



LAS NORMAS PROVISIONALES DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE LOS POLOS

Fernando Fernández Cavada

1 - Antecedentes

El Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley 194/1963 de 28 de diciembre, instrumentó como política básica de la acción regional el establecimiento de polos y polígonos industriales que sirvieran como núcleos de expansión industrial en determinadas áreas del país. En la misma Ley se estableció que el número de polos de promoción y polos de desarrollo que se crearan durante la vigencia del I Plan de Desarrollo no podría exceder de siete en total; asimismo se dispuso que correspondería a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos la delimitación territorial de los mismos. En virtud de lo expuesto el Decreto de 30 de enero de 1964 de la Presidencia del Gobierno localizó en Burgos, Huelva, La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza polos de desarrollo industrial, delimitando su ámbito territorial casi simultáneamente (Orden de 1 de febrero de 1964).

Todo ello planteó la necesidad de adoptar las medidas de ordenación urbanística pertinentes para asegurar la disposición de terrenos para la instalación de industrias en superficies suficientes.

A tal fin, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión del día

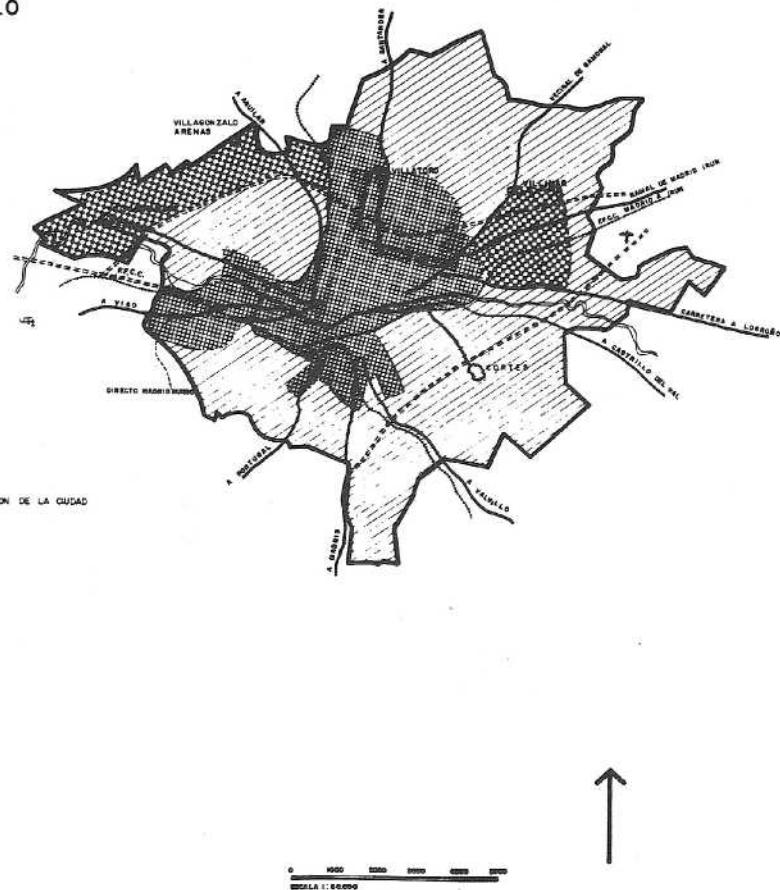
24 de abril de 1964 aprobó las bases para la Ordenación Urbanística del Territorio de los Polos de Promoción y Desarrollo Industrial, sentando los criterios que debe seguir la ordenación territorial de las industrias en aquéllos, las medidas para evitar la especulación del precio de los terrenos, así como para resolver la coordinación y revisión del planeamiento urbanístico vigente en las citadas localidades, disponiéndose, asimismo, el desarrollo de las bases en ordenaciones provisionales que, para cada polo, habrían de formularse al amparo del artículo 57-1 de la Ley del Suelo, es decir mediante el instrumento de las normas subsidiarias de planeamiento.

En cumplimiento de esta disposición se dictaron las ordenaciones provisionales de los territorios de los polos de referencia (Orden de 22 de septiembre de 1964, del Ministerio de la Vivienda).

El II Plan de Desarrollo prorrogó el régimen de los existentes y localizó y delimitó nuevos polos de desarrollo en Granada, Córdoba, Oviedo y Logroño (Decreto de 21 de febrero de 1969 y Orden de 29 de marzo de 1969) a los que se aplicó en lo que se refiere a su ordenación urbanística el régimen establecido para los polos ya existentes. Las Normas provisionales de ordenación del territorio para el Polo de Granada se aprobaron por Orden ministerial de 16 de marzo de 1970, las del Polo

BURGOS

ORDENACION PROVISIONAL DEL TERRITORIO DEL POLO



de Córdoba por Orden ministerial del 30 de abril de 1970 y las del Polo de Oviedo por Orden Ministerial de 11 de diciembre de 1970. Estando pendientes de aprobación las correspondientes al Polo de Logroño.

