

# La intervención en espacios productivos: Criterios de ordenación y gestión

Elisabet Cirici Amell.

## Introducción

Se presentará en primer lugar la experiencia de INCASOL en el desarrollo de suelo industrial en el pasado, y se expondrán seguidamente los distintos criterios para la ordenación y gestión de estos suelos en el presente y el futuro.

Cataluña concentra una importante actividad industrial en los últimos dos siglos. En un inicio ésta se encontraba vinculada a las fuentes de energía, era una producción textil, y se encontraba esparcida por el territorio. Con el paso del tiempo estas industrias se han ido instalando en torno a las áreas urbanas, especialmente en Barcelona en los años 60's y 70's, con una fuerte inmigración desde las zonas rurales, conformando una ciudad desordenada y caótica (localización de actividades según criterios de necesidad y oportunidad), de modo que actualmente concentra el 67% de la población del total de 7,5 millones de habitantes de la comunidad.

En la crisis económica de los años 80's se pone de manifiesto la necesidad de introducir un nuevo urbanismo que aporte criterios globales de organización y localización de estas actividades, ordenación del territorio y pautas sobre el crecimiento urbano, mediante la gestión pública del urbanismo, en colaboración con la promoción privada. En este contexto se crea INCASÒL (Instituto Catalán del Suelo), como la institución que gestionaría ese nuevo urbanismo (adecuada ordenación del territorio), y contribuiría a la reactivación económica de Cataluña.

Sus primeras actuaciones se concentran por un lado en la transformación de los polígonos industriales obsoletos cuya competencia es transferida a la Comunidad en este momento, y por otro, en la creación de nuevas zonas productivas. Se introducen nuevos criterios de implantación, distribuyendo

estos nuevos espacios por las ciudades medias (Lleida, Vic, Manresa, ) con un criterio de reparto económico sobre el territorio, permitiendo establecer un tejido industrial regional y un desarrollo de las infraestructuras, que recupere el equilibrio de estas comarcas frente al área metropolitana de Barcelona.

Con la entrada en la Comunidad Europea surge una demanda de implantación de nuevas industrias de otro nivel, que requieren espacios adecuados y que Cataluña puede absorber gracias a estas políticas de suelo. Tras el éxito de este planteamiento se genera una nueva línea de acción política con las plusvalías generadas, consistente en la creación de nuevos espacios productivos en una escala de tercer nivel, permitiendo una mayor distribución de las actividades económicas en el territorio.

La actividad de INCASOL se centra en 5 grandes ejes de actuación:

- Producción de suelo para actividad económica y servicios
- Producción de suelo residencial para viviendas
- Construcción de viviendas protegidas
- Programas de rehabilitación de barrios y renovación urbana
- Programas de rehabilitación de patrimonio artístico

## Política de suelo industrial

Dentro de la actividad de INCASÒL para la producción de suelo para actividades económicas y servicios, cabe destacar como objetivo el crecimiento sostenible económico de Cataluña. En los 31 años de existencia de esta empresa pública se ha actuado en 170 sectores de actividad económica, que ocupan 4.6 Ha, y con una inversión 1.429 M€, en colaboración con entes privados.

Estas actuaciones han creado áreas industriales bien preparadas, contemplando todos los servicios necesarios, buena conectividad y con un equilibrio entre las áreas de parcelas y aquéllas destinadas a los sistemas urbanísticos (espacios libres, viales y equipamientos), a un precio competitivo (evitando la especulación por la cantidad de suelo suficiente para actividades económicas). Generando de este modo una política tanto de suelo industrial, como de suelo residencial, pudiendo así modular el valor del mismo.

Con estas experiencias de iniciativa pública se ha podido afinar en el equilibrio entre los espacios de parcelas lucrativas y los espacios de cesión a la comunidad para generar entornos adecuados para la actividad, inexistentes en las áreas productivas anteriores, creando una serie de parámetros concretos modificables recogidos en la legislación urbanística regional.

## Sistemas de gestión

En los procesos de transformación urbanística del suelo industrial es importante definir los sistemas de gestión adecuados para cada caso. Este proceso es una suma de elementos que comienzan con el planeamiento urbanístico,

continúa con la gestión urbanística y termina con el área edificada y puesta en servicio. Este proceso se concibe interrelacionado en todas sus etapas para garantizar el resultado adecuado.

Es también importante, de una parte, la flexibilidad de las figuras de planeamiento para poderlas adaptar a las necesidades cambiantes de la actividad industrial; y, de otra, la delimitación del sector (ámbito de planeamiento), donde está situado y qué características tiene, (propietarios, elementos preexistentes, ) y su división adecuada en áreas de gestión futura (polígonos de desarrollo, unidad mínima para la ejecución urbanística,...)

Este proceso se realiza de diversos modos. Una posibilidad es tener la propiedad del suelo, ya sea porque se trate de un suelo público o porque se adquiera el mismo a particulares que no quieren participar del proceso urbanístico. Por lo general, lo más común es la gestión mediante sistemas de reparcelación y expropiación. LA EXPROPIACIÓN está planteando el problema de la aparición posterior de sentencias contrarias a los motivos de interés público causa de la expropiación, deshaciendo el planeamiento, o cambiando el valor de las mismas. Por esto se usa principalmente el sistema de REPARCELACIÓN que reparte las cargas con los propietarios, promotores o agentes urbanizadores.

Es importante la idea de quién es la Administración Actuante (INCASÒL, Ayuntamientos,...) pudiendo ser también un CONSORCIO urbanístico. Esta figura está siendo usada actualmente, funcionando muy bien como manera de gestionar el territorio y los nuevos espacios productivos. Facilita la colaboración para gestionar actuaciones de carácter estratégico e incrementa la acción gestora, reducción desencuentros entre los diferentes organismos. Es muy usado en el caso de un municipio pequeño que busca como socio

al INCASÒL como garantía de gestión, aportando el suelo y repartiendo los beneficios.

Otra fase de este proceso, que se ha hecho necesaria al pasar el tiempo, es el mantenimiento de estos sectores productivos. En este sentido la JUNTA DE CONSERVACIÓN tiene la función de conservar las obras de urbanización y mantener las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos de un sector o polígono de actuación durante un tiempo (2/3 de la edificación consolidada, con un min. de 5 y máx. de 10 años)

INCASÒL estudia la viabilidad económica antes de iniciar un proceso urbanístico y a lo largo del mismo en sus distintas etapas mediante estudios de seguimiento económico (EDV). En la actualidad estos estudios demuestran la inviabilidad de realizar procesos urbanísticos nuevos, ya que el valor de suelo residual se encuentra por debajo del suelo rústico. Y en los procesos iniciados, la no conveniencia de continuarlos por la caída del valor del suelo final. En este sentido el INCASÒL actualmente funciona "a demanda", según las realidades y oportunidades estratégicas para el territorio que se presenten (para reactivar la economía). No se están planificando nuevos sectores ya que sigue habiendo un potencial de crecimiento en los suelos ya transformados, introduciendo criterios de flexibilidad de usos para adaptarse a las realidades sin por ello perder las oportunidades estratégicas de futuro.

Se trabaja en dos sentidos: en la regeneración de los tejidos industriales existentes para albergar industrias más modernas, y en el desarrollo de sectores estratégicos de interés para la economía de la región.

## Criterios para la implantación de actividad económica

Fruto de estos trabajos, como reflexión crítica de las actuaciones realizadas, se realiza en 2007 un Libro de Estilo de los Sectores de Actividad Económica. Reflexión que permita afrontar los nuevos retos de futuro y responder a la demanda de mejora por parte de la sociedad. Los nuevos condicionantes territoriales, el planeamiento general de toda la comunidad, condiciona nuevos planteamientos sociales, medio ambientales, energéticos, paisajísticos, de polígono industrial a un sector de actividad económica.

- Es una visión integradora de distintos aspectos clave en estos sectores industriales:
- Dimensión adecuada, que garanticen su realización y su futuro mantenimiento.
- Situados de forma estratégica, superando los modelos territoriales anteriores.
- Adecuarse a las nuevas demandas, flexibilidad de usos (mundo global)
- Buenas infraestructuras, conectividad, aeropuerto, trenes,... (escasez de territorio)
- Versatilidad parcelaria, cada actividad tiene unas necesidades concretas (planeamiento más flexible)
- Viabilidad económica de los emprendimientos y análisis económico de cada etapa.
- Buena integración y encaje territorial, adaptados al marco territorial nuevo.
- Cuidado en el diseño de la urbanización, zonas verdes y edificios.
- Fomentar el transporte público, dentro de él o de acceso al mismo.
- Planificación de la movilidad tanto en los nuevos espacios como en los existentes.
- Generación de espacios productivos: paisajísticos, energéticos, de gestión.

- Analizar todos los condicionantes: sociales, económicos, ambientales,...
- Interpretar y valorar estos condicionantes (toma de decisión)
- Fijar objetivos: cómo debe ser, dónde debe estar, cómo gestionar su ejecución y su posterior mantenimiento.
- Establecer un proceso de gestión integral como marca de calidad.
- Entes Gestores. Una gestión proactiva y eficiente de las infraestructuras y servicios
- Innovación en la implantación de servicios.

