



La planificación urbanística aplicada a la industria

L. Toscano Benavides Jefe de
Area de Planificación y Urbanismo Industrial Inerco, S.A.

1. Introducción

Como ya ocurriera en los inicios del urbanismo moderno, los instrumentos de planeamiento deben abordar los continuos desarrollos industriales propios de nuestro sistema de vida.

Uno de los principales problemas que se encuentra el planificador es la existencia dentro del núcleo urbano de instalaciones industriales, a veces, de grandes dimensiones y con una problemática urbanística específica.

Muchas de estas instalaciones industriales se encuentran en un proceso de desmantelamiento voluntario originado por los cambios tecnológicos acaecidos; otras, y son la mayoría, el desmantelamiento le viene impuesto por el ahogamiento al que están sometidas, al no disponer de las mínimas dotaciones e infraestructuras que su actividad requiere (aparcamientos y zonas de espera, accesos rápidos, etcétera) y, en algunos casos, se debe a la falta de consideración de las afecciones territoriales de tipo ambiental derivadas de la propia actividad que en ellas se desarrolla. Esta falta de consideración ha originado el rechazo de la población hacia estas instalaciones.

2. Aspectos a considerar

Sin duda, cualquier actuación de planeamiento debe considerar, en función del modelo de ciudad que se quiera, los siguientes aspectos:

- a) La dotación de suelo suficiente y apropiado para la localización de industrias.
- b) La dotación de infraestructuras para aquellas industrias inmersas en la ciudad.
- c) El diseño adecuado de la ciudad colindante a la industria.
- d) La reordenación de los suelos industriales.

Desde la óptica institucional, el fuerte desarrollo industrial acaecido en nuestro país requiere de la adecuada regulación por parte de la Administración municipal. Este requisito viene impuesto en ocasiones mediante disposiciones legales, tal y como ocurre con el Real Decreto 1254/1999, por el cual se traspone la Directiva Seveso II relativa al control de los riesgos de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas, donde se exige la adopción de políticas de regulación sectorial a través de los planes de ordenación urbana.

Los diferentes planes de ordenación urbana con los que se dotan la ciudad sufren, desde mi punto de vista, de una excesiva especialización hacia la ordenación de la ciudad propiamente dicha, es decir, hacia el uso residencial y aquellos otros usos de primera necesidad para el adecuado funcionamiento del residencial (dotacional, terciario, etcétera). Tanto es así que, cuando se ha pretendido ordenar el uso industrial, se ha evolucionado al denominado polígono industrial, es decir, a la aplicación directa de una trama urbana a la actividad industrial. La pregunta ante esta especialización es la siguiente: ¿da respuesta a las necesidades concre-

Se señalan los aspectos a considerar en la planificación de la ciudad próxima a la industria: las regulaciones municipales, las disposiciones legales ambientales y de seguridad y los planes de ordenación territorial. Se analiza la influencia de los tamaños de las industrias y se hace particular énfasis en los temas de seguridad industrial.

tas de la industria? ¿Ya las de la población? No se puede olvidar que el urbanismo pretende no sólo canalizar las iniciativas edificadas, sino la de contribuir al fin social del proceso urbanizador.

La primera pregunta se responde fácilmente con tan sólo ver como la industria, sobre todo la gran industria, ha cubierto sus necesidades urbanísticas: busca emplazamientos en suelo no urbanizable (SNU) y se localiza en éstos mediante la utilidad pública y el interés social.

3. Las pymes

La pequeña y mediana industria se asienta de forma satisfactoria en los denominados polígonos industriales, sin que ello plantee conflictos que no puedan ser resueltos por la aplicación conjunta de la normativa urbanística, ambiental y sectorial. Los conflictos podrían surgir en el proceso evolutivo de los polígonos industriales a los, ahora llamados, parques empresariales.

Este proceso evolutivo hace que los polígonos industriales localizados en zonas estratégicas cambien progresivamente su uso industrial a terciario. Este cambio, motivado generalmente por el propio planeamiento, no suele plantear grandes conflictos entre la pequeña o mediana industria y las nuevas actividades, ya que, por regla general, se aprovecha este proceso evolutivo para posicionarse frente a un mercado minorista al que antes no se había tenido acceso, o para obtener plusvalías con la venta de propiedades y trasladar la actividad a otras zonas más favorables para un mejor posicionamiento comercial.

4. La gran industria

La gran industria, por el contrario, presenta una considerable inercia a dichos procesos evolutivos por muchas razones, de las cuales se exponen a continuación algunos ejemplos:

- Localización estratégica.
- Estrecha relación con otras actividades preexistentes.

-Elevado coste en tecnología, no resultando suficientes las plusvalías para plantear un traslado.

-Alta inversión inicial, que hacen igualmente insuficientes las plusvalías para plantear un abandono de las instalaciones.

-Productos de primera necesidad y estratégicos.

La implantación de los parques empresariales, de la industria escarpate o de los polígonos industriales para pequeña y mediana industria no requiere de mecanismos adicionales a los comentados, ya que las necesidades concretas de este uso industrial se resuelven mediante la aplicación de los instrumentos de planeamiento oportunos que defman la ordenación más adecuada y los mecanismos de gestión idóneos para la ejecución del planeamiento.