Creado posteriormente por Decreto 2534/1970 de 22 de agosto el Polo de Villagarcía de Arosa y delimitado por Orden de la Presidencia del Gobierno del 14 de octubre de 1970, las normas subsidiarias de planeamiento se aprobaron por Orden del Ministerio de la Vivienda de 24 de julio de 1971.

2 - Naturaleza específica de las normas provisionales de ordenación del territorio de los Polos dentro de las normas subsidiarias de planeamiento

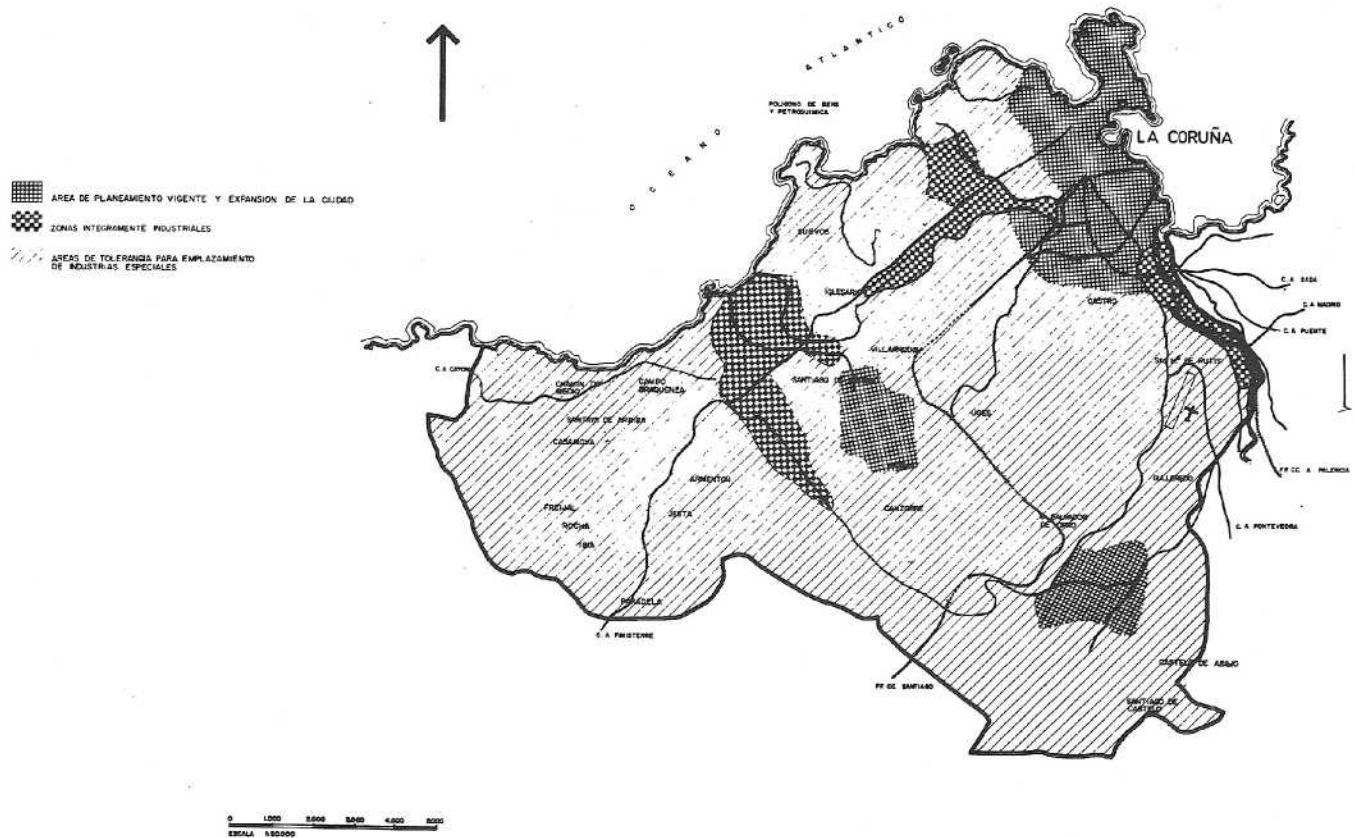
En el epígrafe anterior hemos visto cómo las normas provisionales de ordenación del territorio de los polos surgieron con un criterio eminentemente realista, por ser necesario sentar con urgencia

cia las bases precisas que debieran facilitar la disponibilidad de terrenos para las industrias y los principios que iban a regir la propia ordenación urbanística de las zonas industriales.

