo Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL), sociedad del Reino Unido, y está considerada como una de las cuatro empresas de consultoría y auditoría más importantes a escala global, las denominadas «Big Four». Según se describe en su página web (Deloitte, 2016):

Deloitte presta servicios de auditoría, consultoría, asesoramiento fiscal y legal y asesoramiento en transacciones y reestructuraciones a organizaciones nacionales y multinacionales de los principales sectores del tejido empresarial. Con más de 286.000 profesionales y presencia en 150 países en todo el mundo, Deloitte orienta la prestación de sus servicios hacia la excelencia empresarial, la formación, la promoción y el impulso del capital humano, manteniendo así el reconocimiento como la firma líder de servicios profesionales que da el mejor servicio a sus clientes.

Broseta Abogados es un despacho de abogados con origen en Valencia que ha ido ampliando tanto el ámbito geográfico de sus servicios —a Portugal, Suiza y América Latina— como sus áreas de trabajo, entre las que se encuentra el urbanismo. Tal y como lo describe su socia Rosa Vidal:

Broseta es un despacho de origen valenciano, [...] una firma internacional que hemos crecido mucho, pero de origen valenciano. Eso es nuestra marca de la casa, es de la Comunidad Valenciana y de carácter mercantil y, por tanto, de mucho asesoramiento mercantil a las empresas y fiscal [...]. En este momento lo que hacemos es cubrir todo el espectro del asesoramiento jurídico a las empresas; nuestros clientes son empresas o administración pública, pero [trabajamos en] proyectos empresariales (Vidal, 2018).

Según el exalcalde de Paterna, Lorenzo Agustí, el recurso a la consultora Deloitte se produce como resultado de la consecución de una serie de etapas en el desarrollo del proyecto de la Zona Franca:

Empezó a coger [forma], además, porque las primeras reuniones en China fueron muy positivas, en China se vieron con buenos ojos el proyecto, y a partir de ahí empezó a coger forma. No podíamos hacer un proyecto de esta envergadura sin un *master plan*, y entonces estuvimos analizando, estuvimos hablando con varios. Estuvimos hablando con Accenture, con Price y con Deloitte. Y elegimos a Deloitte para hacer el *master plan*; cualquiera de los tres era del mismo nivel (Agustí, 2018).

Así, la decisión de contratar a Deloitte se produciría tras la realización de un análisis de la situación de Paterna en el contexto internacional, de los primeros contactos con el tejido empresarial chino, de la decisión firme de desarrollar una zona franca en el municipio y de considerar la necesidad de una mayor definición del proyecto. Sin embargo, teniendo en cuenta que en otoño de 2012 se efectúa la primera instancia al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la constitución de una zona franca en Paterna y que se produce un requerimiento del Ministerio (Agencia Tributaria, 2013) para cumplimentar mejor los requisitos necesarios, el encargo de elaborar el Plan Director de la Zona Franca parecería obedecer, más bien, a llevar a cabo determinadas acciones encaminadas a subsanar las deficiencias de la primera demanda de constitución de la Zona Franca. Independientemente del motivo concreto y del calendario exacto del encargo, la redacción del Plan Director de la Zona Franca a Deloitte hace de esta consultoría un actor clave en la generación de un conocimiento científico-técnico autorizado, y en su selección con toda seguridad jugó un papel importante su prestigio a escala internacional.

No obstante, Broseta Abogados participa también en la elaboración de documentos. Entre otros, se encarga de la organización de la documentación para la autorización de la Zona Franca de Paterna presentada en junio de 2014. Su función no es tanto la de un actor autorizado en la creación de conocimiento, sino la de apoyar ciertas actividades que la Administración local no es capaz de ejecutar por sí sola. Tal y como indica Rosa Vidal, asociada de Broseta Abogados, su función era la siguiente:

Yo intervine para asegurar ese procedimiento. Montamos todo lo que iba a ser el trámite y el procedimiento. Pero hicimos una primera fase [...] para ver quiénes se habían interesado por la zona franca, porque antes de iniciar todo este procedimiento desde el Ayuntamiento, y concretamente desde GESPA [...], ya habían identificado [...], porque

esto quería ser fundamentalmente gestión privada vinculada a la economía china. Y entonces había habido [...] visitas de empresas chinas, muchas visitas de Lorenzo ya a China, [...] había una identificación de muchas empresas que se habían interesado. Pero lo que nosotros hicimos fue formalizar esto. Recuerdo, además, que tuvimos que preparar toda una serie de documentos para abrir el proceso competitivo y yo llegué a hacer un viaje a China para reunirme con todas esas *premiers*, para reunirnos con los previos, para entregarles el inicio del proceso y ver; yo también quería ver hasta qué punto esas empresas eran de interés de verdad, no solo «he ido y he visto» [...], también poner [en] un documento sobre la mesa el interés en estas condiciones. Y todo eso es [por] lo que montamos en ese procedimiento. Se entregaron las cartas a las empresas, las empresas se identificaron, algunas firmaron (Vidal, 2018).

En este sentido de apoyo a la Administración, su actuación, si bien no es ocultada por el consistorio, no es publicitada al nivel de la intervención de Deloitte en la redacción del Plan Director. Pese a ello, no se puede obviar el importante papel de la función de Broseta Abogados, no solo garantizando el cumplimiento de los requisitos legales de la demanda de autorización de la Zona Franca, sino también en la redacción de las bases contractuales sobre las que debía licitarse la concesión de explotación de la Zona Franca. Y, sobre todo, como transmisor a los grupos empresariales que podrían optar a la gestión de la Zona Franca del contenido de las mismas, a través de visitas presenciales a estos para explicar con profundidad el proyecto.

6. Entidades locales o regionales

Si el proyecto de una zona franca puede implicar por sí mismo el enrolamiento de actores translocales o globales, tal y como lo refleja el cosmograma que sustenta el proyecto de la Zona Franca de Paterna, ello no significa la exclusión de actores locales o regionales. Es más, su implicación y su función en el proyecto deben servir de muestra de la inclusión en el proyecto de agentes locales, con una relación más basada en la proximidad física que no únicamente en las relaciones topológicas, y que están llamados, por tanto, a verse afectados de manera directa por el desarrollo del proyecto.

La muestra más patente de la implicación de los actores locales en el proyecto de la Zona Franca de Paterna será la incorporación, en la documentación complementaria a la petición de autorización de Zona Franca, de un documento denominado *Cartas de apoyo a la Zona Franca*, en el que se recogen diez cartas en las que distintas entidades

muestran su apoyo al proyecto promovido por el Ayuntamiento de Paterna. Las cartas, fechadas en octubre de 2012, dirigidas al entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de no más de un folio cada una, presentan una estructura común. En ellas se describe cada una de las entidades, que se hacen eco de la dificultad del momento económico y expresan su apoyo a la iniciativa de la creación de una zona franca en el Municipio de Paterna como instrumento que debe permitir superar el momento de crisis.

Las entidades que muestran su apoyo al proyecto pueden clasificarse en varias tipologías. En primer lugar, destacan, por su número, las asociaciones empresariales de los distintos polígonos industriales y empresariales localizados en Paterna. En concreto, cuatro de las diez cartas responden a esta tipología de actores. Por otro lado, las de las asociaciones de empresarios de la Comunitat Valenciana y la de la Cámara de Comercio de Valencia, suponen muestras de apoyo del tejido empresarial regional. Dos grandes infraestructuras de transporte como son el Aeropuerto de Valencia y el Puerto de Valencia también presentan su apoyo mediante la remisión de una carta. La reproducción de parte de una de las cartas de apoyo de una de las asociaciones empresariales puede servir de muestra de los argumentos utilizados y de cómo estos enlazan, en gran parte, con el cosmograma presentado por el Ayuntamiento de Paterna.

En momentos difíciles, es más necesario que nunca el desarrollo de proyectos creativos capaces de estimular la inversión, la reindustrialización y espolear la capacidad productiva del tejido comercial, empresarial y de investigación. Pero además de las ideas resulta imprescindible una estrecha colaboración de todas las administraciones públicas implicadas para hacer posible iniciativas tan ambiciosas como la que ahora se nos presenta.

Este parque logístico, ubicado en el corazón del Arco Mediterráneo, permitiría no solo abrir nuevos caminos a la exportación e internacionalización de la producción nacional, sino que supondría un importante impulso para la creación de empleo, el establecimiento de sinergias empresariales y el estímulo de nuevas inversiones de capital extranjero.

Por esta razón, esperamos que el Ministerio que usted dirige sume también su apoyo a esta iniciativa fundamental para el desarrollo de nuestra comunidad, y le animamos a que establezca los cauces que considere adecuados para agilizar los trámites necesarios para la implantación de este parque logístico internacional (Ayuntamiento de Paterna, 2014e, p. 4).

Cabe llamar la atención sobre la falta de una referencia explícita, en la documentación generada en el desarrollo del proyecto, a la Administración autonómica, más teniendo en cuenta que, si bien la concesión de la Zona Franca es una figura fiscal cuya implementación depende de una decisión ministerial, su desarrollo urbanístico se encuadra en una figura de la Actuación Territorial Estratégica, cuya aprobación es una atribución de la Generalitat Valenciana.

3.2.2. Racionalidad y prácticas en la topología de poder en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna

La creación de relaciones por parte del Ayuntamiento de Paterna con los diferentes actores que conforman la red descrita tiene como objetivo conseguir que *estos hagan cosas* que finalmente permitan el desarrollo de del proyecto de la Zona Franca. Para que el proyecto avance, se hace del todo necesaria, como primer objetivo, la consecución de la autorización para su implantación por parte de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se podría afirmar que todas las acciones desarrolladas hasta la primavera de 2014 tienen como principal cometido la obtención de esta autorización. Si bien las relaciones creadas tienen este objetivo principal, para su consecución resulta necesaria la realización de todo otro conjunto de acciones y prácticas desarrolladas por el resto de actores. Será a través de esas relaciones y de esas prácticas que el Ayuntamiento de Paterna buscará ejercer un *poder en la distancia*.

Las distintas acciones que se pretende que cada actor lleve a cabo dentro del desarrollo del proyecto tienen, en conjunto, un sentido, una racionalidad:

- En la línea de demostrar que el modelo de gestión con participación privada propuesto está sustentado por la existencia de un agente privado dispuesto a involucrarse en el proyecto, el Ayuntamiento de Paterna se ve obligado a iniciar el proceso de selección competitiva del operador, para lo cual será necesario tanto la creación de la Zona Franca como producto de inversión como el contacto con los agentes privados que potencialmente han de actuar como operadores en ella.

La creación de Zona Franca como producto de inversión requiere la participación de consultoras externas a la Administración local como creadoras de diferentes tipos de conocimientos. Así, se requiere, por un lado, la evaluación económica del proyecto en tanto que inversión por parte de un operador privado; por otro, la creación de una estructura contractual que establezca las bases de la colaboración público-privada.

- La difusión de la Zona Franca como producto de inversión, efectuada directamente por el Ayuntamiento de Paterna o a través de intermediarios, lleva a incluir en la topología a posibles operadores, sobre los que se intenta persuadir en la distancia para su participación en el proyecto.
- De forma paralela, el Ayuntamiento contacta con un número importante de empresas industriales y de servicios, lo cual, si principalmente está orientado a la búsqueda de futuras implantaciones de actividad, también sirve para reforzar la idea y el discurso del interés y la potencialidad de la Zona Franca, tanto de cara al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como para posibles operadores.
- Por último, el enrolamiento de actores locales en la topología creada por la Administración local de Paterna estaría enfocada, sobre todo, a reforzar su posición frente al Ministerio y, por tanto, a influir sobre la decisión de este, mediante las muestras de apoyo a la iniciativa por agentes vinculados al espacio más próximo del proyecto.

Como se ha indicado, para poder desarrollar esta «racionalidad», este ejercicio de poder sobre actores más o menos lejanos, el Ayuntamiento de Paterna desarrollará una serie de prácticas. En este sentido, tres conjuntos de prácticas se consideran de relevancia en el proceso de ejercicio de poder. Primero, la creación de la misma red mediante el enrolamiento de actores; segundo, la creación de un conocimiento autorizado que permita insertar el proyecto en los circuitos de proyectos financieros; y, por último, la creación de distintos tipos de representaciones que habrán de sustentar el cosmograma sobre el que se apoya el proyecto y evitar el surgimiento de controversias.

3.2.2.1. El enrolamiento de los actores

El enrolamiento de actores se considera el proceso esencial en la constitución de la red del Ayuntamiento de Paterna. A diferencia de los de proyectos de tipo urbanístico, donde parte de la tipología de los actores implicados —las administraciones competentes, los propietarios del suelo o los promotores— está delimitada, el proyecto de la Zona Franca, en tanto que figura fiscal, no delimita los actores implicados. Por tanto, cabe señalar, en primer lugar, que los actores enrolados en el proyecto de la Zona Franca responden básicamente a la forma en la que el Ayuntamiento de Paterna pretende desarrollar y gestionar el proyecto. Por tanto, ha de destacarse la singularidad de la topología de poder creada por el Ayuntamiento de Paterna, tanto en lo que se refiere a los actores considerados como a sus funciones.

Esta singularidad se transmite también a las prácticas y acciones llevadas a cabo para el enrolamiento de los actores. La implicación de algunos de los actores parece haber requerido acciones que podrían llamarse *convencionales*, o, por lo menos, que se han ceñido a acciones ya establecidas por la legislación o reglas contractuales. Será el caso de la relación que se establezca con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se efectuará básicamente a través de la remisión de la documentación acreditativa para la solicitud de la autorización de la Zona Franca, una primera en otoño de 2012 y una segunda en la primavera de 2014.

Las relaciones con consultoras e intermediarios sin duda se establecieron a través de relaciones contractuales, tal y como se atestiguaba en la declaración en la comisión de trabajo sobre la Zona Franca al hacer referencia a la contratación por una determinada cantidad económica al mes de un intermediario en China.

Mayor singularidad y visibilidad revisten las prácticas desarrolladas para el enrolamiento de los actores que debían insertarse en el proyecto como empresa privada operadora de la Zona Franca o como futuras empresas usuarias de las instalaciones. Son este tipo de actores los que aportan una mayor singularidad y heterogeneidad a la red constituida. Estas prácticas consistieron básicamente en un conjunto de «misiones comerciales»: tanto visitas a los países de origen de distintas empresas —en especial la República Popular China, pero, también, Turquía y Reino Unido— como la recepción en Paterna

de algunas de estas empresas. Muchas de estas relaciones acabaron materializándose en la firma de memorandos de colaboración con el Ayuntamiento de Paterna, si bien, para el caso de las posibles empresas operadoras, el objetivo último habría sido su apuesta firme por el proyecto a través de la presentación de una oferta no vinculante en el proceso de selección abierto.

Entre noviembre de 2012 y junio de 2014, el Ayuntamiento de Paterna organiza ocho misiones comerciales, en las que participa una delegación del consistorio encabezada por su alcalde. En concreto, estas misiones comerciales fueron las siguientes (Ayuntamiento de Paterna, 2014d):

- 2-9 de noviembre de 2012. Fórum de hermanamientos de la ciudad de Wuxi.

- 2 de noviembre - 7 de diciembre de 2012. Encuentro empresarial entre España y la República Popular China organizado por la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Shanghái (ICEX) y la agencia de desarrollo e inversiones de la ciudad, Shanghái Foreign Investment Development Board.

- 5-22 de mayo de 2013. Reuniones de trabajo en Estambul, Hong Kong, Pekín y Shanghái.

- 5-22 de mayo de 2013. Reuniones de trabajo en Hong Kong, Pekín y Shanghái, así como en Estambul.

- 26-28 de octubre 2013. Feria del Automóvil de Shanghái.

- 2-17 de febrero de 2014. Reuniones de trabajo en Londres, Estambul, Hong Kong, Pekín y Shanghái.

■ 20-25 de marzo de 2014. Reuniones de trabajo en Londres, Manchester, Estambul, Hong Kong, Pekín y Shanghái.

La principal función de estas misiones comerciales, tal y como se desprende de las agendas de trabajo incluidas en la documentación transmitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, están enfocadas a mantener contactos con posibles empresas interesadas tanto en la construcción y operación de la Zona Franca como en empresas industriales o de servicios interesadas en instalarse en ella. Estos eventos y las empresas participantes en ellos habrían sido contactadas previamente a través de consultorías e intermediarios contratados por el Ayuntamiento. Según distintos documentos para la promoción del proyecto entre inversores, se llevaron a cabo más de doscientos cincuenta contactos (Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency, 2014b).

Estas misiones comerciales son correspondidas por la visita de delegaciones extranjeras al municipio de Paterna. La primera de ellas se produce en julio de 2012 por parte de los representantes de la ciudad de Wuxi. La siguiente visita será en junio de 2013, y estas visitas se intensificarán en 2014 con la recepción de siete delegaciones entre el 3 de marzo y el 17 de octubre. En ellas se realiza la presentación del proyecto, además de realizar una visita a los terrenos donde estará ubicada, la presentación de un audiovisual y la distribución de material impreso en varios idiomas. (Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency, 2014b).

