GENERALITAT VALENCIANA
Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Vicerectorat de Projecció Territorial i Societat

CULTURA TERRITORIAL
CÁTEDRA DE CULTURA TERRITORIAL VALENCIANA

Anàlisi de l'evolución i canvis en el sòl urbà, urbanitzable i no urbanitzable a la Comunitat Valenciana en el perïode 2006-2017

AUTOR/ES: ENRIQUE PEIRÓ Y CARMEN ZORNOZA

AFILIACIÓN: CÁTEDRA CTV Y UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

DATOS DE CONTACTO: enpesan@alumni.uv.es / carmenzornoza@gmail.com

---

Presentació de l'informe sobre l'evolución i situación territorial de la Comunitat Valenciana

23 de Novembre de 2018

Cátedra de Cultura Territorial Valenciana

Presentación de la ponencia

Breve índice:

- Introducción al contexto territorial de la Comunidad Valenciana
- Breve repaso normativo
- Presentación de resultados
- Conclusiones e ideas finales

Periodo 2006-2017:

- Finales de la Burbuja Inmobiliaria (finales 2007-principios 2008)
- Inercia de los enfoques desarrollistas (2009-2015)
- Nueva perspectiva territorial (2015 en adelante)

Algunas ideas clave:

- De la planificación física de usos del suelo a la planificación territorial
- Del crecimiento (meramente económico) al desarrollo (territorial sostenible)
- De la Protección (excluyente) a la Conservación (Integradora)

Introducción al contexto territorial

Atrás ha quedado la sociedad rural y joven, de interior, marcadamente familiar, para dar paso a una sociedad madura, urbana y costera, postindustrial e individualista (CALVO y PUEYO, 2008).

El territorio valenciano es diverso, complejo y de un intenso dinamismo económico con notable impacto territorial (BURRIEL, 2009).

- **Cota 100:** Concentración demográfica y económica, ocupación territorial intensa (naturaleza vs personas).
- **Franja Intermedia:** Ámbito territorial más extenso de ciudades medias (potencial puente entre el ámbito urbano y el rural).
- **Sistema Rural:** Escasa envejecida población, presencia mayoritaria de zonas forestales.

Introducción al contexto territorial

Ámbito socioeconómico:

La agricultura, actividad mayoritaria en el XIX es abandonada progresivamente a favor de la actividad industrial y el turismo que se asentarán a partir de la década de los 60 del siglo XX.

COMUNITAT VALENCIANA

Mayor consumo del suelo, con particular incidencia del turismo, pues se dejaba en manos de la práctica urbanística la ordenación territorial de la actividad turística (NAVARRO, 2014).

El sector inmobiliario es *"un factor determinante y detonante de los ciclos de auge y recesión y de las crisis económicas"*. (DAHER, 2013)

Introducción al contexto territorial

"Estas propuestas municipales ***no se molestan en justificar con un mínimo de rigor la dimensión de la oferta de suelo y viviendas****, como se observa en la lectura de los documentos de planeamiento. No hay análisis solventes de la demanda esperada a la que buscarían satisfacer, ni de la específica para el municipio, ni tampoco la de un ámbito más amplio, como la comarca en que se ubica. Algunos* ***plantean tales crecimientos a pesar de reconocer en la Memoria del plan que su población está estancada o retrocede****. Los ayuntamientos están elaborando sus planes con una lógica meramente local.* ***Actúan como si la demanda inmobiliaria no tuviera límites y fuera indiferente la oferta de los demás municipios****; por ello, consideran que* ***cuanto mayor sea su oferta de suelo más posibilidades tendrán de aprovechar esa oportunidad excepcional de enriquecimiento y que si no lo hace él lo hará el municipio vecino****"* (BURRIEL, 2009)

Introducción al contexto territorial

Consecuencias:

- Gran cantidad de suelo urbanizado sin edificar generando una nueva tipología artificial de zonas inacabadas o vacías que presentan un alto índica de degradación (ZORNOZA, 2013)
- Abandono progresivo de zonas cultivo (doble efecto, pérdida de suelos fértiles por transformación a suelos urbanos, y deterioro ambiental en zonas rurales)
- Ocupación desmedida del territorio (desarticulado)
- Generación de conflictos territoriales

Excesiva atención al suelo urbanizable, dejando de lado los suelos urbanos y no urbanizables, que recuperan la atención tras los efectos negativos derivados de la intervención territorial.

Introducción al contexto territorial

Cambios necesarios:

- La agricultura productivista vs espacios agrícolas multifuncionales (reconocimiento de los servicios ecosistémicos)
- Industria tradicional vs nuevas economías
- Turismo masivo de “sol y playa” y urbanizador vs turismo de calidad
- Articulación territorial mediante infraestructuras grises vs articulación territorial mediante infraestructura verde

Cambio de la concepción del suelo de recurso a bien productivo, hacia nuevamente una valoración estratégica

Introducción al contexto territorial

Aspectos ambientales:

Se centra la atención sobre la red de espacios naturales protegidos, al materializar y hacer tangible, perceptible, una idea compleja como la de medioambiente a través de una áreas vinculadas con el mantenimiento y la conservación de la naturaleza.