Por motivos de oportunidad, el propio Ministerio introdujo en las normas provisionales algunos extremos que no están completamente dentro de los límites que señala la Ley del Suelo para los Planes de Urbanismo. Por ello su contenido difiere notablemente del de otras normas subsidiarias. En el caso de las normas provisionales de Ordenación del territorio de los polos, la columna vertebral es la zonificación. No existen ni normas de edificación, ni de planeamiento, ni de urbanización. Lo esencial en estas normas es la definición de zonas con unos usos bien específicos, de forma tal que las instalaciones industriales que se creen al amparo de los beneficios de los polos se localicen de acuerdo con unos criterios de ordenación urbanística mínimos. En último término puede decirse que sustituyen al Plan general de ordenación municipal o comarcal que debería existir comprendiendo todo el territorio del polo, pero limitándose exclusivamente a la zonificación.

LA CORUÑA

ORDENACION PROVISIONAL DEL TERRITORIO DEL POLO



Las normas provisionales de ordenación del territorio de los polos

3 - Contenido: consideración especial de la zonificación

3.1. Criterios que han inspirado la calificación de suelo industrial

En la zonificación se ha tenido en cuenta la previsión de las necesidades de suelo industrial de forma que no resulte ni demasiado ambiciosa ni demasiado corta.

Un error en este sentido habría determinado o bien el señalamiento de una superficie excesiva, lo que habría provocado una anti-económica dispersión de esfuerzos e inversiones, una anarquía en las edificaciones inordenables en un espacio demasiado grande y la imposibilidad de instalar y atender los servicios urbanos, o bien la calificación de un espacio demasiado reducido, lo que habría supuesto como inconvenientes la dificultad de encajar iniciativas interesantes no previstas y especialmente el alza en los precios de los terrenos.

En concordancia con este criterio general uno de los objetivos fundamentales de las normas ha sido evitar la dispersión industrial, lo que habría dado lugar a una gran anarquía urbanística en

oposición con las disposiciones legales y criterios urbanísticos usuales y que habrían producido los daños siguientes: 1.º) necesidad de establecer la vivienda y servicios sociales tras de las industrias sin constituir unidades residenciales con vida comunitaria organizada y por tanto en condiciones sociales deplorables; 2.º) afectación de grandes áreas territoriales salpicadas de edificaciones esporádicas que imposibilitasen la futura utilización del suelo, pudiendo malograr el establecimiento de necesidades urbanas tan importantes como: zonas residenciales extensivas, zonas universitarias, culturales, sanitarias y cualquier otra necesidad constructiva que requiera amplios terrenos totalmente libres en un marco geográfico anticipado y adecuado; y 3.º) el elevado coste de una actuación que requiere la multiplicación de las instalaciones de servicios de abastecimiento, saneamiento y transporte y servicios comunitarios, cuya consecuencia habría sido que todos estos servicios se hubieran establecido precariamente o en los límites indispensables para el funcionamiento de las industrias, constituyendo la fuente conocida de la deterioración del *habitat* y de la iniciación de los suburbios urbanos.

De acuerdo con todo ello se ha procurado que las industrias en las que no concurren circunstancias especiales deben levantarse necesariamente en zonas precisamente estudiadas y ordenadas con amplitud suficiente para atender el volumen de desarrollo previsible y las circunstancias específicas de los diferentes tipos de industrias, limitando la industria dispersa a aquélla que lo requiera por circunstancias especiales. Según este criterio se ha admitido la dispersión de industrias sólo cuando se cumplan unas condiciones mínimas: 1.º) cuando concurren en las industrias determinadas circunstancias: necesaria proximidad a las materias primas, cursos de agua, lugar de producción, etc., peligrosidad o insalubridad, limpieza y decoro de las instalaciones, circunstancias imprevisibles que aconsejen la dispersión, etc.; 2.º) cuando se trate de grandes industrias. En este sentido hemos considerado gran industria la que abarque una superficie mínima de 10 Ha., o la que por su número de puestos de trabajo o por las elevadas inversiones

