

Carmen Zornoza Gallego

Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009)

Análisis y perspectivas de futuro

Estudios y Documentos

12



Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009)

Análisis y perspectivas de futuro

Carmen Zornoza Gallego

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 12

Director: Joan Romero



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: Carmen Zornoza Gallego, 2013

© De esta edición: Universitat de València, 2013

<http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-9220-1>

ISBN: 978-84-370-9070-2 (papel)

ISBN: 978-84-370-9220-1 (PDF)

Edición digital

Agradecimientos

En primer lugar, me gustaría agradecer el esfuerzo y los buenos consejos de mis dos tutores, Joaquín Farinós y Joan Romero. Ha sido un honor poder trabajar y aprender junto a ellos.

En segundo lugar, a mi familia por apoyarme siempre y ser mi punto de referencia en la vida.

A Paco, por ser la mejor persona que se puede tener cerca.

A Ana Meca, por ser una trabajadora incansable y una buena amiga.

Y, en general, a todos aquellos que me hacen crecer tanto personal como profesionalmente.

Introducción

Durante las últimas décadas, el litoral de la Comunidad Valenciana ha sufrido un amplio proceso de artificialización que ha modificado su entorno de forma sustancial. Los valores asociados a la zona costera (medioambientales, paisajísticos, económicos...) lo convierten en uno de los sistemas naturales más importantes y singulares que existe; y a la vez, en un espacio de compleja gestión por la cantidad de conflictos e intereses que confluyen.

La relevancia de la zona litoral ha impulsado la redacción de este estudio, cuyo principal objetivo es cuantificar la artificialización del suelo durante el periodo de la última expansión inmobiliaria (1997-2007). Para analizar correctamente la situación se cuenta con datos previos al comienzo de la misma, así como con datos más actuales, que se corresponden con la etapa de crisis inmobiliaria. Estos requerimientos y la disponibilidad de datos hacen posible que se abarque el periodo del 1987 al 2009.

Conocer la dimensión de los cambios de usos del suelo permite obtener un buen indicador de las políticas que tienen incidencia en el territorio, por lo que, a partir de los resultados será posible analizar el modelo de gestión aplicado, así como las perspectivas de futuro de la zona. Por lo tanto, el trabajo pretende, por un lado, realizar un diagnóstico basado en evidencias a partir de los procesos de ocupación artificial y, por otro, hacer una reflexión sobre las capacidades del territorio y los escenarios de futuro.

El documento queda estructurado en tres capítulos. El primero, a modo de introducción, contiene la información básica sobre la que se vertebra el estudio: objetivos, características básicas del sistema litoral y delimitación de las zonas.

En el segundo capítulo se encuentra el análisis de los datos, donde se plasman los resultados a nivel cuantitativo, así como los mapas temáticos resultantes. Entre otras características, en el análisis se refleja la presión que sufren las zonas litorales respecto a las interiores, los ritmos de crecimiento y el parón que la crisis ha supuesto para la artificialización. Uno de los puntos más importantes del estudio ha sido poder cuantificar una de las consecuencias territoriales más significativas que ha generado el

estallido de la burbuja inmobiliaria: la cantidad de suelo que ha quedado urbanizado sin edificar. Asimismo, se evalúan los planeamientos municipales para determinar el futuro del territorio marcado desde la administración pública.

En el tercer capítulo, a partir de los resultados anteriores, se presentan las implicaciones que el modelo observado tiene para el territorio. Se trata de integrar conceptos de sostenibilidad y estrategia para aprender de los procesos ocurridos y, sobre todo, tratar de evaluar las perspectivas futuras del litoral valenciano.

En definitiva, se plantea que la situación de crisis actual puede suponer un punto de inflexión para el territorio. Esto generaría dos escenarios diferentes: el primero, basado en replantear el modelo productivo del país hacia pautas más sostenibles, y el segundo, que la crisis se convierta en simple pretexto para desregularizar el uso del suelo e incentivar nuevamente el modelo basado en la construcción. A este respecto se dedica la última parte del trabajo, donde se proponen varias alternativas y se explica el rumbo que han tomado las diversas iniciativas por parte de los poderes públicos, entre ellas, la reciente revisión de la Ley de Costas de 1988.

