

DOCUMENTO PARA LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE CASTELLÓN

Con la finalidad de asegurar un proceso participativo exhaustivo, transparente y presente en todas las fases de elaboración y tramitación del plan de acción territorial, el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP) exige la realización de una consulta pública previa antes de redactar el borrador del Plan y su documento inicial estratégico. En esta consulta se exponen los grandes objetivos del Plan, su necesidad y conveniencia, las problemáticas que aborda y las alternativas que se proponen.

Además, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del TRLOTUP, este trámite puede realizarse simultáneamente con la participación pública del Estudio de Paisaje del Plan, para instar a su aprobación de forma independiente por resolución de la dirección general competente en materia de paisaje. Todo ello con la finalidad de generar conocimiento en el ámbito del plan, facilitar la participación ciudadana y disponer de una información necesaria para orientar la toma de decisiones en el territorio.

Siendo la Dirección General de Política Territorial y Paisaje el departamento de la administración que promueve el Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón, le corresponde efectuar una consulta previa por espacio de veinte días hábiles a través de su portal web. Esta consulta tendrá efectos administrativos internos preparatorios para la redacción del Plan, y dará lugar a la obligación de elaborar un informe de respuesta conjunta a las aportaciones y sugerencias recibidas. Estas tendrán que incorporarse al expediente, con indicación del número de participantes, número de opiniones emitidas y el informe de respuesta. Todo ello sin perjuicio de que la Dirección General, a través de los procesos de participación pública realizados hasta la fecha, y de la documentación de la que ya dispone, es conocedora de algunas sensibilidades y demandas de las distintas administraciones y agentes sociales y económicos del área funcional de Castellón. En este sentido, los consensos y acuerdos alcanzados se incorporarán a los documentos pertinentes del Plan a medida que la tramitación vaya avanzando.

A continuación se indican de manera sucinta los problemas que se pretenden solucionar con el plan, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos del plan y las posibles soluciones alternativas:

Tel. 96 386 60 00 *fuera de la Comunidad Valenciana
llamadas desde fuera de la Comunidad Valenciana

Situación y problemática actual

El ámbito del Área Funcional de Castellón, formada por los municipios de: Aín, Albocàsser, Alcodia de Veo, Alfondeguilla, Almassora, Almenara, Arañuel, Ares del Maestrat, Argelita, Artana, Atzeneta del Maestrat, Ayódar, Benafigos, Benassal, Benicàssim, Benlloc, Betxí, Borriol, Burriana, Cabanes, Castelló de la Plana, Castillo de Villamalefa, Cirat, Cortes de Arenoso, Costur, Culla, Eslida, Espadilla, Fanzara, Figueroles, Fuentes de Ayódar, l'Alcora, la Llosa, la Pobla Tornesa, la Serratella, la Torre d' en Besora, la Torre d'en Doménec, la Vall d'Uixó, la Vilavella, les Alqueries, les Coves de Vinromà, les Useres, Lucena del Cid, Ludiente, Moncofa, Nules, Onda, Orpesa, Ribesalbes, Sant Joan de Moró, Sierra Engarcerán, Sueras, Tales, Toga, Torralba del Pinar, Torreblanca, Torrechiva, Vall d'Alba, Vallat, Vilafamés, Vilanova d'Alcolea, Vilar de Canes, Vila-real, Villafranca del Cid, Villahermosa del Río, Villamalur, Vistabella del Maestrat, Xilxes, Xodos y Zucaina, que suponen 3.269 km² y una población de 472.816 habitantes en 2021.

Este ámbito fue uno de los de mayor crecimiento económico en el periodo 1999-2008, impulsado por el sector de la construcción y, por consiguiente del cluster de la cerámica, pero también fue el más afectado por la crisis posterior por la propia especialización del área funcional.