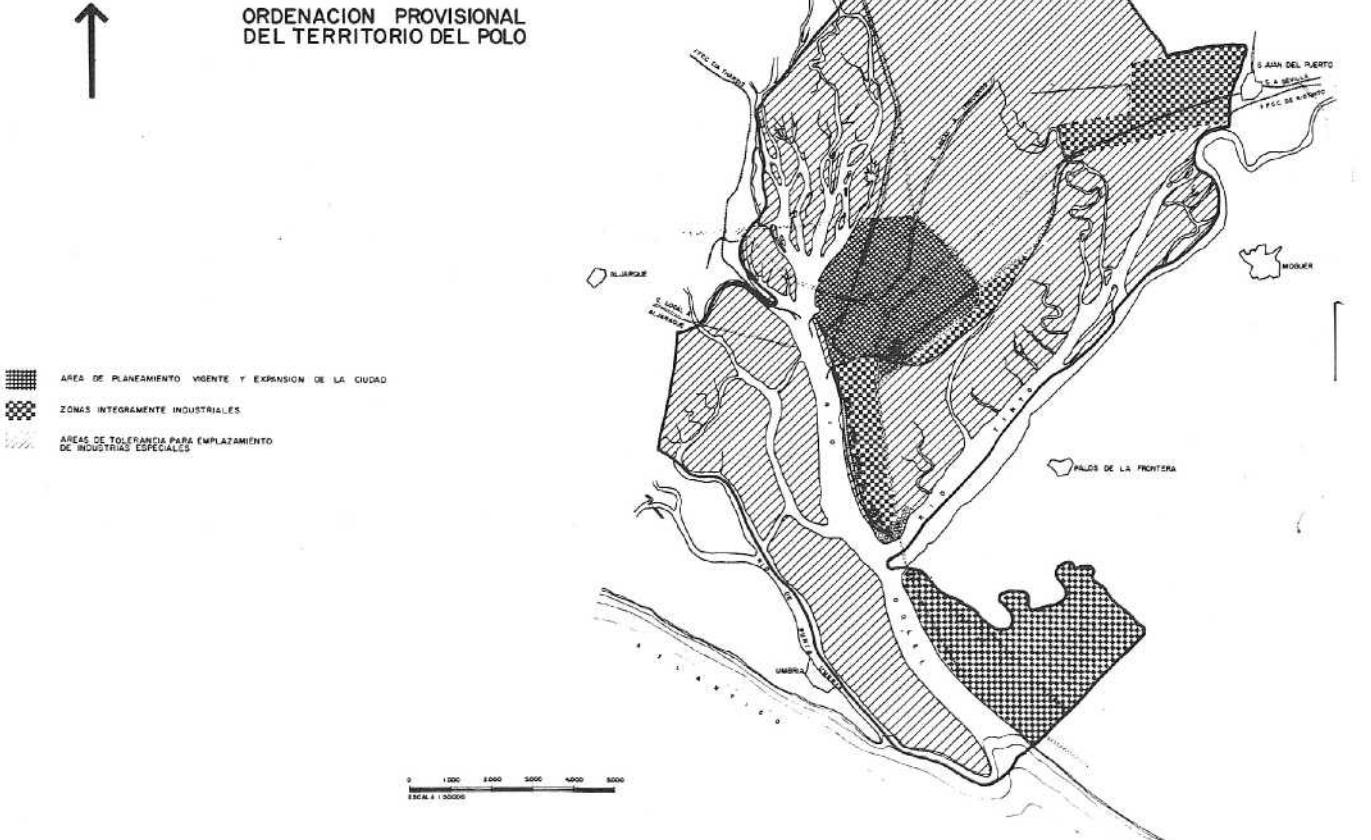
fijas le permite disponer de los medios necesarios para resolver su propio problema urbanístico.

3.2. Normas generales de localización industrial

Para la ordenación urbanística del territorio de los polos se han clasificado las industrias en los siguientes grupos:

1. Industrias que por las características de sus instalaciones y el tamaño de la empresa les permite establecer por sí mismas los servicios de agua industrial y potable, evacuación de residuos sólidos y líquidos, dotación de energía y accesos.
2. Industrias que debido a los costes de transporte o distribución tienen que establecerse cerca de un centro importante de comunicación (por ejemplo, un puerto o un apartadero de ferrocarril, o sencillamente muy cerca de la ciudad).
3. Industrias que por la índole de su proceso de

HUELVA ORDENACION PROVISIONAL DEL TERRITORIO DEL POLO





Las normas provisionales de ordenación del territorio de los polos

producción tienen su localización íntimamente ligada al lugar donde se encuentran las primeras materias.

4. Industrias que por tratarse de producciones complementarias de otras ya establecidas deben situarse cerca de aquéllas.
 5. Industrias de servicios públicos (por ejemplo centrales térmicas, estaciones de transformación, etcétera) cuya situación cerca de los centros de utilización de estos servicios es fundamental.
 6. Industrias en las que la relación trabajo/capital es muy alta y deben tomar el trabajo de núcleos importantes de población.
 7. Industrias clasificadas ya, según la legislación vigente, como incómodas, insalubres o peligrosas.