Por el contrario, la gran industria requiere de unas necesidades más particulares que no siempre son resueltas por la disciplina urbanística, en donde existen grandes conflictos de competencias entre las diferentes administraciones implicadas cuando se pretende ordenar algún proceso industrial y, por otro lado, surgen, en la mayoría de los casos, conflictos entre la industria y otros sectores económicos (como, por ejemplo, el turístico) y sociales.

5. La seguridad industrial

Uno de los principales aspectos que no se contempla en los instrumentos de planeamiento que abarcan zonas industriales es la cita expresa a la seguridad industrial.

A nadie se le escapa que, independientemente de lo sostenible y segura que sea una actividad industrial, la fachada de una gran industria plantea tensiones sociales de difícil solución. Como muestra, obsérvese como en muchos casos se pone como ejemplo de contaminación torres de refrigeración que emanan gases, aunque esos gases sólo sean agua.

Para resolver estas tensiones, fruto más de la visión que de la

propia naturaleza del problema, la Administración ha usado el planeamiento para establecer las reglas del juego, reglas que hasta la fecha se han limitado a mantener a una distancia prudencial la industria de la población.

Esta solución, por no abordar el verdadero problema, ha sido en ocasiones sustituida, o complementada, por un mecanismo de actuación urbanística muy utilizado para la transformación de polígonos industriales que quedan incluidos en la trama urbana. Ese mecanismo, que consiste en el fomento de otros usos que progresivamente sustituyan los actuales sobre la base de las plusvalías que se generan, no puede ser de aplicación en las áreas de actuación donde se localizan grandes industrias, ya que las plusvalías no son suficientes para provocar el traslado de esa industria.

Adicionalmente, cuando el proceso urbanizador así lo requiere, la distancia que la industria debía mantener a la población ha sido reducida por el aprovechamiento urbanístico necesario para la implantación de nuevas zonas residenciales.

La solución al problema de la seguridad industrial existe y está plasmada, como ya se ha comentado, en la Directiva Seveso II y en la normativa de ámbito nacional que la traspone (Real Decreto 1254/1999, del 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas).

6. La ordenación urbanística

Dicha normativa exige a la industria mantener unos niveles de riesgo sobre la población inferiores a 10-6 víctimas por año, requiriéndose a la industria la demostración de ello de forma previa a su autorización. Por tanto, el complemento ideal para conseguir la necesaria cohesión de la ciudad y la industria es que la normativa urbanística recoja la filosofía de la

normativa industrial y establezca las reglas que deben regir la ordenación urbanística y que, a mi juicio, serían:

-Definición de las áreas de afección del riesgo industrial por los instrumentos de planeamiento adecuados (Plan General).

-Impedir que los riesgos de la actividad industrial sobrepasen esas áreas.

-Impedir que los usos no industriales o no afines a éstos ocupen dichas áreas.

Para el adecuado entendimiento de lo hasta aquí comentado, se debe indicar que el nivel de riesgo no está relacionado con la distancia, sino con la peligrosidad de la actividad o de las sustancias que ella maneja y con la probabilidad de ocurrencia de un accidente. En este sentido, una misma actividad localizada en un entorno muy próximo a una población podrá ver disminuido su nivel de riesgo mediante la adopción de sistemas de seguridad que disminuyan la probabilidad de ocurrencia.

Para introducir este tipo de elementos reguladores se cuenta en el ordenamiento jurídico sobre suelo de la figura del **Plan Especial**. De acuerdo a esta normativa, en el año 1993, en el municipio de San Roque (Cádiz), fue aprobado definitivamente el **Plan Especial** y de Seguridad Industrial del Area de la Bahía, redactado por Inerco.

Un aspecto esencial que la planificación de suelo industrial no debe olvidar es la repercusión ambiental que la actividad supone (emisiones atmosféricas, ruidos, impacto visual, vertidos, ...), más aun cuando a industria pesada se refiere.

La contemplación de aspectos tales como la dirección dominante del viento, la disponibilidad de suelo para infraestructura de saneamiento (depuradoras, almacenes o plantas de tratamiento de residuos, ...), la creación de pantallas visuales verdes, la elección de emplazamientos cuya incidencia visual sea mínima, la degradación en la tipología de usos, etcétera, es

esencial en la planificación del suelo industrial.

El diseño de la ciudad colindante a la industria es algo que en términos ecológicos ya existe, los llamados ecotonos, lugares donde dos ecosistemas diferentes se encuentran y comparten estructura. Al contrario de lo que pudiera parecer, son lugares altamente ricos y productivos, donde existe una amplia biodiversidad que se adapta a este ambiente mixto.

La solución de la naturaleza pasa por realizar una mezcla de ambos ecosistemas sobre un mismo espacio. mezcla que debe ser compatible. En este sentido, ya se han citado algunos de los elementos que se deben tener presentes:

- a) **Prever la afección ambiental.**
- b) **Contemplar políticas en materia de seguridad industrial.**
- c) **Difuminar la ciudad industrial.**

LIBRO

Química atmosférica



Edición: 2000
 España: 9,61 €
 Resto de Europa: 28 €
 Resto del Mundo: 46 \$
 Páginas: 174
 Referencia: 1271

España: 4% IVA incluido

Pedidos:

Teléfono:
 914 402 923

Fax:
 914 402 931

Internet:
 www.alcion.es

Correo:
 EDITORIAL ALCION
 Medea, 4
 28037 MADRID

PUEDE CONSULTAR EL INDICE EN INTERNET: www.alcion.es