Una de las características de esta área funcional es el contraste litoral-interior, a pesar de haberse producido cierto desplazamiento de la actividad hacia los municipios más próximos al clúster cerámico. Más del 80% de la población del área funcional se concentra en una quinta parte del territorio, centrada en el Área Urbana Integrada de Castellón, integrada por 14 municipios y con una población de 384.983 habitantes en 2021.

El modelo económico gira alrededor de la industria cerámica, que requiere una gran demanda de suelo industrial y logístico en torno a los principales ejes de difusión de la actividad relacionada con cerámica y las fritas, lo que ha supuesto un espectacular crecimiento del denominado suelo sellado o artificial. Es el ejemplo de cómo un modelo industrial casi artesanal mediante inversión, conocimiento y emprendimiento ha creado un cluster productivo industrial altamente competitivo. No obstante, la nueva situación económica caracterizada por un elevado grado de volatilidad e incertidumbre, en la que se incluye la dependencia energética, intensifican la necesidad de diversificar la estructura productiva, pero manteniendo y mejorando el valor añadido de los sectores tradicionales de Castelló.

Por otra parte, este ámbito es el entorno metropolitano de la Comunitat Valenciana que ha experimentado la mayor tasa de crecimiento de suelo artificial durante el boom inmobiliario, especialmente para la actividad económica e infraestructuras y, en menor medida, el residencial, todo ello fruto de la especialidad económica del área funcional. No obstante, en estos últimos años se está registrando un aumento de la demanda de suelo para actividades logísticas, se están implantando firmas multinacionales en el ámbito del Plan, y ha venido creciendo la actividad portuaria y aeroportuaria a pesar de la crisis pandémica mundial.

En cuanto a la infraestructura verde del ámbito del Plan, se pueden diferenciar dos escalas territoriales: el entorno urbano más próximo de Castelló de la Plana y otro más ampliado al área funcional que incluye gran número de municipios del interior. El primero está integrado por un primer anillo verde formado por los parques naturales del Desert de les Palmes y la Serra d'Espadà, espacios que conectan con los ecosistemas litorales a través de los corredores fluviales del riu Millars, Rambla de la Viuda y el riu Sec. En el segundo se pueden intuir dos ejes verdes continuos, uno litoral (Serra d'Irta, Prat de Cabanes-Torreblanca, desembocadura del Millars i Marjal d'Almenara) y otro interior articulado por la Rambla de la Viuda-Carbonera.

Respecto a la conectividad externa del área funcional de Castellón, esta está plenamente inserta en las dinámicas del corredor mediterráneo, que constituye el principal estrangulamiento en el tráfico de pasajeros y mercancías, y que es urgente su resolución. En la red viaria predomina el tráfico en el eje norte-sur (CV-10, AP-7, N-340) frente a los ejes transversales, lo cual genera problemas de asignación de tráfico que el Plan tiene que contemplar. La liberación del peaje de la AP-7 ha supuesto un cambio sustancial en el comportamiento del tráfico que conviene evaluar en colaboración con el Plan de Movilidad Metropolitano de Castellón. También el futuro trazado de la alta velocidad de pasajeros es otro de los debates de gran calado por sus impactos en el territorio.

En cuanto a la movilidad interurbana de los municipios del área, por motivos de trabajo, estudio, compras u otros, los desplazamientos motorizados se focalizan en la ciudad de Castelló de la Plana, siguiendo un fuerte modelo radial pero de poco volumen de flujos, comparado con otros entornos metropolitanos. Los últimos datos disponibles estiman en un 10% de los viajes totales interurbanos en transporte público, lo que confirma el amplio margen de mejora que tiene esta modalidad de transporte.