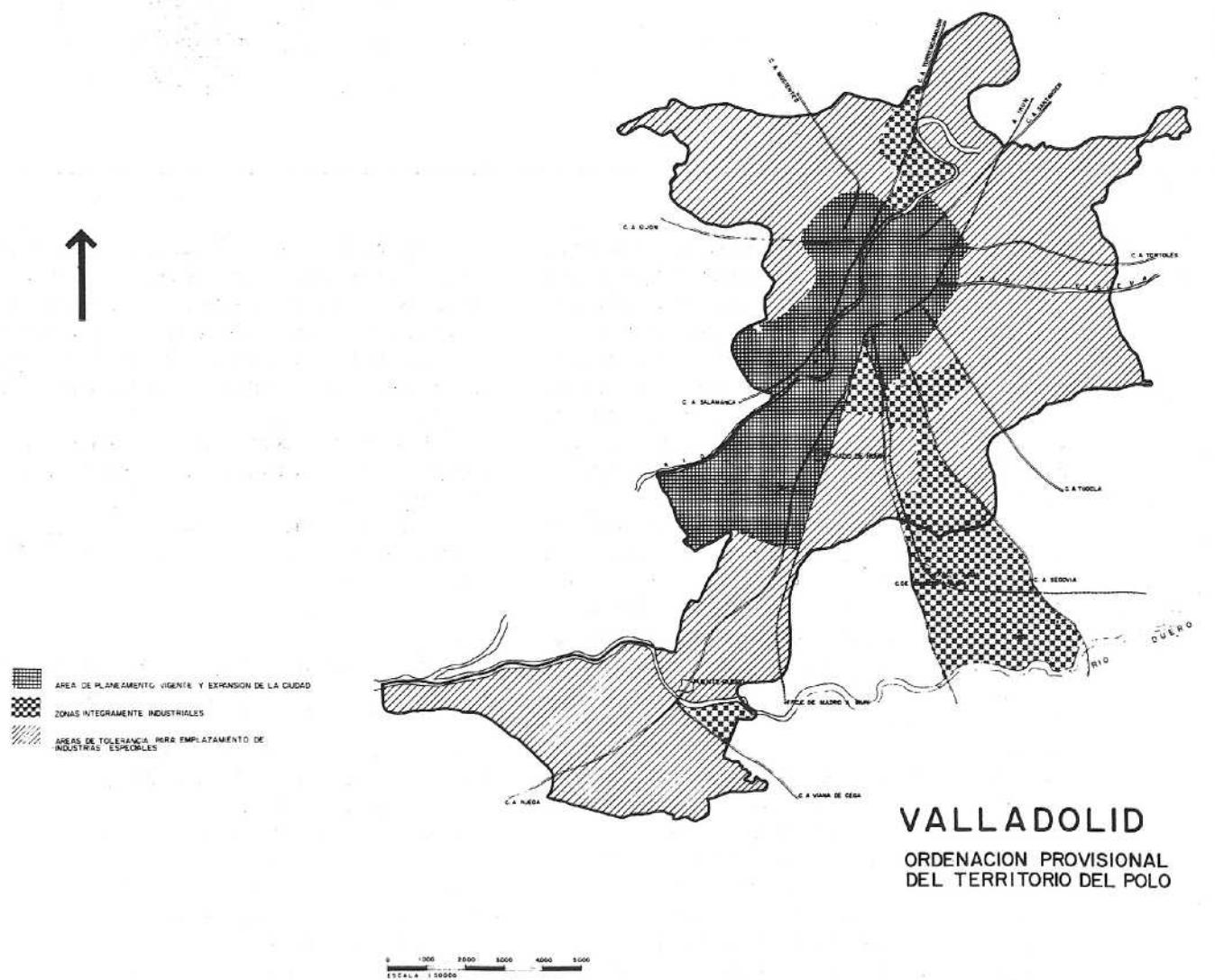
A la vista de esta clasificación se han establecido las normas generales de localización según los siguientes criterios:

- a) En las ciudades comprendidas dentro de los polos que dispongan de Plan de ordenación ur-

bana se han respetado las normas existentes o que se dicten en los sucesivos para cada núcleo urbano (*áreas de planeamiento vigente*).

