

# LA INSTALACIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES CERÁMICOS INTEGRALES

*Vicente J. García Nebot*  
Abogado Urbanista

## I.- INTRODUCCIÓN

Desde que, a finales del siglo XIX, los procesos artesanales de fabricación de lozas, pavimentos y revestimientos, lograron su particular revolución industrial, su desarrollo y su creciente implantación hasta nuestros días han influido en la ordenación del territorio y el medio ambiente en general.

Los complejos industriales cerámicos han determinado un desarrollo específico del territorio donde se han implantado, y en la actualidad suponen un elevado consumo de suelo urbano industrial que producen graves problemas para su ubicación.

Generalmente, al situarse en zonas de borde, limítrofes, con explotaciones agrícolas o, en la mayoría de las veces, mezcladas con éstas, ante la falta de gestión urbanística del suelo, se han creado conflictos de lo más variados que abarcan desde cuestiones jurídico-administrativas hasta aspectos puramente civistas entre los propietarios del suelo agrícola en producción y las industrias.

Otro de los graves problemas que produce la industria cerámica es el de la concentración de factorías en áreas relativamente extensas, produciendo efectos aditivos, nocivos al medioambiente.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta el impacto en el territorio que supone la absorción de grandes superficies de suelo industrial, dado que la parcela mínima necesaria para instalar una actividad de fabricación de pavimentos y revestimientos varía en la actualidad entre tres y cinco hectáreas.

Inevitablemente se produce un impacto ambiental y territorial que exige su estudio detallado y la aportación de soluciones urbanísticas ágiles.

La concepción tradicional de polígonos industriales con gran cantidad de viales para facilitar la accesibilidad a grandes vehículos, provoca una trama urbana con manzanas en las que difícilmente puede ubicarse una industria cerámica.

Por lo tanto, bien por sus dimensiones, bien por su forma, es tremendamente difícil encontrar parcelas urbanas aptas para ser ocupadas por industrias cerámicas, y mucho menos se puede exigir una urbanización adecuada a las necesidades de la instalación.

No debemos olvidar que una fábrica de azulejos supone una gran inversión y produce una gran riqueza, por lo que facilitar su instalación y controlar que ésta respete la ordenación del territorio prevista por la Administración es una tarea difícil de conjugar.

La escasez de suelo urbanizado apto para este uso es notoria, y al a vista está ante la oleada de modificaciones del planeamiento que están proponiendo los municipios de la Plana, todos en dirección a aumentar el suelo urbanizable industrial.

Esta carrera en el mercado del suelo puede producir disfunciones importantes en el territorio, si el prisma desde el que se lleva a cabo es el netamente localista, y todas las poblaciones cerámicas ofrecen su “Polígono de la Cerámica”.

El inversor que observa en la actualidad un mercado global en expansión pretende rentabilizar al máximo su inversión, pero también que ésta se materialice cuanto antes. Como suele decir algún empresario azulejero “ellos lo que saben es de fabricar azulejos, y el urbanismo es tremendamente complicado”.

Por ello, no se puede auyentar a inversores con procedimientos urbanísticos complejos que ralenticen la puesta en marcha de la factoría, perdiendo incluso ciclos económicos favorables, ya que en el Sector cerámico éstos son especialmente cortos.

## II.- MARCO JURÍDICO-URBANÍSTICO

La reciente Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones, en su Exposición de Motivos recoge una nueva filosofía liberalizadora del suelo que, entiendo, debe inspirar todo nuestro ordenamiento urbanístico.

Según su Exposición de Motivos, *“la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado. Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano. Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incrementa su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española”*.

Evidentemente nos encontramos con una voluntad del legislador por armonizar la oferta de suelo que la Administración efectúa a través de su planteamiento y la realidad de la demanda conforme a las necesidades puntuales del inversor.

Nadie debe alarmarse porque la Administración consensue y pacte el desarrollo y la ordenación del territorio con los agentes sociales, y en la filosofía de la Ley queda subrayado cuando establece que: *“El régimen urbanístico del suelo prescinde así de imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías efectivas que aseguren su ejecución, que ésta sólo está en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones. Ello no implica, en ningún caso, una renuncia a la función directiva y orientadora que es consustancial a la idea de plan. Muy al contrario, la Ley parte del efectivo ejercicio de esa función por el planeamiento general, que puede y debe fijar en todo caso la estructura general del territorio, esto es, la imagen de la ciudad que la comunidad que lo aprueba considera deseable, ya que ésta es una referencia de la que, en ningún caso, puede prescindirse”*.

En la Comunidad Valenciana estamos dotados de un marco normativo urbanístico tremendamente avanzado y que optó en su día por abandonar las rigideces del planeamiento “por cuatrienios”.

La Ley de la Generalitat Valenciana 4/1992 del Suelo No Urbanizable, y posteriormente la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística están inspiradas en la realidad del

mercado inmobiliario y sus necesidades. Todo ello bajo la supervisión de la Administración autonómica.

Por lo tanto, con los instrumentos previstos en estas dos leyes y la filosofía que impregna la ley estatal, los grandes complejos cerámicos pueden obtener ágiles y ventajosos trámites administrativos para su instalación.

### III.- LA ACTUACIÓN INTEGRAL

El artículo 20 de la Ley 4/1992, de 5 de junio, del Suelo No Urbanizable de la Generalitat Valenciana (DOGV 176-1992) creó un nuevo instrumento urbanístico dotado de cualidades que percuten el desarrollo de grandes zonas con destino a actividades industriales terciarias o de servicios, sin que sea necesario que los administradores públicos previeran años antes su instalación por medio del planeamiento.

Hasta este momento, o el administrador público estaba dotado de un sexto sentido adivinatorio, o se veía obligado a “reclasificar terrenos” con todas las connotaciones negativas que la palabra tiene.

Hoy, el propio legislador, en buena lógica considera que, si una inversión industrial o terciaria es interesante para la Administración y el Administrado, de forma consensual, y no afecta a suelo sometido a algún tipo de protección, resulta más operativo Declarar el Interés Comunitario que modifica el Planeamiento.

Así, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, Ley 6/1994, de 15 de Noviembre (DOGV 24-11-1994) en su artículo 55.2 dice que: *“Las determinaciones cuyo objeto sea realizable mediante una o varias Declaraciones de Interés Comunitario de las reguladas en la Ley del Suelo No Urbanizable, se aprobarán conforme a ésta, evitando establecerlas mediante modificaciones parciales de los Planes”*.

Por lo tanto, tenemos:

- a) Un marco legislativo Estatal proclive a entender el Suelo No Urbanizable común como “potencialmente urbanizable”.
- b) Una legislación Autonómica que regula la posibilidad de ubicar instalaciones industriales y terciarias de grandes dimensiones en Suelo No Urbanizable Común, incidiendo en que es mejor utilizar esta vía que la reclasificación de terrenos.
- c) La posibilidad de que el inversor se convierta en especulador (como ocurre en el suelo urbanizable) y se constituya en un creador de riqueza, por medio de inversiones productivas.
- d) Los procesos productivos en el sector cerámico llevan a aglutinar los procesos de fabricación de azulejos, alrededor de los de atomización de arcillas (atomizadoras) como una solución a los vertidos líquidos y residuos sólidos que se generan y son absorbidos por éstas últimas.

En resumen, con la legislación actual podría ubicarse un auténtico polígono de la cerámica en Suelo No Urbanizable Común.

## VI.- CONDICIONES PARA SU UBICACIÓN

El artículo 20 LSNU distingue entre condiciones que podríamos denominar intrínsecas y extrínsecas.

Las condiciones intrínsecas son aquellas que el proyecto debe cumplir para que pueda ser admitido a trámite. En particular:

- a) Deberán ser actividades INDUSTRIALES, TERCIARIAS O DE SERVICIOS, que no tengan el carácter de obras, instalaciones o servicios públicos, los cuales se regulan por el artículo 7 LSNU.
- b) Deberá cumplir, al menos, una de las siguientes condiciones:
  1. Que precisen una ocupación de superficie mayor de cuatro hectáreas. Esta circunstancia es común a cualquier instalación cerámica, razón de más si éstas se asocian en complejos mayores.
  2. Que cuenten con más de ocho mil metros cuadrados de construcción. Todos los proyectos de fabricación de azulejos exigen superficies cubiertas de prácticamente estas dimensiones construidas.
  3. O que requieran la ejecución de unos acceso propios con más de mil metros lineales de desarrollo.

Estas condiciones se completan con condiciones extrínsecas o de afección al medio y al ordenamiento territorial, debiendo cumplir:

- a) Que por sus características y su impacto territorial no puedan emplazarse en los suelos urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización previstos por los planeamientos vigentes en los municipios de la zona.

Esta condición, o bien puede justificarse con facilidad, puesto que suelo urbano o urbanizado con las dimensiones que exigen las actividades industriales cerámicas, escasea, y por el hecho de escasear los precios son tremendamente caros e inadmisibles en el conjunto de la inversión total. O bien puede convertirse en la prueba de fuego para iniciar el proceso en la que sea imposible obtener información y certificados urbanísticos de los distintos municipios colindantes como que carecen de suelo urbanizado para la instalación fabril.

- b) Que queden suficiente y adecuadamente resueltos, a cargo de la actuación, la totalidad de los servicios requeridos para su establecimiento y funcionamiento, sin que se produzca una sobrecarga de demanda en las infraestructuras y servicios generales.

Las dimensiones de los procesos productivos cerámicos han abocado a lo largo de los años a que se implantaran en suelo rústico, siendo los planes generales los que se han encargado de regularizar estas situaciones, en la mayoría de los casos sin urbanizar hoy en día.

Sin embargo, todas las industrias azulejeras están dotadas de servicios urbanísticos, tienen acceso rodado, energía eléctrica, gas natural, suministro de agua, y vierten a cauces públicos o, sencillamente, se deshacen de los vertidos y residuos transportándolos a las “atomizadoras de arcillas”, que los absorben en su proceso productivo.

Por lo tanto han sido, son y serán centros autónomos respecto al resto de las redes públicas de suministro.

- c) Que se asuma la aplicación a la actuación del régimen de deberes, obligaciones y cesiones propias del adjudicatario de un programa de Actuación Urbanística en suelo urbanizable no programado, que nunca podrán ser inferiores a las legales propias del suelo urbanizable programado. Estamos ante el Convenio Urbanístico instaurado inicialmente por la Ley del Suelo No Urbanizable y elevado al rango de institución por parte de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana.

Es el “Urbanismo Pactado” entre los representantes de la Sociedad (la Administración y los agentes inversores), en un marco legal elástico.

De hecho incluso cuando la naturaleza de los usos o aprovechamientos propuestos y la nula o escasa entidad de la edificación a materializar hagan desproporcionado la exigencia de la cesión de terrenos para dotaciones públicas locales en el ámbito de la propia actuación, dicho deber de cesión podrá sustituirse por el de cesión de otros terrenos o el de pago del coste de ejecución de infraestructuras públicas adicionales. Si, por idéntica razón, no fuera posible la cuantificación de los deberes legales por relación al aprovechamiento, estos deberes tendrán por contenido mínimo el quince por ciento del coste estimado para las obras de urbanización que requiera la correspondiente actuación.

Y es cierto que esta fórmula puede ser beneficiosa para todos.

Así, la inutilidad del 10 % de la superficie del Polígono destinada a Espacios Libres o Zona verde, evidenciados bien por su ubicación en zonas de borde inaccesibles o en el interior de rotonda con diámetro suficiente, y que son tan inaccesibles como las primeras; bien por la lejanía en su situación, a distancia de la población que hacen imposible su uso por ésta y están destinados al desuso y la desidia.

Transformar este deber urbanístico en una obligación a cargo del promotor de ejecutar una zona verde en el interior de la población, o en una cantidad en metálico que se destine a la mejora de los ya existentes, es una solución que sí revierte indudablemente sobre la sociedad.

## **V.- CRÍTICA AL TRÁMITE ADMINISTRATIVO**

Nos encontramos con un sistema ideal para la solución de los problemas de obtención de suelo destinado a lo realmente importante, la inversión productiva frente a la inversión especulativa. Sin embargo, el procedimiento administrativo para conseguir el mismo es ilógico a la vista de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.

La realización de estas actuaciones integrales requiere su selección en competencia con otras alternativas que se formulen. No obstante, resulta difícil de entender que esta competencia se vaya a producir sobre una misma inversión, un mismo proyecto y los mismos terrenos.

Por otro lado, el procedimiento pierde un efecto básico que exige la inversión: la agilidad.

La exigencia de que la aprobación de su ordenación se produzca por acuerdo del Gobierno Valenciano, previa admisión a trámite e instrucción del correspondiente procedimiento, hace prever un tortuoso camino hasta la Declaración de Interés Comunitario extraordinaria, en manos de la burocracia y los controles administrativos duplicados.

La admisión a trámite exige, como es lógico, los informes favorables del municipio afectado, de la Consellería competente en Medio Ambiente y de la oficina del Plan de Carreteras.

La instrucción del expediente (fase posterior), exige la información pública por el plazo y con la publicidad prevista para los planes parciales; la audiencia a los municipios afectados y la Declaración de Impacto Ambiental.

Con ello repetimos y aumentamos el procedimiento previsto para la admisión a trámite.

Tramitado e instruido el expediente administrativo, éste, con todos los informes favorables, debe llegar hasta el orden del día de la reunión ordinaria del Consell de la Generalitat Valenciana.

Un tiempo valioso que puede provocar la huida de la inversión, o simplemente su inconveniencia en el momento cíclico en que se encuentre el mercado.

## **VI.- VENTAJAS DEL PROCEDIMIENTO**

El procedimiento extraordinario posee, indudablemente, una serie de ventajas sobre el procedimiento general de reclasificación de terrenos por parte de la Administración.

Este modelo de urbanismo concentrado está dotado de sistemas que permiten doblegar actitudes especulativas de la propiedad original.

*Así, “la aprobación de la actuación integral llevará implícita, a efectos expropiatorios, la declaración del interés social y de la necesidad de ocupación de los terrenos que conforme al proyecto aprobado, sean necesarios para la ejecución de aquélla y para su enlace con los correspondientes sistemas generales. El promotor de la iniciativa en competencia que resulte finalmente aprobada tendrá, cuando no sea propietario de la superficie afectada por la actuación, o de parte de ella, la condición de beneficiario de la expropiación, corriendo de su cargo el abono de los justiprecios a satisfacer, con independencia de las obligaciones asumidas en el procedimiento de aprobación de su iniciativa”.*

Ello supone, sin duda, una solución a actitudes obstaculizadoras de los propietarios y, por otro lado ayuda a la rápida gestión del suelo.

Por otro lado, es posible encontrar aspectos fiscales beneficiosos con la aplicación de este procedimiento.

El Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles que grava a las fincas afectadas por la Actuación Integral es de carácter rústico hasta que el terreno es edificado conforme a usos urbanos, en cuyo momento adquirirá el carácter urbano.

Con ello evitamos el pago del IBI de Urbana durante todo el tiempo que el suelo está clasificado como urbanizable sin gestionar ni edificar, y cuyo montante es mucho más elevado que el del suelo rústico.

Estas implicaciones se manifiestan también en el Impuesto sobre el incremento de Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana, ya que este incremento de valor no se produce mientras el suelo está calificado como NO URBANIZABLE.

## **VII.- CONCLUSIÓN**

La actual industria cerámica es incompatible con los modelos tradicionales de Polígono Industrial. Estos sólo se acomodan a las industrias accesorias que exigen superficies mucho más pequeñas para su implantación.

Por ello, deben darse soluciones urbanísticas ágiles a los grandes complejos industriales cerámicos, tanto si hablamos de fábricas de ciclo completo que incluyen dentro de su proceso productivo las atomizadoras de arcillas, como en aquellas que de forma asociada se vinculan a una de estas plantas de atomización.

El Procedimiento Extraordinario del artículo 20 LSNU, por el que se atribuye características urbanísticas al Suelo No Urbanizable Común, puede ser una solución al problema. No obstante exige cierta flexibilización en su trámite administrativo. La aplicación de un procedimiento similar al Programa con Modificación Puntual del Plan General pormenorizada.

En él las garantías de concurrencia y fiscalización por parte de la Administración local y autonómica quedan igualmente garantizadas.