Respecto a la problemática sobre la que se actúa, los principales problemas detectados son, respecto a la infraestructura verde:

- Pérdida de suelo agrícola de regadío de elevada capacidad agrológica debido a la urbanización en las comarcas litorales, lo que se hace más evidente en las dos comarcas de la Plana.
- Abandono del suelo agrícola de secano de las comarcas del interior, que ha favorecido el desarrollo de masas forestales que propician el desequilibrio respecto a la producción de biomasa.
- Pérdida de la diversidad del patrón agroforestal, homogeneización del paisaje rural e incremento del riesgo de incendios forestales.
- Incremento de modelos de urbanización más dispersa y de menor densidad que han aumentado la fragmentación de la infraestructura verde y los impactos ambientales en el territorio.
- Efecto barrera de las infraestructuras de movilidad que dificultan los intercambios de materia, energía e información entre los ecosistemas.
- Abandono de los cultivos de regadío que suponen una grave amenaza a la sostenibilidad del territorio y una afectación al paisaje.

- Gran heterogeneidad en cuanto a la regulación del suelo no urbanizable de los municipios que dificulta el diseño de la infraestructura verde supralocal.
- Presión sobre el suelo agrario, tanto de regadío como de secano, para la instalación de centrales de energías renovables.

Desde el punto de vista del sistema de asentamientos, el plan de acción territorial del área funcional de Castellón debe corregir tendencias urbanísticas y territoriales indeseadas, como:

- Planificación de usos del suelo en los instrumentos de ordenación municipal, en algunos casos por encima de expectativas futuras razonables en cuanto a demanda de suelo residencial y para actividades económicas.
- Existencia de sectores de suelo planificado que presentan una escasa viabilidad: por su baja densidad y lejanía a los tejidos compactos o por situarse a distancias excesivas a los puntos de carga del sistema básicos de movilidad sostenible.
- Existencia de tejidos industriales con localización deficiente para actividades económicas por su baja accesibilidad o incompatibilidad con otros usos.
- Zonas con gran potencial de accesibilidad que pueden quedar hipotecadas por usos de bajo valor añadido.
- Repetición mimética de polígonos industriales en municipios de escasa entidad poblacional y con una viabilidad muy cuestionable.
- Tejidos urbanos y sectores que presentan una marcada disconformidad con la infraestructura verde.
- Presencia de núcleos urbanos susceptibles de regeneración urbana para mejorar sus problemáticas urbanísticas y sociales.

Desde el punto de vista de las infraestructuras de movilidad se presenta la siguiente problemática:

- Distribución modal de transporte con un peso muy levado del transporte privado en medios motorizados.
- Sistema viario con problemas de segregación de los diferentes tipos de tránsito en el Área Funcional de Castellón.
- Problemas de congestión en puntos críticos del Área Funcional de Castellón.
- Usos planificados en el territorio alejados de los puntos de carga de la red básica de transporte sostenible.
- Potencial de mejora del sistema de estacionamiento disuasorio en congruencia con las políticas de transporte público y los modos no mecanizados de viajes.

- Efecto barrera de las infraestructuras sobre la matriz biofísica del territorio, ausencia de incorporación en su trazado de plataformas específicas para un sistema de transporte no motorizado.
- Ausencia injustificada de un corredor mediterráneo con altas prestaciones en materia de pasajeros y mercancías.

Objetivos del Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón

Este plan de acción territorial tiene como objetivo general situar el Área Funcional de Castellón como una de las de mayor calidad urbana del Arco Mediterráneo de la Unión Europea, lo que supone la configuración de un espacio competitivo pero, al mismo tiempo, equilibrado, amable y solidario con las personas, capaz de retener y atraer talento y profesionales creativos, integradora de los grupos más desfavorecidos, que tenga en cuenta la perspectiva de género y dé a conocer el gran valor ambiental y cultural de sus activos territoriales.

Este plan de acción territorial de carácter integrado, regulado en el artículo 16 del TRLOTUP, para alcanzar la meta general, tiene objetivos específicos, en su ámbito de actuación, en la infraestructura verde, el sistema de asentamientos, las infraestructuras de movilidad y la actividad económica.