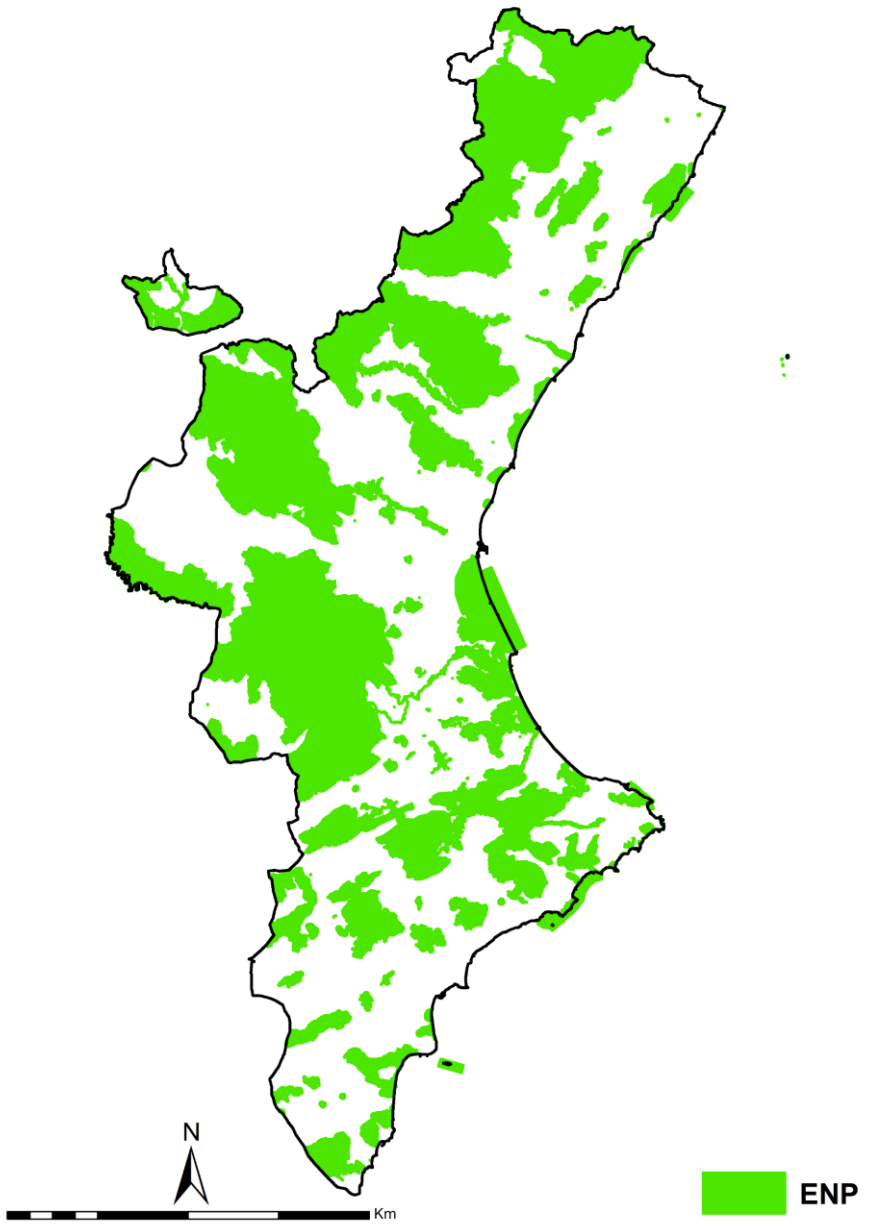
Fig. de Protección	Nº	Superficie (Ha)	Fig. de Protección	Nº	Superficie (Ha)
Cuevas	134	-	*Parque Natural*	21	169.458
Microrreservas de flora	297	2.224	*Reserva de Fauna*	35	1.645
Monumento Natural	1	241	*Reserva Natural*	1	4.457
Paisaje Protegido	8	37.440	*Reserva Natural Marina*	3	4.815
Paraje Natural Municipal	74	29.729	*Zonas Húmedas*	48	44.848
Red Natura 2000	127	-			

Fuente: EUROPARC-ESPAÑA (2017)

Introducción al contexto territorial

"El enfoque renovado de la conservación de la naturaleza bajo el lema conservar es desarrollar persigue superar numerosos problemas mediante la articulación de los espacios protegidos como instrumentos de revitalización de las economías locales de zonas rurales marginalizadas".

Algo para lo resulta fundamental *la necesidad de coordinar la ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural".* SERRANO (2018)



Breve repaso normativo (Ámbito Estatal-Suelo)

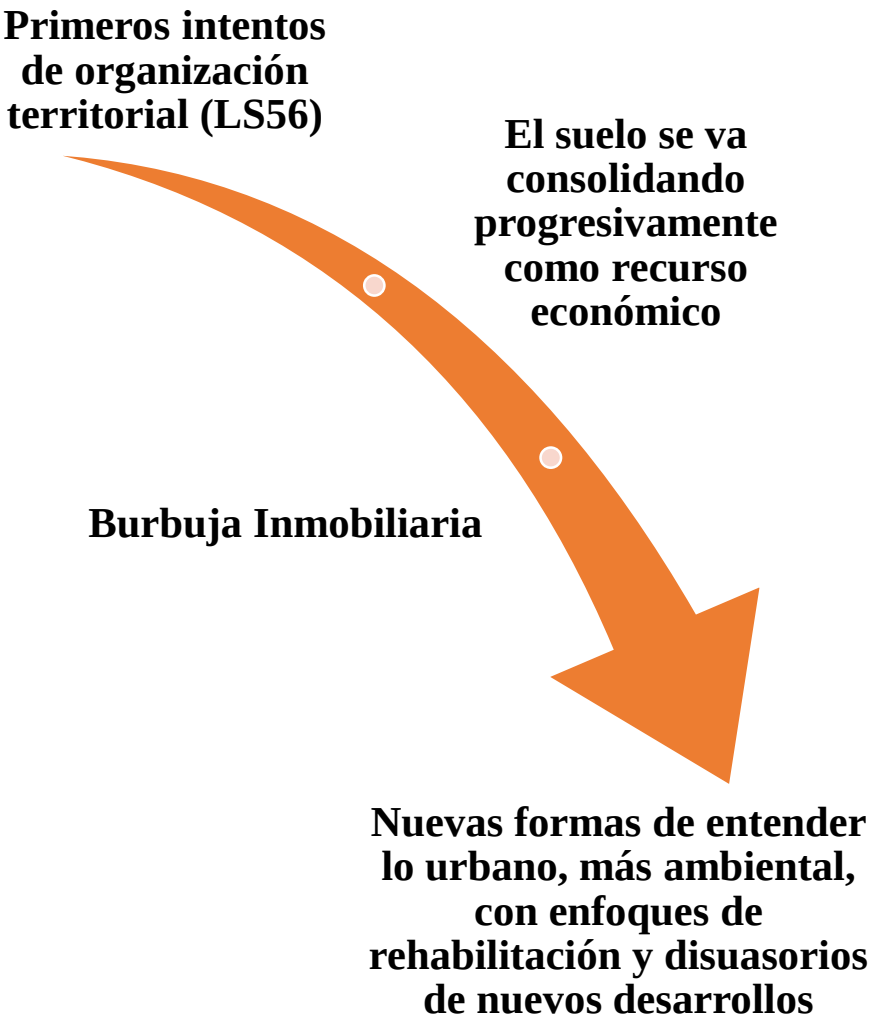
Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (LS56)

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75) y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS76)

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LS90) y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS92)

Ley 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones (LS98)

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07) y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS08).