Índice

Capítulo 1. Introducción al Estudio del Sector Costero de la CV

1.1. Objetivo y Justificación del Estudio	13
1.2. Características básicas del Sistema Litoral	14
1.3. Características básicas del Litoral de la Comunidad Valenciana	17
1.4. Delimitación de la zona de estudio	19

Capítulo 2. Explotación de los Datos Territoriales del Sector Costero de la Comunidad Valenciana a partir de un SIG

2.1. Introducción	25
2.2. Esquema Metodológico	25
2.3. Objetivos	26
2.4. Descripción de las Bases de Datos Espaciales	28
2.4.1. CORINE Land Cover	28
2.4.2. Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España	30
2.4.3. Base de Datos de Planeamiento 2012	30
2.4.4. Ortofotos ICV	31
2.4.5. Metadatos de la información Cartográfica	31
2.5. Análisis de Compatibilidad CORINE 2006 - SIOSE 2005	32
2.6. Evolución de los Usos del Suelo a partir del CORINE (1987-2005)	35
2.6.1. Análisis Cuantitativo de la Evolución de los usos del suelo por Franjas	35
2.6.2. Análisis de los resultados CORINE	63
2.7. Evolución de los Usos del Suelo a partir del SIOSE (2005-2009)	66
2.7.1. Gestión de los datos SIOSE	66
2.7.2. Análisis Cuantitativo de la Evolución de los usos del suelo por Franjas	68
2.7.3. Análisis de los resultados SIOSE	82

2.8.	Usos del Suelo 2009	86
2.8.1.	Análisis cuantitativo de las tipologías artificiales 2009	86
2.8.2.	Estudio de las tipologías asignadas a “No Edificado”	100
2.9.	Planeamiento Urbanístico	105

Capítulo 3. Implicaciones Territoriales del modelo de Crecimiento

3.1.	Introducción	111
3.2.	Proporciones de artificialización alcanzadas (1987-2009)	112
3.3.	Consecuencias del modelo urbanístico	122
3.3.1.	Implicaciones y Consecuencias del modelo turístico	122
3.3.2.	Resultados territoriales de la explosión y brusca paralización de las actividades inmobiliarias	124
3.3.3.	Instrumentos de Ordenación Territorial del modelo urbanístico	128
3.4.	Perspectiva de Futuro para la Comunidad Valenciana	130
3.5.	¿Otro modelo es posible?	133
3.6.	Última modificación de la Ley de Costas 22/1988	138
3.7.	Consideraciones finales	142

Bibliografía	145
---------------------	-----

Capítulo 1

Introducción al Estudio del Sector Costero de la Comunidad Valenciana

1.1. Objetivo y Justificación del estudio

El objetivo principal es analizar los procesos urbanísticos acaecidos en el Sector Costero de la Comunidad Valenciana durante los últimos años de expansión inmobiliaria.

Se pretende cuantificar el impacto territorial de la artificialización del suelo y, con ello, hacer una reflexión del modelo de gestión del territorio existente y de sus capacidades futuras.

Para poder abordar un estudio como el que se plantea, se tomarán como base los usos del suelo y su evolución, ya que, en definitiva, son los que permiten evaluar la sostenibilidad de un territorio; siendo un claro indicador de las diferentes políticas que tienen incidencia en el mismo (económicas, medioambientales, sociales...).

Para desarrollar este objetivo se requiere conocer la situación previa a la expansión urbanística o burbuja inmobiliaria de 1997, los cambios ocurridos, la situación actual y la tendencia futura. Todos estos aspectos vendrán condicionados por la disponibilidad de datos. Es decir, no será posible ajustar exactamente el año en el que se desea conocer la situación de territorio, ya que dependerá de las distintas publicaciones. En el caso de los usos del suelo se podrá trabajar con la serie temporal 1987-2000-2005-2009, mientras que la situación futura se evaluará a partir del planeamiento municipal aprobado de 2012.

La **justificación** del estudio viene motivada por la alarma que se ha generado en torno a las transformaciones del litoral en los últimos años. Son muchos los informes que alertan sobre el extenso proceso de artificialización y sobre sus consecuencias. La importancia y singularidad del sistema costero no estriba únicamente en su valor medioambiental, que presenta gran fragilidad debido al tipo de ecosistemas que alberga, sino también, entre otros, en el valor económico que se le asocia a la zona y en el papel que puede tener ésta para el futuro de la sociedad. No se debe olvidar que estas zonas jugarían un papel estratégico ante los procesos asociados al cambio climático. Este compendio de factores justifica la necesidad de cuantificar la artificialización de estos lugares.

1.2. Características Básicas del Sistema Litoral

El punto de partida de cualquier trabajo debe establecer las bases conceptuales sobre las que se asienta. En este caso, se parte de la propia definición de un área litoral o zona costera. Según se ha podido constatar en la bibliografía, tal vez existan tantas definiciones como autores expertos en el tema, aunque se han seleccionado dos de ellas:

“Interfase entre la tierra y el mar que se extiende hacia la parte continental y marina dependiendo de los objetivos y necesidades” (Clark, 1992)

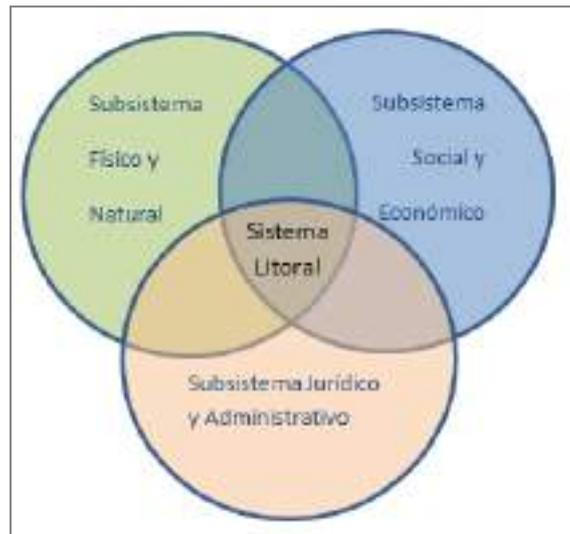
“Espacio en tres dimensiones en el cual se incluyen elementos marinos, aéreos, geológicos y terrestres y contempla los contextos físicos, ecológicos, económicos, administrativos y sociales” (Comisión Europea, 1996)

Ambas definiciones engloban ideas fundamentales para trabajar con la zona litoral, la primera por definir la amplitud geográfica de este espacio en función de los aspectos que se consideren necesarios y la segunda por plasmar la visión integrada de los distintos elementos que conforman la costa.

En primer lugar, se tendrá en cuenta que la amplitud de la zona considerada costera puede variar en función de los aspectos sobre los que se desee ahondar. En segundo lugar, la idea de la visión integrada de la zona costera resulta esencial para comprender la realidad de territorio. Es decir, el conjunto de factores físicos, naturales, sociales, económicos, jurídicos y administrativos que tienen incidencia en un sistema costero, será la clave para comprender las consecuencias que se derivan.

Por lo tanto, la visión a través de la cual se plantearán las características de un espacio litoral, será la que ofrece Barragán (2003), quien considera a las áreas litorales importantes y singulares desde los subsistemas, que unidos, conforman el Sistema Litoral.

Figura 1.1: “Análisis Integrado del Sistema Litoral”



Fuente: Barragán (2003)

Cada uno de los subsistemas ofrece una visión parcial, por lo que considerándolos de forma común se obtendrá una visión de conjunto del sistema litoral.

Se caracterizan de la siguiente manera:

1. **Subsistema Físico y Natural:** singular en las áreas litorales por la interacción de procesos continentales, marinos y atmosféricos que las dotan de gran dinamismo. Estas áreas gozan de un ecosistema muy diverso, pero a su vez muy frágil. También son zonas de importancia crucial ante ciertas amenazas naturales (erosión, temporales, inundaciones...).
Temas a tratar: biodiversidad, hábitats, paisaje, recursos hidrológicos, geológicos, biológicos, atmosféricos...
2. **Subsistema Social y Económico:** crucial en las áreas litorales por la intensidad de uso a las que se ven sometidas. Sus características intrínsecas (clima, recursos naturales, aptitud para la agricultura, lugar estratégico para defensa y para transacciones comerciales...) han hecho que exista una tendencia a la litoralización de los asentamientos humanos.
Temas a tratar: espacios protegidos, asentamientos humanos, infraestructuras, equipamientos, obras de defensa, pesca, minería, acuicultura, agricultura, industria, comercio, turismo, patrimonio histórico...
3. **Subsistema Jurídico y Administrativo:** importante por la convergencia de administraciones que tienen poder para gestionar estos espacios. La naturaleza pública de muchas de sus zonas y de los recursos naturales choca frontalmente con los intereses privados existentes, lo que ha hecho complicado encontrar soluciones que funcionen correctamente en estos espacios.

Temas a tratar: política costera, normativa, reparto de competencias, instituciones, actuaciones, instrumentos, administraciones, financiación, información, administración, participación...

Según el modelo expuesto, el espacio costero se modela a partir de un compendio de factores que deben ser conocidos y controlados para poder llegar a realizar una gestión eficaz de la zona litoral. La gestión integrada de zonas costeras trabaja bajo esta concepción.

El presente trabajo se centra sobre el espacio continental emergido y esencialmente sobre la parte urbanística que le afecta. Se realizará una diagnosis general de los procesos ocurridos a partir de los usos del suelo, ya que como se ha apuntado, son éstos los que reflejan las políticas y el modelo productivo implantado de cada lugar.

1.3. Características básicas del Litoral de la Comunidad Valenciana

El **subsistema físico y natural** de la zona costera mediterránea se caracteriza por presentar gran cantidad de playas, debido esencialmente a los procesos de acumulación en la desembocadura de los ríos y a que no existen grandes procesos mareales. Según el informe de España elaborado para el Parlamento Europeo sobre la Gestión integrada de Zonas Costeras (2002), la zona Costera de Castellón y Valencia, desde Peñíscola al Cabo de San Antonio se encuentra en regresión debido a la disminución de los sedimentos de los ríos y a la interrupción de la dinámica litoral por la construcción de infraestructuras portuarias. Esta franja costera linda con marjales y zonas húmedas de gran importancia. En la costa de Alicante existe un paisaje litoral de calas y acantilados de gran belleza y cierto grado de conservación de sus valores naturales. Los enclaves de mayor valor ecológico en la costa mediterránea son las zonas húmedas litorales, los cordones dunares, los macizos rocosos, las pequeñas islas e islotes y determinadas áreas de fondos marinos donde destacan las praderas de posidonia oceánica.

El **subsistema social y económico** del litoral valenciano ha variado mucho en los últimos siglos. Desde antiguo ha sido lugar estratégico para la Comunidad Valenciana, tanto por su posición defensiva, como por sus riquezas naturales. Desde la segunda mitad del siglo XIX comienza un amplio desarrollo comercial del sector agrícola, por lo que la población comenzó a instalarse con mayor incidencia en la zona litoral. Posteriormente, se localizaron también ciertos enclaves industriales con mucha importancia en la economía de la zona. Pero el hecho que alteró de manera sustancial la región, fue el cambio de mentalidad hacia unos valores que hasta el momento no habían sido tenidos en cuenta: el clima, la costa y su paisaje como atractivo turístico. Desde ese momento la zona litoral ha sido urbanizada de forma masiva. Según la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, se estima que el 60% del PIB de la Comunitat se produce en los municipios del litoral y sólo en la franja costera de los 500 metros se genera el 15% de la riqueza regional. En el caso de la población, se estima que más del 80% de los ciudadanos de la CV viven por debajo de la cota 100 sobre el nivel del mar. Para poder aproximarnos a la idea de la dimensión de los asentamientos humanos y su localización, se muestra la figura 1.4 con el sistema de ciudades. Los municipios se representan de manera puntual y la dimensión del punto depende de la cantidad de habitantes que lo pueblan.

Figura 1.4: “Sistema de Ciudades”



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos del INE

El **subsistema jurídico y administrativo** es el más complejo de definir. Existen tres administraciones distintas, todas ellas con competencias que inciden en la zona. El gobierno central, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, tiene las competencias que se refieren al Dominio Público Marítimo Terrestre. El gobierno autonómico tiene autoridad sobre puertos y obras públicas: Y las administraciones locales ejercen las competencias de urbanismo, medio ambiente, turismo, tráfico y transporte.

1.4. Delimitación de la zona de estudio

Según se ha marcado en la definición de área litoral, se trata de un espacio geográfico no establecido a priori, ya que depende de las características de la zona a tratar y del fin para el cual se pretenda delimitar la zona.

En este caso, se ha consultado diferente bibliografía para poder establecer el ámbito concreto del estudio. Se han examinado los instrumentos de gestión costera desarrollados dentro del Estado Español, ya que las posibilidades de que las características sean similares al caso de la CV son mayores. Por supuesto, haciendo énfasis en los propios documentos elaborados en la CV que, hayan sido o no aprobados, deben servir de referencia para trabajos posteriores.

En la tabla 1.1, se han seleccionado los instrumentos relevantes para la gestión costera española que pueden servir como referente por definir un ámbito específico y por presentar unas características similares a la Comunidad Valenciana, principalmente, no ser insulares.