Desde el punto de vista de la infraestructura verde, los objetivos del plan de acción territorial son:

1. Garantizar la preservación del patrimonio natural, paisajístico y cultural del área funcional, la conservación de sus procesos ecológicos y el mantenimiento y mejora de los servicios ecosistémicos.
2. Establecer y preservar una infraestructura verde de la franja litoral que incluya los valores ambientales, culturales, territoriales, paisajísticos y de protección frente a riesgos naturales e inducidos, evitando el continuo urbano de la costa y garantizando la permeabilidad y conectividad entre el mar y el interior del territorio.
3. Favorecer la continuidad territorial evitando la excesiva fragmentación del territorio, así como el mantenimiento de espacios agrícolas en torno a los núcleos para mejorar su integración paisajística y carácter urbano.
4. Diseñar un sistema de espacios abiertos que tenga como principales elementos de articulación el anillo verde perimetral del entorno de Castellón y sus cauces fluviales, para garantizar su conectividad ecológica y territorial con el resto del área funcional.
5. Desarrollar un sistema de preferencias en cuanto a la implantación de usos y actividades en el territorio, dirigiendo los nuevos desarrollos hacia los espacios de

menor valor ambiental y paisajístico y menor afección de los riesgos naturales e inducidos.

6. Permitir la compatibilidad de la implantación de las centrales de energías renovables con los valores ambientales, productivos y paisajísticos del suelo.
7. Definir un conjunto de conexiones e itinerarios para fomentar el uso público y sostenible de los espacios abiertos metropolitanos, tanto rurales como urbanos. Con ello se permitirá el acceso a los sistemas de movilidad no motorizada y a los recursos paisajísticos de mayor valor, prestando especial atención a la importancia de la conectividad de los caminos históricos y de su patrimonio cultural asociado.
8. Considerar la infraestructura verde como una herramienta para el diseño activo del territorio que contribuya a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, a la permanencia de la población en el medio rural y a evitar la formación de conurbaciones no deseadas.
9. Definir una zonificación del suelo no urbanizable a partir de las unidades de paisaje y del diseño de la infraestructura verde, estableciendo el régimen de usos y actividades a implantar en cada zona.
10. Fomentar usos y actividades compatibles con el carácter agrario de la zona que sean complementarias a las tradicionales, el turismo sostenible en el sistema rural, simplificar las autorizaciones administrativas y dinamizar el secano en la franja intermedia del territorio.

Desde el punto de vista del sistema de asentamientos, los objetivos del plan de acción territorial son:

1. Consolidar el área urbana de Castellón y por extensión su área funcional, como referente nacional e internacional en cuanto a la adaptación del territorio a las necesidades del nuevo modelo productivo en materia de suelo.
2. Priorizar la regeneración de tejidos urbanos frente a los nuevos desarrollos en el territorio que sean consumidores de suelo, y dinamizar, en la medida de lo posible, el parque de viviendas de segunda residencia en la costa.
3. Definir ámbitos estratégicos metropolitanos y rurales en función de las vocaciones del territorio, y orientar los crecimientos de suelo residencial y de actividades económicas hacia los espacios de menor valor ambiental, cultural y paisajístico.
4. Actuar sobre los sectores de suelo urbanizable que presenten una baja compatibilidad con los criterios de desarrollo territorial y urbano sostenibles determinados tanto en la legislación vigente como en este plan.
5. Potenciar un área metropolitana policéntrica, con nodos urbanos compactos y de usos mixtos, y con una masa crítica suficiente para hacer viables los sistemas de transporte público, adaptados a la demanda específica de cada ámbito territorial.

6. Favorecer la integración de los crecimientos y dotaciones, combatir los riesgos de segregación urbana, aplicar la perspectiva de género a la planificación y gestión territorial y urbanística y garantizar el principio de equidad en cuanto al acceso a los equipamientos de la sociedad del bienestar.
7. Analizar y valorar la idoneidad del suelo disponible, y racionalizar la implantación de los usos y actividades de naturaleza económica en el territorio en función de la sostenibilidad ambiental, la accesibilidad, la conectividad en transporte público y las demandas de la nueva economía. Además se deberá identificar las áreas adecuadas para la implantación de polígonos mancomunados en el medio rural.
8. Preservar los suelos bien localizados y próximos a los tejidos industriales consolidados de la implantación de actividades de elevada ocupación que puedan hipotecar su vocación industrial y logística.
9. Adoptar criterios de actuación respecto de las piezas urbanas del territorio especializadas en usos residenciales de baja densidad, y alejadas de los tejidos urbanos compactos.
10. Establecer determinaciones para paliar los desequilibrios entre el litoral y el interior, cosiendo los tres ámbitos definidos en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana: plana litoral, franja intermedia y sistema rural. Para ello se propondrán estrategias de refuerzo del sistema nodal de referencia y medidas normativas que faciliten la difusión de usos y actividades hacia el interior.

Desde el punto de vista de las infraestructuras de movilidad, los objetivos del plan de acción territorial son:

1. Propiciar un cambio en la estructura de la movilidad actual a favor de los modos de transportes más sostenibles, con especial incidencia en el transporte público y la movilidad no motorizada.
2. Vincular la accesibilidad en sistemas de transporte público a los nuevos usos del territorio, potenciando los modelos urbanos compactos con un adecuado equilibrio entre residencia, empleo y dotaciones.
3. Gestionar eficazmente la movilidad y el sistema de estacionamiento disuasorio en congruencia con las políticas de transporte público y los modos no mecanizados de transporte.
4. Facilitar los mecanismos de coordinación de la movilidad en términos de tarifas, intercambio modal, mejora de la accesibilidad y reducción de la accidentabilidad.
5. Diseñar las infraestructuras de movilidad con el fin de minimizar los efectos barrera, evitar duplicidades que propicien un consumo innecesario de suelo e incorporar alternativas de movilidad en transporte público y medios no motorizados.

6. Dotar de buena accesibilidad mediante transporte público a los espacios de oportunidad y considerar el “Bulevar de la Plana” como una actuación estratégica del centro del área funcional.
7. Gestionar la AP-7 de forma que contribuya a mejorar la especialización y la asignación óptima del tráfico viario en el conjunto del área funcional de Castellón.

Desde el punto de vista de la actividad económica, los objetivos del plan de acción territorial son:

1. Plantear acciones para asegurar la permanencia de la población en el sistema rural, favoreciendo la implantación de actividades complementarias a las agrarias, simplificando los requisitos administrativos para su autorización y la mejora de la red de comunicaciones de banda ancha.
2. Potenciar sectores complementarios de la industria cerámica, como la logística, el turismo y el sector agroalimentario, así como las relacionadas con la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías.
3. Fomentar las energías renovables para la consecución de un modelo energético distribuido, combinando las implantaciones sobre el suelo urbano y el suelo rural, y avanzar en la investigación y aplicación de combustibles verdes alternativos al gas natural en los procesos industriales.
4. Orientar el sector comercial hacia el comercio de proximidad y a la mejora de la innovación en el sector.
5. Incorporar las directrices del Plan de Espacios Turísticos de la Comunitat Valenciana y plantear acciones para transformar los recursos en productos turísticos.
6. Adoptar medidas para favorecer la desestacionalización del turismo residencial, renovando y ampliando la planta hotelera cualificada y crear una oferta de turismo especializado y de calidad integrada en el paisaje y relacionada con la puesta en valor del patrimonio cultural.
7. Desarrollar productos turísticos de gran potencial tanto en la franja intermedia como en el sistema rural, vinculados a productos como el vino, el aceite, la gastronomía, las pinturas rupestres, el deporte, la naturaleza o la salud, entre otros.

Necesidad y oportunidad de elaborar, tramitar y aprobar un plan de acción territorial de esta naturaleza.

Es conveniente y oportuno elaborar este plan de acción territorial desde una visión territorial amplia, que permita que Castellón consolide un área urbana y funcional propia potente y con amplia proyección dentro del arco mediterráneo, que garantice su sostenibilidad, vertebración y posicionamiento en este espacio suprarregional. También es prioritaria la mejora de la resiliencia del territorio, de su metabolismo territorial y de la

lucha contra el cambio climático, que requiere de un diseño del territorio adecuado, flexible y adaptativo, lo cual se consigue de forma más eficiente cuando se abordan estos problemas en la escala supralocal.

Alternativas del Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón

Respecto a las alternativas de planificación metropolitana en el Área Funcional de Castellón y, dadas las dinámicas urbanas de menor dispersión que en otros territorios, las alternativas planteadas se simplifican en dos:

- Alternativa 0: ausencia de planificación metropolitana.
- Alternativa 1: Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón

La Alternativa 0 refleja la suma del modelo territorial de los 70 municipios que componen el Área Funcional de Castellón y su evolución razonable durante los próximos 20 años. Las características del modelo actual se pueden sintetizar en los puntos siguientes:

1. Es un territorio que ha experimentado un proceso de urbanización extraordinario.
2. La tendencia, en cuanto al patrón del suelo agrícola, apunta a una pérdida clara de la biodiversidad de las masas forestales, aumento del riesgo y abandono de la actividad agrícola de regadío, tanto por la falta de rentabilidad agrícola como por la clasificación del suelo.
3. La gran concentración de suelos urbanizables y urbanos sin consolidar en los municipios litorales, sin expectativas reales de ejecución, contribuyen al deterioro del territorio y a la falta de valoración del suelo, y al mantenimiento de una gran capital inmovilizado.
4. Con esta alternativa continuará la despoblación de las zonas rurales del interior, proceso que puede ser irreversible para muchos municipios, lo cual reforzará la degradación del mundo rural y del paisaje.
5. La evolución del planeamiento urbanístico y su desarrollo tiende a favorecer un modelo excesivamente axial y tentacular que no contribuye a la permeabilidad y funcionalidad de la infraestructura verde.
6. La ausencia de planificación de escala supralocal en las comarcas de La Plana ha supuesto una utilización masiva del vehículo privado para los desplazamientos interurbanos, de los que gran parte son por motivos recurrentes de trabajo.
7. Con esta alternativa se va a un modelo turístico de monocultivo residencial, gran consumidor de recursos naturales y energéticos, perdiendo la oportunidad de atraer un turismo hotelero de mayor calidad.
8. El entorno urbano de Castelló de la Plana aún no tiene clara conciencia metropolitana que le permita aprovechar las oportunidades territoriales desde la perspectiva supramunicipal.

La Alternativa 1, con el Plan de Acción Territorial del Área Funcional de Castellón, siguiendo y alcanzando los objetivos citados anteriormente, es la alternativa a priori más viable para la consecución de la mejora de la calidad territorial de este ámbito pretendida en el objetivo general. Sin embargo, cuando se elabore el borrador de plan exigido por el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica, y a la vista de diagnósticos territoriales más precisos, se podrían plantear nuevos modelos territoriales alternativos en el contexto del Plan. Por ello, las posibles alternativas que, en su caso, se puedan plantear, deberán respetar estos objetivos y los que surjan de la información derivada de la participación ciudadana de esta consulta previa. También deberá el Plan analizar y prever posibles cambios de comportamiento y tendencias sociales, económicas y territoriales derivados del impacto del COVID-19 y de los posibles escenarios geopolíticos, los cuales pueden tener importantes impactos sobre el modelo territorial y urbano del Área Funcional de Castelló.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PAISAJE

LA DIRECTORA GENERAL DE
POLÍTICA TERRITORIAL Y PAISAJE