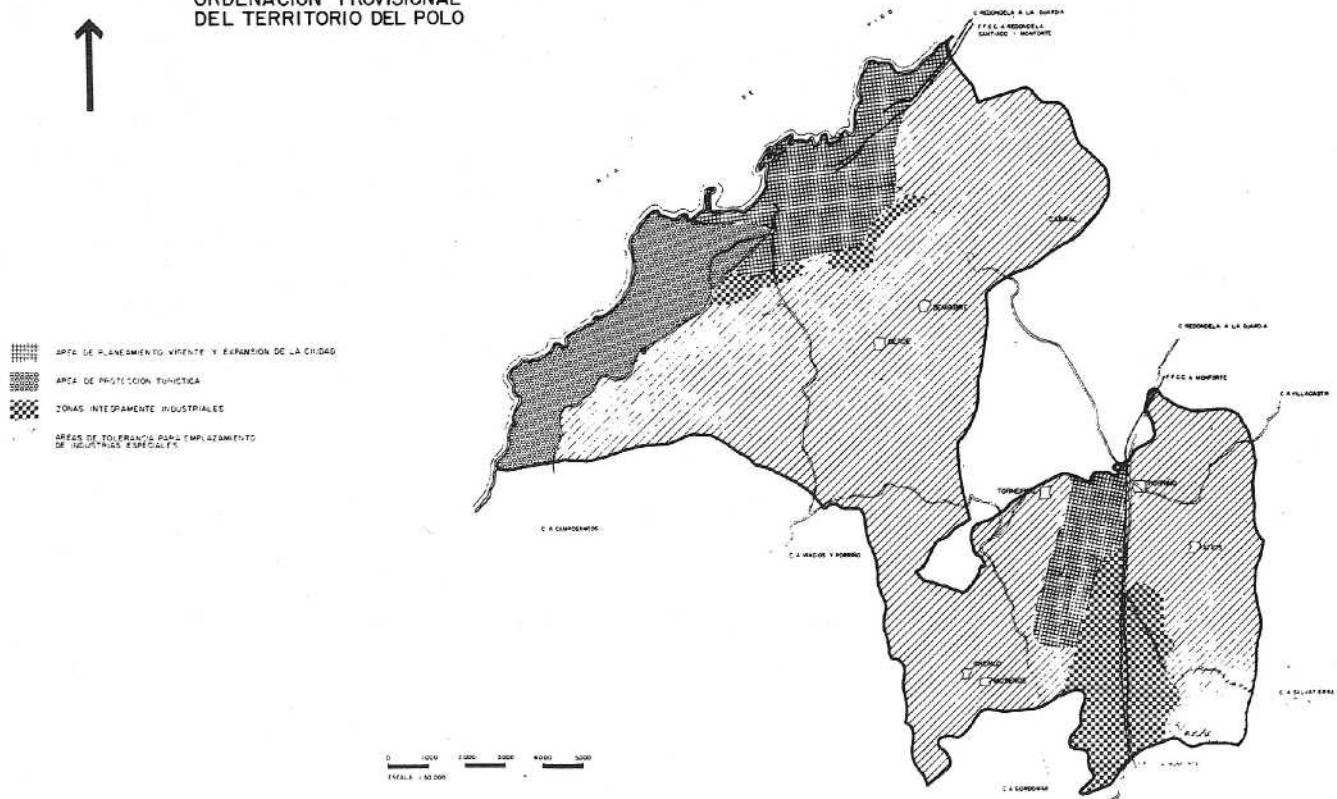
b) Se han señalado unas áreas de protección para zonas verdes, parques naturales, nuevos desarrollos urbanos (*áreas de protección específica*). Asimismo se han tenido en cuenta zonas de protección de vías de comunicación o en que concurran alguna de estas circunstancias: protección histórica-artística, márgenes y servidumbres fluviales o de cualquier otro tipo, como concesiones mineras, por ejemplo.

c) Se permite la libre instalación de industrias en las zonas *íntegramente industriales*, es decir, grandes extensiones de terreno con límites concretos que reúnen condiciones adecuadas para localización de industrias, respetando los esquemas directores para su futuro viario, distribución de agua, evacuación de residuos y suministro de energía eléctrica. En estas zonas *íntegramente industriales*, se ha previsto la construcción de polígonos indus-



VIGO

ORDENACION PROVISIONAL DEL TERRITORIO DEL POLO



triales en los que los promotores se responsabilicen de los servicios, o bien con arreglo a una gestión urbanística del Ayuntamiento, mediante aplicación de cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley del Suelo. Hasta tanto se ejecutan los citados polígonos, las industrias que se localicen en estas zonas se tienen que resolver, aunque sea con carácter provisional, los servicios y accesos que precisen para el funcionamiento de las instalaciones.

Ultimamente, en el caso del Polo de Oviedo y en el de Villagarcía, se ha establecido una tipificación de las zonas íntegramente industriales, distingúendose zonas aptas para toda clase de industrias, zonas reservadas para industrias de la alimentación y zonas reservadas para industrias limpias.

d) Se admite la instalación de industrias fuera de las zonas íntegramente industriales en las denominadas *áreas de tolerancia*, cuando se trate de industrias especiales, es decir aquéllas que requieran una localización condicionada por las primeras materias a utilizar o de los servicios, o que por circunstancias concurrentes e importancia de las empresas puedan resolver por sí mismas los accesos de comunicaciones de agua industrial y potable, evacuación de residuos o líquidos, dotación de energía y, asimismo, los problemas residenciales y comunitarios de su personal.

e) Se prohíbe la localización de nuevas industrias o ampliación de las existentes en los núcleos urbanos y rurales existentes dentro del polo sin planeamiento vigente, hasta que no sean redactados y aprobados los respectivos Planes de Ordenación o al menos los avances de planeamiento de los mismos.

f) Las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas deberán cumplir las condiciones vigentes en la materia.

g) Las actividades no industriales seguirán las normas dispuestas por la legislación correspondiente.