Breve repaso normativo (Ámbito Regional-Suelo)

Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable

Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística (LRAU)

Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV)

Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP)

Concreción para el suelo mayoritario de la CV (SNU) para el que la norma nacional no da respuestas

Aparición de la figura del Agente Urbanizador

Limitaciones a la intervención de privados en los procesos de urbanización

Urbanismo sostenible, vinculación con el planeamiento territorial

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-Suelo)

	Situación del Planeamiento Local (Julio 2018)	
	Nº municipios	*%*
Total	542	100
PG	258	48
NNSS	185	34
HOMOPG	10	2
HOMONNSS	25	5
DSU	61	11
Otros	3	1

Fuente: Elaboración propia a partir de *http://www.habitatge.gva.es/es/web/urbanismo/planeamiento-municipal-en-vigor*

Respecto de las normativas, y acorde a la información presentada en GARCÍA (2015, p. 116 y 119):

- Bajo el amparo de la **normativa estatal**, se tramitan **272 instrumentos (60% en revisión)**
- Bajo el amparo de la **LRAU** (normativa regional), se tramitan **213 instrumentos (≈ 50% en revisión)**
- Bajo el amparo de la **LUV** (normativa regional), se tramitan **54 instrumentos (Ninguno es revisado)**

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-Suelo)

	Nº de instr.	%	Figura Mayoritaria	Otras Figuras
Total	542	100	PG	-
Antes de 1995	262	48,3	NNSS (142)	DSU (61) y PG (59)
Entre 1995 y 2005 (Burbuja inmobiliaria)	209	38,6	PG (133)	NNSS (42) HOMONNSS (24) HOMOPG (10)
Después de 2005	69	12,7	PG (66)	HOMONNSS (1) NNUUTRANS (1) NUTRANS (1)
Sin Instrumento	2	0,4	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de http://www.habitatge.gva.es/es/web/urbanismo/planeamiento-municipal-en-vigor

"La prioridad otorgada a finales de los años 80 a la planificación municipal se confirma observando la concentración de la aprobación de planes en 1988 y 1989; en estos dos años se aprobaron 178 documentos de planeamiento municipal frente a un total de 146 en los diez años anteriores". (BURRIEL, 2009)

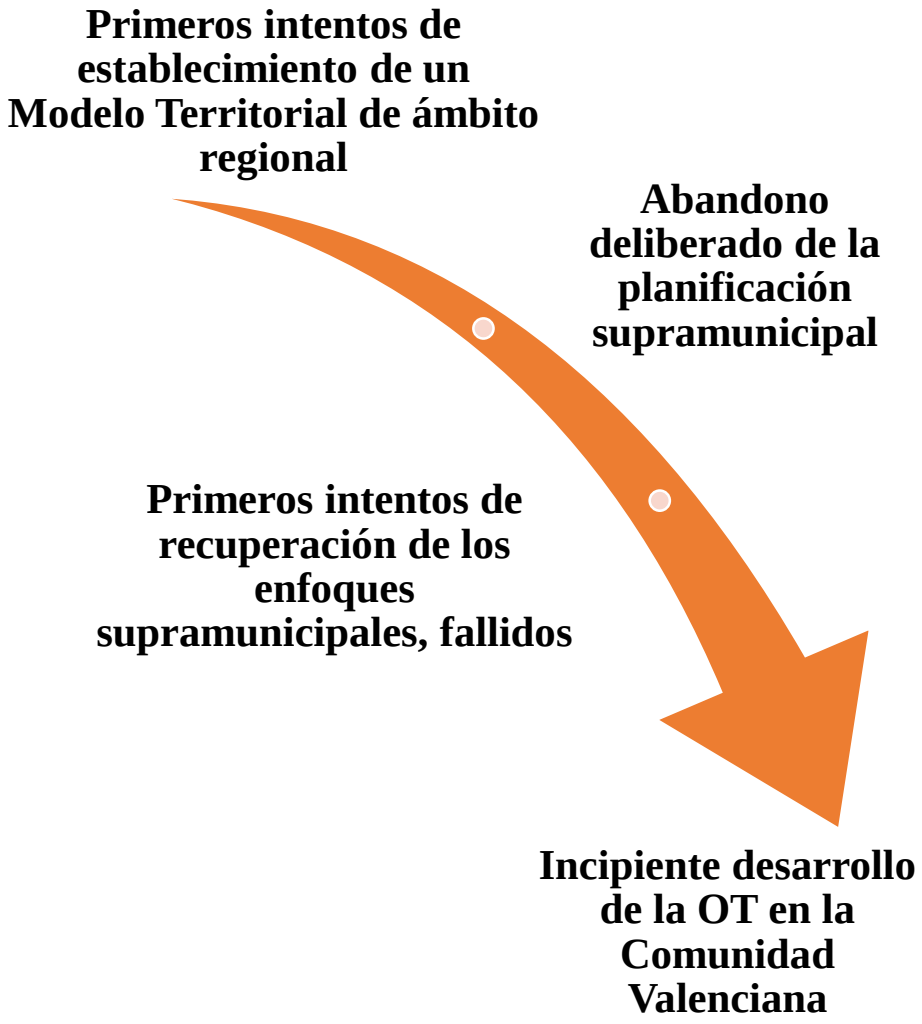
"Los PG son el máximo exponente de atrofia, con tramitaciones que se dilatan a lo largo de los años llegando incluso a sufrir incluso su completa paralización con consecuencias difíciles de ponderar. (GARCÍA, 2015)

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (LOT).

la Ley 4/2004 de 30 de junio de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)

Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP)



Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

Al amparo de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (LOT):

Instrumento	Ámbito	Tipología	Año	Estado
Plan de Ordenación del Territorio (POT)	Regional	Integral	1989	Sin aprobación
Plan de Desarrollo Urbanístico (PDU)	Regional	Integral	1991	Sin aprobación
Plan de Acción Territorial (PAT) de la Energía Eólica de la Comunidad Valenciana	Regional	Sectorial	2001	Aprobado (Vigente)
Plan de Acción Territorial (PAT) de Riesgo de Inundación de la Comunitat Valenciana (PATRICOVA)	Regional	Sectorial	2003	Aprobado (actualizado 2015)

Periodo de desregulación absoluta con tratamiento sectorial de cuestiones puntuales:

- Dos intentos de modelo territorial regional sin desarrollo
- Tratamiento sectorial de aspectos puntuales (destacando el PATRICOVA para abordar el principal riesgo del territorio valenciano)

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

Al amparo de la Ley 4/2004 de 30 de junio de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)

Instrumento	Ámbito	Tipología	Año	Estado
Plan de Acción Territorial (PAT) del Litoral 1ª Versión	Subregional	Sectorial	2004	Sin aprobación
Plan de Acción Territorial (PAT) de l'Horta 1ª Versión	Subregional	Sectorial	2004	Sin aprobación
Plan de Acción Territorial (PAT) del Sistema Rural	Subregional	Integral	2004	Sin aprobación
Plan de Acción Territorial (PAT) de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras	Subregional	Sectorial	2005	Derogado
Plan de Acción Territorial (PAT) Entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE) (1ª Fase)	Subregional	Integral	2005	Sin aprobación
Plan de Acción Territorial (PAT) Entorno de Castellón (PATECAS) (1ª Fase)	Subregional	Integral	2005	Sin aprobación
Plan de Acción Territorial (PAT) La Vega Baja	Subregional	Integral	2005	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Área Funcional de Ontinyent	Subregional	Integral	2008	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Área Funcional de Elda-Petrer	Subregional	Integral	2008	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Área Funcional Alcoi-Cocentaina	Subregional	Integral	2008	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Área Funcional de la Vega Baja	Subregional	Integral	2008	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Corredor del Río Segura	Subregional	Integral	2008	Tramitación
Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV)	Regional	Integral	2011	Aprobado (Vigente)
Plan de Acción Territorial (PAT) Forestal de la Comunidad Valenciana	Regional	Sectorial	2013	Aprobado (Vigente)

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

Planteamientos teóricos interesantes (marcadamente europeos) sin desarrollo efectivo:

- Planteamiento de múltiples instrumentos subregionales sin desarrollo
- Establecimiento del modelo territorial de la Comunidad Valenciana (2011) mediante la figura de la ETCV

Instrumento	Ámbito	Tipología	Año	Estado
Mijares Resort (ATE)	Local/Regional	ATE	2012	Aprobado
Puerto Mediterráneo (ATE)	Local/Regional	ATE	2013	Aprobado
Alicante Avanza (ATE)	Local/Regional	ATE	2014	Aprobado
Valencia Dinamiza (ATE)	Local/Regional	ATE	2015	Aprobado
AlcoInnova (ATE)	Local/Regional	ATE	2015	Aprobado

Las ATE (Actuaciones Territoriales Estratégicas) en contraposición representa instrumentos de muy rápida tramitación, pero que *"no constituyen en modo alguno un instrumento de planificación territorial, sino que se trata de una iniciativa empresarial, que precisa de un desarrollo urbanístico para ser implementada en un territorio de manera sobrevenida y desvinculada de cualquier panificación previa"* (GARCÍA y FARINÓS, 2016)

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

Al amparo de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP):

Instrumento	Ámbito	Tipología	Año	Estado
Plan de Acción Territorial (PAT) Entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE)	Subregional	Integral	2016	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Entorno de Castellón (PATECAS)	Subregional	Integral	2016	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) del entorno metropolitano de Valencia (PATEVAL)	Subregional	Integral	2016	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana	Regional	Sectorial	2016	Tramitación
Plan de Acción Territorial (PAT) de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia	Subregional	Integral	2016	Información Pública
Plan de Acción Territorial (PAT) de Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL)	Subregional	Integral	2018	Aprobado (Vigente)

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

Planteamientos renovados, integrales y en desarrollo:

- Recuperación de instrumentos subregionales en trámite desde tiempo atrás
- Reconsideración de los enfoques hacia paradigmas integrales

Gran reto para el actual planteamiento de la OT:

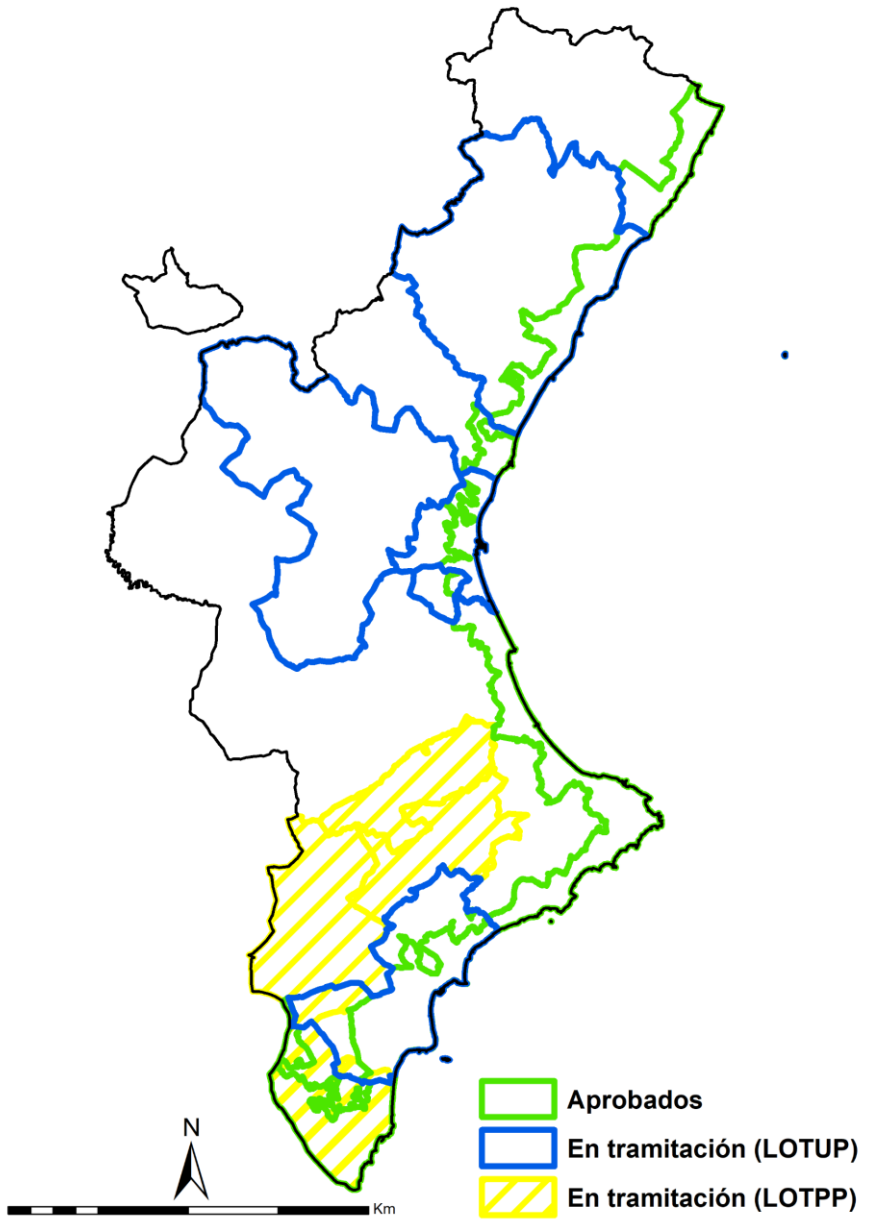
"las desclasificaciones de suelo urbanizable y urbano mediante planes de acción territorial y sus consecuencias jurídicas y económicas"

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-OT)

La OT se posiciona de nuevo en la agenda política, pero centra su atención en los espacios territoriales más conflictivos:

- Áreas Metropolitanas
- Espacios de gran fragilidad ambiental sometidos a grandes presiones antrópicas (Litoral y l'Horta)

OT Reactiva VS OT Prospectiva



Breve repaso normativo (Ámbito Estatal-ENP)

Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales de España

Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres

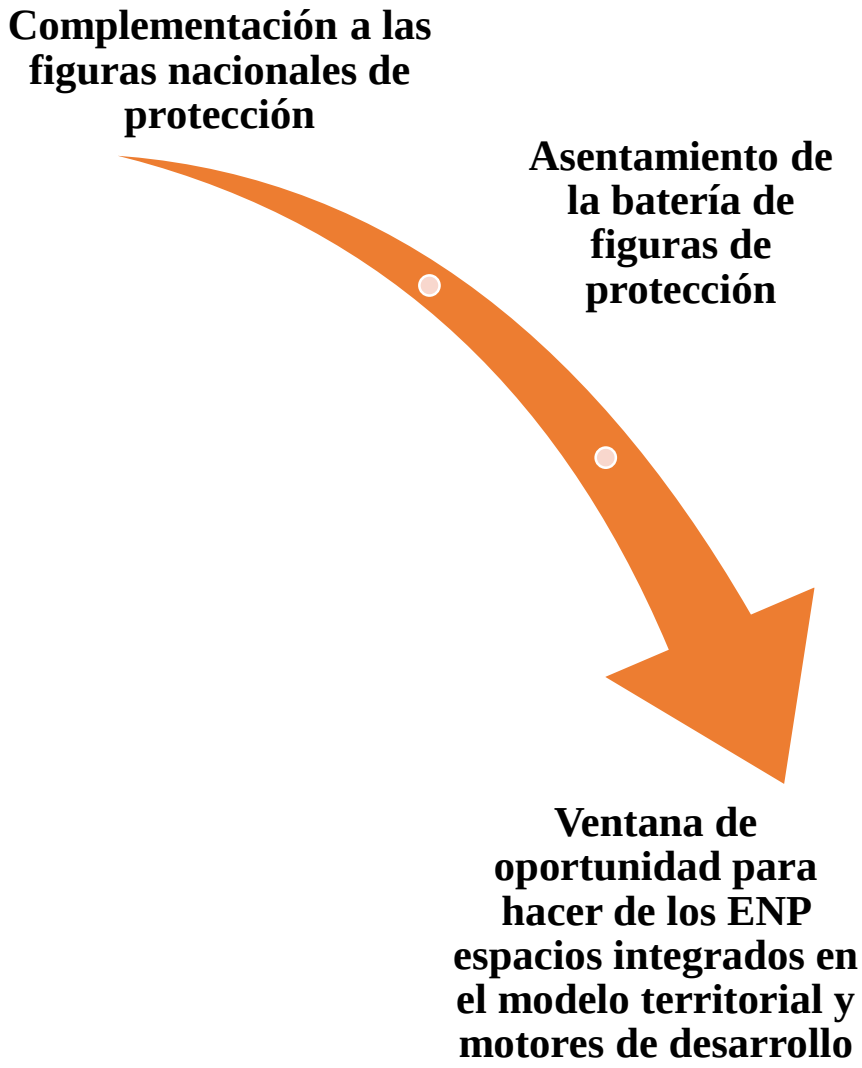
Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Breve repaso normativo (Ámbito Regional-ENP)

Ley de la Generalitat Valenciana 5/1988, de 24 de junio, de regulación de los Parajes Naturales de la Comunitat Valenciana

Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana



Breve repaso normativo (ENP)

De los ENP como reservorios de SNU a elementos articuladores del territorio

Idea clave: La figura de los PORN:

"los PORN como instrumento más próximo a la OT que a la planificación ambiental" como resultado de su "*buen encaje como instrumentos subregionales de OT; tanto por su contenido comprehensivo como por la propia escala de actuación*". (FARINÓS, PEIRÓ y QUINTANILLA, 2017a)

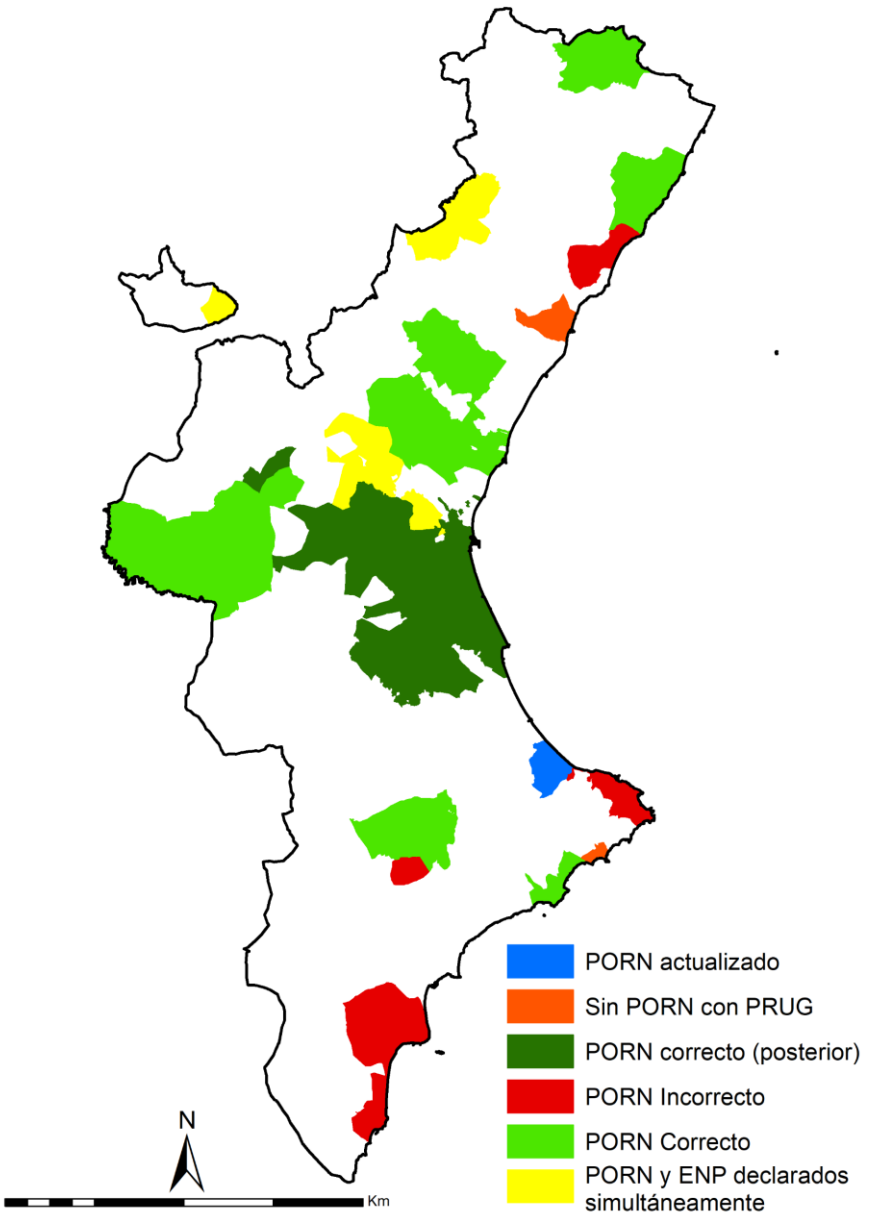
Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad → El PORN pasa a ser un instrumento previo a la declaración del ENP

Breve repaso normativo (ENP)

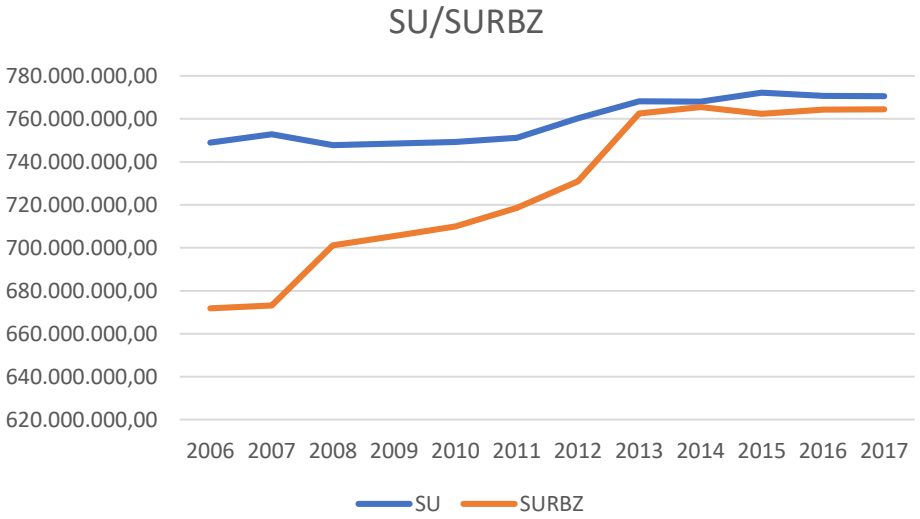
Actualmente hay 18 PORN Vigentes en la CV:

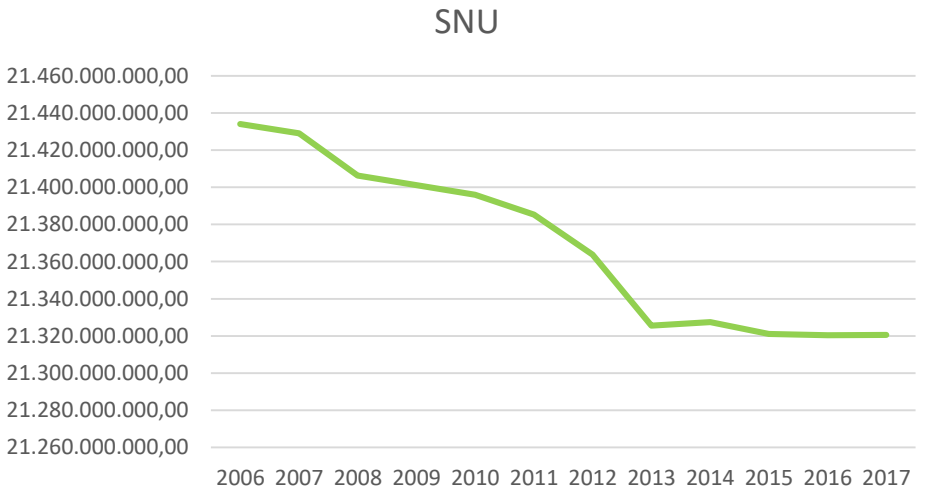
- 9 (50%) han sido tramitados acorde a normativa
- 6 (33%) han tramitado su PORN a posterior de la declaración del ENP
- 3 (17%) han tramitado el PORN de manera simultánea a la declaración del ENP

¿Una oportunidad perdida?



Presentación de resultados

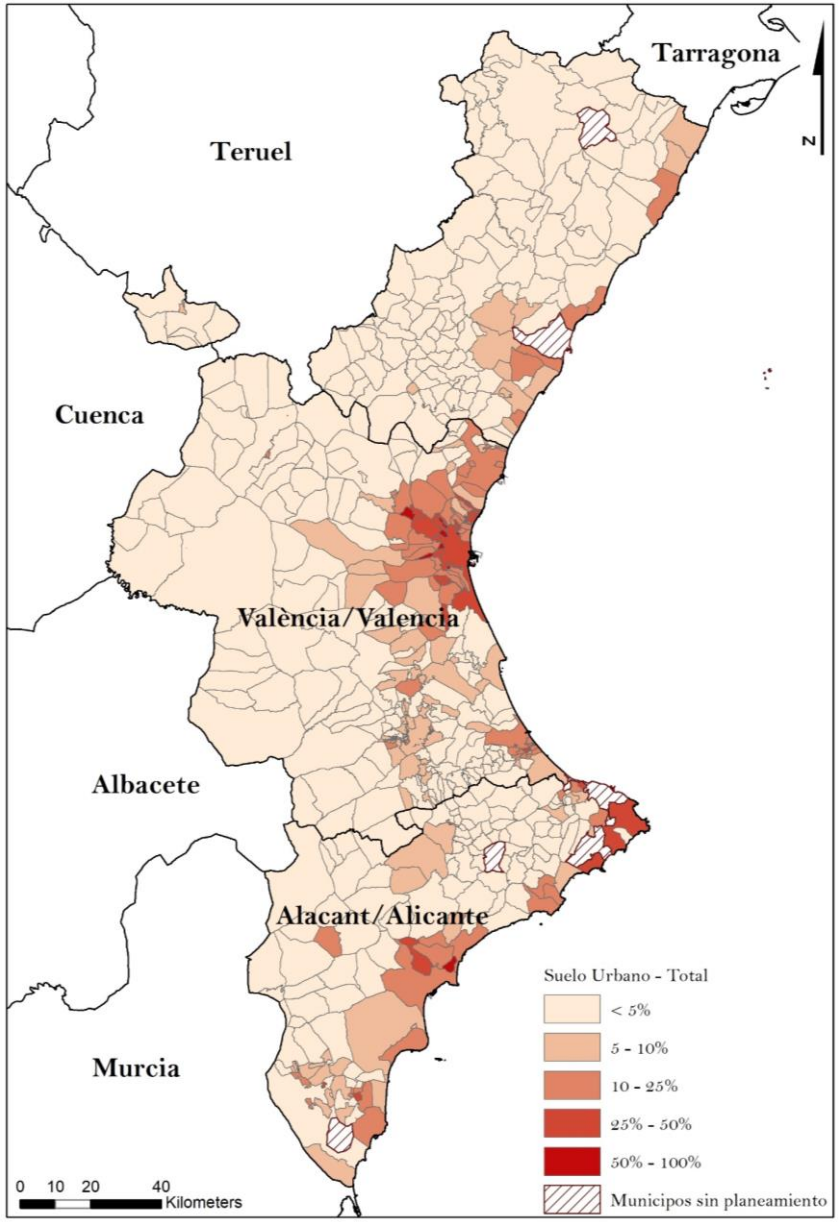


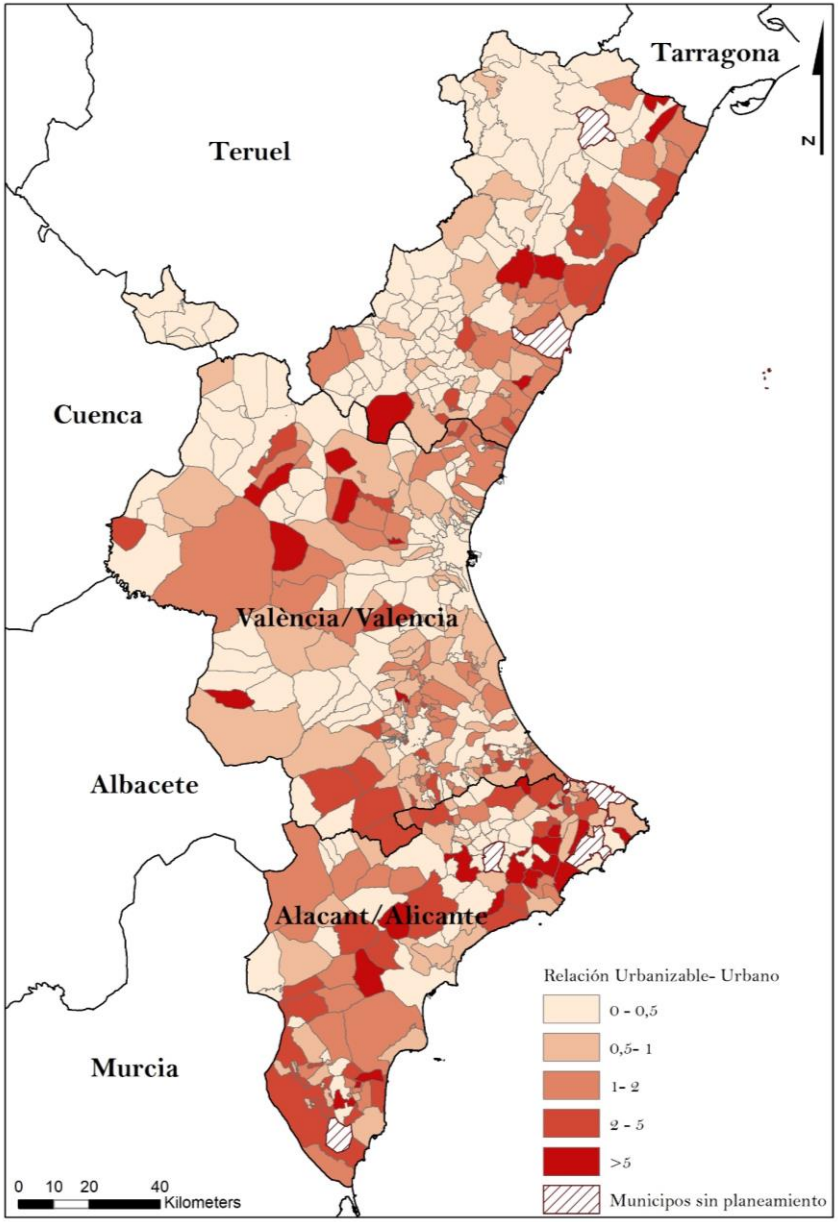


		2017							
		SNU Común (ha)	SNU Protegido (ha)	SURBZ (ha)	SU (ha)	SNU Común (%)	SNU Protegido (%)	SURBZ (%)	SU (%)
2006	SNU Común	660.764,7	286.477,8	10.110,7	1.367,2	68,9%	29,9%	1,1%	0,1%
	SNU Protegido	125.924,3	1.045.512,7	6.373,2	2.014,8	10,7%	88,6%	0,5%	0,2%

CULTURA TERRITORIAL
CÁTEDRA DE CULTURA TERRITORIAL VALENCIANA

Presentación de resultados





Presentación de resultados

DOGV (2017): Realización del inventario de suelo urbanizable

Posibilidades:

- SURBZ convertido en urbano (40%)
- SURBZ sin modificar (con plan o sin él)
- SURBZ urbanizado pero no edificado o edificado en parte

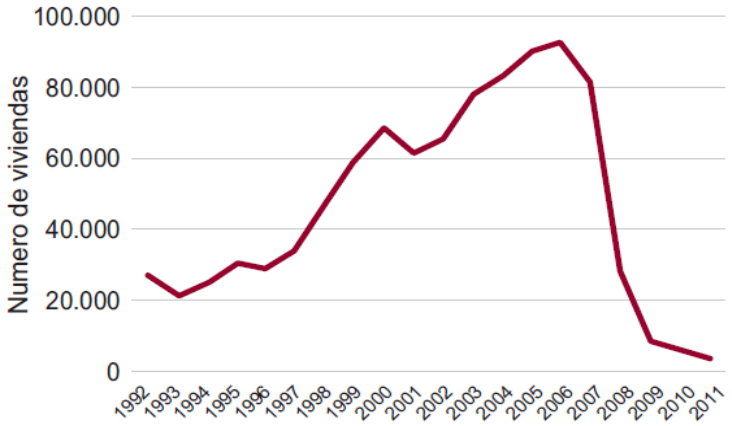


FIG. 1/ **Evolución del número de viviendas construidas en edificación de nueva planta**

CULTURA TERRITORIAL
CÁTEDRA DE CULTURA TERRITORIAL VALENCIANA

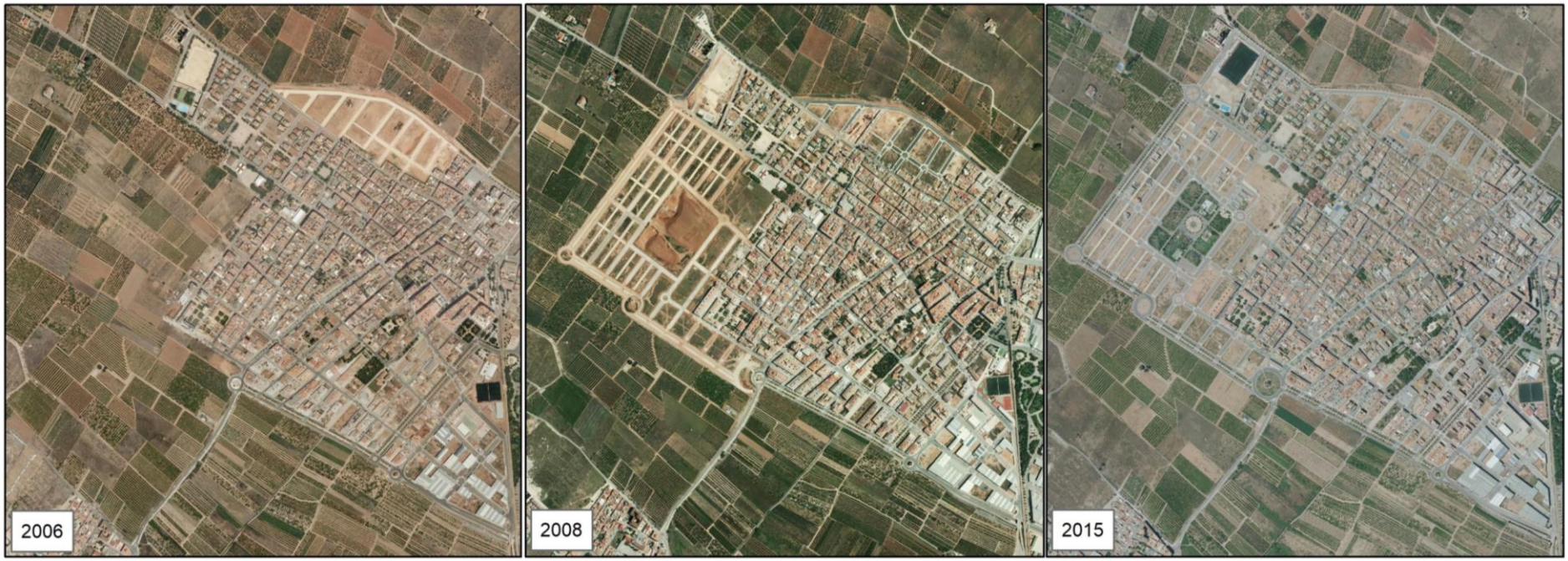
Presentación de resultados

Residencial:

Localiz.	2009		
	SNE (ha)	Artificial (ha)	%
Castellón	1.672,7	8.872,2	18,9%
Valencia	3.913,3	26.768,1	14,6%
Alicante	5.606,9	30.786,6	18,2%
CV	**11.192,9**	**66.426,9**	**16,9%**

Industrial:

Localiz.	2009		
	SNE (ha)	Artificial (ha)	%
Castellón	1.355,3	4.722,8	28,70%
Valencia	3.047,5	10.347,6	29,45%
Alicante	1.657,5	5.279,9	31,39%
CV	**6.060,3**	**20.350,3**	**29,8%**



Presentación de resultados

Modificación de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (Lotup): incide sobre el suelo urbanizable. *(aprobado Consell y más de 300 enmiendas, aún no ha llegado a les Corts)*

- Concluir las zonas urbanizadas no edificadas: flexibilización de plazos, fraccionamiento de actuaciones y facilitación de la gestión urbanística directa por lo ayuntamientos

- La desclasificación de suelo (reversión):

1. guiar el futuro crecimiento de forma estratégica y sostenible.
2. eliminación de expectativas de rápido crecimiento económicos (abandono de terrenos e disminución de la presión ante planes de OT)

PATIVEL y Ley de protección de la Huerta (2018)

Conclusiones e ideas finales

Cambios necesarios para un adecuado desarrollo futuro:

- Consideración del suelo como recurso ambiental en detrimento de la perspectiva del suelo como bien financiero
- Revalorización del SNU como componente estratégico que tiene valor por sus características y sus funciones más allá de su potencial transformación
- Apuesta por un urbanismo como disciplina de planeamiento y no como herramienta financiera.
- Concentración de los esfuerzos en los suelos urbanos consolidados (rehabilitación y restauración), minimizando el consumo de nuevos suelos.
- Evitar la dispersión en los desarrollos urbanos

Conclusiones e ideas finales

- Desarrollo de los enfoques supramunicipales para asegurar la coordinación de los planeamientos locales

- Desarrollo de la OT como crisol de las políticas públicas que aseguren la adecuación en las intervenciones territoriales y la obtención de beneficio colectivo (no solo desde la perspectiva económica, sino de la perspectiva social) con el fin de avanzar hacia una adecuada cohesión territorial

- Avanzar hacia un nuevo enfoque para desarrollar intervenciones territoriales que respondan al respondan a interés general con la participación efectiva en la toma de decisiones de la sociedad

Conclusiones e ideas finales

GENERALITAT VALENCIANA
Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Vicerectorat de Projecció Territorial i Societat

CULTURA TERRITORIAL
CÁTEDRA DE CULTURA TERRITORIAL VALENCIANA

Gracias por su atención

Presentació de l'informe sobre l'evolución i situación territorial de la Comunitat Valenciana

23 de Novembre de 2018

Cátedra de Cultura Territorial Valenciana