Tabla 1.1: “Instrumentos Gestión Costera Estado Español”

INSTRUMENTOS GESTIÓN COSTERA			
CA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROB
ANDALUCIA	ESTRATEGIA ANDALUZA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	MUNICIPIOS LITORALES	2003
CANTABRIA	PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL	MUNICIPIOS LITORALES	2004
PAÍS VASCO	PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DEL PAÍS VASCO	FRANJA DE 500M EXTENSIBLE A MÁRGENES DE RÍOS	2007
CATALUÑA	PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DEL SISTEMA COSTANER	FRANJA DE 500M	2005
COMUNIDAD VALENCIANA	LEY 4/2004 DE LA GENERALITAT DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE(LOTTPP)	1KM DESDE LA LÍNEA MARÍTIMO TERRESTRE	2004
COMUNIDAD VALENCIANA	PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (PATLICOVA)	60 MUNICIPIOS EN LA FRANJA DE COSTA DE 1KM DE ANCHURA	NO
COMUNIDAD VALENCIANA	ESTRATEGIA TERRITORIAL VALENCIANA	REGIONAL	2011
MURCIA	DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA	MUNICIPIOS COSTEROS	2004

Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España

Como se puede observar, los ámbitos más utilizados son las franjas de 500m y 1000m y los términos municipales litorales.

Las dos primeras franjas (500 y 1000m) resultan muy interesantes porque son los lugares más cercanos a la línea de costa donde la presión generada por la unión del sistema costero y marítimo es más acusada, por lo que las posibles problemáticas se verán claramente representadas. Por esta razón en este trabajo se estudiarán ambas, para

constatar los procesos ocurridos y buscar diferencias si las hubiere. Serán la Franja 1 y 2 del estudio.

Esto no significa que el análisis deba limitarse a estas zonas, ya que las superficies contiguas también forman parte del sistema litoral y los procesos ocurridos en ellas añaden valor sobre el análisis de las tendencias actuales. Para imponer un criterio igualitario sobre las distintas zonas y atender a la realidad administrativa, donde las decisiones urbanísticas se toman esencialmente desde el ámbito municipal, se añadirán también los municipios litorales. Se considerarán municipios litorales aquellos que tengan parte de su territorio dentro de la franja de 1000 metros desde la línea de costa. Estos conformarán la Franja 3.

Finalmente, se considerará un cuarto ámbito que englobe todos los municipios de la comunidad no considerados litorales. La razón de añadir a un estudio sobre el sector costero estos municipios es dotarlo de la perspectiva necesaria para poder entender y comparar los diferentes procesos ocurridos. Por lo tanto, permitirán conocer las principales características de las zonas litorales y las que no lo son, así como conocer la evolución general de la Comunidad.

En resumen, se analizan los siguientes espacios:



Para facilitar la ubicación de estas franjas, se presenta la figura 1.2, donde se puede observar claramente la disposición espacial de las mismas.

Figura 1.2: “Zonas de Estudio”



Fuente: Elaboración Propia

Los municipios considerados litorales son los siguientes:

Alicante: Alfàs del Pi (l'), Alicante/Alacant, Altea, Benidorm, Benissa, Benitachell/Poble Nou de Benitaxell (el), Calpe/Calp, Campello (el), Dénia, Elche/Elx, Finestrat, Guardamar del Segura, Jávea/Xàbia, Orihuela, Pilar de la Horadada, Poblets (els), San Fulgencio, Sant Joan d'Alacant, Santa Pola, Teulada, Torrevieja, Verger (el), Villajoyosa/Vila Joiosa (la).

Castellón: Alcalà de Xivert, Almazora/Almassora, Almenara, Benicarló, Benicasim/Benicàssim, Burriana, Cabanes, Castellón de la Plana/Castelló de la Plana, Chilches/Xilxes, Llosa (la), Moncofa, Nules, Oropesa del Mar/Orpesa, Peñíscola, Torreblanca, Vinaròs

Valencia: Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alfafar, Bellreguard, Benavites, Canet d'En Berenguer, Cullera, Daimús, Foios, Gandia, Guardamar de la Safor, Massalfassar, Massamagrell, Meliana, Miramar, Oliva, Piles, Poble de Farnals (la), Puçol, Puig, Quartell, Sagunto/Sagunt, Sueca, Tavernes de la Vallidigna, Valencia, Xeraco, Xeresa.

Para poder realizar las comparativas necesarias a estas cuatro franjas, se le añadirán dos espacios más, fruto de la agregación de los anteriores. El primero será el correspondiente a los términos municipales litorales, para poder comparar sus datos con los no litorales y el segundo la agregación de todas las franjas, obteniendo así el total para la Comunidad Valenciana. Su definición se encuentra detallada en el apartado 2.6.1.

A partir de las bases establecidas en este capítulo se puede comenzar la explotación de los datos territoriales de la Comunidad Valenciana necesarios para el análisis planteado.

DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