4 - Formas de actuación inmediata en las zonas industriales

El criterio del Ministerio de la Vivienda sobre la forma de actuar en las zonas industriales, responde a la orientación marcada en la Orden ministerial de 22 de septiembre de 1964, según los principios siguientes:

a) Las zonas industriales estarían constituidas por grandes parques industriales de más de 400 Ha. para cada polo, susceptibles de ampliación en caso necesario, en los que se señalarán los esquemas directores constituidos por los esquemas generales



y las líneas para la conducción de agua, así como los colectores para la evacuación de residuos, distribución de la energía eléctrica, etc.

b) En las zonas así señaladas se han aplicado los índices de precios máximos y mínimos establecidos por el Decreto-ley de 23 de abril de 1964. La finalidad de esta medida es evitar la especulación de los terrenos comprendidos en los polos de promoción y desarrollo. El procedimiento normal se abrevia reduciéndose a la mitad los plazos señalados en la Ley de Expropiación forzosa para la información pública, audiencia a la Corporación municipal interesada e informe de la Comisión Provincial de Urbanismo.

c) Una vez fijado el esquema director en las zonas de actuación inmediata, se ha permitido en ellas la libre disposición de los terrenos, respetando dicho esquema y siempre que las empresas, como ya hemos visto, solucionen por sí mismas los problemas de accesos y servicios de las instalaciones, hasta tanto no se realicen los polígonos industriales previstos en estas zonas.

5 - Conclusiones: las normas provisionales en el momento actual y en el futuro

Las normas provisionales de ordenación del territorio de los polos, son en nuestra opinión un instrumento urbanístico "a extinguir", por lo menos en futuro inmediato, ya que la acción económico-territorial, es decir los polos de desarrollo que constituía su razón de ser, parece que ha sido abandonada en el III Plan de Desarrollo. En el momento actual, por consiguiente, se plantea la necesidad de estudiar la adecuación (o en su caso la sustitución) de la fórmula de las normas provisionales a las nuevas orientaciones de la promoción industrial regional. En este sentido hay que tener en cuenta que la innovación más significativa contenida en el III Plan es la creación de un nuevo instrumento del desarrollo industrial regional: las "grandes áreas industriales" con una extensión no inferior a 50.000 hectáreas. Ante esta perspectiva es evidente que la fórmula de las normas subsidiarias tal como está planteada adquiere una validez muy relativa. En efecto, la ordenación del desarrollo industrial y urbano de un área de gran extensión territorial en donde va a afluir una intensa inversión pública en todos los sectores desborda en todos los aspectos el contenido de unas simples normas subsidiarias de planeamiento y máxime si se tiene en cuenta las limitaciones que tanto en la forma de redacción, en el contenido y en su aplicación práctica tienen las ordenaciones provisionales de los polos.

Todo ello pone en evidencia la necesidad de instrumentar una fórmula de planeamiento que sea adecuada para ordenar urbanísticamente estas grandes actuaciones de desarrollo industrial que se proyectan en el III Plan. Las opciones en este

sentido, en nuestra opinión, son tres fundamentalmente:

1.º Revisar el sistema de las normas provisionales de ordenación del territorio adecuándole a las nuevas necesidades.

2.º Utilizar para estas áreas los Planes comarcales previstos en la Ley del Suelo.

3.º Crear una figura de planeamiento nueva que contemple exclusivamente la problemática urbanística que ha de producir esta nueva acción de desarrollo industrial regional.

La primera opción, es decir la revisión del sistema de normas provisionales de ordenación del territorio aplicadas a los polos, tiene la ventaja de no plantear problemas desde el punto de vista institucional y administrativo. Las normas tienen ya una vigencia suficiente, constituyen un instrumento urbanístico que, a pesar de sus limitaciones, ha funcionado con eficacia y su extensión a las grandes áreas industriales desde el punto de vista de la política práctica no presentaría mayores dificultades. Sin embargo, en lo que respecta a su validez desde el punto de vista técnico hay que reconocer sus deficiencias. Por mucho que se perfeccione su forma de elaboración, su contenido y su aplicación, no dejarán de ser un instrumento de ordenación estático y esencialmente restrictivo.

La fórmula de los Planes comarcales de ordenación urbana reúne las ventajas que desde el punto de vista de la política práctica tenían las normas provisionales de ordenación del territorio. Se trata de una figura de planeamiento ya existente con plena vigencia y que, además, en el supuesto de las grandes áreas industriales contraria con una organización administrativa supramunicipal para su ejecución (dependiente de la Presidencia del Gobierno) que cubriría la laguna que en este sentido experimentan estos Planes en la esfera urbanística. Las dificultades mayores para la aplicación de estos Planes radicarían en su adecuación a la realidad económica y territorial de las grandes áreas industriales, zonas en que dada la afluencia de inversiones necesitan básicamente la coordinación intersectorial, aspecto éste que, como es sabido, es el talón de Aquiles de los Planes comarcales de la Ley del Suelo. La única vía posible para evitar esto sería la plena identificación de la Presidencia con el Plan comarcal y la utilización por este organismo del Plan como marco de referencia territorial para la coordinación de inversiones, lo que supondría, por otra parte, la necesidad de perfeccionar conceptual y metodológicamente el contenido que hasta ahora han tenido estos Planes comarcales adaptándoles a los programas de desarrollo.