### Gestión integral y catálogo de servicios

Como una de las conclusiones de la anterior reflexión, INCASÒL abre una nueva actividad vinculada a la idea de la gestión integral, ya que hasta ahora se transformaba el suelo hasta su ejecución, pero ahora se plantea abordar, como administración, la posterior conservación y mantenimiento de estas instalaciones. Esto se realiza mediante la creación de un ente gestor, público o privado, quien se encargaría del proceso de gestión integral, con un doble objetivo:

- Implantación y prestación de servicios básicos y de valor añadido.
- Contribuir al desarrollo social y económico de un área geográfica (visión de futuro)

Los elementos a incorporar a este catálogo de servicios serían básicamente de dos tipos:

- **Servicios básicos:**
  - Mantenimiento y limpieza de zonas verdes
  - Conservación y limpieza de viales

- Alumbrado público
- Red de alcantarillado
- Red contra incendios
- Seguridad
- **Servicios de valor añadido:**
  - Panel informativo de las empresas, página web, información y asesoramiento, formación, bolsa de subproductos, gestión conjunta de residuos, gestor de movilidad, vivero de empresas, asistencia sanitaria (mutua), guardería, correos...
  - Servicios que se articulan mediante un acuerdo comercial
  - Servicios e infraestructuras relacionadas con el medio ambiente y sostenibilidad
  - Centro de servicios: Edificio dentro del sector destinado a la prestación de servicios
- **Ente gestor**, como ese elemento de visión y gestión integral, pro-activo y propositivo de nuevas opciones o adaptaciones necesarias, así como encargado de la calidad y la proyección social de la actividad productiva.

### Estrategias de acción

La situación actual lleva a una situación de DEGRADACIÓN DEL TERRITORIO ya que actualmente Catalunya dispone de 1.929 polígonos Industriales que ocupan 36.220 Ha. La mayoría de municipios disponen de un polígono industrial, llegando en algunos casos a superar sus dimensiones la de los núcleos urbanos. De este modo los municipios no pueden afrontar el mantenimiento y conservación de sus polígonos. Como consecuencia, éstos se degradan, devaluando el valor del suelo.

Las nuevas estrategias a buscar, como PROPUESTAS DE ACTUACIÓN serían: un mayor entendimiento del problema mediante un estudio del territorio productivo actual (base de datos: analizar y agrupar las distintas iniciativas); y la búsqueda de la concertación en las actuaciones (mesa de concierto con los agentes implicados, públicos y privados)

Las estrategias serán potenciar la asociación de empresarios del polígono industrial, donde se prioricen las acciones para regenerar el territorio, mantener y conservar los polígonos industriales, y ofrecer valor añadido. Gestionado por un equipo humano de especialistas trabajando en equipos multidisciplinarios que nos permitan buscar estas soluciones.

Esta investigación lleva a la CONCLUSIÓN de la creación de un modelo, con los diferentes niveles de gestión: ya sea por polígono, o territorial con un conjunto de ellos en un área determinada que permita el aprovechamiento de sinergias comunes (accesibilidad, transporte público, residuos, energía,...)

### Otras iniciativas realizadas y en curso

En un ámbito internacional, conjuntamente con otras organizaciones, se han desarrollado diversas plataformas y mecanismos para la recopilación, intercambio y transferencia de experiencias y opiniones de conocimientos en esta línea. Dentro del Proyecto Europeo MITKE (Management the Industrial Territory in the Knowledge Era) se realiza una prueba piloto en un polígono ya existente en Camí dels Frares (Lleida), donde se está implantado este modelo de gestión integral.

Otra iniciativa es la llamada Benchmarking con el objetivo de hacer un estudio comparativo de los factores jurídicos,

técnicos y económicos que establecen las ofertas comerciales del suelo en diferentes zonas de Europa y obtener las herramientas necesarias para conocer las competencias de los diferentes territorios. Cuatro Entidades públicas españolas están involucradas en este proyecto y un consultor internacional que lo dirige, abarcando a 32 áreas industriales.

### Conclusiones

INCASÒL tiene un reto importante, en cuanto a la nueva reactivación de la economía, facilitando la implantación de las nuevas iniciativas y regenerando los suelos industriales existentes.

Y, por otro lado, ha de asegurar su continuidad como empresa pública garantizando su viabilidad. En este sentido se abren nuevas líneas de negocio, participando en estos nuevos entes gestores integrales, que permitan exportar el "Know how".