Parece existir una transformación de la función de las misiones comerciales a lo largo del tiempo. Si las primeras misiones comerciales se enfocarían a obtener o estrechar contactos con empresas —ya operadoras, ya industriales o de servicios—, las misiones comerciales, así como las visitas de delegaciones, de 2014 parecen estar más centradas en la preparación de la oferta de concesión de la Zona Franca que se va a iniciar en abril de ese año. Ello se desprende sobre todo si se atiende a la importante presencia que tienen en el año 2014, tanto en las misiones comerciales como en las visitas de delegaciones comerciales, las empresas consideradas como posibles operadoras de la infraestructura. También refuerza esta visión la función que una de las consultoras expone sobre cuál es su papel en las misiones comerciales de los primeros meses de 2014.

Las diferentes misiones comerciales y la recepción de delegaciones que se producen durante casi dos años tienen como uno de sus resultados más tangibles la ratificación de distintos memorandos de entendimiento (*memoranda of intent*, MOI, o *memoranda of understanding*, MOU) que se mencionan en los documentos del Ayuntamiento de Paterna. Hasta mayo de 2014 se firmaron 21 de ellos, que demuestran, según las propias publicaciones del Ayuntamiento de Paterna, el interés por parte de las empresas firmantes de localizarse en la futura Zona Franca. Las empresas firmantes de los MOU se describen del siguiente modo:

La zona franca de Paterna actuará principalmente en seis sectores estratégicos: alimentación y bebidas, informática y electrónica, biotecnología y nanotecnología, farmacéuticas, equipamiento hospitalario y automoción.

En concreto, y relacionados con el sector de la automoción, se han firmado MOU's con empresas potenciales chinas, tales como Hawtai Motor Group, BYD Company Limited, Aotecar Refrigerating Company Limited y Zhejiang Chunhui Intelligent Control Company Limited, estando previsto a corto plazo la firma de nuevos convenios de colaboración. El pasado mes de octubre se asistió al 11 Forum Anual de la Industria de la Automoción China, celebrado en Shanghái, y en el mismo se contactó con la China Association of Automotive Manufacturers (CAAM), que se mostró muy interesada en el proyecto.

Desatacar también el MOU firmado con COFCO, empresa líder en el sector de la alimentación en China.

Cofco está considerado el mayor suministrador de productos de la industria alimentaria y agraria china. Es una de las 400 empresas más importantes del mundo y cuenta con aproximadamente 100.000 empleados.

Además, se ha recibido en el municipio visita de delegaciones interesadas en el proyecto, la última de ellas[,] el pasado mes de septiembre, [de] CPEMA, asociación del sector farmacéutico chino que engloba entre sus asociados a fabricantes y distribuidores) y que ha mostrado gran interés en colaborar en el proyecto (Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency, 2014b, p 13).

Los diferentes MOU concertados tienen una estructura común. Gran parte ellos se incluyen en el documento *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna* como anexo II (Deloitte, 2013). Por un lado, el Ayuntamiento de Paterna, por medio de la

Agencia de Desarrollo Económico del consistorio, se compromete a la realización de un conjunto de estudios sobre las condiciones económicas, fiscales y laborales de interés para cada una de las empresas firmantes, al tiempo que estas se comprometen a analizar la factibilidad y conveniencia de la implantación en la Zona Franca de Paterna. Así, por ejemplo, el MOU firmado con BYD Auto, empresa dedicada a la fabricación y comercialización de vehículos eléctricos, implica la elaboración por parte del Ayuntamiento de Paterna de distintos informes relativos a la importación y la exportación de vehículos y sus componentes, la posibilidad de obtener la clasificación *Made in Europe* de los productos ensamblados en la futura instalación, la promoción de la implantación de los vehículos fabricados por BYD Auto en el transporte público de distintas ciudades del Estado a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, la búsqueda de socios comerciales, el estudio del trato fiscal de las inversiones, un estudio sobre costes laborales de ingenieros y operarios y, finalmente, un análisis de los acuerdos comerciales entre España y los países de América Latina. Por su parte, BYD Auto se compromete a analizar la posibilidad de valorar los beneficios de su eventual instalación en la ciudad de Paterna.

No se ha podido constatar que el Ayuntamiento de Paterna, a través de la Agencia de Promoción Económica, hubiera realizado alguno de los trabajos comprometidos. Pero, más allá de la realización o no de dichos trabajos, la forma en que se publicitan y se difunden los MOU firmados, incluyéndose como anexo en la documentación remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, permite asignar a estos MOU una función: la de probar de una forma documental el interés de actores relevantes en el proyecto de la Zona Franca. Estos MOU, además, son el resultado más tangible de los diferentes viajes y contactos que realizan las delegaciones del Ayuntamiento de Paterna.

Asimismo, el Ayuntamiento de Paterna intentará hacer patente el interés y el compromiso de un inversor privado en asumir la concesión de la Zona Franca. Para ello, utilizará como recursos a intermediarios, viajes, recepción de delegaciones en el municipio y, finalmente, un proceso de selección que debería iniciarse con la remisión por parte del inversor privado de un documento de «oferta no vinculante». Tanto las misiones comerciales como la recepción de delegaciones en los últimos meses parecen enfocarse a este objetivo.

El interés de las empresas privadas en la participación del proceso de selección para la concesión de la gestión de la Zona Franca habría de plasmarse en la remisión de una

oferta no vinculante. Esta consiste en un breve texto —una carta— en que el interesado muestra su interés por participar en el proceso de *diálogo competitivo* para la selección de los inversores que formarán parte del proyecto de la «Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna parque logístico internacional» y en el que se declara conocedor de las condiciones económicas, jurídicas y técnicas exigidas. A esta carta se le debería adjuntar la oferta en sí. La oferta no vinculante hace expresa referencia a la aceptación de una base de licitación del contrato para la selección de inversores. En las bases se explicita, entre otros aspectos, las bases económicas de la inversión, que asciende a un presupuesto mínimo de 288 millones de euros, de los cuales 240 se estiman destinados a la fase de construcción, un plazo de explotación que se fija en 75 años, las bases económicas de la explotación, es decir, los precios máximos de alquiler y venta de oficinas naves industriales y logísticas y el monto de las garantías provisionales y definitivas, que se establecen en un 1% y un 3%, respectivamente, a partir de la aprobación del Plan Urbanístico por parte de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana. El objetivo fundamental de parte de las últimas misiones comerciales y de las acciones de los intermediarios es, precisamente, la explicación, a los inversores potenciales, de las bases que han de regir el proceso de concesión de la Zona Franca (Ayuntamiento de Paterna, 2014c).

El proceso de enrolamiento de actores se sitúa como una práctica esencial del ejercicio de poder del Ayuntamiento de Paterna en el proceso de desarrollo del proyecto de la Zona Franca. Ello va a conllevar un conjunto actividades que implican la conexión con los actores, en el que los contactos personales jugarían un papel principal, su involucración en el proyecto y el mantenimiento de las conexiones, funciones, estas dos últimas, que se han de materializar a través de la creación documentos. Es el caso de los MOU, para las empresas interesadas en su instalación en la futura zona franca y debía haberlo la presentación de ofertas no vinculantes en el proceso de concesión de construcción y explotación de Zona Franca, ofertas que no llegarán a presentarse. Si estas prácticas serían las utilizadas para el enrolamiento de actores inversores, no se puede olvidar que tanto consultoras como intermediarios estarían incluidos en la red a través de relaciones contractuales. Así se desprende de la información recogida en el citado dossier de prensa del Ayuntamiento, donde también se exponen los argumentos de la oposición:

Tot i això, al 2014 [...] preveu gastar-se més de 56.000 euros en consultories per la promoció i tramitació del projecte, 12.000 euros en assessories jurídiques, 10.000 euros

en missions comercials, 6.500 euros en la representació a Xina, i altres 12.000 euros en la creació il·legal del consorci (Moreno, 2014).

3.2.2.2. Creación de conocimiento autorizado

El proceso de enrolamiento de los actores en el desarrollo del proyecto de la Zona Franca de Paterna va a requerir, también, la presentación del proyecto a los diferentes actores implicados en él, dentro de las coordenadas del cosmograma sustentado por el Ayuntamiento de Paterna. Esta presentación o descripción del proyecto ha de permitir y facilitar que los distintos actores alineen sus acciones con los intereses del Ayuntamiento de Paterna. Este proceso se lleva a cabo a través de la creación de un conocimiento técnico. Este se destina, por un lado, a evitar las controversias sobre el proyecto y, por otro, a permitir la inserción del proyecto en las redes de estos otros actores, de manera muy especial dentro de los circuitos de inversión en infraestructuras internacionales. Ello va a requerir la formulación del proyecto en términos técnicos y estandarizados, de forma que se pueda contabilizar y evaluar sobre la base de unos criterios comunes en el contexto de estas redes de inversión.

La principal acción en la creación de este conocimiento técnico es la redacción del Plan Director de la Zona Franca de Paterna, que se encarga a la consultora Deloitte y que se publica en julio de 2013. Tal y como se ha indicado con detalle en el capítulo anterior, este documento está orientado a un triple objetivo: la justificación del modelo de gestión de colaboración público-privada propuesto, la creación del proyecto de la Zona Franca como un producto de inversión, lo que incluye el cálculo de su rentabilidad, y el cálculo de los efectos económicos sobre la sociedad de Paterna y valenciana en conjunto. Estos objetivos se desarrollan a partir de un tripe ejercicio de evaluación y contabilización. La realización de un ejercicio de *benchmark*, como método de evaluación de distintos modelos de gestión de zonas francas existentes en el mundo, el cálculo de la TIR del proyecto y la realización de lo que parece ser un análisis de coste-beneficio, si bien no se define como tal en el documento.

En la construcción de este conocimiento autorizado hay que considerar, en primer lugar, la autoría. No es directamente el propio Ayuntamiento quien lo crea, sino que esta construcción de conocimiento se delega en el que se considera un actor autorizado,

concretamente la consultora Deloitte, constituyéndose, así, esta consultora como un «centro de cálculo». Esta consideración de dicha consultora como creadora de un conocimiento técnico autorizado sobre la base de su prestigio puede deducirse a partir de la consideración de dos hechos: primero, la forma y el motivo por el que el alcalde de Paterna justifica su elección. Segundo, la repetición de la autoría del plan en multitud de documentos y cuando se cita al mismo plan. Por ejemplo, el propio anexo en el que se adjunta el Plan Director al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se titula «Plan Director de la Zona Franca de Paterna elaborado ex profeso por la consultora Deloitte en Julio de 2013».

La realización de un ejercicio de *benchmark*, o, por lo menos, lo que es un ejercicio de análisis que recibe en el Plan Director esta denominación, permite presentar la elección del modelo de gestión propuesto como el resultado de un ejercicio técnico de evaluación de distintas opciones. Cabe considerar que el concepto *benchmarking* hace referencia a un proceso de evaluación estandarizado y que, por lo tanto, su utilización ha de remitir a un proceso de análisis contrastado y objetivo, basado en unos criterios técnicos comunes y compartidos con los actores interesados.

El cálculo y la determinación de la tasa interna de retorno para el proyecto de la Zona Franca significa la estimación de un indicador básico para determinar el beneficio obtenido por una inversión en un periodo determinado de tiempo. Como tal, resulta básica en la evaluación financiera de un proyecto, más todavía para su evaluación respecto a otros proyectos en un mercado global de productos financieros vinculados a infraestructuras.

La cuantificación del valor de dicha tasa permite, por tanto, insertar el proyecto de la Zona Franca en los centros de cálculo de diversos inversores, a partir de un indicador estandarizado, lo que deberá reducir la complejidad de elementos del proyecto a una cuantificación numérica estándar y compartida. Esta cuantificación se difunde a través de distintos medios, muy especialmente a través de aquellos que van específicamente destinados a los inversores. Por ejemplo, el documento denominado *Información para inversores* reproduce casi en su totalidad el contenido del Plan Director referente al cálculo de la TIR. Por otro lado, cabe citar las condiciones económicas de las bases contractuales que han de regir la concesión de la construcción y gestión de la Zona

Franca y en base a las cuales los inversores habrían de presentar sus ofertas no vinculantes.

Por último, el Plan Director de la Zona Franca de Paterna evalúa los efectos socioeconómicos sobre la Comunitat Valenciana y el municipio de Paterna. Como se ha indicado anteriormente, si bien no se explicita como tal, la metodología desplegada para realizar este cálculo parece seguir la de un análisis de coste-beneficio. La metodología y el proceso de cálculo no se exponen con detalle, si bien sí que se hace referencia a la utilización de tablas input-output de la economía española del año 2005 que se toman como base para calcular el efecto multiplicador de la inversión prevista. De esta forma, se obtiene una previsión del número de puestos de trabajo que se crearán como consecuencia de la actividad desarrollada en la Zona Franca y de los ingresos fiscales sobre las administraciones públicas valencianas. Así, nuevamente a través de una metodología e indicadores estándares y compartidos, tales como ingresos públicos en euros y ocupación, se efectúa una proyección que ha de servir para la evaluación del proyecto de la Zona Franca. En este caso, los destinatarios de esta información parecen ser más agentes locales y su objetivo sería no solo posicionar a estos a favor del proyecto, sino también evitar controversias que pudieran surgir por parte de nuevos actores

3.2.2.3. Creación de representaciones

En el capítulo 3.1 se describía el cosmograma sobre el que el Ayuntamiento de Paterna sustentaba el proyecto de la Zona Franca y cómo este se plasmaba en diferentes representaciones. Se iniciaba el capítulo con la descripción de la forma en la que el proyecto de la Zona Franca se presentaba en los medios periodísticos locales. Desde las primeras concepciones del proyecto hasta las últimas acciones relativas al proceso de selección de un inversor privado, todas las etapas son publicitadas por distintos medios periodísticos, pasando por las distintas visitas y misiones comerciales realizadas o la exposición de los supuestos beneficios que debía comportar el proyecto. Tal parece ser el interés y la importancia que el Ayuntamiento de Paterna concede a la información en prensa que en el documento remitido al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se incluye como anexo un amplio dossier de prensa que recoge más de noventa recortes de noticias. Tal es el nivel de difusión en los medios periodísticos que en la sesión del 31 de julio de la comisión de trabajo (Ayuntamiento de Paterna, 2015c) que

se realiza en verano de 2015 por el nuevo equipo de gobierno en el Ayuntamiento de Paterna se llega a preguntar si se pagaron publirreportajes o si se dio instrucciones para publicar noticias. Se hace evidente, por tanto, el interés del Ayuntamiento de Paterna en la creación y difusión de una representación concreta sobre el desarrollo del proyecto. Este interés en la creación y difusión de representaciones resulta una de las principales prácticas a través de las cuales el Ayuntamiento de Paterna intenta ejercer el poder en la distancia a través de la red de actores creada.

Es incontestable que el proceso de desarrollo de Zona Franca, lejos de mantenerse dentro de una discreción, es publicitado por el Ayuntamiento de Paterna desde el primer momento, apareciendo en prensa las diferentes etapas o los procesos que va atravesando el proyecto. Así, por ejemplo, desde el 2 de junio de 2012 al día 27 del mismo mes, día, este último, en el que por primera vez se lleva el tema de la Zona Franca al Pleno del Ayuntamiento, aparecen cinco noticias sobre el proyecto de la Zona Franca en el diario *Las Provincias*. Estas noticias hacen referencia a la intención de Paterna de crear la Zona Franca, a la preferencia dada a los proveedores locales, al estado de los terrenos donde se asentará, a la posible participación del Puerto de Valencia y al emplazamiento realizado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a iniciar los trámites. Esta profusión de información se recoge en alguna de las noticias en los comunicados propios que realiza el Ayuntamiento de Paterna y cabe considerarla dentro de una línea de acción propia del Ayuntamiento de realizar la máxima difusión del proyecto desde el primer momento. Así parece estar confirmado por la intervención de la sustituta del alcalde de Paterna desde su dimisión hasta la constitución de un nuevo gobierno municipal en la primavera de 2015, intervención en la que expone el nivel de difusión de información dado sobre proyecto como una opción tomada por el propio alcalde:

[...] dice que es así; que ella manifestó que no se tenía que hacer como lo hacía [el alcalde]. Que es mejor ir despacio y contarlo cuando es seguro; que ella no ha contado nada porque no había nada claro con el Ministerio y no dijo nada del inversor porque no se sabía (Ayuntamiento de Paterna, 2015c).

La creación de representaciones y su difusión en los medios locales, junto con la creación de un conocimiento técnico autorizado y la realización de un conjunto de trabajos destinados a contactar, enrolar y mantener a un determinado número de

actores en torno al proyecto de la Zona Franca, se constituyen como las principales prácticas a través de las cuales el Ayuntamiento de Paterna pretende hacer realidad dicho proyecto. Expresado de otra manera, a través de estas prácticas se pretenderá ejercer un poder en la distancia que haga que los distintos actores considerados actúen conforme a los intereses del Ayuntamiento de Paterna y, por tanto, posibiliten el desarrollo de la Zona Franca de Paterna. Sin embargo, el propio cosmograma que sustenta el Ayuntamiento de Paterna, los actores enrolados, el conocimiento generado, así como las representaciones y los materiales utilizados y creados en el despliegue de las distintas prácticas, se insertarán, a su vez, en otras redes en las que el proyecto de la Zona Franca será puesto en cuestión a través de la generación de controversias.

3.3. Interpretaciones arriesgadas: incertidumbres y controversias en el fracaso del proyecto de la Zona Franca de Paterna

En abril de 2014 se inicia la que será la última fase del proyecto de la Zona Franca previa a su arrinconamiento en las prioridades del Ayuntamiento de Paterna. La pérdida de prioridad del proyecto en la agenda del Ayuntamiento se producirá tras la dimisión del alcalde, Lorenzo Agustí, a finales de julio de ese mismo año. Posteriormente, a raíz de las elecciones municipales de mayo de 2015 y el cambio de gobierno municipal, se produce la cancelación definitiva del proyecto. Es en ese mes de abril de 2014, tal y como se había considerado en la definición del proyecto, cuando se pone en marcha el proceso de selección de la empresa privada que se hará cargo de la concesión de la Zona Franca por un periodo de setenta años y, por tanto, de su construcción y operación. Siete entidades empresariales internacionales especializadas en la gestión de proyectos urbanos y logísticos son invitadas a participar en el proceso de selección. Sin embargo, y a pesar de la prórroga en la presentación de candidaturas después del plazo inicial de treinta días, ningún candidato hace efectivo su interés por el proceso de selección. De manera paralela a este proceso, el día 3 de junio de 2014 se presenta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la documentación necesaria para la solicitud de autorización para la constitución de la Zona Franca de Paterna, pudiéndose considerar esta remisión de documentación como la última acción relevante llevada a cabo por el Ayuntamiento de Paterna en relación con el desarrollo del proyecto de la Zona Franca. Menos de dos meses después de esta última acción, en concreto el 31 de julio, el hasta ese momento alcalde de Paterna dimite como consecuencia de su imputación por prevaricación en un caso de financiación ilegal de su partido relacionado con uno de los casos de corrupción más relevantes en ese momento en el panorama político español.

A partir de ese momento, el proyecto queda prácticamente paralizado, hasta que, tras las elecciones locales de mayo 2015, un nuevo gobierno municipal, encabezado por el Partit Socialista del País Valencià (PSPV-PSOE), cancela definitivamente el proyecto, tras haber realizado una comisión de trabajo sobre el mismo que pretendía analizar tanto la factibilidad del proyecto como las posibles irregularidades existentes en su desarrollo.

Dos elementos aparecen evidenciarse como causas del fracaso del proyecto de la Zona Franca de Paterna: por un lado, la falta de un interés efectivo por parte de un operador privado para asumir la concesión de un proyecto en cuya concepción se había planteado como imprescindible la participación de la iniciativa privada, lo cual debe ligarse a la falta de la concesión de la autorización por parte del Ministerio; por otro lado, la pérdida de los apoyos políticos del proyecto, cuando no la sustitución en el gobierno municipal del grupo político que la había impulsado por nuevos grupos abiertamente opuestos al mismo. Este segundo elemento, que explicaría la cancelación final del proyecto y la pérdida de apoyos políticos —manifestada de manera concreta en el cambio de gobierno municipal en la primavera de 2015—, puede interpretarse como el resultado de la creación o el empoderamiento de nuevos grupos y proyectos políticos en el contexto de la crisis económica. Grupos y proyectos en los que se podría identificar, además, un claro componente de clase, que se sitúan como opuestos a aquellos otros que han promovido un programa urbano neoliberal tanto en el municipio de Paterna como en la Comunitat Valenciana en los años anteriores, con el resultado de una profunda crisis económica, social y política. De esta forma parecerían confirmarse las tesis expuestas por Neil Smith (2009) y por Peck et al. (2012b) sobre la crisis que se inicia en 2008 como crisis del propio neoliberalismo y como momento de surgimiento de nuevos proyectos políticos alternativos que desafiarían a aquellos que en las últimas décadas habrían promovido la neoliberalización de la sociedad y, en concreto, de las políticas urbanas y regionales. Más difícil resulta sin duda, interpretar bajo el prisma de la oposición entre grupos y el surgimiento de proyectos políticos alternativos al neoliberalismo la falta de interés por parte de la iniciativa privada en el desarrollo de la Zona Franca. Más aún, cuando la definición del proyecto parece haber estado guiada por las prácticas que teóricamente han permitido la gestación de los proyectos urbanos neoliberales, prácticas como la configuración de la Zona Franca como un concesión privada o el recurso a consultoras internaciones en las diferentes etapas de definición del proyecto.

El fracaso del proyecto de la Zona Franca de Paterna puede contemplarse, también, desde la perspectiva de la geografía relacional, procurando, así, superar una visión de las políticas urbanas basada únicamente en la oposición entre grupos sociales o clases predefinidos. Desde esta perspectiva relacional, los procesos que definen la esfera urbana y las políticas urbanas y territoriales, así como los conceptos y categorías utilizados en ellas, son entendidos como las interrelaciones de elementos heterogéneos, actores, discursos, categorías descriptivas, leyes y técnicas, entre otros, los cuales están continuamente sujetos a cambios en las estructuras de poder y no se constituyen sino a través de debates y controversias (McGuirk, 2011; McFarlane, 2011a; Farías, 2011). Es precisamente en el sentido de considerar la política urbana como el resultado contingente de controversias sobre la interrelación de diferentes elementos y actores que configuran el espacio, el que ha de permitir comprender la no realización del proyecto la Zona Franca como el fracaso del Ayuntamiento de Paterna, ya que no consigue evitar, controlar y gestionar las acciones de los otros agentes enrolados en su red; y, consecuentemente, provoca el surgimiento de un conjunto de controversias sobre el proyecto. Son estas controversias —que van a ir más allá del espacio local del municipio y del tiempo en que se define el proyecto de la Zona Franca, y en las que van a estar implicadas múltiples actores— las que van a desestabilizar la topología de poder creada por la Administración local de Paterna para el desarrollo efectivo de la Zona Franca. De esta forma, la no realización del proyecto la Zona Franca aparece como el resultado de unas controversias generadas y mantenidas por múltiples actores, que desembocan en una desestabilización de las topologías de poder que sustentaban tanto su condición de producto financiero inscrito en unas redes de inversión translocales como de un proyecto ligado a un modelo urbano que es puesto en cuestión en la Comunitat Valenciana, incluso antes del inicio de la crisis económica.

Este planteamiento obliga a reconsiderar teóricamente la generación de estas controversias. Para ello, en primer lugar, es necesario considerar a todos los actores involucrados en la red con la capacidad de agencia, y ello hace referencia a una de las premisas básica de los enfoques orientados por la Teoría de Actor-Red: la capacidad de agencia de los objetos. Así pues, humanos, asociaciones de humanos u objetos no solo han de considerarse como meros intermediarios de acciones, mensajes o cosmogramas del constructor de la red de poder. Deberá tenerse en cuenta, además, su capacidad de agencia, lo cual implica que serán capaces de traducir, cambiar o transformar los trabajos del actor principal. En segundo lugar, se han de considerar las redes más amplias en los que los actores esta insertos, ampliando a su vez el número

de actores, de mediadores, de las acciones y prácticas del actor central. Si cada actor se inscribe en múltiples redes, sus prácticas y acciones han de entenderse a partir de la multiplicidad de relaciones y cosmogramas en las que se inserta, bien sea voluntaria o involuntariamente, bien por su propio trabajo o por el de otros. Por tanto, sus acciones han de entenderse dentro de su capacidad de despliegue de sus propias prácticas y acciones de acuerdo con su propio cosmograma. De esta forma, esta función central de un actor principal de una red —como creador de la misma y de la transmisión a través de ella, de su poder— desaparece o, al menos, se desvanece desde el momento en que otros actores, que pueden estar inscritos en otras redes, son capaces de actuar en la red, de cuestionar los cosmogramas que le afectan y hacer que otros actores actúen de manera inesperada.

Es en ese momento, en el que determinados actores ponen en cuestión tanto los cosmogramas construidos como la propia legitimidad de otros actores que los sustentan, en el que se producen las controversias. Lo que se consideraba *cuestiones de hecho*, cuestiones que el conocimiento científico y técnico daba por seguras, pasan a convertirse en *cuestiones de interés* y de debate para *públicos* nuevos y más amplios.

[...] those moments of ontological disturbance in which the things on which we rely as unexamined parts of the material fabric of our everyday lives become molten and make their agential force felt. Such situations, matters or events render what we think we know or, more usually, what "experts" claim to know about something the subject of intense public interrogation. Expert knowledge claims, and the technologies through which these become hardwired into the working practices of industry and government, manifest themselves in the products and policies we live with and the sociomaterial environments we inhabit. Controversies act as force fields in which such expertise becomes enmeshed with, and redistributed through, [those] sufficiently affected by what is at issue to want to participate in collectively mapping it into knowledge and, thereby, into its social ordering (Whatmore, 2003, pp. 587-588).

La situación de crisis en la que se ve envuelta la sociedad valenciana a partir de 2008 podría concebirse como uno de esos momentos de «ontological disturbance». Concretamente, en el caso de la Zona Franca de Paterna dos situaciones pueden contemplarse como momentos en el que el cosmograma del Ayuntamiento de Paterna es puesto en cuestión. Este se transforma desde una cuestión de hecho, surgida de un

proceso técnico de planificación, a una cuestión de interés y controvertida para otros actores y públicos.

La primera controversia se produce en torno a la consideración y evaluación de la Zona Franca de Paterna como un producto de inversión por los potenciales inversores, controversia que se manifiesta de forma implícita en la falta de respuesta a la invitación de participación en el proceso de selección para la concesión de la construcción y operación del proyecto. En este sentido, cabe volver a considerar que, tal y como indica Torrance (2009), la «financiarización» de las infraestructuras urbanas significa el desplazamiento de las autoridades públicas y los constructores como agentes privilegiados en los procesos de producción del espacio urbano, abriendo la puerta a inversores globales, los cuales requieren, a su vez, el despliegue de redes translocales con otros actores como bancos, abogados analistas u operadores de infraestructuras y servicios para configurar un conocimiento, una *cartografía de las tasas de retorno* que permita la toma de decisiones para obtener un portafolio de inversión seguro y diversificado en un mercado cada vez más amplio y competitivo (Torrance, 2009). De aquí que la representación que efectúa el Ayuntamiento de Paterna se inserte dentro de redes translocales de actores, prácticas y cosmogramas y, por tanto, en competencia y oposición con otras visiones producidas en estas redes globales creadas por cada uno de los posibles inversores para determinar su *propia geografía* de las tasas de retorno. No se trataría de una controversia abiertamente pública, si bien es definitoria de unas controversias que surgen en el proceso de planificación desde el momento en el que nuevos procesos como la financiarización de las infraestructuras o la aparición de nuevos actores se introducen en estos procesos.

La segunda controversia tiene que ver con la puesta en cuestión del proyecto, del modelo urbanístico que representa y de la propia legitimidad, cuando no legalidad, del mismo proyecto. Este cuestionamiento se produce por parte de una red de diversos actores, desde los grupos políticos de oposición hasta activistas locales, los cuales, además, no pueden dejar de relacionarse con redes translocales de creación de conocimiento y movimientos de protesta más amplios. Quizás en esta controversia, más que en la anterior, se hace evidente cómo la generación de conocimiento sobre cuestiones técnicas, tal y como lo son la planificación y la ordenación territorial, pasa a cuestionarse en un proceso de distribución y de generación de conocimientos desde otros centros y por otros actores. De este modo, las controversias científico-técnicas se

configuran como el principal campo de debate y conflicto en los procesos de creación de espacio urbano actual. En este segundo caso, se hace evidente cómo los grupos de oposición se refuerzan mediante la creación de sus propias topologías de poder translocales, siendo capaces de enrolar en su propia red a otros actores distantes, y de introducir en las controversias discursos y conocimiento creado en otros espacios y en otros tiempos, para ejercer, así, una influencia real que sobrepasa sus propios recursos y los espacios reservados para ellos en los procesos de planificación territorial (McFarlane, 2009; Allen 2011b). Pero al cuestionarse —más allá del conocimiento técnico sobre el que se basa la planificación— también su legitimidad, las controversias en torno a la legalidad o legitimidad del proyecto pasan a convertirse en parte esencial del debate sobre la construcción y la creación del espacio urbano. Las indicaciones de McFarlane sobre la significación de los debates sobre los sectores formales e informales en la ciudad del *Sur global* podrían muy bien trasladarse al debate sobre legitimidad o legalidad y la corrupción en el caso del proyecto de la Zona Franca de Paterna y, por extensión, en la Comunitat Valenciana y en el conjunto de España:

The formal-informal distinction is a multifaceted resource for naming, managing, governing, producing, and even critiquing contemporary cities. The distinction is put to work in relation to urban territory (slum and non-slum), groups (labour), and governmentality (monitoring, naming and intervening). In the face of the depth, complexity, changeability and variation of cities, the informal-formal relation is both a seemingly modest descriptor and a powerful distinction that has an active effect on urban imagination and practice, and that even plays a fundamental role in constituting the urban (especially in the “global south”) (McFarlane, 2012, p. 89).

Tal y como se ha indicado, la existencia de una controversia generada en torno a la producción de la Zona Franca como producto de inversión, es decir, el cuestionamiento por los diferentes actores de la red del cosmograma propuesto por el Ayuntamiento, tiene una clara manifestación: la no presentación de ninguna oferta en el proceso de selección por parte de las entidades empresariales invitadas. La Zona Franca de Paterna no se ve como una oportunidad de inversión que deba considerarse de forma preferente a otras inversiones en infraestructuras existentes en otros espacios. Sin embargo, la aproximación a esta controversia presenta escasos rastros para el caso de estudio. Solo algunas intervenciones en la comisión de trabajo sobre la Zona Franca que efectúa el propio Ayuntamiento de Paterna, regido ya por un nuevo gobierno, en verano de 2015 señalan las dudas que los números del Ayuntamiento de Paterna

generaban en los posibles inversores y la necesidad de revisión por parte de ellos. Claramente se hace imposible seguir las dudas, discusiones, cuestionamientos y cálculos realizados por estos actores, que consideran esta información como un valor en sí en su posición competitiva con otros actores en el mercado global de inversiones en infraestructuras. Sin embargo, sí que resulta posible analizar la existencia de la controversia a partir de la consideración de un elemento que debería haber servido de transmisor del cosmograma del Ayuntamiento de Paterna, y que, incluido en la red como un intermediario más, aparecería como un mediador en la actitud de los demás actores. Se está haciendo referencia al documento del Plan Director de la Zona Franca, en el que se exponen los cálculos realizados sobre costes y beneficios, así como la determinación sobre las tasas de retorno del proyecto. Se trata, como dice Latour, de crear una explicación arriesgada a partir de la concesión de agencia a un elemento material, a un instrumento representacional o intelectual, transformándolo de simple intermediario a mediador en una red global de conocimiento.

En el caso de la controversia sobre el modelo urbano y sobre la legitimidad, del proyecto y de sus actores, abundan los rastros. Se trata plenamente de una controversia pública, con una multiplicación y diversificación de actores y de nuevos centros creadores de conocimiento. Estos rastros conducen a gran número de redes, a múltiples espacios y a una ampliación extraordinaria del número de agentes que influyen y permiten la creación de la controversia, la generación de nuevos cosmogramas y la aparición de nuevos públicos. En este caso, la dificultad y el reto radican en organizar y seleccionar los rastros, con el fin de reensamblar una topología de poder capaz de cuestionar un proyecto y su legitimidad.

Así, no se trata tan solo de identificar los actores con un cosmograma alternativo al del Ayuntamiento de Paterna, sino de evidenciar cómo este se basa en unas relaciones con otros actores, cosmogramas y conocimientos técnicos surgidos más allá del municipio de Paterna. De forma más concreta, se hace referencia a cómo ciertos actores son capaces de relacionar el proyecto de la Zona Franca de Paterna con los discursos y los conocimientos que cuestionan el modelo urbano desarrollado en los años anteriores en la Comunitat Valenciana y en España, y que habría desembocado en la crisis económica originada en 2008.

3.3.1. La Zona Franca en la red global de productos financieros

Mediante la presente, nos ponemos en contacto con ustedes en nombre de la Agencia de Desarrollo Económico, para agradecerles el interés mostrado hasta la fecha en relación a la ejecución del proyecto “Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna Parque Logístico Internacional” (en lo sucesivo “Zona Franca”) ubicado en Paterna, así como para poner a su disposición las bases del procedimiento de licitación que regirán el concurso del Contrato de Presentación de Servicios de Colaboración Público Privada.

1. Objetivo de la carta

El propósito de esta carta es (i) presentarle el proyecto de la Zona Franca[,] (ii) establecer el objeto del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado[,] (iii) poner a su disposición las bases que regirán el procedimiento de selección de los inversores e (iii) invitarle a presentar una oferta no vinculante para formar parte del procedimiento de contratación. (Ayuntamiento de Paterna, 2014c).

El texto citado es un extracto del inicio de la carta de invitación a participar en el concurso para la adjudicación de la construcción y operación de la Zona Franca que el Ayuntamiento de Paterna inicia en la primavera de 2014. Una vez finalizado el tiempo estipulado para la remisión de la documentación que ha de servir para demostrar el interés —en concreto, a través de lo se da en llamar una “oferta no vinculante”— de participación en el proceso de selección competitiva para la elección de la empresa privada que asumirá la concesión de la construcción y operación de la Zona Franca de Paterna, el resultado no puede ser más negativo para los intereses del Ayuntamiento de Paterna. La no presentación de oferta alguna para formar parte del procedimiento de contratación obliga, a su vez, a que la documentación remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el mes de junio de ese mismo año, dos meses después del inicio del proceso de selección, no incluya a ningún actor privado comprometido con el proyecto. Esta documentación contendrá únicamente la exposición del proceso de contacto con los supuestos inversores interesados, las bases sobre las cuales se propone el contrato de concesión, el listado y descripción de las empresas o grupos empresariales e inversores contactados, así como muestras del trabajo de contacto e intermediación realizado. La interpretación más plausible parecería no ser otra que el Ayuntamiento de Paterna ha sido incapaz de ejercer su poder en la distancia a través de la red de poder que habría construido y de los trabajos desarrollados a través de ella.

Como se ha indicado, son muy escasos los rastros que han de permitir interpretar el porqué de este fracaso. Por ejemplo, en las actas de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca del 24 de julio de 2015 se recoge una intervención de unos de los participantes que puede ser interpretada como uno de los motivos del fracaso:

[...] dice que la última reunión fue en el Ministerio en septiembre de 2014, faltaba un inversor y la disponibilidad de los terrenos; ya que el propietario mayoritario estaba conforme, pero faltaba el resto. Se paró por las elecciones. Dice que si hay un inversor en serio que es RENTEX[,] como se plantea en una reunión con el Ayuntamiento y el Ministerio, iba a hacer una carta de compromiso. Deloitte hizo un plan de negocio, pero el inversor hizo *su* plan de negocio (Ayuntamiento de Paterna, 2015b, p. 2) [la cursiva es del autor de la presente tesis].

Esta cita parece mostrar la falta de credibilidad del plan de negocio creado por el Ayuntamiento, lo que habría motivado por parte de los posibles inversores la necesidad de crear sus propios análisis. De ser así, esta falta de capacidad de transmisión a través de los instrumentos intelectuales contruidos por el Ayuntamiento de Paterna habría sido la generadora de una controversia entre Ayuntamiento e inversores sobre los costes y beneficios del proyecto. De hecho, el Plan Director de la Zona Franca, que habría estado destinado a ejercer de intermediario entre diferentes actores, aparece como mediador, como un actor propio, al producir una reacción inesperada en otros actores.

Esta falta de consistencia de la documentación creada como base técnica sobre la cual los diferentes actores deben tomar sus decisiones parece confirmarse si se toman en consideración la transcripción de las afirmaciones de la representante de una de las consultoras legales participantes en el proyecto de la Zona Franca, Broseta Abogados, en la comisión de trabajo del Ayuntamiento del 31 de julio:

[Vidal] dice que no había proyecto técnico. Por su experiencia siempre se habla de una Zona Franca en un puerto. Pero ella aportó soluciones alternativas. Aunque no hay seguridad jurídica 100%. Pero el procedimiento está muy reglado. Tras las reuniones en la Agencia Tributaria parece que se quiere por parte de ellos que se vuelva a empezar con un nuevo número de expediente; por ello ella plantea subsanar[lo]. Reitera que no había proyecto técnico.

[Participante en la comisión] pregunta si el Plan Director se ajusta a los terrenos.

[Vidal] dice que el Plan Director entra poco en el detalle, cree que no. Dice que tendría que haber un proyecto técnico (Ayuntamiento de Paterna, 2015c, pp. 6-7).

Así, el *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna* aparece como el documento técnico más elaborado por parte del Ayuntamiento de Paterna para el desarrollo de Zona Franca. Sin embargo, este parece no haber cumplido con un cometido que le permitiera, si no posicionar a favor a los actores implicados, sí, por lo menos, evitar el surgimiento de controversias o las necesidades de realizar nuevos «planes de negocios» por parte de los actores implicados, más teniendo en cuenta que es a partir de este documento sobre el que se elaboran las condiciones contractuales que debían regir el proceso de selección competitiva y los compromisos económicos del futuro gestor de la Zona Franca. Desde este punto de vista, el Plan Director y sus cálculos económicos, recogidos en las condiciones contractuales del proceso de selección competitiva actual, habrían actuado como generadores de incertidumbre en los actores sobre los que se pretendía actuar.

Para la comprensión de cómo el Plan Director de la Zona Franca y los documentos contractuales de la oferta de concesión han pasado a generar incertidumbre y controversia, es decir, cómo unos instrumentos intelectuales de carácter material destinados a ejercer de intermediarios transmitiendo un cosmograma acaban actuando como mediadores, y, por tanto, provocando acciones inesperadas en otros actores, cabe analizar el contenido de este documento y de los documentos contractuales relacionados. En el Plan Director, el análisis y la determinación de las variables económicas a partir de los se evalúa la viabilidad y rentabilidad económica del proyecto ocupan seis páginas. En ellas se exponen las condiciones básicas de contratación y de concesión, las superficies edificadas según unas hipótesis de distribución de usos del suelo y de edificación, los costes de urbanización y construcción, las tarifas de alquiler de los espacios y, a partir de estas variables, se obtienen tres tablas que determinan, para un horizonte temporal, las inversiones necesarias, los gastos y los ingresos previstos. Se considera también como hipótesis un ritmo paulatino de construcción y ocupación de la edificación en el periodo de tiempo comprendido entre 2014 y 2024. Todo ello permite, finalmente, determinar una tasa interna de retorno para estos primeros diez años de la concesión que se establece en el 15,7%.

La forma exponer el conjunto de variables y cálculos en el documento se lleva a cabo sin exponer el proceso por el cual se llega a su determinación ni las fuentes utilizadas para su estimación, asignándosele, así, a la consultora un papel de centro de producción de un conocimiento técnico que queda fuera del proceso de discusión o controversia. Por tanto, los costes, ritmos de ocupación, de construcción y las tarifas se exponen sin posibilidad de comprender el proceso que ha llevado a su determinación.

Este proceso de «cajanegrización»²⁰ de las variables que explican la viabilidad del proyecto y las condiciones contractuales de la oferta de concesión favorecen el cuestionamiento del proceso por el que estas se han obtenido por parte de los distintos actores invitados a participar en el proceso de adjudicación de dicha oferta. Se puede considerar que una inversión de más de 280 millones de euros y un contrato que obliga al pago de un canon, así como a la gestión de un espacio logístico por un plazo de setenta años, ha de requerir un mayor análisis y consideración por parte de los posibles operadores. Este proceso inverso, el del cuestionamiento de las hipótesis del Ayuntamiento de Paterna, no puede desligarse de la inserción del proyecto en una nueva red, en la que este se transforma en un producto de financiero para grupos de inversión que requieren un conocimiento para determinar sus inversiones, el cual se sustenta en redes globales de conocimiento. Se inserta, así, el proyecto de la Zona Franca de Paterna, y de manera más concreta los documentos que rigen su oferta, en una nueva red global conformada por grupos heterogéneos formados por los distintos actores que participan en las decisiones y acciones relativas a la inversión privada en infraestructuras públicas. En este sentido, permítase afirmar que los documentos de la oferta para el inversor de la Zona Franca de Paterna, al insertarse como producto de inversión, son analizados y, por tanto, es cuestionado el cosmograma del Ayuntamiento de Paterna. De esta forma, se generan controversias por parte de los distintos inversores en el momento en que el proyecto se evalúa a partir de la posición que este ocupa dentro de la *geografía de la tasa interna de retorno* propia de cada inversor. Dicha *geografía* se configura con el fin de realizar, maximizar y diversificar sus inversiones en infraestructuras públicas.

²⁰ Según afirma Latour en *La esperanza de Pandora: Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, «Esta es una expresión tomada de la sociología de la ciencia que se refiere al modo en que el trabajo científico y técnico aparece visible como consecuencia de su propio éxito. Cuando una máquina funciona eficazmente, cuando se deja sentado un hecho cualquiera, basta con fijarse únicamente en los datos de entrada y los de salida, es decir, no hace falta fijarse en la complejidad interna del aparato o del hecho. Por tanto, y paradójicamente, cuanto más se agrandan y difunden los sectores de la ciencia y de la tecnología que alcanzan el éxito, tanto más opacos y oscuros se vuelven» (Latour, 2001, p. 362).

La contraposición de cálculos y de hipótesis que se genera en el proceso de concesión de la oferta a un actor inversor, así como la inserción del proyecto en las redes de inversión globales y su relación con otros productos y espacios de inversión, quedan recogidas en uno en los correos electrónicos dirigido a la alcaldía de Paterna por una de las empresas intermediarias utilizadas para difundir el proyecto entre los inversores de China. En este documento, además de reclamar los documentos en inglés y chino, se hace hincapié en la necesidad de preparar una reunión en la que será necesario ir más allá de los detalles iniciales presentados:

While looking at what I have in hand, I realized that all the bidding documentation you sent to me is in Spanish. Does it exist in English and Chinese? Could I have it in English? If they confirm interest, we need to organize a formal presentation to them as they are very savvy and professional investors. Their investment process is more streamlined than BCG as they are a Private Group with a lot of overseas investment experience (Ayuntamiento de Paterna, 2014c).

Pero si parece que el cuestionamiento del diseño de la Zona Franca del Ayuntamiento de Paterna como producto financiero podría considerarse como causa última del fracaso del procedimiento de concesión de su construcción y operación, no es menos cierto que, en el momento de iniciar este procedimiento, existen otras incertidumbres sobre el proyecto que no harían más que reforzar las controversias ya abiertas. La falta de una autorización por parte del Ministerio de Hacienda para su constitución, o la ausencia de unos apoyos de otras instituciones, aparecerían entre ellos. En este sentido, si el Ayuntamiento de Paterna sí que ha sido capaz de construir una red translocal de actores que ha de permitirle actuar en unos ámbitos espaciales mucho más amplios que los de la política municipal estricta, y como tal configurándose como un actor global, sus acciones no dejan de depender de una estructura administrativa que, cuando no limita y condiciona explícitamente las posibilidades de acción de las administraciones locales, sí que las influye o condiciona. Se está haciendo referencia a que la autorización de la Zona Franca depende de una decisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Como ya se ha indicado, esta autorización se constituye como condición *sine qua non* para el desarrollo del proyecto. En este sentido, el Ayuntamiento de Paterna, con el diseño de la Zona Franca como un proyecto basado en la concesión de su construcción y operación, parece haberse situado en una tesitura irresoluble. Si el posible operador privado requiere unas garantías que despejen incertidumbres como la existencia de una autorización para la concesión, la Administración pública del Estado exige la identificación de un inversor para conceder la autorización. Tal y como lo

expresa Rosa Vidal: «los inversores no acaban firmando porque no tienen la autorización. Si no tienes la autorización de que eso es una zona franca no tienes la seguridad. El inversor lo que pide es seguridad» (Vidal, 2018).

Por otro lado, cabe señalar que una actuación de carácter fiscal de la importancia de una zona franca ha de suponer una afectación económica que está llamada a traspasar, con creces, los límites estrictos del municipio donde se instale. Sorprende, así, que el proyecto no cuente con una participación de las administraciones públicas superiores, especialmente de aquellas que han de autorizar su desarrollo desde un punto de vista urbanístico. Ni el Gobierno de España ni la Generalitat Valenciana aparecen, de manera explícita o implícita, en el proyecto. Según el propio alcalde, no existió dicho apoyo, la falta del cual es considerada por él como el principal motivo del fracaso del proyecto de la Zona Franca: «Otra cosa fue la iniciativa política, que no la hubo [...] autonómica y estatal. Muy leve» (Agustí, 2018). Para Rosa Vidal, ese apoyo resulta imprescindible para una figura que ella considera de una gran complejidad y que «requiere un apoyo muy muy político, no solo técnico; requiere que desde arriba haya [...] como [...] apostar completamente por la figura» (Vidal, 2018).

Este hecho conduce a una paradoja en los procesos de construcción de las topologías de poder por parte de la Administración Local. Si bien es cierto que distintos actores pueden actuar e interrelacionarse independientemente de las distancias topográficas y de las estructuras administrativas escalares, como es el caso de la red constituida por el Ayuntamiento de Paterna, el ejercicio de poder a través de ellas no puede desligarse de estas estructuras existentes. De una manera explícita, como ya se ha evidenciado, el desarrollo de la Zona Franca depende de una decisión de una administración superior y hubiera requerido, también, la autorización del desarrollo urbanístico del proyecto, la cual depende de la Generalitat Valenciana. La no integración o, cuando menos, la no asignación de un papel de transmisor, en el sentido asignado por Latour, de las administraciones local y autonómica en la red constituida por el Ayuntamiento de Paterna hace que su despliegue de la capacidad de actuar en la distancia y de influenciar en la acción de otros actores esté fuertemente limitada. Es más, el *no estar* de la Administración autonómica, su *no presencia*, no deja de actuar como un mediador —en este caso, un deformador— de la voluntad del Ayuntamiento de Paterna.

3.3.2. Controversias públicas sobre la Zona Franca. El cuestionamiento del modelo urbano y su legitimidad ante nuevos actores

La articulación de controversias en torno al proyecto de la Zona Franca de Paterna no se va a limitar al cuestionamiento del proyecto por una parte de los actores incluidos en la red de poder constituida por el Ayuntamiento de Paterna, sino que también va a producirse de manera pública, a partir de acciones y prácticas desarrolladas por actores contrarios al proyecto y que no habían sido incluidos en la topología de poder construida por el consorcio. Estas controversias cuestionarán el proyecto desde distintos puntos de vista: sus efectos económicos sobre el territorio, el modelo urbanístico en el que se apoya, la legitimidad de los actores que lo impulsan e, incluso, la propia legalidad de las acciones llevadas a cabo para su desarrollo. Este cuestionamiento y debate sobre el proyecto de la Zona Franca se transforman en una controversia pública desde el momento que se insertan dentro de una polémica ya existente en la Comunitat Valenciana desde años antes sobre las bases, los modelos, el procedimiento, la legalidad y los resultados de las prácticas que habían inspirado la política urbanística. Dicho de otro modo, la oposición al proyecto de la Zona Franca, los debates y la contraposición de cosmogramas que se generan en torno a este no dejan de ser una trasposición al municipio de Paterna de una controversia sobre los procesos de transformación territorial en la Comunitat Valenciana. Así, en torno al proyecto de la Zona Franca del Ayuntamiento de Paterna se articula un debate que cuestiona tanto los conocimientos técnicos producidos para su justificación como la propia legitimidad de los impulsores de estos conocimientos y de los actores participantes en él.

La oposición y el cuestionamiento del proyecto de la Zona Franca de Paterna se produce desde el ámbito estrictamente local. Los actores que los protagonizan son los representantes de los grupos políticos en el Pleno municipal (que en el momento del desarrollo del proyecto está compuesto por cuatro grupos políticos), así como por algunos medios de comunicación y activistas locales. En las elecciones de mayo de 2015, algunos de estos grupos pasan a conformar el gobierno municipal y será desde esta nueva posición que cancelen definitivamente el proyecto de la Zona Franca. Por tanto, gran parte de los trabajos de cuestionamiento del proyecto de la Zona Franca se llevan a cabo a partir de las estructuras propias que proveen los órganos de gobierno del consistorio, tales como los plenos municipales, pero también a partir de comisiones de trabajo cuando estos grupos opositores al proyecto accedan al gobierno municipal. Por otro lado, se recurre también a los medios de participación y opinión política más

generales y no pertenecientes a la estructura del gobierno municipal: la comunicación a través de los medios periodísticos, manifestaciones y reuniones de carácter político y, llegado el caso, el recurso a los tribunales. Todo ello tendrá como resultado un conjunto de prácticas discursivas y representacionales que entrarán en conflicto, en controversia abierta, con los expuestos y sostenidos por el Ayuntamiento de Paterna para el desarrollo de la Zona Franca. Pero, al mismo tiempo, parte de estos argumentos, prácticas y cosmogramas alternativos, a pesar del carácter local de los actores y sus acciones, se insertan en una controversia más amplia sustentada por una red de actores y de generadores de conocimiento que cuestiona, desde años antes, el modelo urbano desarrollado en la Comunitat Valenciana.

Un primer frente del cuestionamiento por parte de los grupos de actores municipales se centra en los efectos económicos que ha de suponer el desarrollo de la Zona Franca de Paterna. El cosmograma del Ayuntamiento de Paterna, presentado a través de prácticas discursivas o representacionales, es cuestionado por otro conjunto de prácticas. Estas prácticas no entran a polemizar sobre el conocimiento técnico expuesto en la documentación generada en el proceso de definición del proyecto, sino que, quedándose en el mismo plano discursivo implementado por el Ayuntamiento de Paterna, se van a centrar en crear representaciones alternativas al cosmograma del Ayuntamiento.

Un ejemplo de ello puede encontrarse en el acta del Pleno municipal celebrado el 26 de junio de 2013, en la que se recoge el siguiente intercambio de palabras entre un representante de la oposición y el alcalde en torno a la capacidad de creación de empleo de la Zona Franca, y que había sido presentado por el Ayuntamiento como uno de los motivos para llevar a cabo el proyecto:

El Sr. [...] recuerda el comentario efectuado por el Sr. Alcalde diciendo que la “zona franca” iba a solucionar el problema del paro de una vez para siempre en Paterna. Acto seguido expone datos del desempleo pertenecientes a las ciudades españolas donde hay situada una zona franca, siendo los siguientes:

Barcelona 24,4% de paro, Cádiz 27% de paro, Palma de Gran Canarias 34% de paro, Santa Cruz de Tenerife 30,93% y en Vigo 27,16%.

Le pregunta al Sr. Alcalde: ¿Cómo en Paterna se va a tener sólo un 3% de paro?

El Sr. Alcalde le contesta que tendrá un informe completo al respecto (Ayuntamiento de Paterna, 2013a, p. 145).

Este intercambio de opiniones en el Pleno municipal, en junio de 2013, y, por tanto, previo a la publicación del Plan Director de la Zona Franca, ejemplifica la controversia existente y la forma en que esta se estructura. Si hasta ese momento la promoción de la Zona Franca se lleva a cabo a partir de representaciones y prácticas discursivas sobre el efecto en el empleo, las críticas al proyecto también se sitúan en el mismo terreno. La cita del alcalde al «informe completo al respecto» parece hacer referencia, sin duda, a la próxima publicación del *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna* y, por tanto, intenta desplazar la polémica a un plano técnico, en el que el Plan Director habrá de servir como conocimiento técnico autorizado.

Es esta misma línea de crítica la que se sigue en otras ocasiones, si bien mediante prácticas diferentes y en otros espacios. En el verano de 2014, ya habiendo sido presentada por el Ayuntamiento de Paterna la documentación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para obtener la autorización de la constitución de la Zona Franca, se desarrollan un conjunto de charlas en los municipios próximos por parte de los grupos políticos de la oposición con el fin de exponer los supuestos efectos negativos que tendrá la Zona Franca en la estructura comercial e industrial de Paterna y su área de influencia. Así, el 24 de julio de 2014 se convoca una asamblea abierta en el municipio de Paterna por parte uno de los partidos políticos de la oposición en la que se pretende mostrar el efecto negativo del proyecto de la Zona Franca, junto con el de otros proyectos. En la convocatoria se expone:

[...] que ambos proyectos tendrán un impacto muy negativo en toda la zona, no sólo en Paterna, sino en todas las comarcas de alrededor, por lo que es necesario que todas las entidades sociales, vecinales, culturales, así como el pequeño y mediano comercio conozca la realidad de dichos proyectos que se están llevando a cabo a espaldas de la ciudadanía, sin pedirle opinión y sin informarle sobre los supuestos beneficios y sobre sus grandes peligros (*Paterna al día*, 2014b).

El proyecto también es cuestionado desde su factibilidad y capacidad de atracción de actividad económica e inversión con origen en la República Popular China y, por tanto, desde su posibilidad de insertar el espacio del municipio de Paterna en los flujos globales de mercancías y capitales, uno de los elementos básicos del cosmograma mantenido por el Ayuntamiento de Paterna. Ello es puesto de manifiesto en la consulta

que, desde la oposición, se realiza a la Embajada de la República Popular China sobre el proyecto. Esta responde a la consulta indicando su desconocimiento de la iniciativa y la viabilidad de esta. La información publicada constituye, en sí misma, un cuestionamiento casi absoluto del cosmograma planteado por el Ayuntamiento de Paterna:

[...] que en el pasado, cuando se han presentado proyectos de gran envergadura por parte de otros ayuntamientos de otras ciudades de España, los respectivos alcaldes se han puesto en contacto con la Oficina Económica y Comercial de la Embajada China, aunque no ha sido así en este caso. Ni [el alcalde] ni el Ayuntamiento de Paterna han tratado con dicha oficina ni se han puesto en contacto con esta.

Además, según señala el portavoz de EU, "la embajada nos trasladó que proyectos de gran envergadura de carácter estratégico de estas características suelen tardar más de 8 años en ponerse en marcha, y que [en] numerosas ocasiones suele utilizarse la marca de "China" para plantear proyectos y hacer negocios debido a la importancia de la economía china en el mundo, que pueden traducirse en falsas expectativas que perjudican a todos.

Los principales interesados en impulsar este tipo de proyectos suelen ser: alcaldes que intentan "vender" su pueblo, empresas consultoras interesadas en obtener información de los proyectos, y empresarios de una y otra parte con motivaciones de hacer negocios. En este sentido, nuestra impresión es que en el caso de la Zona Franca de Paterna pueden existir intereses al margen de la propia Zona Franca que no son públicos.

En definitiva: la Embajada China no tiene conocimiento del proyecto de Zona Franca en Paterna, y una vez conocido el proyecto las primeras impresiones es que es un proyecto poco viable y poco pragmático, y además no está en consonancia con la estrategia económica de China en todo el mundo (*Paterna al día*, 2013).

Cabe señalar, además, cómo la propia función del espacio destinado a la implantación de la Zona Franca es cuestionada, en esta ocasión por grupos ciudadanos. En contraposición a la consideración de este espacio concreto dentro del espacio global de los flujos de mercancías, así como su condición de soporte de un producto financiero, desde la plataforma Salvem la Mola se ofrece una visión alternativa:

Nosaltres el que vam intentar es començar a intentar en eixe moment a donar-li eixe valor, que la gent coneguera eixa zona, que era un antic camp de tir militar; la gent de Paterna de tota la vida ho coneixia, però la gent que havia vingut —a lo millor més nova—

a Paterna no el coneixia. El interès que nosaltres tenim és que la gent coneguera aquella zona i que conega el valor que li cal rescatar, aleshores vam fer moltes jornades de rutes per la Mola, esmorzars, berenars de Pàsqua per exemple, vam fer prou xerrades, més tècniques i demés sobre el tema i atacant el projecte en sí, i vam fer diverses concentracions a l'Ajuntament (Martí, 2018).

Pero la parte más sustantiva de las críticas al proyecto de la Zona Franca se produce cuando se pone en duda el modelo de política de transformación territorial que lo sustenta a partir de una controversia que cuestiona, de manera muy especial, la legitimidad e incluso la legalidad de los procedimientos a través de los cuales se produce. Por lo menos desde la mitad de la década anterior al inicio del proyecto, existe en la Comunitat Valenciana un debate sobre la legitimidad y la legalidad de los procesos que rigen la política urbanística. En el momento en el que se plantea el proyecto de la Zona Franca, esta controversia sobre las formas en que se ha desarrollado la política urbanística en los últimos años adquiere una relevancia pública, no solo como consecuencia del evidente fracaso de un modelo económico basado en la construcción, sino también del aumento de casos corrupción o de prácticas ilegales que aparecen vinculadas a la actividad urbanística. Dicha controversia va a tener su traducción, en el caso del proyecto de la Zona Franca, en algunas prácticas discursivas por parte de los grupos de la oposición. Pero, sobre todo, en unas prácticas que llevarán a poner en entredicho la legitimidad y la legalidad del proyecto y que, finalmente, servirán para cancelarlo una vez que los grupos opuestos al proyecto de la Zona Franca accedan al gobierno municipal.

Desde un plano meramente discursivo, se crea una relación entre el proyecto de la Zona Franca de Paterna y un modelo urbano que es cuestionado en el momento de la crisis. En el Pleno del Ayuntamiento de 26 de junio de 2013 se expone, en una moción por parte de uno de los grupos de la oposición relativa a un «modelo urbanístico sostenible», lo siguiente:

Al juny del 2012, l'Ajuntament de Paterna va aprovar una moció on l'Ajuntament es va comprometre [a] "no requalificar més sòl industrial ni a impulsar la creació de nous polígons industrials al nostre terme, sinó en centrar els esforços en millorar els polígons industrials ja existents per a fer-los més atractius per a les inversions externes front als polígons d'altres municipis". Contràriament a aquest acord, el govern del Partido Popular de l'Ajuntament de Paterna ha "impulsat" la creació de nous polígons. Primer en l'impuls de l'ATE Puerto Mediterráneo i després en reiterats viatges a Xina per dur a terme el Projecte de Zona Franca. Ambdós projectes suposen la requalificació de més de 2

milions de metres quadrats, deixant baix del formigó a la Partida del Rabosar, la Mola i la Lloma. L'impuls d'ambdós projectes suposen, per tant, l'incompliment de l'acord plenari.

A més, el model proposat com "estratègic" pel consell del Partido Popular xoca frontalment amb un model urbanístic sostenible. Maximitza els problemes ja existents amb un model de poble polinuclear, amb una gran dispersió de barris, que encareix els serveis municipals i que genera una major "empremta ecològica" per una major necessitat de transports, i les conseqüents emissions i sorolls.

A més ens torna a un model econòmic encetat anys enrere i que és la principal causa de la crisi que estem patint actualment. La creació d'ocupació com argument però basat únicament al sector serveis i a la construcció, com ja s'ha pogut comprovar, no és un model sostenible és una ocupació volàtil. És un model antagònic a la creació d'ocupació basa[da] en economies locals, producció en proximitat, al comerç local i a l'economia productiva i sostenible (Ayuntamiento de Paterna, 2013a).

Más allá de esta exposición discursiva, otras acciones sitúan de manera más directa el proyecto de la Zona Franca dentro de la controversia sobre el modelo urbanístico y la legitimidad del mismo. Sin duda, la de mayor importancia es la presentación de un escrito ante la Fiscalía Provincial de Valencia en noviembre de 2013 en el que se cuestiona la legalidad de los trámites y actuaciones. En concreto, se plantea la legalidad de las actuaciones relativas al desarrollo y la promoción del proyecto de la Zona Franca debido a:

- El recurso a la declaración de urgencia para la aprobación de la Encomienda de Servicios "Marketing Global" a la empresa Municipal GESPA a través de la cual se habrían de canalizar las acciones relativas a la Zona Franca, lo cual habría limitado la capacidad de fiscalización al acelerar y eliminar algunos de los trámites requeridos para su aprobación, asimilando erróneamente a la declaración de emergencia.
- La inclusión de partidas de gasto por la promoción de la Zona Franca, que incluyen acciones en China y Turquía, dentro de la encomienda de servicios "Marketing Global", la cual excede las atribuciones de la empresa pública GESPA cuyas actividades se limitan al interior del municipio de Paterna.
- La advertencia por parte de los habilitados nacionales de la incorrección de la subcontratación [de] servicios a través de GESPA relativos a la Zona Franca y menoscabando la capacidad de control del cumplimiento de estos servicios por parte del Ayuntamiento.

- Y por último la subcontratación de trabajos por parte de GESPA cuya propiedad recae en empleados públicos de la misma, contraviniendo así la ley de incompatibilidades de los empleados del sector público (Compromís, 2013).

La presentación de este escrito ante la Fiscalía Provincial tiene como consecuencia la imputación del Alcalde y cinco concejales en julio de 2014²¹, una vez presentada la documentación para la autorización de la Zona Franca y días previos a la dimisión del alcalde por su imputación en otro supuesto caso de corrupción. Pero, sobre todo, esta demanda tiene como consecuencia, independientemente de su archivo en abril de 2015, la inserción de los debates en torno a al proyecto Zona Franca en el mismo marco del debate que, sobre la legitimidad y la legalidad de muchas actuaciones urbanísticas, se produce en la Comunitat Valenciana desde años atrás.

Si este escrito supone claramente un cuestionamiento de la legalidad del proyecto, otras acciones cuestionan la legitimidad del proyecto al situar a este dentro de prácticas desarrolladas en el urbanismo valenciano en las que se ha beneficiado a empresas privadas propietarias de suelo o constructoras. En este sentido, la oposición al proyecto hace público que el desarrollo de la Zona Franca habrá de beneficiar a grandes grupos inmobiliarios propietarios de los terrenos a partir de su recualificación de espacio rústico a suelo urbanizable, lo que entronca con el proyecto de la Zona Franca:

El portavoz municipal [...] señala que, “pese a hacerlo casi a escondidas, sin saberlo ni siquiera el Oficial Mayor ni el Interventor, en una Junta de Gobierno Local (JGL) como punto fuera del orden del día, ya sabemos a quién le tocará el gordo del ‘pelotazo’ urbanístico del PP con la Zona Franca de Paterna. Se trata de las grandes constructoras Parques Empresariales, de Onofre Miguel; y Guadalmedina y Destro, ambas del Grupo Ballester, todas ellas parte firmante en la propuesta de convenio aprobada en la JGL del pasado 31 de enero y que pronto recibirán, si no la tienen ya”.

[...]

Tal y como dice el convenio que quiere hacer [el alcalde], una vez tenga la supuesta autorización de la Zona Franca se negociará con estas constructoras la fórmula de adquisición de estos terrenos, pudiendo optar por el camino de la expropiación. Lo cual significa que con los actuales precios estaríamos hablando de unos nueve millones de euros de beneficio a repartir entre las tres empresas mencionadas (*Paterna al día*, 2014b)

²¹ La demanda, presentada en noviembre de 2013, fue archivada en abril de 2015.

En mayo de 2015 se producen unas elecciones municipales y autonómicas que suponen un cambio de orientación política tanto en el gobierno autonómico como en múltiples ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, entre ellos, Paterna. El dominio del Partido Popular que había gobernado la Comunitat Valenciana desde 1995 y gran parte de los grandes ayuntamientos toca a su fin. En el municipio de Paterna, el resultado de las elecciones permite la composición de un nuevo gobierno municipal en el que están representados algunos de los partidos políticos opuestos al proyecto de la Zona Franca. En consecuencia, en los meses inmediatos a la formación del nuevo gobierno municipal y ante su inequívoco posicionamiento al respecto, se ponen en marcha unas prácticas que habrán de significar la cancelación definitiva del proyecto. En concreto, se trata de la constitución de una comisión de trabajo sobre el proyecto de la Zona Franca que se desarrolla entre el 17 de julio y el 20 de agosto de 2015. Esta comisión se desarrolla en cinco sesiones en las que un amplio conjunto de actores participantes en la elaboración y el desarrollo del proyecto son entrevistados por los representantes políticos, redactándose al final unas conclusiones en las que se solicita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el cierre definitivo del expediente de la Zona Franca de Paterna.

El desarrollo de esta comisión de trabajo puede interpretarse como una acción destinada a establecer y a hacer público el cuestionamiento del proyecto de la Zona Franca de Paterna y su plena inserción en las controversias sobre el modelo de política urbanística desarrollado en los años anteriores en la Comunitat Valenciana. Ello se va a realizar a través de tres acciones.

En primer lugar, se formulará todo un conjunto de preguntas a las distintas personas que intervienen en el proyecto en las que se pretende demostrar la inexistencia de un operador privado, la existencia de gastos no justificados o la falta de una documentación técnica que avale el proyecto. Algunas de las preguntas son las siguientes:

[...] pregunta si alguien tenía experiencia en la gestión de zonas francas.

[...] pregunta si [...] hay informes de viabilidad.

[...] por la autorización del Ministerio de Hacienda.

[...] pregunta por quién es responsable de la web que informa como si ya existiera la Zona Franca.

[...] pregunta quién pagó el viaje a China.

[...] pregunta sobre si había visto un proyecto (Ayuntamiento de Paterna, 2015e).

La segunda acción importante es la redacción de las conclusiones de la comisión de trabajo, en las que se concretan las cuestiones polémicas del proyecto y, a partir de ellas, se solicita su paralización. Estas conclusiones permiten estructurar las polémicas surgidas en el proyecto, de forma que se establece una relación con las controversias existentes en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Así, si existen un conjunto de polémicas exclusivas del proyecto de la Zona Franca, tales como la falta de un proyecto técnico, su inviabilidad y «virtualidad» o el efecto negativo que ha podido suponer para la implantación de otras empresas, otras se insertan claramente en las controversias en torno a la corrupción en la práctica urbanística o la ilegitimidad del proyecto y los costes que ha supuesto. La primera conclusión expone:

El anterior equipo de gobierno [...] derrochó la elevada cantidad de 420.000 euros de dinero público en “misiones comerciales” inexplicables a China, Turquía y en traducciones de 2.800 euros (Ayuntamiento de Paterna, 2015f).

En esta misma línea, se expone en las conclusiones la posibilidad de pedir, además de responsabilidades políticas, la responsabilidad patrimonial por los gastos ocasionados. Por último, cabe señalar que a las conclusiones se incorporan las aportaciones de uno de los grupos políticos en las que claramente se vuelve a incidir sobre la posible ilegalidad y el carácter ilícito de ciertas acciones:

Debe iniciarse la vía jurídica por parte del Ayuntamiento respecto a las posibles responsabilidades penales por las facturas de la Zona Franca, incluyendo el pago de una factura por el Proyecto Paterna 2015 “PLAN CIUDAD OBJETIVO 2015” a la empresa de la que era administradora [...], que al mismo tiempo era Directora de Marketing de GESPA. Debe ponerse en manos de la fiscalía esta cuestión.

[...]

Los principales beneficiados del proyecto de Zona Franca parecen haber sido las empresas que han recibido pagos al respecto, y que han accedido a información y contactos a través de documentación y viajes, durante todo este tiempo (Ayuntamiento de Paterna, 2015f).

En tercer y último lugar, la forma de publicitar los trabajos de la comisión sobre la Zona Franca de Paterna aparece como la actividad clave en el proceso de insertar el proyecto dentro de las controversias ya existentes en la Comunitat Valenciana. Tanto las actas como las conclusiones de la comisión de trabajo de la Zona Franca se publican en la página web del Ayuntamiento de Paterna, dedicándosele un URL específico, y son todavía consultables parcialmente en el momento de la redacción final de la presente tesis doctoral. Pero, además de las actas y conclusiones, se adjuntan tres documentos en PDF en los que se incluyen todas las facturas relativas a los trabajos desarrollados en torno a la Zona Franca de Paterna. No es menos importante, sin embargo, la manera en que se realiza la publicitación en la sección de noticias del propio Ayuntamiento de Paterna de la información sobre la comisión de trabajo, la cual acaba de dar un sentido a toda la información publicada y se lleva a cabo de tal forma que se destaca el supuesto carácter ilícito, que no ilegal, de los gastos en que se ha incurrido.

El Alcalde de Paterna, [...], ha defendido que el municipio “tiene que cerrar la vergüenza de una Zona Franca que ha dilapidado más de 420.000 euros de dinero público”. Y ha anunciado que el próximo 20 de agosto “la Comisión de Investigación, creada a propuesta del Ejecutivo local, volverá a reunirse para dar carpetazo a este proyecto ruinoso que sólo ha traído gastos y derroche”.

De esta forma se ha pronunciado para valorar el contenido de las 105 facturas que el Ayuntamiento de Paterna ha colgado en la página web municipal www.paterna.es y en las que existen gastos tan diversos como 1.474,46 por el trabajo de un modelo, 948,64 euros en vestuario, o 100,44 euros en la compra de una bandera de la República Popular China.

El primer edil ha criticado “el bochorno de saber que se gastaron casi 1.500 euros en un modelo, o más de 9.000 euros en una traducción al chino y al inglés”. Unos gastos “a todas luces desmesurados y fuera del precio habitual de mercado”, ha denunciado el Alcalde (Ayuntamiento de Paterna, 2015h).

Conclusiones

La presente tesis doctoral pretende ser una aproximación, desde la geografía relacional, a los procesos de transformación urbana acontecidos en la Comunitat Valenciana a partir de la crisis de 2008 tomando como ejemplo el proyecto de una zona franca en el municipio de Paterna. Esta aproximación se inicia con la exposición, en la primera parte de la presente tesis, de las bases teóricas sobre las que se sustenta. En la segunda parte, se presenta el contexto de crisis económica en la Comunitat Valenciana en el que se enmarca el proyecto. En la tercera y última parte, se ha efectuado un análisis concreto del proyecto de la Zona Franca de Paterna partiendo de distintas consideraciones teóricas derivadas de la geografía relacional. Este análisis se lleva a cabo a partir de la consideración del cosmograma desarrollado por el Ayuntamiento de Paterna en relación con el proyecto de la Zona Franca, de la red de actores y de poder constituida y, por último, de la generación de controversias en torno al proyecto.

El intento por parte del Ayuntamiento de Paterna de desarrollar una zona franca en el espacio de su municipio integró un amplio conjunto de prácticas o trabajos impulsados por el propio Ayuntamiento, los cuales tuvieron como uno de sus objetivos más destacados obtener la autorización para la propia constitución de la Zona Franca. Esta autorización se erigió como requisito esencial para el desarrollo de la Zona Franca de Paterna y debía ser concedida por el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Cabe señalar que a diversidad de los trabajos llevados a cabo por el Ayuntamiento de Paterna fue muy amplia y, consecuentemente, supuso la implicación de un número considerable de actores. Esta multiplicidad de actores se debía, en gran parte, al modelo de gestión propuesto, que implicaba la inserción en el proyecto de un inversor y operador privado. La determinación, selección e implicación en el desarrollo de la Zona Franca de Paterna de un operador de este tipo abrió la puerta a la inserción en el proyecto de un amplio abanico de prácticas y a la integración de múltiples actores, cada uno de ellos con sus propias funciones, agendas y espacialidades. De esta forma, el proyecto acabó integrándose en espacios, redes y topologías de poder mucho más amplias de las que, *a priori*, cabría esperar en una relación entre administraciones públicas de un mismo Estado para la obtención de una autorización de una figura de carácter jurídico-fiscal.

Así, la inclusión del proyecto de la Zona Franca de Paterna en redes y espacios más amplios no se produce sin el surgimiento de negociación y conflicto; en definitiva, de controversias. La necesidad de un inversor privado no hace sino transformar el proyecto en un producto de inversión de provisión de equipamiento o infraestructura pública. El proyecto entra, así, en unas redes de actores con ámbitos de actuación globales y cuyo mayor objetivo es la maximización de la inversión realizada. Descripciones, esquemas, cálculos y previsiones efectuados por el Ayuntamiento de Paterna entran, por tanto, en relación con la de otros actores y otros productos de inversión distribuidos globalmente.

Se generan, asimismo, otro tipo de controversias, estas relacionadas con un contexto más cercano. El proyecto de la Zona Franca de Paterna no puede abstraerse de los debates y controversias existentes en la Comunitat Valenciana en el momento de su desarrollo. La crisis de 2008 supone la quiebra tanto económica como de legitimidad de un modelo urbanístico desarrollado en la Comunitat Valenciana en los años previos, pero, también, limitaciones a la actuación de la administración local mediante la implementación de unas medidas restrictivas de gasto público y que, sin duda, afectan además a la capacidad de actuación del Ayuntamiento de Paterna respecto al proyecto. Aparecen nuevas figuras urbanísticas a las que podría acogerse el desarrollo de la Zona Franca de Paterna. Pero, ante todo, se genera una crisis de legitimidad de un modelo de actuación urbanístico y de sus actores, por lo que, en muchas ocasiones, llegan a ponerse en duda la legalidad de algunas actuaciones, debido a la proliferación de casos de corrupción pública. Los grupos de oposición al proyecto no solo ponen en cuestión la racionalidad que sustenta el proyecto, sus premisas y previsiones, sino también la legitimidad del mismo, incluso algún actor llega a poner en duda la legalidad de las acciones relacionadas con el proyecto. El proyecto se inserta, así, en una serie de controversias y debates existentes en la Comunitat Valenciana desde antes de la crisis y que esta no hace más que agudizar. Serán todo este conjunto de polémicas, tanto las derivadas de su inserción en redes de extensión global como aquellas procedentes de un contexto más próximo, las que desemboquen en la cancelación final del proyecto.

En definitiva, se puede presentar el proyecto de la Zona Franca de Paterna como plenamente condicionado por la situación impuesta por la crisis. En otras palabras, no solo representa un modelo de proyecto de transformación espacial diferente al anterior, sino que, sin la crisis, este proyecto no habría sido formulado en los términos en que lo fue. Tanto la definición de los problemas que el proyecto intenta abordar como los

actores y las funciones que cada uno adopta, las limitaciones a la acción de la administración local, las figuras urbanísticas con las que se planea poder llevarlo a cabo o las propias controversias en las que se inserta no pueden explicarse si no se tienen en cuenta las consecuencias de la crisis que se inicia en 2008.

La primera de las preguntas de investigación planteadas al inicio de esta tesis hace referencia al papel de los distintos actores y, en concreto, al papel de los actores locales. Cabe señalar que el ejemplo del proyecto de la Zona Franca de Paterna pone de relevancia la gran capacidad de agencia de la administración local, en este caso representada por el Ayuntamiento del municipio. Esta administración define el proyecto como intervención política en un contexto determinado por la crisis económica. Pero no solo eso; es el artífice principal en la constitución de una amplia y variada red de actores que deben acometer un conjunto diverso de acciones específicas para posibilitar el proyecto de la Zona Franca. Esta capacidad de involucración, de enrolamiento de actores en una red, se llevará a cabo a partir de distintas prácticas. En algunos casos, como sucede con las consultoras o con los intermediarios, es evidente el carácter contractual de las relaciones. En otras ocasiones los actores, como los posibles inversores, se enrolan a partir de contactos, convenios de colaboración, remisión de documentos o visitas *in situ* que permiten insertar el proyecto de la Zona Franca dentro de las agendas de estos mismos actores, aunque solo sea temporalmente.

Así pues, se puede afirmar que el Ayuntamiento de Paterna es capaz de ejercer su influencia en espacios y actores que exceden, con mucho, su propio espacio jurisdiccional y competencial. Actúa en un espacio translocal y, lo que es más importante, es capaz de insertar su agenda en las decisiones de otros actores: consultoras, grupos de inversión o empresas industriales con ámbitos espaciales de actuación mucho más amplios que los del propio Ayuntamiento de Paterna. Se puede aseverar que el Ayuntamiento es capaz de influir en las acciones de otros agentes. Este es claramente el caso de las consultoras y los intermediarios, que aparecen, en este caso, como transmisores del propio cosmograma del Ayuntamiento de Paterna a otros agentes y que hacen posible la integración o, cuando menos, la consideración del proyecto de la Zona Franca dentro de las agendas de otros actores tales como son los grandes grupos de inversión.

El caso del proyecto de la Zona Franca hace patente la capacidad de acción translocal o global de actores que podrían denominarse locales, en este caso el Ayuntamiento de Paterna, pero, también, sus limitaciones. El Ayuntamiento de Paterna, aunque haya sido capaz de generar redes globales, de insertar sus proyectos en redes más amplias y de implicar a otros actores, no es capaz de ejercer un poder a través de las redes de forma que los distintos actores actúen conforme a sus necesidades. Prueba de ello es la falta de muestras efectivas de interés por el proceso de selección del futuro operador de la Zona Franca. Es decir, el Ayuntamiento de Paterna es capaz de insertar el proyecto de la Zona Franca en redes globales de financiación, pero no de influir en dichas redes y de controlarlas. En ellas se va a evaluar el proyecto dentro de una geografía global de la tasa de retorno, en la cual se insertan actores con una capacidad y unos recursos muy superiores a los de un ayuntamiento, como el de Paterna, en la obtención y la generación de conocimiento técnico y en la capacidad de decisión.

En definitiva, los agentes locales, en este caso el Ayuntamiento de Paterna, son capaces de ejercer, en el momento de desarrollo del proyecto, un conjunto de acciones y prácticas que permiten insertar su agenda en ámbitos translocales. Ello se produce, en parte, por la existencia de redes de consultoras e intermediarios que permiten introducir las agendas locales, como la que encuadra el proyecto de la Zona Franca de Paterna, en redes globales. Sin embargo, la capacidad de influencia y de poder en estas redes globales responde a la capacidad de negociación, de acomodo entre las distintas agendas, en las que la información y el conocimiento técnico juegan un papel clave. Y ese conocimiento e información —y su circulación y presentación— responderá, en gran medida, a la distribución de recursos entre los agentes. En definitiva, la acción de los agentes locales, en este caso la del Ayuntamiento de Paterna, no parece estar determinada por estructuras, escalas o funciones definidas previamente en un marco competencial, sino por una distribución desigual de recursos y conocimiento que permiten el ejercicio de poder en las redes de actores.

La segunda pregunta de investigación se refiere a la generación de conflictos y controversias en torno a los procesos de transformación urbana. En el contexto del presente trabajo, el término *controversia* se refiere a la oposición entre las distintas maneras de entender, definir, representar una situación como problemática y proponer una solución a esta situación. Esta comprensión, definición, representación y concreción

de una solución versarán sobre la inclusión, la exclusión y las relaciones que se establecen entre diferentes actores.

Algunas de las controversias en torno al proyecto, que podrían clasificarse como de un primer tipo, ya se han perfilado unas líneas más arriba. Hacen referencia a lo que se ha podido interpretar, a partir de la información disponible, como el cuestionamiento por parte de los inversores de los trabajos técnicos relativos a la Zona Franca de Paterna. Esto puede implicar cuestionar la factibilidad del proyecto, sus asunciones sobre la atractividad de empresas, el volumen de inversión, los beneficios generados o los procesos y técnicas de cálculo utilizados. Incluso se genera una incertidumbre sobre la propia posibilidad de obtención de la autorización para la constitución de la Zona Franca. La misma Administración estatal parece albergar dudas sobre la factibilidad del modelo de gestión propuesto. En definitiva, se produce una controversia entre el Ayuntamiento de Paterna y unos inversores en el contexto no ya de la red constituida por el propio Ayuntamiento, sino en el de unas redes globales de operadores e inversores. Una controversia, además, en la que es fácil prever un desequilibrio en la capacidad de generar y gestionar conocimiento y recursos entre una administración local y unos grupos inversores u operadores de infraestructuras internacionales inscritos, a su vez, en redes de proveedores de conocimiento más amplio.

Un segundo tipo de controversia se despliega de manera pública. Se produce entre el equipo de gobierno municipal y los grupos de oposición en el Pleno municipal. Una parte de esta controversia puede considerarse, en cierta medida, emparentada con la que ya se producía con los grupos de inversión y operadores. Se cuestiona todo el cosmograma construido en torno al proyecto: desde la definición de los problemas, pasando por la solución adoptada y las previsiones de beneficio, hasta la consideración de la existencia *real* del proyecto. Por otro lado, la legitimidad y la legalidad del proyecto se ponen también en duda: la oportunidad de las acciones llevadas a cabo en un momento de crisis, de reducción de gasto público y de recortes sociales. Incluso se llega a presentar una demanda y, aunque esta es desestimada, se vuelve a poner en entredicho, durante la comisión de trabajo realizada en verano de 2015, la legalidad de alguna de las acciones llevadas a cabo en el marco del proyecto. Por ello, se cree que no se puede entender el despliegue de estas controversias si no se hace referencia a un cuestionamiento del modelo urbano —y a las prácticas desarrolladas en torno a él— que se produce en la Comunitat Valenciana desde antes incluso de la crisis. Es decir, el

cuestionamiento de la Zona Franca de manera pública se produce cuando ciertos actores son capaces, aunque solo sea de manera discursiva, de insertar el proyecto dentro de controversias más amplias. Unas controversias que se han generado desde años atrás y que sientan sus bases, en parte, en la producción de un conocimiento técnico sobre las formas de urbanización reciente en la Comunitat Valenciana y las prácticas, muchas de ellas ligadas a la corrupción pública, asociadas a ella.

Lo que muestran los dos tipos de controversias detectadas en el caso del proyecto de la Zona Franca es la importancia, en su generación, de la producción y la difusión del conocimiento técnico. Pero también es de interés mostrar cómo la generación del conflicto o controversia no siempre se produce entre grupos predeterminados. En el caso de la controversia generada en torno al proyecto de Zona Franca como producto de inversión, el posicionamiento de los diferentes actores no responde a su ubicación previa en unas estructuras de poder o decisión, sino a su situación específica respecto al proyecto. Esta depende, a su vez, de las relaciones establecidas con el Ayuntamiento de Paterna, a la posición de cada actor en otras redes y a la capacidad de generación y obtención de conocimiento. De esta forma, sin que estos actores se constituyan, en principio, como grupos antagónicos en la forma de organizar, gestionar y transformar el espacio urbano, sí que se constituyen como grupos en conflicto en torno al proyecto concreto de la Zona Franca de Paterna.

Por otro lado, la controversia entre grupos políticos parecería responder a una oposición entre los grupos sociales que los partidos representan. Desde esta perspectiva, el cuestionamiento de la utilización de recursos, entre la promoción de la actividad económica privada y la provisión de recursos sociales, se vincularía a dicha oposición. Sin embargo, la controversia parecería ir más allá de las posiciones e ideologías de estos grupos. Se cuestiona el proyecto técnicamente, pero también desde el punto de vista de su legitimidad, cuando no de su legalidad, sobre todo en el momento en que se inserta en las controversias más amplias que existen en la Comunitat Valenciana sobre un modelo urbano y unas prácticas urbanísticas.

En definitiva, el caso de la Zona Franca de Paterna mostraría, por un lado, que las controversias acerca de los proyectos urbanos se estructuran en torno al cuestionamiento técnico y de legitimidad de las propuestas de transformación urbana,

en las que es de gran importancia la generación y difusión de conocimiento. Por otro lado, este componente técnico y de legitimidad de las controversias implica que los grupos que las protagonizan no se encuentran predeterminados, sino que se generan y estructuran a medida que se desarrolla la producción de conocimiento y se crean las relaciones entre los actores.

Si las dos primeras preguntas que suscitan la presente investigación hacen referencia al proyecto de la Zona Franca, la tercera pregunta de investigación remite a la capacidad y las limitaciones del enfoque teórico adoptado para el estudio propuesto. Tal y como se ha explicado a lo largo de la tesis, se ha querido adoptar una aproximación al estudio del proyecto de la Zona Franca de Paterna desde la perspectiva de la geografía relacional. Ello ha sido así ya que se ha intentado huir de otras aproximaciones en la que actores y espacios parecen estar dotados de unas capacidades y limitaciones de antemano. En un proceso de cambio y transformación como en el que se inserta el proyecto de la Zona Franca, se ha creído más adecuado la aplicación de una metodología que favoreciera la emergencia de nuevas agencias y relaciones y que prestara una mayor atención a la contingencia que a la estructura.

El análisis del proyecto de la Zona Franca se ha llevado a cabo a partir de tres conceptos analíticos que pueden inscribirse dentro del marco teórico de la geografía relacional: cosmograma, red y controversia. Estos remiten, sin duda, al repertorio de Bruno Latour. Si los conceptos de cosmograma y controversia han sido desarrollados en los estudios urbanos por Ignacio Farías, los conceptos de red y de relaciones de poder utilizados en el análisis de la Zona Franca de Paterna responden a las aportaciones de múltiples autores, entre los que cabría destacar a Doreen Massey y John Allen.

No obstante, este enfoque desde la geografía relacional va más allá de la utilización de esos conceptos analíticos. Significa una aproximación a los actores y a sus prácticas y discursos sin la definición de una estructura espacial o escalar que predeterminara sus capacidades y ámbitos espaciales de actuación. Para ello, se ha intentado recoger sus propias valoraciones sobre su posicionamiento, acciones o capacidades. Las entrevistas realizadas en la presente tesis han seguido esta línea, pero también gran parte de la información existente sobre el proceso de tramitación de la autorización de la Zona Franca se pueden insertar en este abordaje. Sin embargo, tan importante como

la forma de obtener la información sobre actores y relaciones ha sido la interpretación o explicación que se ha realizado de ella. Se ha intentado explicar la evolución del proyecto de la Zona Franca de Paterna sin el recurso a estructuras o conceptos teóricos previos. Así, se han trazado explicaciones —sobre actores, relaciones, poderes y espacios— que han permitido la aparición y la emergencia de la especificidad de los procesos que ocurren en torno al proyecto de Zona Franca.

Esta visión desde la geografía relacional ha mostrado que las relaciones entre los distintos actores enrolados en el proyecto —concretamente, entre una administración local con un grupo inversor, con una consultora o con grupos de generación de conocimiento— no se produce sino a través prácticas y situaciones concretas, abiertas a la negociación y el conflicto. Lejos de cumplir cada actor unas funciones determinadas en el proceso de creación o transformación del espacio, estas funciones y relaciones entre actores varían, se negocian y se transforman a lo largo del tiempo.

Se ha podido comprobar, por ejemplo, cómo la difusión de modelos o estándares y la función de diferentes actores en este proceso es inversa a la propuesta por la economía política. La administración local los crea y es a través de consultorías e intermediarios que se difunden estos modelos y estándares. También se ha mostrado, tal y como se explicaba anteriormente, en la respuesta a la primera pregunta de investigación, cómo la capacidad de agencia y de poder no parece estar determinada por unas estructuras escalares. Estas parecerían deberse, más bien, a la capacidad de generar y difundir conocimiento, de insertarse en diferentes redes con diferentes patrones espaciales, ya sean las redes relativas a la geografía global de la tasa de retorno o a las del conflicto urbanístico existente en la Comunitat Valenciana.

Asimismo, resulta también necesario, en estas conclusiones, hacer referencia a algunas de las limitaciones de la presente investigación, que tienen que ver, en esencia, con las metodologías propuestas. Por un lado, es indudable el gran valor de la documentación facilitada por el Ayuntamiento de Paterna, que en gran medida ha permitido la reconstrucción de relaciones entre los distintos actores del proyecto. Dicha reconstrucción habría resultado imposible con una información que se hubiera limitado a documentos puramente administrativos, técnicos o de promoción. Las tres entrevistas realizadas han permitido contrastar las opiniones de agentes implicados en el ámbito inmediato de la gestación del proyecto: el propio alcalde del consistorio, un miembro de

la oposición en el Ayuntamiento y una de las consultoras implicadas en el desarrollo del proyecto. Sin embargo, en otros ámbitos no ha sido posible rastrear las acciones de determinados actores. Especialmente se hace notar una ausencia de capacidad de investigación en ámbitos más alejados del propio Ayuntamiento, y que a lo largo de la tesis se han considerado esenciales para el desarrollo del proyecto de la Zona Franca. La falta de una aproximación a información procedente de las administraciones superiores —pero, sobre todo, de los actores ligados a las redes de financiación de infraestructuras— obligan a recurrir a interpretaciones a partir de pocas evidencias y de estructuras explicativas definidas por otros autores, aunque estas no dejen de surgir de la geografía relacional. En tal caso no son los actores los informantes, sino que se recurre a otras estructuras descriptivas que proveen una explicación. Queda como un planteamiento abierto hasta qué punto muchas de las propuestas de la geografía relacional pueden implementarse plenamente cuando ciertas metodologías de análisis no pueden desplegarse de manera satisfactoria.

La adopción de un enfoque basado en la geografía relacional se ha producido, en la presente tesis, en paralelo a un cambio en el objeto de estudio: de una visión general de los procesos de transformación de las políticas urbanas en la Comunitat Valenciana a un estudio de caso o ejemplo concreto. Sin embargo, se considera que una evaluación de la metodología y del enfoque adoptado no puede producirse sin tener en cuenta la capacidad de estos para, a partir de un caso concreto, extraer conclusiones generales sobre algunos de los temas tratados: espacio, poder o controversias. Las dos primeras preguntas de la presente tesis muestran esta capacidad de aportar reflexiones sobre estos ámbitos. Por ello, la cuarta y última pregunta que cabe contestar es la cuestión de si a partir del caso de estudio es posible realizar una aproximación a su contexto más inmediato, en concreto a la Comunitat Valenciana, en los años posteriores a la crisis de 2008.

El estudio del caso del proyecto de la Zona Franca de Paterna pone de manifiesto algo ya evidenciado a partir de la bibliografía tratada sobre la crisis en la Comunitat Valenciana. Es el hecho de que las condiciones en las que se enmarcan los proyectos de transformación urbana son totalmente diferentes a aquellas de los años antes del inicio de la crisis. Como se ha podido comprobar, y aunque el proyecto de la Zona Franca verse, entre otros aspectos, sobre la obtención de una figura jurídico-fiscal, el

marco legislativo que define la capacidad de acción de las entidades locales, tanto en lo que respecta a gasto público como urbanístico, es diferente al de antes de la crisis.

El caso de la Zona Franca muestra, además, un conjunto de actores diferentes a los que en el periodo anterior habían protagonizado la expansión urbana previa a la crisis. Y, lo que es más llamativo, una función de la administración pública diferente. El Ayuntamiento de Paterna ejerce una función de dinamización económica y de captación de inversiones para el desarrollo de una infraestructura o servicio público, en unas redes cuyo ámbito espacial exceden, con creces, el espacio local, pudiéndose clasificar, perfectamente, como globales o translocales. Por tanto, estas redes incluirían a actores totalmente diferentes a los protagonistas de la etapa anterior. Son grandes grupos de inversión, operadoras de infraestructuras de ámbito internacional o consultoras intermediarias, entre otros, los que toman decisiones sobre el desarrollo o no de ciertos proyectos en el territorio.

El fracaso de Zona Franca de Paterna evidencia, también, la gestación de nuevos conflictos o controversias. Primero, de aquellas que se producen entre los actores que intervienen en el proceso de provisión de nuevos espacios urbanos o infraestructuras, controversias que parecen quedar fuera de una exposición pública y que tratan sobre temas técnicos. En segundo lugar, aparecen las polémicas de carácter público, que tratan sobre el modelo de desarrollo urbano y económico en la Comunitat Valenciana y su legitimidad. La forma que adoptan estas últimas en el caso de la Zona Franca de Paterna evidencia su pleno despliegue en la Comunitat Valenciana. Es decir, los argumentos, representaciones, prácticas o el conocimiento técnico que permiten cuestionar el anterior modelo están plenamente desplegados, son accesibles y conocidos por un público interesado en ellos. Utilizando la terminología de Bruno Latour, es un *tema de interés* o preocupación para grupos de la población en la Comunitat Valenciana.

Nada más lejos del objeto de la presente tesis que pretender argumentar que las características descritas en el estudio de caso de la Zona Franca sean las que condicionan, en ese momento, los proyectos de transformación urbana o territorial de la Comunitat Valenciana. Pero sí que son indicativas de las transformaciones que se producen entonces, de nuevos procesos, de la aparición de nuevos actores y de nuevas

formas de estructurar controversias y grupos de interés. Además, se cree que pueden contribuir a explicar algunas de las impresiones, apuntadas en la introducción de la tesis, sobre la crisis en la Comunitat Valenciana que habían motivado el inicio del proyecto doctoral.

La aparición de nuevos actores y la transformación de las funciones de los ya existentes llevan emparejada la aparición de nuevas agendas y proyectos. Lejos de entender estas nuevas agendas como la adopción monolítica y coherente de nuevos proyectos políticos, urbanos o territoriales, su aparición ha de considerarse simultánea a la negociación, el conflicto y la controversia entre los diferentes actores. Ello explicaría la multitud de debates y polémicas que aparecieron en el momento de la crisis en la Comunitat Valenciana y que dificultaba una visión global de los procesos que acontecían.

Por otro lado, en la Comunitat Valenciana se ha desplegado claramente un interés, una preocupación, por el modelo urbano y su legitimidad. Estos son impugnados por nuevos grupos que los consideran *cuestiones de interés*. Es este mismo interés el que podría explicar la importancia y la repercusión que adquiere en la Comunitat Valenciana cualquier tema relacionado con el urbanismo y la legitimidad de las actuaciones de los actores políticos. Precisamente por su exposición e importancia dentro de controversias existentes dentro de la misma Comunitat Valenciana, los procesos ocurridos en este espacio aparecen como paradigmáticos del modelo urbanístico previo a la crisis, de las prácticas de corrupción pública y de los efectos de la crisis que se inicia en 2008.

Referencias

Agencia Tributaria (2013). *Requerimiento de documentación*. [Informe dirigido al Ayuntamiento de Paterna. 21 de enero de 2013].

Albet, A. (1993). La nueva geografía regional o la construcción social de la región. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 13, 11-29.

Alcaraz, M. (2009). *De l'èxit a la crisi. Pamflet sobre política valenciana*. Publicacions de la Universitat de València.

Alcaraz, M. (2010). Les cares de la corrupció. Dret, ètica i responsabilitat política. *L'Espill*, 36, 11-23.

Allen, J. (2004). The whereabouts of power: Politics, government and space. *Geografiska Annaler*, 86B, 19-32.

Allen, J. (2011a). Powerful assemblages? *Area*, 43(2), 154-157.

Allen, J. (2011b). Topological twists: Power's shifting geographies. *Dialogues in Human Geography*, 1(3), 283-298.

Allen J. y Cochrane, A. (2007). Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power. *Regional Studies*, 41(9), 1161-1175.

Amin, A. y Thrift, N. (2002). *Cities: Reimagining the Urban*. Polity Press.

Auken, M. (2009). *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario*. Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, 20.02.2009, PE 416.354v02-00.

Ayuntamiento de Paterna (2012a). *Acta de la sessió ordinària celebrada per l'Ajuntament en ple. Dimecres 27 de juny del 2012*. <https://sede.paterna.es/opensiac/action/catalogos?method=retrieveCatalogo&idCatalogo=1>.

Ayuntamiento de Paterna (2012b). *Instancia de presentación de la solicitud de Zona Franca*. [Informe dirigido a la subdirección de gestión aduanera de la Agencia Tributaria, 2 de octubre de 2012].

Ayuntamiento de Paterna (2013a). *Acta de la sessió ordinària celebrada per l'Ajuntament en ple. Dimecres 26 de juny del 2013*. <https://sede.paterna.es/opensiac/action/catalogos?method=retrieveCatalogo&idCatalogo=1>.

Ayuntamiento de Paterna (2013b). *Acta de la sessió ordinària celebrada per l'Ajuntament en ple. Dimecres 27 de novembre del 2013*. <https://sede.paterna.es/opensiac/action/catalogos?method=retrieveCatalogo&idCatalogo=1>.

Ayuntamiento de Paterna (2013c). *Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna Parque Logístico Internacional*. Ayuntamiento de Paterna.

Ayuntamiento de Paterna (2014a). *Documento 1. Solicitud de constitución de la Zona Franca de Paterna*. [Informe dirigido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Subdirección de Gestión Aduanera y al Departamento de Aduanas e II.EE., 3 de junio de 2014].

Ayuntamiento de Paterna (2014b). *Documento 2. Memoria del tipo de actividades tráfico y operaciones que se pretende realizar*. [Informe dirigido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Subdirección de Gestión Aduanera y al Departamento de Aduanas e II.EE., 3 de junio de 2014].

Ayuntamiento de Paterna (2014c). *Documento 9. Características del modelo jurídico de selección del socio privado y documentación jurídica elaborada al efecto*. [Informe dirigido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Subdirección de Gestión Aduanera y al Departamento de Aduanas e II.EE., 3 de junio de 2014].

Ayuntamiento de Paterna (2014d). *Documento 10. Detalle de las actuaciones comerciales que se han realizado para la captación de inversores y operadores así como detalle de las actuaciones previstas al proceso de licitación que se han realizado*.

[Informe dirigido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Subdirección de Gestión Aduanera y al Departamento de Aduanas e II.EE., 3 de junio de 2014].

Ayuntamiento de Paterna (2014e). *Documento 11. Cartas de apoyo a la Zona Franca*. [Informe dirigido a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Subdirección de Gestión Aduanera y al Departamento de Aduanas e II.EE. 3 de junio de 2014].

Ayuntamiento de Paterna (2015a). *Acta de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca. 17 de julio*. <http://www.paterna.es/es/noticias/8862-conclusiones-de-la-comisi%C3%B3n-de-investigaci%C3%B3n-de-lazona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna (2015b). *Acta de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca. 24 de julio*. <http://www.paterna.es/es/noticias/8862-conclusiones-de-la-comisi%C3%B3n-de-investigaci%C3%B3n-de-lazona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna (2015c). *Acta de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca. 31 de julio*. <http://www.paterna.es/es/noticias/8862-conclusiones-de-la-comisi%C3%B3n-de-investigaci%C3%B3n-de-lazona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna (2015d). *Acta de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca. 7 de agosto*. <http://www.paterna.es/es/noticias/8862-conclusiones-de-la-comisi%C3%B3n-de-investigaci%C3%B3n-de-lazona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna (2015e). *Acta de la comisión de trabajo del Ayuntamiento de Paterna sobre la Zona Franca. 20 de agosto*. <http://www.paterna.es/es/noticias/8862-conclusiones-de-la-comisi%C3%B3n-de-investigaci%C3%B3n-de-lazona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna. (2015f). *Conclusión de la comisión de investigación sobre la Zona Franca. 20 de agosto de 2015*. <http://www.paterna.es/es/noticias/8862-conclusiones-de-la-comisi%C3%B3n-de-investigaci%C3%B3n-de-la-zona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna (2015g). *El juzgado archiva la denuncia de Compromís contra la alcaldesa y cuatro concejales*. <http://www.paterna.es/es/component/content/article/7-noticias/8041-el-juzgado-archiva-la-denuncia-de-comprom%C3%ADscontra-la-alcaldesa-y-cuatro-concejales.html>.

Ayuntamiento de Paterna (2015h). *Paterna pone fin a la Zona Franca*. <https://www.ayto-paterna.es/es/actualidad/noticias/paterna-pone-fin-a-la-zona-franca.html>.

Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency (2014a). *Informe sobre justificación del proyecto "zona franca de la comunidad valenciana. Paterna parque logístico internacional" como inversión financieramente sostenible*. [Informe].

Ayuntamiento de Paterna-Economic Development Agency (2014b). *Zona Franca de la Comunidad Valenciana. Paterna Parque Logístico Internacional*. [Informe].

Azagra, J. y Romero, J. (2007). *País complejo. Cambio social y políticas públicas en la sociedad valenciana, 1977-2006*. Publicacions de la Universitat de València.

Bayarri, F. (2013). Si los medios hubieran prestado a la corrupción tanta atención antes como ahora, las cosas serían diferentes. Entrevista con Ángel Luna. *Pasajes. Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 42, 22-31.

Beltrán, A. (2011). Anatomía de la corrupción. *L'Espill*, 39, 79-84.

Brenner, N. (1998). Between fixity and motion: accumulation, territorial organization, and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(4), 459-481.

Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591-614.

Brenner, N., Madden, D. J. y Wachsmuth, D. (2011). Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 15(2), 225-240.

Brenner, N., Marcuse, P. y Mayer, M. (2009). Cities for people, not for profit. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 13(2-3), 176-184.

Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010a). After Neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.

Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010b). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), 182-222.

Brenner, N. y Theodore, N. (2002a). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34, 349-379 [trad. cast.: Las ciudades y las geografías del «neoliberalismo realmente existente», En: Sevilla-Buitrago, Á. (ed.) (2016). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. (pp. 113-159). Icaria].

Brenner, N. y Theodore, N. (eds.) (2002b). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell.

Burriel, E. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2007). *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (64). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>.

Burriel, E. (2009a). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII 306. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.

Burriel, E. (2009b). La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político? *Boletín de la AGE*, 49, 5-23.

Burriel, E. (2009c). Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 54, 33-54.

Camacho, J., Díaz, F., Gadea, M. E., Ginés, X., Lourés, M. L. (2015). Valencia: de la vanagloria al lamento. Discursos sobre la crisis en la ciudad. *Arxius de Ciències Socials*, 33(15), 15-28.

Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociology Review*, 32(1), 196-233.

Castillo, S. (2013). *Tierra de saqueo. La trama valenciana de Gürtel*. Lectio Ediciones.

Cerveró, L. (2014). *El Cabanyal, per exemple (1998-2013). Crònica de quinze anys de resistència*. Edicions 3i4.

Chirbes, R. (2007). *Crematorio*. Anagrama.

Chirbes, R. (2013). *En la orilla*. Anagrama.

Compromís (2013). *Denúncia a "Màrquetin global. Gestió y Servicios de Paterna, SA"* [Denuncia presentada a la fiscalía provincial de Valencia por el grupo municipal Compromís de Paterna el 20 de noviembre de 2013].

Cooke, P. (1987). Individuals, localities and post-modernism. *Environment and Planning D*, 5(4), 408-412.

Costa, M. (2 de junio de 2012a). Paterna proyecta un parque logístico con zona franca para las inversiones chinas. *Las Provincias*. <https://www.lasprovincias.es/v/20120602/horta-morvedre/paterna-proyecta-parque-logistico-20120602.html>.

Costa, M. (4 de julio de 2012b). El potencial inversor de Paterna convence a los chinos. *Las Provincias*. <https://www.lasprovincias.es/v/20120704/horta-morvedre/potencial-inversor-paterna-convence-20120704.html>.

Deloitte (2013). *Plan Director de la Zona Franca de la ciudad de Paterna*. [Informe].

Díaz, F. (2006). Urbanismo neoliberal: el ejemplo valenciano. *Página Abierta*, 170, 4-7.

Díaz, F. (2010). Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 9(9), 275-294.

Eurostat (2018). *People at risk of poverty or social exclusion by age and sex* [Fichero de datos]. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01/default/table?lang=en.

Farías, I. (2009). Introduction: decentering the object of urban studies. En: Farías, I. y Bender, T. (eds.). *Urban Assemblages: How Actor-Network Theory Changes Urban Studies* (pp. 1-24). Routledge.

Farías, I. (2010). Ensamblajes urbanos: la TAR y el examen de la ciudad. *Athenea Digital*, 11(1), 15-40.

Farías, I. (2011). The politics of urban assemblages. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 15(3-4), 365-374.

Farías, I. (2014). Planes maestros como cosmogramas: la articulación de fuerzas oceánicas y formas urbanas en Chile. *Revista Pléyade*, 14, 119-142.

Farías, I. y Blok, A. (2016). Introducing urban cosmopolitics: Multiplicity and the search for a common world. En: Blok, A. y Farías, I. (eds.). *Urban Cosmopolitics Agencements, Assemblies, Atmospheres* (pp. 1-23). Routledge.

Fernández, G. R. (2005). Mitos y realidades del agente urbanizador. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVII, 125-144.

Fourtou, J. (2005). Informe, de 5.12.2005, sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras). Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones.

Gaja, F. (2008). El tsunami urbanizador en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria (1996-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII 270 (66). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>.

Gaja, F. (2015a). Reparar los impactos de la burbuja constructora. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIX(517). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-517.pdf>.

Gaja, F. (2015b). Urbanismo concesional, modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades*, 18, 31-48.

García, C. (3 de junio de 2012). Paterna proyecta un polígono sin aranceles para atraer capital extranjero. *Levante-EMV*. <https://www.levante-emv.com/comarcas/2012/07/03/Paterna-proyecta-un-poligono-sin-aranceles-12971301.html>.

García, C. y Sena, L. (30 de julio de 2014). El alcalde de Paterna anuncia por sorpresa su dimisión. *Levante*. <http://www.levante-emv.com/comarcas/2014/07/30/alcalde-paterna-anuncia-sorpresa-dimision/1144205.html>.

García, M. y Jiménez, F. (2017). Corrupt cities: The illicit in local urban development. The Spanish case. En: Chiodelli, F., Hall, T. y Hudson, R. (eds), *The Illicit and Illegal in the Governance and Development of Cities and Regions: Corrupt Places* (pp. 221-237). Routledge.

García-Jiménez, M. J. (2015). *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*. IIDL-PUV.

García-Montalvo, J. (2009). Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión de 2008-2009. *Papeles de Economía Española*, 122, 66-85.

Generalitat Valenciana (2008). *Barómetro de Octubre 2008. Resultados. Tablas Cruzadas por variables socioeconómicas*. Presidència de la Generalitat. En: http://www.argos.gva.es/fileadmin/argos/Documentos/Encuestas/200810B_cruce.pdf.

Generalitat Valenciana (2012). *Barómetro de Diciembre 2012. Resultados. Tablas Cruzadas por variables socioeconómicas*. Presidència de la Generalitat. En: http://www.argos.gva.es/fileadmin/argos/Documentos/Encuestas/200810B_cruce.pdf.

GESPA (2015). *Memoria anual 2014*. Gestión y servicios de Paterna.

Gibson-Graham, J. K. (2008). Diverse economies: performative practices for "other worlds". *Progress in Human Geography*, 32(5), 613-632.

Graham, S. y Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Routledge.

Gregory, D. (1981). Human agency and human geography. *Transactions*, 6(1), 1-18.

Gil, J. (1 de julio de 2013). Splash out then watch the crash. *El País*, http://elpais.com/elpais/2013/01/07/inenglish/1357588719_861289.html.

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, 3-17.

Instituto Nacional de Estadística (2017a). *Empleo. Empleo por ramas de actividad* [Fichero de datos]. Recuperado de: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28607&L=0>.

Instituto Nacional de Estadística (2017b). *Tasas de paro por sexo y grupo de edad* [Fichero de datos]. Recuperado de: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4086&L=0>.

Instituto Nacional de Estadística (2018). *Distribución salarial. Medias y percentiles por sexo y CCAA* [Fichero de datos]. Recuperado de: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=4565&capsel=4604>.

Instituto Nacional de Estadística (2019). *Contabilidad Regional de España. Comunitat Valenciana* [Fichero de datos]. Recuperado de: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581.

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Contabilidad Nacional Anual de España. Revisión Estadística 2019. Producto interior bruto a precios de mercado y sus componentes* [Fichero de datos]. Recuperado de: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581.

Jerez, L., Martín, V. y Pérez, R. (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. *Ería*, 87, 5-18.

Jessop, B. (1994). Post Fordism and the State. En: Amin, A. (ed.). *Post-Fordism* (pp. 251-279). Blackwell.

Jiménez, F., Villoria, M. y García, M. (2012). Badly designed institutions, informal rules and perverse incentives: Local government corruption in Spain. *Lex Localis*, 10, 363-381.

Jones, M. y Woods, M. (2013). New localities. *Regional Studies*, 47(1), 29-42.

Larner, W. (2000). Theorising neoliberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in Political Economy*, 63(1), 5-26.

Larner, W. (2003). Guest editorial: Neoliberalism? *Environment and Planning D: Society and Space*, 21(5), 309-312.

Las Provincias (27 de junio de 2012). El pleno del Ayuntamiento de Paterna da luz verde al proyecto de creación de la zona franca. *Las Provincias*. <https://www.lasprovincias.es/20120627/comunitatvalenciana/horta-morvedre/paterna-aprueba-zona-franca-201206271908.html>.

Las Provincias (29 de enero de 2014) El Ayuntamiento de Paterna aprueba la declaración de utilidad pública del suelo de la Zona Franca. *Las Provincias* <https://www.lasprovincias.es/20140129/comunitatvalenciana/horta-morvedre/ayuntamiento-paterna-aprueba-declaracion-201401291743.html?ref=https%3a%2F%2Fwww.google.com%2F>.

Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora: Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.

Latour, B. (2004a). ¿Por qué se ha quedado la crítica sin energía? De los asuntos de hecho a las cuestiones de preocupación. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 11(35), 17-49.

Latour, B. (2004b). Whose cosmos, which cosmopolitics? Comments on the peace terms of Ulrich Beck. *Common Knowledge*, 10(3), 450-463.

Latour, B. (2005). De las «cuestiones de hecho» a los «estados de las cuestiones». ¿Qué protocolos tenemos para los nuevos experimentos colectivos? En: Luque, M. y Gómez, C. (eds.). *Textos de medio ambiente y sociedad* (pp. 117-137). UNED.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.

Li, T. M. (2007). Practices of assemblage and community forest management. *Economy and Society*, 36(2), 263-293.

López, C. (7 de agosto de 2013). La Zona Franca de Paterna generará 71.000 puestos de trabajo en 10 años: Un informe de Deloitte estima que el proyecto municipal dejará unos ingresos de 3.500 millones de euros en la Comunitat. *Las Provincias*. <https://www.lasprovincias.es/v/20130807/horta-morvedre/zona-franca-paterna-generara-20130807.html>.

Massey, D. (1984). *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and the Geography of Production*. Macmillan.

Massey, D. (1991): A Global Sense of Place. *Marxism Today*, 35(6), 24-29.

Massey, D. (2004). Geographies of responsibility. *Geografiska Annaler*, 86B(1), 5-18.

Massey, D. (2005). *For Space*. Sage.

McCann, E. (2011). Veritable inventions: cities, policies and assemblage. *Area*, 43, 143-147.

McCann, E. y Ward, K. (2012) Assembling urbanism: Following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44(1), 42-51.

McFarlane, C. (2009). Translocal assemblages: Space, power and social movements. *Geoforum*, 40, 561-567.

McFarlane, C. (2011a). Assemblage and critical urbanism. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 15(2), 204-224.

McFarlane, C. (2011b). Encountering, describing and transforming urbanism, *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 15(6), 731-739.

McFarlane, C. (2011c). On context. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 15(3-4), 375-388.

McFarlane, C. (2012). Rethinking informality: Politics, crisis, and the city. *Planning Theory & Practice*, 13(1), 89-108.

McGuirk, P. (2011). Geographies of urban politics: Pathways, intersections, interventions. *Geographical Research*, 50(3), 256-268.

McGuirk, P. y Dowling, R. (2009). Neoliberal privatisation? Remapping the public and the private in Sydney's master planned residential estates. *Political Geography*, 28, 170-185.

Méndez, R. (2019). *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Publicacions de la Universitat de València.

Minder, R. (19 de mayo de 2011). Spaniards take to streets before vote. *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2011/05/20/world/europe/20iht-spain20.html>.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2019). *Vivienda libre. Series mensuales* [Fichero de datos]. Recuperado de: <https://www.fomento.gob.es/be2/?nivel=2&orden=32000000>.

Mira-Perceval, A., Pérez, J. A. y Romero, J. (2013). Deslegitimación política y descrédito fiscal de las Comunidades Autónomas. *Pasajes. Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 41, 96-113.

Miralles, J. L. (2014). *El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria*. Fundació Nexè.

Moreno, C. (25 de enero de 2014). La llei no permet la participació de Paterna en el consorci de Zona Franca. *El Punt-Avui*. <https://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/711702-la-llei-no-permet-la-participacio-de-paterna-en-el-projecte-de-zona-franca.html>.

Muñoz, A. y Doménech, V. (2012). *Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas*. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente.

Murdoch, J. (1998). The space of actor-network theory, *Geoforum*. 29(4), 357-374.

Naredo, J. y Montiel, A. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria.

Oosterlynck, S. y González, S. (2013). 'Don't waste a crisis': opening up the city yet again for neoliberal experimentation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1075-1082.

Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia. International Journal of Geography*, 164(1), 105-146.

Paasi, A. (2009). The resurgence of the 'region' and 'regional identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies*, 35(1), 121-146.

Paasi, A. (2010). Regions are social constructs but who or what 'constructs' them? Agency in question. *Environmental and Planning A*, 42(10), 2296-2301.

Paasi, A. (2013). Regional planning and the mobilization of 'regional identity': From bounded spaces to relational complexity. *Regional Studies*, 47(8), 1206-1219.

Paterna al día (10 de febrero de 2014a). Compromís denuncia que grandes constructoras serían las primeras beneficiadas con la zona franca. *Paterna al día*. <https://paternaaldia.com/compromís-denuncia-que-grandes-constructoras-serian-las-primeras-beneficidas-con-la-zona-franca/>.

Paterna al día (4 de agosto de 2014b). EU Paterna convoca una asamblea informativa sobre Puerto Mediterráneo y la Zona Franca. *Paterna al día*. <https://paternaaldia.com/eu-paterna-traslada-la-lucha-contra-puerto-mediterraneo-y-zona-franca-otras-localidades-afectadas/>.

Paterna al día (12 de septiembre de 2013). Javier Parra se reúne con la Embajada China en España y asegura que ésta desconoce el proyecto de Zona Franca en Paterna. *Paterna al día*. <https://paternaaldia.com/javier-parra-se-reúne-con-la-embajada-china-en-espana-y-asegura-que-esta-desconoce-el-proyecto-de-zona-franca-en-paterna/>.

Peck, J. y Theodore, N. (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, 31(6), 731-772.

Peck, J., Theodore N. y Brenner, N. (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the Great Recession. *The South Atlantic Quarterly*, 111(2), 265-288.

Peck, J., Theodore N. y Brenner, N. (2013). Neoliberal urbanism redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1091-1099.

Peck, J. y Tickell, A. (1994). Searching for a new institutional fix: The after-Fordist crisis and global-local disorder. En: A. Amin (ed.). *Post-Fordism* (pp. 280-316). Blackwell.

Peck, J. y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space, *Antipode*, 34, 380-404.

Pérez, F., Cucarella, V. y Hernández, L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Fundación BBVA-IVIE.

Pred, A. (1986): *Place, Practice and Structure. Social and Spatial Transformation in Southern Sweden: 1750-1850*. Polity Press.

Pudup, M. B. (1988). Regional geography. *Progress in Human Geography*, 12(3), 369-390.

Reid, M. (2008). The party's over. A special report on Spain. *The Economist*, 8 de noviembre, 1-14

Romero, J. y Alberola, M. (2005). *Los límites del territorio. El País Valenciano en la encrucijada*. Publicacions de la Universitat de València.

Romero, J., Collado, V. J. y Rodríguez, M. T. (2014). La economía política de la desigualdad. Los recortes en el sector público y sus repercusiones para el estado del bienestar en España. En: Albertos, J. M. y Sánchez, J. *Geografía de la crisis económica en España*. Publicacions de la Universitat de València.

Romero, J., Jiménez, F. y Villoria, M. (2012). (Un)sustainable territories: Causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (3), 467-486.

Romero-Renau, L. y Trudelle, C. (2011). Mega events and urban conflicts in Valencia, Spain: Contesting the new urban modernity. *Urban Studies Research*, 2011.

Ruiz, M. Á. y García, P. (2013). Degradación, espectacularización y espacios del miedo: El Cabanyal. En: Cucó, J. *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global* (pp. 353-378). Icaria-Institut Català d'Antropologia.

Sala, E. (2018). Crisis de la vivienda, movimientos sociales y empoderamiento: una revisión sistémica de la literatura. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(1), 99-126.

San Román, M. (ed.) (2013). *Destrucción a toda costa. Análisis del litoral a escala municipal*. Greenpeace.

Selfa, J. (2017). Corruption, crisis and planning policies: The Free-Trade Zone project in the metropolitan area of Valencia, Spain. En: Chiodelli, F., Hall, T. y Hudson, R. (eds.). *The Illicit and Illegal in the Governance and Development of Cities and Regions: Corrupt Places*. (pp. 238-255). Routledge.

Sevilla-Buitrago, Á. (2015). Urbanismo, crisis y austeridad. *Ciudades*, 18, 31-48.

Smith, N. (2009). ¿Ciudades después del neoliberalismo? En: Smith, N., Observatorio Metropolitano, Rolnik, R., Ross A. y Davis, M. (eds.) *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. (pp. 9-30). Museu d'Art Contemporani de Barcelona y Universitat Autònoma de Barcelona.

Sorribes, J. (2001). El malestar urbà a València. A propòsit dels 'Salvem'. *Mètode. Revista de Difusió de la Investigació*, 31, 31-36.

Sorribes, J. (2010). *València, una ciutat manifestament millorable*. Edicions Faximil.

Tarazona, A. (2017). Mega-project meltdown: Post-politics, neoliberal urban regeneration and Valencia's fiscal crisis. *Urban Studies*, 54(1), 68-84.

Thrift, N. (2007). *Non-Representational Theory: Space, Politics, Affect*. Routledge.

Torrance, M. (2008). Forging glocal governance? Urban infrastructures as networked financial products. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1-21.

Torrance, M. (2009). The rise of a global infrastructure market through relational investing. *Economic Geography*, 85(1), 75-97.

Valero, D. (27 enero 2014). A un paso de la zona franca. *Las Provincias*. <https://www.lasprovincias.es/v/20140127/horta-morvedre/paso-zona-franca-20140127.html>.

Whatmore, S. (2009). Mapping knowledge controversies: science, democracy and the redistribution of expertise. *Progress in Human Geography*, 33(5), 587-598.

Entrevistas

Agustí, L. (2018). Comunicación personal. 1 de marzo de 2018.

Martí, C. (2018). Comunicación personal. 4 de abril de 2018.

Vidal, R. (2018). Comunicación personal. 19 de abril de 2018.