La tercera opción supone la introducción de una nueva figura de planeamiento que podría concebirse de forma análoga a los Planes de coordinación italianos, de forma tal que fueran simultáneamente Planes mixtos sectoriales y territoriales. Estos Planes serían más complejos conceptual-

mente que los Planes comarcales de ordenación de la Ley del Suelo, puesto que en su elaboración se tendrían muy en cuenta los presupuestos teóricos deducidos del análisis económico: distribución de las funciones productivas según un ordenamiento jerárquico, dispersión territorial de las actividades productivas, especialización e interdependencia de las localizaciones, control de los factores *space-reducing* en aplicación de las economías externas de urbanización y de aglomeración, etc. Asimismo habría que tener en cuenta aquellos factores, hoy por hoy, olvidados en el planeamiento urbanístico que determinan la dinámica de las estructuras territoriales (movilidad de la mano de obra, preexistencia de un ambiente social y cultural, costes de transporte, configuración de los precios de los terrenos, etc.).

Estos Planes, en conclusión, serían al mismo tiempo Planes de ordenación y programas de desarrollo, en cuanto que contendrían una ordenada programación de las realizaciones en el tiempo y en el espacio.

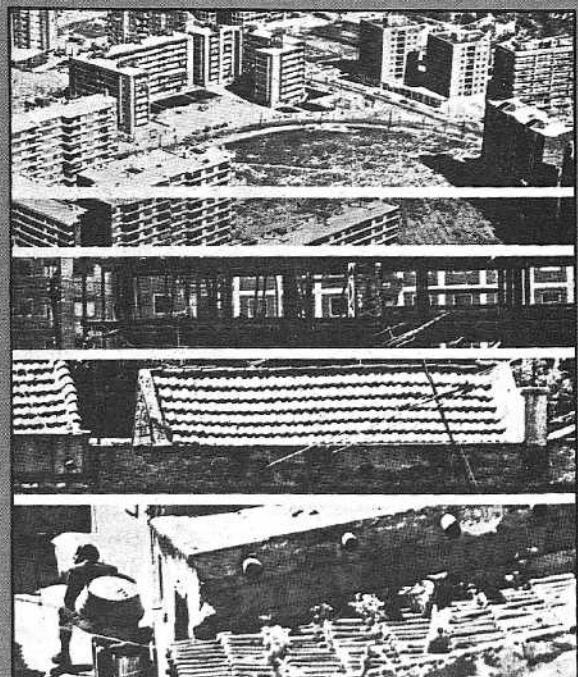
El problema de estos Planes de nueva creación sería sobre todo de orden institucional, ya que tendrían que estar a caballo entre la Presidencia del Gobierno y la Dirección General de Urbanismo, lo cual supondría la necesidad de revisar las

fórmulas de coordinación actualmente existentes entre estos dos organismos.

Hay que apuntar, para terminar, que hay otra circunstancia que apoya la creación de esta nueva figura de planeamiento, concretamente el hecho de su aplicabilidad a otra de las acciones previstas en la política de desarrollo regional del III Plan, es decir la acción de descongestión urbana industrial. En nuestro ánimo existe la convicción de que intentar llevar a cabo esta acción sobre la base del planeamiento urbanístico vigente es un esfuerzo inútil; en este caso, como en el supuesto de la ordenación de las grandes áreas industriales, surge con toda claridad la necesidad de una nueva tipología de Plan como la descrita más arriba, con un esquema conceptual, una metodología y un respaldo institucional adecuados para conseguir la necesaria coordinación entre los programas sectoriales y la planificación física. Esta coordinación constituye, en último término, el presupuesto imprescindible de toda acción urbanístico-territorial de envergadura, y la necesidad de su implementación aparece hoy día con toda claridad a la vista de la proyección de la política territorial del III Plan hacia grandes unidades territoriales y sobre la base de programas de actuación en donde participan conjuntamente todos los Departamentos ministeriales.

UNA PUBLICACION
RECIENTE DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS
DE ADMINISTRACION
LOCAL

“ El libro de Romero Hernández enriquece una literatura ya importante sobre un tema fundamental, que aplicado inteligentemente, de acuerdo con las indicaciones contenidas en este libro, puede ser un instrumento básico para la remodelación de los cascos de nuestras ciudades ”. Manuel Francisco Clavero Arévalo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.



la edificación forzosa y la especulación del suelo Federico Romero Hernández

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL