

TRABAJO FIN DE MÁSTER
TRAVAIL D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE - RAPPORT DE STAGE

**LA GOBERNANZA
DE LOS RIESGOS INDUSTRIALES**
**LA CUENCA DE LACQ
(SUDOESTE FRANCÉS)**

Natalia MANSO DE ZÚÑIGA PALLARÉS

Bajo la dirección de la Dra. Sylvie CLARIMONT

Master Universitario en Ordenación Territorial y Medioambiental

Master 2 Géographie et Aménagement, spécialité Développement durable, Aménagement, Société, Territoire (DAST)

Curso académico 2013-2014



Département de Géographie et Aménagement
Institut Claude Laugénie (ICL)
Université de Pau et des Pays de l'Adour
(UPPA)

Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Zaragoza



1542

INDICE

Tabla de siglas y abreviaciones	1
Introducción	2
PARTE 1. CONTEXTUALIZACION DE LA CUENCA DE LACQ Y UNA APROXIMACIÓN AL RIESGO	5
1.1. Localización	5
1.2. Aproximación histórica	5
1.3. Empresas instaladas	7
1.4. El riesgo	9
1.4.1. El riesgo tecnológico	10
PARTE 2. LA PREVENCIÓN Y LA GESTIÓN EN MATERIA DE RIESGOS TECNOLÓGICOS	12
2.1. La prevención y la gestión del riesgo industrial: la reglamentación	13
2.1.1. Directiva europea SEVESO	13
2.1.2. La política de prevención de riesgos tecnológicos en Francia	14
2.1.3. Evolución de la gestión de los riesgos tecnológicos después de la ley de 2003: PPRT.	17
2.2. La prevención y la gestión del riesgo industrial: los actores	27
2.2.1. Los actores institucionales	28
2.2.2. Los actores políticos	29
2.2.3. Los actores civiles	30
2.2.4. Los servicios de protección	30
PARTE 3. EL PROCESO DE GOBERNANZA EN LA CUENCA DE LACQ: LA REALIDAD DEL TERRENO	31
3.1. Los actores políticos: la CCLO y los alcaldes	36
3.2. Los actores civiles: las asociaciones	43
3.3. Los actores de protección: los bomberos SDIS64	47
Conclusiones	50
Bibliografía	54
Anexos	

- ANEXO 1 – SINTESIS DE LAS PRIMERAS OBSERVACIONES DE CAMPO – CIUDAD DE MOURENX
- ANEXO 2 – POLOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA CUENCA DEL LACQ
- ANEXO 3 – MAPAS DE «ENJEUX», ESCALA 1/5000 : LACQ_DDTM, MONT_DDTM, MOURENX – PARDIES
- ANEXO 4 – MAPAS DE «ALEAS», ESCALA 1/5000 : LACQ_DDTM, MONT_DDTM, MOURENX – PARDIES
- ANEXO 5 – EMPRESAS SOMETIDAS A LA DIRECTIVA SEVESO II Y PERÍMETROS SEVESO
- ANEXO 6 – GUÍA DE ENTREVISTAS
- ANEXO 7 – RETRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS
- ANEXO 8 – FICHAS DE LOS MUNICIPIOS
- ANEXO 9 – REVISTA : ARKEMA

ÍNDICE DE FIGURAS

Imagen 1. Plataformas industriales de la cuenca de Lacq: Mont, Lacq, Mourenx, Pardies	8
Imagen 2. Definición de “enjeux” y de riesgo industrial	10
Imagen 3. Procedimiento de elaboración del PPRT	18
Imagen 4. Perímetros de los PPRT de la Cuenca de Lacq	19
Imagen 5. Cambios de zonificación: perímetros definidos por el PPRT y por el reglamento europeo	19
Imagen 6. Communauté de Communes de Lacq-Orthez (CCLO)	36
Imagen 7. Protestas Coteaux de Jurançon Environnement	44
Mapa 1. Delimitación del perímetro de estudio	5
Mapa 2. Localización de las plataformas industriales	8
Mapa 3. Localización de las plataformas industriales	11
Tabla 1. Escala de gravedad de los daños humanos y materiales	11
Tabla 2. Accidentes industriales mayores acontecidos	12
Tabla 3. Correspondencia entre la amplitud del riesgo y la clasificación ICPE y SEVESO	14
Tabla 4. Ideas principales de las entrevistas realizadas a los actores de la cuenca de Lacq	32
Tabla 5. Primera parte (presentación) de las entrevistas a los alcaldes	38

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al conjunto de personas que de cerca o de lejos han participado en la elaboración de este proyecto:

Gracias al equipo pedagógico del Departamento de Geografía de la Universidad de Pau y de los países del Adour (UPPA) por la formación dada durante el semestre gracias al acuerdo de cooperación franco-español existente entre el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza y el Département de Géographie et Aménagement de l'UPPA.

Gracias a la Dra. Sylvie Clarimont, tutora y guía del periodo de prácticas en el Laboratorio Société, Environnement, Territoire (SET), por su ayuda a lo largo del trabajo desarrollado; así como a la Dra. Christine Bouisset por sus buenos consejos.

Gracias al Dr. Eugenio Climent por haberme orientado en el Proyecto Fin de Master y por haberme dado a conocer esta temática: la gestión del riesgo industrial.

Gracias a todas las personas entrevistadas que me han ofrecido sus testimonios, sus opiniones y su tiempo.

TABLA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

CCLO	Communauté de Communes de Lacq – Orthez
CJE	Coteaux de Jurançon Environnement
CLIC	Comité Local d'Information et de Concertation
CLIS	Comité Local d'Information et de Surveillance
CODERST	Commission Départementale de Risques Sanitaires et Technologiques
CSC	Captage et stockage du CO ₂
CSS	Commission de Suivi de Site
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DICRIM	Document d'Information Communal sur les Risques Industriels Majeurs
DPPR	Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ICPE	Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PICS	Plan Intercommunal de Sauvegarde
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POI	Plan d'Opération Interne
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRT	Plans de Prévention des Risques Technologiques
RNA	Réseau National d'Alerte
SDACR	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SEPANSO	Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SGS	Système de Gestion de la Sécurité
SPPPI	Sécretariat Permanent Pour la Pollution y les risques Industriels
WWF	Wildlife Fund for Nature

Introducción

La investigación propuesta en esta memoria va en la línea del proyecto francés ACTER “Accompagner le changement vers des territoires résilients. Enjeux territoriaux liés aux risques émergents et à leur gestion dans le Sud-Ouest” financiado por el Ministère de l’écologie du développement durable et de l’énergie de la République Française que desarrolla un equipo de investigadores de la Université de Pau et des Pays de l’Adour y del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) desde enero de 2014 a diciembre de 2016, coordinado por J. Rebotier y en el que trabaja S. Clarimont, tutora del periodo de prácticas en el Laboratorio Société, Environnement, Territoire (SET), estancia que ha permitido generar este documento. A partir del análisis de las cuestiones territoriales relacionadas con los riesgos emergentes y su gestión en el sudoeste de Francia, el proyecto ACTER propone llevar a cabo una reflexión sobre las configuraciones socio-territoriales que tienden a fomentar la resiliencia¹ de los territorios frente a los nuevos desafíos energéticos y medioambientales.

El proyecto se ha realizado bajo la tutela y guía de la Dra. Sylvie Clarimont, maître de conférences en Geografía de la Université de Pau et des Pays de l’Adour durante las prácticas en el Laboratoire SET desde abril a junio de 2014, con el objetivo de elaborar y presentar una memoria a modo de ejercicio integrador de las competencias, conocimientos y aptitudes adquiridas durante el desarrollo del Máster Universitario en Ordenación Territorial y Medioambiental y el Master 2 Géographie et Aménagement Spécialité Développement durable, Aménagement, Société, Territoire (DAST), titulación cursada en la Universidad de Zaragoza y en la Université de Pau et des Pays de l’Adour.

La investigación ha centrado el interés en las formas de gestión de una zona concreta del sudoeste francés sujeta a riesgos industriales: la cuenca de Lacq. La llanura aluvial del Gave de Pau fue predominantemente agrícola hasta mediados del siglo XX, momento en el cual cambió de orientación y funciones debido a los descubrimientos de depósitos de petróleo y de gas; a partir de entonces el territorio se ha transformado considerablemente desde una perspectiva paisajística, económica, social y demográfica. Se creó un complejo económico inicialmente centrado en el gas que actualmente se ha diversificado hasta convertirse en un gran polo industrial en el campo de la química, caracterizado por la existencia de riesgos industriales o tecnológicos que suponen una amenaza para la población y un foco potencial de contaminación para el medio ambiente.

¹ Conjunto de mecanismos que permiten mantener la organización y el funcionamiento de los territorios a pesar de los múltiples cambios que les afectan. (Réponse à l’appel à propositions : Risques, Décision, Territoires 2013 - La résilience des territoires face aux risques dans un contexte de nouvelles approches de gestion et de risques émergents)

El objeto de este estudio es diagnosticar la realidad socio-territorial con respecto a las actividades industriales que presentan riesgo tecnológico y valorar el alcance de dichos riesgos potenciales, para posteriormente profundizar sobre la gobernanza² en materia de riesgos a los que la población está expuesta: por un lado interesa conocer la gestión por parte de las autoridades públicas, y por otro lado, las actuaciones y percepciones de la sociedad civil implicada en este espacio. La gobernanza es la modalidad reforzada de buen gobierno fundamentada en un papel insustituible del Estado, una concepción más sofisticada de la democracia y mayor protagonismo de la sociedad civil (...) de los valores democráticos y de la participación ciudadana (...) para sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económico y medioambientalmente sostenible (Romero, J., Farinós, J., 2011). Se trata de analizar las implicaciones y las relaciones, en ocasiones conflictivas, entre los actores involucrados en la cuenca de Lacq: el poder político, los actores técnicos, el sector industrial y la intervención de la ciudadanía. Todos ellos son los agentes que llevan a cabo el diseño y la gestión presente y futura de este territorio, territorio considerado espacio vital para unos, espacio económico para otros, y a fin de cuentas, espacio de todos.

Este estudio se complementa con los objetivos del proyecto de investigación realizado por A. Lambert, alumno DAST M1. Con su proyecto fin de master trata de analizar los conocimientos, las percepciones y las acciones de la población con respecto a los riesgos tecnológicos potenciales de la actividad industrial que caracterizan la cuenca de Lacq, considerando esta intervención individual de la población como la forma más elemental de participación (Delgado Pérez, 2007). Lo óptimo sería, en una fase posterior y común a ambos proyectos de investigación, establecer modelos de gobernanza conjunta entre los actores institucionales, los actores políticos, los agentes sociales y los ciudadanos en materia de OT para mejorar la gestión territorial de este espacio.

Para el desarrollo de este proyecto se ha partido de la consulta de la legislación francesa a diferentes escalas, de la reglamentación aplicada en estas instalaciones y de la documentación técnica existente. Se ha hecho un análisis de los informes finales del proceso de información y consulta pública, instrumento relativo al proceso de participación, análisis complementado con la realización de una serie de entrevistas semi-estructuradas a los actores políticos y sociales implicados en la gestión de riesgos tecnológicos en la cuenca de Lacq. Por lo tanto, a partir del conjunto de documentos reglamentarios (datos primarios) y de las entrevistas realizadas (datos secundarios recogidos) se va a analizar el proceso local de gobernanza de los riesgos que se aplica sobre el territorio de la cuenca de Lacq.

² Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

El carácter exploratorio del proyecto hace desaconsejable el uso de metodologías analíticas clásicas, se presta más bien a metodologías exploratorias e interpretativas (heurísticas) con métodos cualitativos como las entrevistas. La entrevista es una herramienta metodológica muy empleada en la investigación geográfica, usada con el deseo de dar voz a otros como parte integrante del proceso de investigación. El propósito es el de recoger información de los entrevistados (conocimientos, opiniones, percepciones), es por ello que los investigadores sociales, entre ellos los geógrafos, las aplican para obtener sus propios datos. De entre la tipología de entrevistas para este proyecto se ha escogido la entrevista semi-estructurada de carácter semi-dirigido, individual y realizada cara a cara. La entrevista semi-estructurada se realiza sobre la base de una guía de entrevista (grille d'entretien) o lista de preguntas establecidas que se ha de preparar con anterioridad a modo de cuestionario compuesto por preguntas cerradas pero también abiertas y se emplea para temas en los que sea necesario profundizar. Gracias al carácter semi-directivo de las preguntas abiertas, se está otorgando al entrevistado una mayor libertad de respuesta personal.

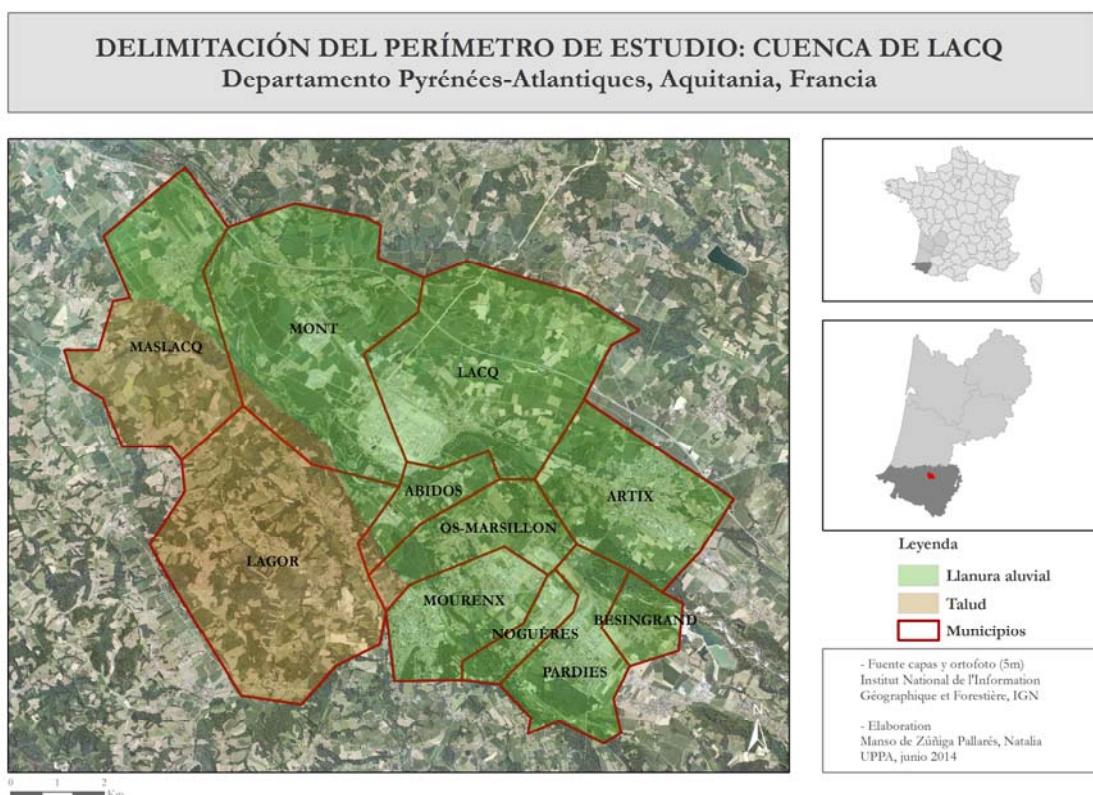
La muestra escogida para esta investigación está compuesta por los actores políticos, civiles y de protección disponibles que intervienen en la prevención y en la gestión del riesgo industrial de la cuenca de Lacq. Los actores entrevistados son un total de 7: un actor político de carácter “regional”, tres actores políticos - alcaldes, dos actores civiles - asociaciones y un actor de protección - servicio de bomberos. La muestra es pequeña pero representativa del conjunto de actores aunque además de los 7 entrevistados en la investigación podrían incluirse el resto de actores políticos (alcaldes) y otros actores civiles (asociaciones) pero dicha muestra está ajustada al tiempo disponible en el periodo de prácticas, además de que permite establecer unas primeras reflexiones.

Es interesante que las preguntas se formulen en términos idénticos a todas las personas entrevistadas para que los resultados sean comparables y la información cualitativa sea útil para la investigación. El propósito final de estas entrevistas es analizar las diferentes relaciones entre estos actores del territorio así como delimitar el papel de cada actor en el proceso de gobernanza del riesgo en la cuenca de Lacq.

PARTE 1. CONTEXTUALIZACION DE LA CUENCA DE LACQ Y UNA APROXIMACIÓN AL RIESGO

1.1. Localización

Este territorio llamado comúnmente “cuenca de Lacq” es un área industrial situada en el departamento francés de Pirineos Atlánticos (Pyrénées Atlantiques, 64) en la región de Aquitania. Marco favorable por su proximidad con el Pirineo y España, el Atlántico y otros polos de dinamismo como Pau, Toulouse o Burdeos. Esta cuenca está compuesta por los municipios de Abidos, Artix, Bésingrand, Lacq, Lagor, Maslacq, Mont, Mourenx, Noguères, Os-Marsillon y Pardies.



Mapa 1. Delimitación del perímetro de estudio. Elaboración propia.

1.2. Aproximación histórica

La llanura aluvial del Gave de Pau fue predominantemente agrícola hasta mediados del siglo XX, momento en el cual cambió de orientación y funciones debido a los descubrimientos de los depósitos de petróleo en 1949 y de gas en 1951, dibujándose un paisaje industrial que contrasta con el paisaje tradicional dedicado a la explotación agrícola. En octubre de 1949 se realizó la primera perforación (600 metros) de la que surge por primera vez el petróleo en Lacq, en este momento la Sociedad Nacional de Petróleo de Aquitania (Société National des Pétroles d'Aquitaine, SNPA) comienza a realizar estudios y extracciones. El 19 de diciembre de 1951 la

SNPA descubre el primer yacimiento de gas natural (3555 metros de profundidad), hallazgo que supone un hito tanto para la región bearnesa como para el Estado francés ya que el yacimiento descubierto es considerado como uno de los más importantes de Europa, los expertos predijeron que tendría una vida útil de 40 años. Este hallazgo modificó el territorio³ con la implantación de industrias petroquímicas deseosas de aprovechar esa nueva producción gasífera y de esta energía primaria (POINSOT, 1996), las cuales extraerán, purificarán, transformarán y distribuirán todos los productos procedentes del yacimiento.

Desde la década de 1950-1960 del siglo XX este territorio y los municipios que lo forman han sufrido una evolución estructural notable, la cuenca de Lacq se ha transformado considerablemente desde una perspectiva económica, demográfica, social y paisajística.

Por un lado, han experimentado una fase de fuerte crecimiento económico pero caracterizada por la evolución negativa del sector primario que en este momento comienza su periodo de decadencia en lo que respecta al número de agricultores, a excepción del municipio de Bésingrand que vio aumentar el número de efectivos en el periodo 1988-2000 (INSEE Recensement 2011), y a la superficie (Ha) de tierras cultivables (Recensement agricole général 2010), frente al aumento de las superficies urbanizadas debido a la evolución positiva del sector industrial, crecimiento que benefició a la población local. Aunque el complejo industrial del Lacq ha sido y es fuente de empleo, desde su creación dicho empleo ha sufrido fluctuaciones relacionadas con la producción de gas, de tal forma que cuando ésta disminuye el número de empleos sigue el mismo patrón.

Por otro lado, los cambios experimentados en el sector económico son claves para comprender el crecimiento demográfico y la evolución territorial - paisajística acontecida. La población aumentó de 218 habitantes en 1958 a 10.714 habitantes en 1968 (Lakhal, M., Serena, L., Soumaille, A., 2014) debido al emplazamiento de las fábricas y empresas en dicha zona y la necesidad de mano de obra, causantes de este aumento de la población sobre todo en los municipios que cuentan con polos industriales destacables como Lacq, Pardies y la nueva ciudad de Mourenx (ver Anexo 1), creada en septiembre de 1957 bajo un gran programa del Ministerio de Reconstrucción que decidió crear una ciudad para 15.000 personas sobre un espacio agrícola con multitud de pequeñas parcelas y la presencia de bosques con el fin de dar cabida a los trabajadores de las zonas industriales. En mayo de 1958 ofrecía 810 urbanizaciones de vivienda construidas para albergar 2700 nuevos habitantes.

³ Un ejemplo de esta transformación es la construcción de Mourenx-Ville-Nouvelle, inscrita en el gran programa del Ministre de la Reconstruction. No se trata de ampliar una ciudad o de construir un nuevo barrio sino de crear, sobre un territorio virgen, una nueva ciudad o “ciudad dormitorio” (POINSOT, 1996) para 15.000 personas. Página web: www.mourenx.fr/ma-ville/histoire.html

1.3. Empresas instaladas

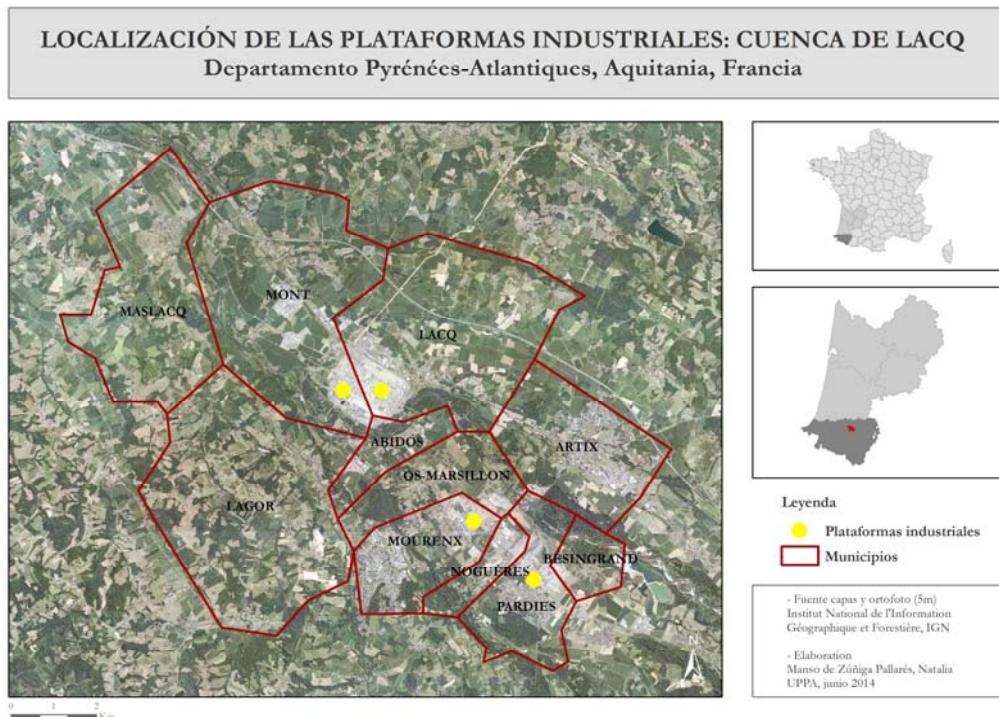
Entre 1957 y 1961 se creó un complejo económico de tipo industrial sobre la planicie del Gave de Pau debido a la proximidad con el curso fluvial y sus afluentes para el abastecimiento de agua, proximidad que en caso de que se desarrollaran procesos naturales –inundaciones- podrían provocar accidentes tecnológicos, y junto a los ejes de comunicación principales que vertebran el territorio: las autopistas A64 Bayonne-Toulouse y A65 Bordeaux-Pau, la carretera nacional D817, del actual aeropuerto de Pau-Pyrénées situado a 20 minutos en coche y de las estaciones de trenes de Artix a 5 minutos, de Orthez a 15 minutos y de Pau a menos de 30 minutos. El complejo que inicialmente estuvo centrado en el gas actualmente se ha diversificado hasta convertirse en un gran polo industrial en el campo de la química y la petroquímica, y a partir de ahora de la química fina, la fibra de carbono o la bioenergía debido a las políticas de reconversión incluidas en las planificaciones energéticas del Estado francés.

El campo de la química ha estado caracterizado por la existencia de los riesgos industriales o tecnológicos, los cuales suponen una amenaza para la población (efectos térmicos, mecánicos o tóxicos) y un foco potencial de contaminación para el medio ambiente. Las instalaciones industriales que aún hoy encontramos en Lacq tienen la clasificación de la Directiva europea SEVESO debido a su peligrosidad. La explotación de gas ha llegado a su fin, sin embargo las industrias que presentan riesgos siguen presentes en el territorio sobre 545 hectáreas en cuatro plataformas químicas SEVESO II y 7 polos industriales (ver Anexo 2) que generan un total de 7600 empleos directos e indirectos:

- 1) Plataforma de Mont, 38 Ha, ocupada en su totalidad por la empresa ARKEMA-Mont que produce cerca de 100.000 toneladas de plásticos, polímeros. Esta plataforma está conectada por tuberías a la Plataforma de Lacq para alimentarse de vapor, de agua y de nitrógeno así como para la recogida y el tratamiento de los residuos líquidos.
- 2) Plataforma de Lacq, 225 Ha, Induslacq acoge numerosas industrias que disponen de instalaciones modernas para el tratamiento físico-químico y biológico de las aguas industriales residuales, de una ramificación ferroviaria del grupo SNCF así como de un red ferroviaria interna. Destacan las compañías de ARKEMA-Lacq especializada en la bioquímica (fabricación de productos a partir de compuestos sulfurosos) y TOTAL E&P France⁴.

⁴ El 31 de diciembre de 2013 TOTAL deja la explotación del gas de Lacq y cierra la actividad de su filial Total E&P France. (Página Web de Total.com)

- 3) Plataforma de Pardies, 200 Ha, dedicada a la implantación de unidades químicas con las sociedades de SOGIF AIR LIQUIDE y YARA, productos y subproductos derivados del gas natural y la química; producción de nitrógeno (N₂), oxígeno (O₂) y compuestos nitrogenados.
- 4) Plataforma de Mourenx, 65 Ha, acoge desde 1975 instalaciones relacionadas con la química fina. Emplazamiento administrado por SOBEGI que acoge 13 unidades de química fina pertenecientes a 8 empresas.



Mapa 2. Localización de las plataformas industriales. Elaboración propia.



Imagen 1. Plataformas industriales de la cuenca de Lacq, de izquierda-derecha y de arriba-abajo: Mont, Lacq, Mourenx, Pardies. Fuente: *chemparc.fr*

1.4. El riesgo

El riesgo se define como la posibilidad de que un territorio y la sociedad que lo habita puedan verse afectados por un fenómeno de rango extraordinario. En un principio se pensaba que el término provenía de la palabra “cortar”; momento de ruptura con una situación anterior, pero el término proviene del italiano *risico* o *riscio*, y este del árabe clásico *rīzg* que significa “lo que depara la providencia”. Subyace la idea de que el riesgo supone el desarrollo de una nueva situación y, generalmente, una ruptura con lo anterior que abre un nuevo escenario de incertidumbre. Según el diccionario de la RAE, el riesgo es la proximidad de un daño. El riesgo es una condición humana que surge de la relación hombre-medio, sin presencia humana no hay riesgos y cuanto mayor sea esta presencia, mayor será el peligro. Ante esto, ¿cómo se puede evaluar el riesgo? Mediante ecuación fundamental del riesgo (Rowe, 1977): $R = P * E * V$, dónde:

P – Peligrosidad, es el fenómeno o proceso que puede originar daños a una comunidad, a sus actividades o al propio medio ambiente. Se mide como probabilidad de ocurrencia.

E – Exposición territorial, es el número de personas (exposición social) y bienes (exposición económica) dispuestos sobre el territorio que pueden ser dañados por un peligro. Recientemente también se habla de una exposición ecológica, cuando una situación de riesgo afecta a un patrimonio natural. La exposición territorial no es permanente y habría que estar evaluándola de forma continua, trabajando con las estadísticas de censos poblacionales y económicos lo más recientes posibles.

V – Vulnerabilidad social, es la pérdida esperable en función de la fragilidad o de la preparación de la sociedad frente al riesgo. Una sociedad muy vulnerable es aquella que tiene pocos recursos para enfrentarse al peligro. Se mide como tanto por uno de daños esperados.

Por lo tanto el riesgo se refiere a la presencia de un peligro potencial que amenaza a las cuestiones humanas, económicas (bienes y equipos) y ambientales, siendo el resultado de la acción de 3 factores: la existencia de un peligro, de la exposición de personas-bienes y de la vulnerabilidad social. De entre los riesgos a los cuales el hombre está expuesto, se distinguen 5 grupos: los riesgos naturales, los riesgos de transporte colectivos, los riesgos de la “vida cotidiana”, los riesgos de conflictos y los riesgos tecnológicos de origen antrópico⁵. Estos últimos se subdividen a su vez en: riesgo nuclear, riesgo que supone la ruptura de una presa, riesgo por el transporte de mercancías peligrosas y, el que nos interesa; riesgo industrial.

⁵ Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. Pagina web: www.risques.gouv.fr

1.4.1. Riesgos tecnológicos mayores – Riesgos industriales mayores

La cuenca de Lacq se caracteriza por la existencia de los riesgos tecnológicos industriales de ocurrencia poco frecuente pero de fuerte intensidad, los cuales están inducidos por la presencia de fábricas, de la actividad y de la situación de éstas, cuyo dominio de explotación es la industria química.

Pero, ¿qué es el riesgo industrial mayor? Un riesgo industrial mayor es un evento accidental de baja frecuencia que puede producirse en un sitio industrial entrañando graves e inmediatas consecuencias para el personal, las poblaciones vecinas, los bienes materiales y el medioambiente, sistema complejo de elementos que en francés se denomina como *enjeux* o “elementos que entran en juego” (ver Anexo 3):

- Elemento humano: personas físicas directa o indirectamente expuestas a las consecuencias del accidente. Pueden encontrarse en un lugar público, en su casa, en su lugar de trabajo, etc. El tipo de accidente, afectará al tipo de lesiones.
- Elemento económico: un accidente industrial mayor puede alterar el sector económico de una zona. Las empresas, las carreteras o las vías férreas vecinas al lugar del accidente pueden quedar gravemente dañadas
- Elemento medioambiental: un accidente industrial mayor puede tener repercusiones significativas sobre los ecosistemas llegando a la destrucción de la fauna y flora, pero las consecuencias de este tipo de accidentes también pueden tener un impacto sobre la salud (contaminación del agua de una capa freática).

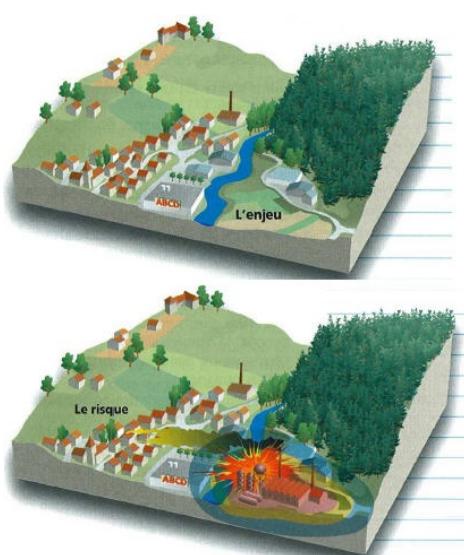


Imagen 2. Definición de “enjeux” y de riesgo industrial. Fuente: risquesmajeurs.fr

Tabla 1. Escala de gravedad de los daños humanos y materiales. Fuente: *Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)*

Tipo	Daños humanos	Daños materiales
0 Incidente	Ningún herido	Menos de 0,3 M€
1 Accidente	1 o varios heridos	Entre 0,3 M€ y 3 M€
2 Accidente grave	1 a 9 muertos	Entre 3 M€ y 30 M€
3 Accidente muy grave	10 a 99 muertos	Entre 30 M€ y 300 M€
4 Catástrofe	De 100 a 999 muertos	Entre 300 M€ y 3000 M€
5 Catástrofe mayor	1000 muertos o más	3000 M€ o más

Las fuentes generadoras de riesgo tecnológico se agrupan en dos familias: las industrias químicas que generan productos químicos de base, productos destinados al sector agroalimentario (especialmente los fertilizantes), productos farmacéuticos y de consumo, y las industrias petroquímicas que generan el conjunto de productos derivados del petróleo (gasolina, alquitrán, gas licuado del petróleo).

En el dominio de la química y en los establecimientos fijos que producen, utilizan o almacenan productos catalogados en una nomenclatura específica, el peligro siempre está presente, es por ello que los industriales tienen, en parte, el deber de limitar al máximo las fuentes generadoras y susceptibles de provocar un accidente.

Las consecuencias de un accidente en estas industrias se agrupan bajo tres tipos de efectos⁶:

- Efectos térmicos, relacionados con la combustión de un producto inflamable o con una explosión.

- Efectos mecánicos, relacionados con una sobrepresión (*surpression*), resultante de una onda de choque provocada por una explosión resultado de una reacción química violenta de productos inestables, de una combustión violenta de gas, de una descompresión de un gas bajo presión o de la inflamación de una nube de vapores o de gas. Para estas situaciones, los expertos calculan mediante ecuaciones matemáticas la sobrepresión generada por la explosión con el fin de determinar los efectos asociados (daños en los tímpanos, pulmones, etc.).

- Efectos tóxicos, resultantes de la dispersión en el aire, agua o suelo de productos peligrosos para la salud. La dispersión atmosférica viene asociada a la inhalación de sustancias químicas tóxicas (cloro, amoniaco, fosgeno, etc.) tras una fuga en una instalación. Los efectos derivados de esta inhalación pueden ser: una debilitación del pulmón o una afección del sistema nervioso.

⁶ Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. Pagina web: www.risquesmajeurs.fr

PARTE 2. LA PREVENCIÓN Y LA GESTIÓN EN MATERIA DE RIESGOS TECNOLÓGICOS

Desde la década de los 70 del siglo XX los poderes públicos franceses se han comprometido cada vez más a llevar a cabo un control sistematizado de los riesgos industriales con el fin de limitar la ocurrencia y, en caso de ocurrencia, las consecuencias generadas, es por ello que las instalaciones más peligrosas están sometidas a una reglamentación estricta y a un control regular. Esto hace que las autoridades públicas hayan propuesto nuevas medidas legislativas y herramientas para alentar a los territorios a controlar más su vulnerabilidad, implantando políticas de prevención y reforzando el diálogo entre los actores. Estos actores deben organizarse con el fin de encontrar un equilibrio económico (desarrollo económico), medioambiental (desarrollo sostenible, protección del medio ambiente) y humano (calidad de vida y seguridad ciudadana), ante la tendencia de la “superposición” de intereses y de la proximidad de actividades; la proximidad entre las industrias y los asentamientos de población es un factor agravante del riesgo industrial (Boucher, 2005).

Dicha proximidad entre las fuentes de peligro-riesgo y la población obliga a los industriales y a los poderes políticos a definir las competencias de los diferentes actores para limitar al máximo las perdidas humanas y materiales. La percepción de los problemas y de los peligros que genera la proximidad industria-población y el resultado del riesgo, exemplificado con los casos reales de accidentes ya acontecidos, han permitido una toma de conciencia y un cambio en la mentalidad del conjunto de la sociedad que se refleja en la creación de directivas y documentos reglamentarios que regulan tanto las instalaciones industriales ya establecidas como las acciones futuras con la finalidad de evitar posibles nuevos accidentes.

Los ejemplos mundiales de los accidentes industriales mayores acontecidos son numerosos, en la tabla se han destacado los más notables por su amplitud, su violencia y sus consecuencias. En Francia se pueden contar una quincena de accidentes que han provocado el fallecimiento de más de 10 personas sobre los 20.000 incidentes tecnológicos censados desde el inicio de la era industrial (Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'aménagement durable).

Tabla 2: Accidentes industriales mayores acontecidos.

Fecha	Localización	Tipo de accidente	Víctimas y daños
1966	Feyzins - Francia	Explosión de propano e incendio de una industria petroquímica	18 muertos
1974	Flixborough - Gran Bretaña	Explosión de un emplazamiento industrial	28 muertos

1976	Seveso - Italia	Fuga de dióxido de una fabrica química	Sin muertos pero 37.000 personas afectadas, evacuación de 750 personas y contaminación de 1.500 hectáreas
1984	Bhopal - India	Fuga de un gas tóxico	Alrededor de 2.500 muertos y 250.000 heridos
1984	México D.F. - Méjico	Fuga, explosiones e incendios en un centro de almacenamiento de gas de petróleo licuado	Más de 500 muertos y 7.000 heridos
2001	Toulouse - Francia	Explosión de un emplazamiento industrial	30 muertos y más de 2.000 heridos

2.1. La prevención y la gestión del riesgo industrial: la reglamentación

Las industrias presentes en la cuenca de Lacq son una fuente potencial de riesgos gestionada por diferentes actores (ver 2.2.) y a diferentes escalas a través del marco normativo relativo a la política de gestión del riesgo: Directiva europea y legislación francesa.

2.1.1. Directiva europea SEVESO

La Directiva europea SEVESO, que puede ser transpuesta y aplicada a cada uno de los Estados miembros, recibe el nombre de la ciudad italiana de Seveso donde, en 1976, se produjo el vertido accidental de dioxina, cloro y sosa que, en forma de nube tóxica, provocó la contaminación de 1.500 hectáreas. El accidente ecológico impulsó a los Estados miembros de la Unión Europea a desarrollar una política común sobre la prevención de riesgos industriales.

El 24 de junio de 1982 se pone fin a la ausencia de una reglamentación europea relativa a los establecimientos industriales que presentan riesgo gracias a la aprobación y entrada en vigor de la Directiva SEVESO (Directiva 82/501/CEE), la cual exige a los Estados miembros de la Unión Europea y a las empresas a identificar los emplazamientos industriales con riesgos y a adoptar las medidas apropiadas (Sistemas de Gestión de la Seguridad o SGS) para prevenir los accidentes graves en los que estén implicadas sustancias peligrosas, limitando sus consecuencias para el hombre y para el medio ambiente. El objetivo de esta Directiva es garantizar altos niveles de protección en toda la Unión Europea. Su alcance territorial se ha extendido gradualmente, especialmente tras el accidente en Basilea⁷ en 1986.

⁷ Siniestro sin víctimas que se produjo en un depósito de la multinacional farmacéutica Sandoz en Basilea (Suiza). Un fuerte incendio, seguido de numerosas explosiones, desencadenó la aplicación de un plan de catástrofes. (...) Del incendio se desprendieron grandes nubes de dióxido de sulfuro. (periódico El País)

El 3 de febrero de 1996 se adopta la Directiva SEVESO II (Directiva 96/82/CE del Consejo, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas) que además tiene en cuenta la posible interacción entre las instalaciones de un mismo emplazamiento industrial, lo que se conoce como “efecto domino”⁸, expresión que ha reforzado el concepto de prevención de accidentes. Además SEVESO II permite mejorar la participación de la población integrándola en los diferentes procesos: accesibilidad a la información contenida en los estudios de peligro, opinión sobre la implantación de un nuevo establecimiento, puesta a disposición de un inventario de sustancias peligrosas presentes en los establecimientos, etc. La Directiva SEVESO II fue introducida en el derecho francés mediante el Decreto Ministerial del 10 de mayo de 2000; decreto de nomenclatura de las instalaciones clasificadas para distinguir establecimientos “SEVESO umbral bajo/alto” (ver Tabla 3).

Tras el acuerdo institucional europeo de marzo de 2012, la nueva Directiva SEVESO III se hará efectiva en junio de 2015 aplicándose a los establecimientos industriales nuevas exigencias con el fin de prevenir y mejorar la gestión de grandes accidentes provocados por productos químicos peligrosos. Además establecerá nuevos métodos de clasificación de las sustancias denominadas peligrosas y reforzará la participación en el proceso de decisión y el acceso a la información.

2.1.2. La política de prevención de riesgos tecnológicos en Francia

En Francia, una legislación específica existente desde el siglo XIX permite reglamentar las instalaciones industriales que pueden ser la fuente de molestias o riesgos para las personas y el medio ambiente, legislación que actualmente se materializa en las Instalaciones Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente o IPCE. Esta legislación clasifica las industrias en cuatro categorías.

Tabla 3. Correspondencia entre la amplitud del riesgo y la clasificación ICPE y SEVESO.

Naturaleza del riesgo o de la molestia	Clasificación ICPE	Clasificación SEVESO
Molestia o riesgo suficientemente importante	Declaración (1)	-
Molestia o riesgo importante	Autorización (2)	-
Riesgo importante	Autorización (2)	Umbral bajo
Riesgo mayor	Autorización con servidumbre (3)	Umbral alto

⁸ Se entiende por efecto dominó la concatenación de efectos que multiplica las consecuencias sobre las personas, el medio ambiente y los bienes. El efecto dominó puede hacer que las consecuencias de un accidente aumenten o se multipliquen como consecuencia de la presencia de instalaciones cercanas, produciéndose una concatenación de efectos que, a su vez, provoque nuevos efectos peligrosos. Por ejemplo, la explosión en una instalación puede originar la explosión o incendio de una instalación cercana, haciendo que los efectos producidos en un inicio se vean multiplicados o potenciados. (Ecoinformas, proyecto del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) y la Fundación Biodiversidad).

Leyenda tabla

(1) respeta los órdenes ministeriales de requisitos generales.

(2) la empresa debe solicitar una autorización previa de explotación.

(3) procedimiento idéntico al de autorización pero es un régimen especial en el que se autoriza la urbanización pero siguiendo unas normas estrictas y se necesita instaurar las servidumbres de utilidad pública que reglamentan la utilización del suelo alrededor de la empresa.

Asimismo, las industrias también están regidas por una política de prevención de los riesgos industriales, reforzada por varias leyes tras el accidente de la fábrica AZF (AZote Fertilisants) de Toulouse⁹.

Entre las leyes creadas destacan: la ley nº 2003-699 del 30 de julio de 2003 relativa a la prevención de los riesgos tecnológicos y naturales y a la reparación de los daños (ley Risque o ley Bachelot) y la ley de modernización de la seguridad civil de agosto de 2004.

Esta política se basa en cuatro pilares fundamentales:

1. Control y reducción del riesgo desde el origen.

En la explotación, el industrial debe demostrar la evaluación y el control de los riesgos mediante herramientas como los estudios de peligros (études de dangers) y los Sistemas de Gestión de la Seguridad o SGS. Se trata de responsabilizar a las industrias con el fin de reducir los riesgos de accidente, es decir, deben implementar soluciones para mejorar su seguridad así como para limitar la importancia de las consecuencias en el ambiente físico y humano.

2. Control de la urbanización sobre el territorio.

Hoy en día, el Estado y las autoridades locales deben controlar la urbanización en las cercanías de los emplazamientos industriales clasificados peligrosos para limitar la densidad de población, expuestas en caso de ocurrencia de un fenómeno peligroso. La ley de 22 de julio de 1987, sobre la prevención de riesgos mayores, dictamina que los municipios deben tener en cuenta los riesgos en sus documentos de planificación urbanística.

⁹ AZF se construyó en 1920 en el barrio de Empalot a las afueras de Toulouse pero el crecimiento progresivo de la ciudad hizo que la industria química estuviera próxima al asentamiento urbano. En septiembre de 2001, 40 de las casi 400 toneladas almacenadas de amonitrato (fertilizante a base de Nitrato de amonio) explotaron generando una violenta onda expansiva que creó un cráter de 30 metros de diámetro y 10 metros de profundidad con un balance humano de 30 muertos (21 trabajadores de la empresa), más de 2000 heridos graves y cerca de 8000 heridos leves juntos con graves daños materiales. (Aria: Explosion dans l'usine de fabrication d'engrais AZF)

3. Control de la seguridad sobre el territorio.

Se trata de implementar, por parte de los poderes públicos y de los industriales, planes de emergencia para hacer frente a las consecuencias inmediatas de un accidente. Los instrumentos operativos o planes de emergencia puestos en marcha por los emplazamientos clasificados SEVESO son:

- Plan de Operación Interna o POI, cuya vocación es la de gestionar un incidente circunscrito al emplazamiento, limitando la evolución del desastre.
- Plan Particular de Intervención o PPI, implementado por el prefecto¹⁰ para hacer frente a un desastre fuera de los límites del establecimiento. El propósito de este plan departamental de emergencia es proteger a las personas de los efectos del desastre (ver Anexo 4). “La gestión de las situaciones de urgencia pasa actualmente por la existencia de tres PPI cubriendo las instalaciones presentes sobre la plataforma de Lacq y un PPI para la plataforma de Mont. Estos PPI están regularmente testados y un ejercicio, al menos anual, es aplicado sobre estos planes”, información y consulta pública de Lacq-Mont, informe del comisionado (commissaire enquêteur), marzo de 2014.

4. Información y concertación.

Esta política de prevención hace énfasis en la información (preventiva pero también durante y después de un incidente) y en la existencia de estructuras de concertación. La población debe conocer los accidentes susceptibles de producirse cerca de sus viviendas al igual que la manera en la que deben reaccionar si se produce un accidente. Este pilar está confirmado en el derecho francés por la ley del 22 de julio de 1987, la cual permite integrar a la población en el proceso de prevención dándole el derecho de control (droit de regard), y por la ley de 30 de julio de 2003 que consolida la información a la población sobre los riesgos tecnológicos. Las acciones de información y de concertación incluyen: visitas al emplazamiento industrial, el desarrollo de encuestas y de reuniones públicas, la existencia de un Comité Local de Información y Concertación o CLIC y la organización de ejercicios de los planes de socorro junto con la instalación de sirenas de alerta en cada instalación.

¹⁰ El prefecto es un funcionario público representante del Estado en un departamento o una región, los cuales son a la vez una división administrativa y colectividades locales. El prefecto dirige directamente el distrito (arrondissement) administrativo, subdivisión del departamento, donde se encuentra la prefectura, delegando sus competencias al Secretario General de la Prefectura, que hace las veces de subprefecto para el distrito.

Según datos de la Communauté de Communes de Lacq – Orthez o CCLO, Francia cuenta con 1239 instalaciones SEVESO de las cuales 75 se sitúan en la región de Aquitania, 13 de las 75 en la zona de estudio (ver Anexo 5), la cual está catalogada en los umbrales de peligrosidad más fuertes y está sometida a las reglamentaciones más estrictas.

La directiva SEVESO se articula alrededor de 3 puntos: la realización de un estudio de peligro por parte de las industrias, la elaboración por cada empresa de planes de organización de emergencia y la aplicación de 3 tipos de perímetros de seguridad o radios (R1, R2, R3), donde R1 y R2 afectan a la limitación y el control de la urbanización alrededor de las empresas en riesgo y el R3 afecta a la información del público (ver Anexo 5). Asimismo, la cuenca del Lacq queda subordinada a la legislación del Estado francés, ya que es una plataforma industrial clasificada como autorización con servidumbre (Autorisation avec Servitudes, AS), según ICPE.

2.1.3. Evolución de la gestión de los riesgos tecnológicos después de la ley de 2003: del peligro al riesgo Plan de Prévention des Risques Technologiques o PPRT.

Antes de la ley Riesgo o Bachelot de 2003, el único criterio que determinaba la presencia de un riesgo industrial era la cantidad de producto peligroso existente. A partir de 2003 la evaluación de riesgo de accidente se analiza según la probabilidad de la industria clasificada, la intensidad de sus efectos, la velocidad de propagación y la presencia de residentes en la zona. Se puede observar una nueva percepción y enfoque del concepto así como de la gestión del riesgo, materializada en los Planes de Prevención de los Riesgos Tecnológicos o PPRT instaurados por dicha ley de 2003.

El PPRT es un documento de control urbanístico que define unos perímetros (ver Imagen 4) y reglamentaciones para los municipios que se sitúan en los alrededores de los emplazamientos industriales juzgados como peligrosos y con riesgos potenciales. Tiene por objetivo resolver las situaciones difíciles heredadas del pasado en materia de planificación urbana y mejorar el marco de la futura urbanización para impedir que se reproduzcan, haciéndolo sobre una reglamentación homogénea a nivel nacional y combinando la reglamentación urbanística, las medidas territoriales y las acciones de reducción del riesgo desde el origen. Es decir, su objetivo es la protección de la población que vive en estas áreas, el mantenimiento y el desarrollo de la actividad industrial así como el desarrollo sostenible del territorio.

Los PPRT se refieren a todos los establecimientos sometidos al régimen de la autorización con servidumbres de la clasificación IPCE o a los emplazamientos de alto umbral (*seuil haut*) de la clasificación SEVESO y van encaminados a mejorar la coexistencia de dichos emplazamientos

industriales de alto riesgo con la población que reside en sus proximidades, mediante un plan de zonificación reglamentario en función del riesgo, un reglamento o normativa y una nota de presentación que justifica la zonificación y el reglamento. El Ministère d'écologie, du développement durable et de l'énergie contabiliza 670 establecimientos clasificados industriales necesitados de este procedimiento, 427 PPRT sobre el territorio nacional. En enero de 2012, 143 PPRT fueron aprobados.

Prescritos por decreto prefectoral, su elaboración necesita de 18 meses. El decreto n° 2005-1130 del 7 septiembre de 2005 precisa las condiciones de elaboración de los PPRT, sintetizadas en:

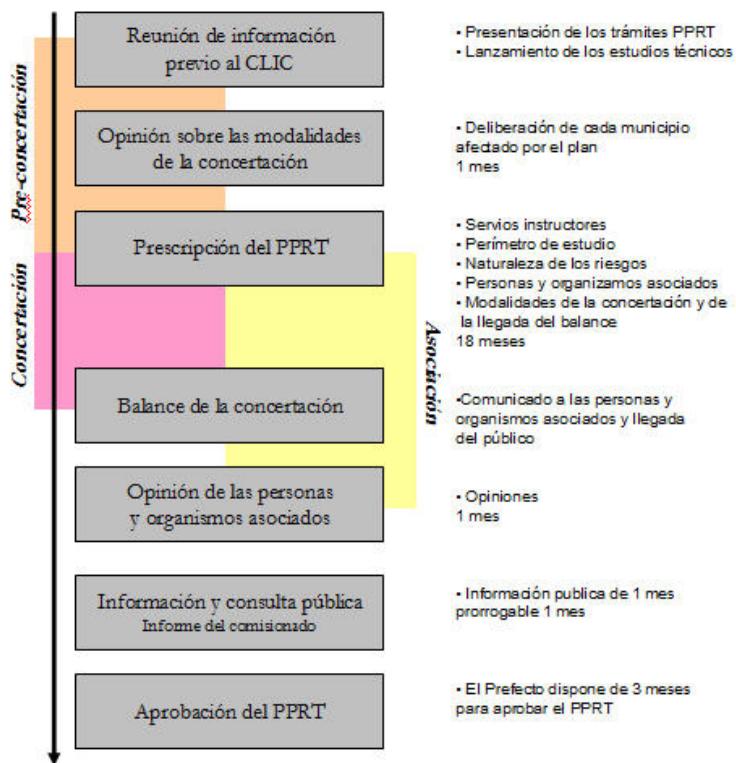


Imagen 3. Procedimiento de elaboración del PPRT. Fuente: *Le PPRT, guide méthodologique*. Elaboración propia.

El PPRT se circumscribe a un ámbito de estudio resultado del estudio previo de los peligros de la zona que tras las fases técnicas de elaboración por los servicios del Estado asociados con otros actores y de concertación e información y consulta pública, quedará aprobado por el prefecto.

La prevención de los riesgos tecnológicos debe considerarse como una preocupación común de los representantes del estado, las autoridades locales, las industrias y el conjunto de los actores locales que deben garantizar la seguridad de las personas, mientras se insertan las estrategias de desarrollo y de ordenación del territorio. El diálogo entre estos actores es necesario antes, durante y después de la elaboración de los procedimientos del PPRT.

- 1) Actores institucionales: Estado representado localmente por el prefecto, responsable de la elaboración del PPRT: implementa los procedimientos y dirige la asociación y la concertación después de haber definido los términos y condiciones. Bajo la autoridad del prefecto, la unidad de inspección de las instalaciones clasificadas (*services de l'inspection des installations classées*) de la DREAL y el servicio del equipamiento (*service de l'équipement*) de la DDTM son los principales servicios del Estado implicados en la elaboración del PPRT. También intervienen los Establecimiento Públicos de Cooperación Intermunicipal o EPCI competentes en materia de planificación urbanística.
- 2) Actores políticos: alcaldías de los municipios. Las colectividades locales representadas por los electos y el servicio técnico, en este caso la Communauté de Communes de Lacq-Orthez o CCLO.
- 3) Actores económicos: los industriales implicados de la zona en riesgo. Deben respetar la reglamentación (control del riesgo desde el origen), comunicar los fenómenos peligrosos que sus instalaciones son susceptibles de generar e investigar nuevas fórmulas para garantizar la seguridad de sus instalaciones.
- 4) Sociedad civil: actores locales públicos o privados como las asociaciones y los residentes locales que tienen la responsabilidad de mantenerse informados con respecto a los riesgos a los que se exponen.

Para llevar a cabo la elaboración del PPRT, para fomentar el buen desarrollo del comportamiento de los residentes en caso de accidente y para desarrollar la “cultura del riesgo”¹¹, el artículo 2 de la Ley N ° 2003-699 de 30 de julio de 2003 crea los Comités Locales de Información y Concertación o CLIC, comités que pueden implantarse en cualquier cuenca industrial que comprenda una o más instalaciones clasificadas de umbral alto según SEVESO. El CLIC es un dispositivo que permite la consulta y la participación de las partes interesadas, especialmente de los residentes, para debatir los medios para prevenir y reducir los riesgos sobre los programas de acciones de los responsables de industrias que son fuente de riesgo y así evitar el riesgo de accidentes durante la vida útil de estas instalaciones (artículo R. 125-31 del código de medio ambiente) así como para mejorar la información y consulta de los diversos grupos de interés sobre los riesgos tecnológicos (artículo L. 515 - 22 del código del medio ambiente). Debe estar compuesto por cinco colectivos, hasta un total de 30 miembros: administración, colectividades territoriales, industriales, asalariados o trabajadores y vecinos locales. Se diferencia, por un lado,

¹¹ El término “cultura del riesgo” hace referencia al saber colectivo de una sociedad cuyos miembros tienen una manera particular de concebir el riesgo (ANTOINE, J-M, 2008).

del Comité Local de Información y de Vigilancia o CLIS, en que éste está constituido por las instalaciones de tratamiento de residuos, y de la Comisión de Seguimiento del Emplazamiento o CSS, la cual no es la instancia de concertación del PPRT, es una estructura permanente e independiente y uno de los organismos involucrados en la elaboración de los PPRT definidos por la ley, por lo que debe designar a un representante para cada reunión.

Para establecer el perímetro de estudio del PPRT se tiene en cuenta los efectos peligrosos (tóxicos, térmicos o de sobrepresión-explosión) y se descartan del estudio los efectos peligrosos pero extremos y muy improbables, trazándose sobre un mapa la distancia límite hasta la cual cada uno de los efectos pueden producir efectos negativos, utilizando los sistemas de información geográfica y los softwares de geolocalización. La línea curva que envuelve el conjunto de estos límites, define el perímetro de estudio.

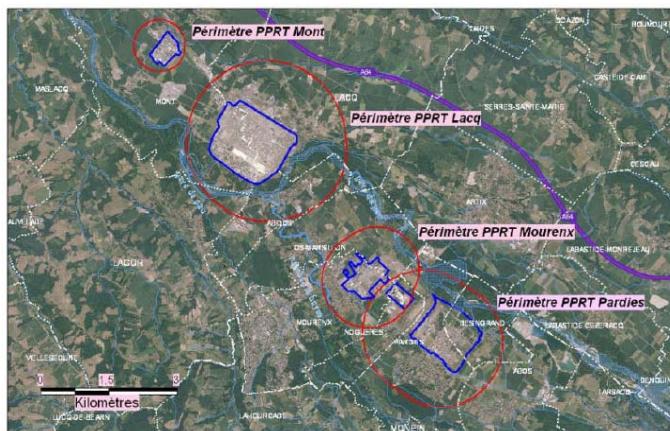


Imagen 4. Perímetros de los PPRT de la Cuenca de Lacq. Fuente: *Préfecture des Pyrénées-Atlantiques*

La herramienta de control de la urbanización define unas reglamentaciones y perímetros específicos, zonificación que reemplaza a las zonificaciones definidas por la directiva SEVESO de los años 90.

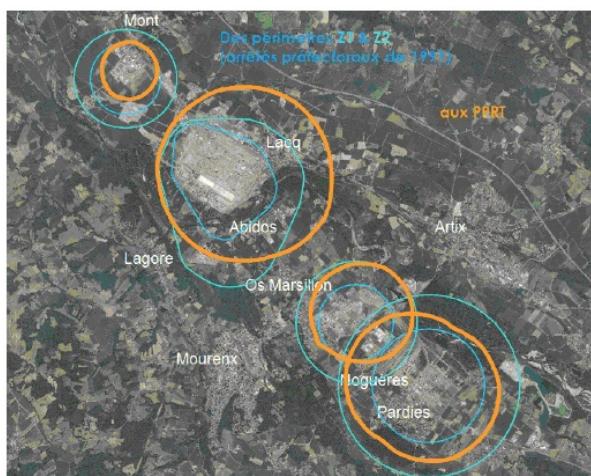
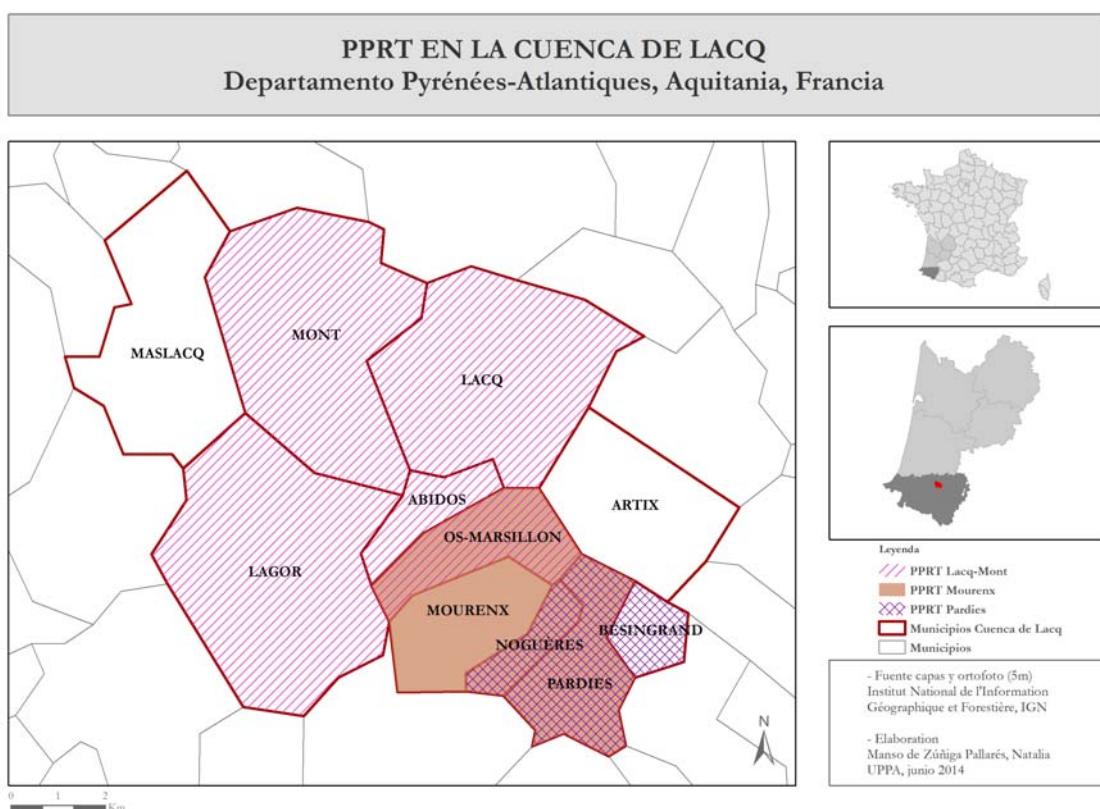


Imagen 5. Cambios en la zonificación: perímetros definidos por el PPRT (naranja) y por el reglamento europeo (azul). Fuente: DREAL 64

La cuenca de Lacq cuenta con tres PPRT:

- PPRT Mourenx aprobado en 2012. Establecimientos industriales afectados: SOBEGI, ARKEMA, ARYSTA LIFESCIENCE, CHIMEX, FINORGA, LUBRIZOL FRANCE. Riesgos por efectos de sobrepresión-explosión y efectos tóxicos. Municipios afectados: Mourenx, Pardies, Noguères y Os-Marsillon.
- PPRT Lacq - Mont finalizado la etapa de consulta pública. Establecimientos industriales afectados: Abengo Bioenergy France S.A., ARKEMA, SOBEGAL y TEPF. Riesgos tóxicos, efectos térmicos y de sobrepresión-explosión así como de dispersión de compuestos tóxicos. Municipios afectados: Abidos, Lacq, Lagor, Mont y Os-Marsillon.
- PPRT Pardies en curso de elaboración caracterizado por controversias debido al abandono posible de 50 casas. Establecimientos industriales afectados: YARA FRANCE, SOGIF y AIR LIQUIDE. Riesgos ligados al almacenamiento y a la aplicación de oxígeno, nitrógeno y productos tóxicos. Municipios afectados: Pardies, Besingrand y Noguères.



Mapa 3. Localización de las plataformas industriales. Elaboración propia.

Los trámites de elaboración de los PPRT son: la realización de estudios técnicos, la definición de una estrategia de prevención de riesgos en el territorio, la preparación del proyecto de PPRT a exponer en la información y consulta pública y el desarrollo del procedimiento administrativo previsto por el texto hasta su aprobación. Dichos trámites, llevados a cabo en asociación con los distintos actores interesados, se desarrollan en dos fases sucesivas:

1) Fase técnica del PPRT, corresponde a la evaluación del riesgo en el área de estudio decidido por el prefecto. Para ello se emplean los mapas de riesgos tecnológicos para la inspección de los establecimientos clasificados que surgen de la combinación del nivel de efecto y de probabilidad de ocurrencia *aleas* (ver Anexo 4) y los mapas de los *enjeux* (ver Anexo 3) donde se identifica la población potencialmente expuesta, trabajo realizado por la Dirección Departamental de Equipamientos o DDE en colaboración con las colectividades locales, los servicios técnicos y las diferentes personas que gestionan el territorio. La superposición de estos dos mapas permite visualizar la exposición de la población a los riesgos tecnológicos.

2) Fase de elaboración del proyecto PPRT, consiste en redactar los diferentes documentos del PPRT y en finalizar el procedimiento administrativo hasta la aprobación del plan.

Estas dos fases se articulan en torno a una fase de estrategia del PPRT cuyo objetivo es definir el proyecto de control de los riesgos en el territorio para disminuir la exposición de la población, bajo tres principios:

- 1) No aumentar los elementos vulnerables, evitando nueva población en los lugares donde puede estar expuesta a riesgos.
- 2) Reforzar la protección ofrecida por el edificio gracias a trabajos de adaptación.
- 3) Disminuir la presencia humana sobre el territorio.

Para ciertas zonas, con respecto a la vulnerabilidad de la población y la importancia del riesgo, la reglamentación va a imponer las medidas a tener en cuenta, por ejemplo: en construcciones en la zona de riesgo AF+ habrá una expropiación, en construcciones industriales en la zona de riesgo F+ habrá que llevar a cabo adaptaciones en las zonas acristaladas, en parques públicos en la zona de riesgo F+ habrá una limitación de su frecuentación, etc.

El interés del PPRT es el de elaborar una estrategia de prevención de riesgos que tenga en cuenta la situación local y que se articule de manera inteligente con el proyecto de urbanismo o planificación y de desarrollo del municipio. Una vez la decisión sea tomada a nivel de principios, los servicios del estado son los encargados de redactar el proyecto de PPRT; plan de zonificación reglamentario, un reglamento o normativa y una nota de presentación que justifica la zonificación y la prescripción anterior. Presentación del PPRT:

- Información y consulta pública (*enquête publique*).
- Firma del prefecto.
- Anexión al Plan Local de Urbanismo o PLU.
- Convención del financiamiento tripartito: Estado, colectividades locales, industrias.

Una vez que el perímetro de estudio del PPRT está establecido, el prefecto organiza una reunión de información con el CLIC. Se trata de presentar al CLIC el objetivo del PPRT, sus diferentes etapas, la organización de la concertación y la manera en que las partes implicadas van a colaborar. Cuando esta información ha sido efectuada, el prefecto realiza un decreto de prescripción del PPRT que constituye su acto de lanzamiento oficial.

Posteriormente a la concertación y a la asociación, se sucede el proceso participativo de información y consulta pública. Es importante diferenciar las reuniones públicas de las informaciones y consultas públicas. Las reuniones públicas tienen un objetivo informativo y no son obligatorias en el procedimiento para la realización del PPRT aunque son deseables para una mejor concertación. Por el contrario, las informaciones y consultas públicas son obligatorias en el proceso de realización del PPRT (Decreto N° 2005-1130 07 de septiembre de 2005 relativo a los planes para la prevención de los riesgos tecnológicos) e intervienen antes de la aprobación del PPRT por el prefecto. Deben tener una duración de un mes, renovable un mes adicional si fuera necesario. Estas informaciones y consultas públicas tienen un objetivo informativo pero también participativo por parte de cualquier ciudadano, el cual puede dar su opinión sobre el proyecto, pedir cambios, hacer comentarios, etc. El expediente de la investigación pública comprende, además de la opinión de las personas y las instituciones asociadas: una nota sintética que presenta la finalidad de las enmiendas consideradas y los documentos gráficos y la reglamentación que se surge tras la modificación de las disposiciones previamente en vigor. La aprobación del nuevo plan conlleva la derogación de las disposiciones correspondientes al plan antiguo.

A continuación se exponen los dos procesos de información y consulta pública existentes en la cuenca de Lacq correspondiente al PPRT de Mourenx y al PPRT de Lacq-Mont. El objetivo de esta presentación permitirá analizar, en la Parte 3, la participación así como la tipología de los discursos que, junto con el análisis de las entrevistas realizadas, darán lugar a una reflexión sobre la gobernanza del riesgo existente.

- Información y consulta pública – Prefectura de Pyrénées-Atlantiques. Municipios de Mourenx, Noguères, Os-Marsillon y Pardies: PPRT de las plataformas de SOBEGI Y ARYSTA – Informe del comisionado, marzo de 2012.

El PPRT de las plataformas de SOBEGI y ARYSTA ha sido elaborado en las condiciones previstas en los artículos L515-15 y siguientes, R515-39 y siguientes, del Código de Medio Ambiente. Su elaboración ha sido prescrita por el decreto prefectoral del 31 de julio de 2008, decreto modificado el 19 de agosto de 2009, el 28 de enero de 2010, el 8 de noviembre de 2010 y el 14 de octubre de 2011.

La concertación con los habitantes y las personas interesantes se ha desarrollado durante toda la duración de la elaboración del proyecto: documentos accesibles en Internet, documentos y registros a disposición del público y de las asociaciones, cuatro reuniones públicas y seis reuniones del CLIC creado por el decreto prefectoral del 23 de marzo de 2006 y modificado el 11 de junio de 2011. El proyecto está sometido a información pública en las condiciones mencionadas en los artículos L123-1 y siguientes del Código del Medio Ambiente. Por decisión n° E11000390/64 del 29 de diciembre de 2011 el presidente del tribunal administrativo de Pau ha designado a P. Nancy en calidad de comisionado. Las modalidades de desarrollo de la información y consulta han sido fijadas, en concertación con el comisionado, por el decreto prefectoral n° 2012/2 del 13 de enero de 2012: duración de un mes, del 6 de febrero al 9 de marzo de 2012 incluido, presencia del comisario encuestador en la sede de la CCLLO: el lunes 6 de febrero de 9h a 12h, el martes 14 de febrero de 13:30h a 16:30h, el miércoles 29 de febrero de 9h a 12h y el viernes 9 de marzo de 15h a 18h. Se ha podido constatar que el aviso al público se realizó correctamente en los Ayuntamientos de Noguères, de Pardies y de Os-Marsillon y en la sede de CCLLO.

Los documentos, supervisados y firmados por el comisionado, puestos a disposición para el público contienen:

- dossier PPRT: nota de presentación, mapas de los niveles de efectos térmicos, mapas de los niveles de efectos de sobrepresión, mapas de *aléas*, mapas de los elementos que están en juego o *enjeux*, mapa reglamentario y reglamento,
- decretos relativos a la prescripción del PPRT,
- balance de la concertación / consulta,
- informe de la reunión del CLIC de Mourenx del 2 de noviembre de 2011,
- las deliberaciones de los consejos municipales de Mourenx y de Os-Marsillon y del consejo de la CCLLO emitiendo una opinión favorable pero solicitando esclarecimientos en la redacción del reglamento,
- decreto prefectoral de la información pública,
- registro de la información.

La información pública se ha desarrollado sin ningún incidente. Los documentos han permitido dar respuesta a las solicitudes de información. El número de observaciones anotados sobre los registros ha sido muy reducidos: sobre el registro de Os-Marsillon solo 7 observaciones (6 alcalde de Os-Marsillon y 1 por la Sra. Pémartin) y sobre el registro de la CCLLO solo 1 observación, Sr. Pomme (ver Parte 3). Los registros fueron clausurados el 9 de marzo de 2012 y el conjunto de los

documentos fueron remitidos ese mismo día al comisionado para que pudiera redactar y transmitir su informe y sus conclusiones en la mayor brevedad posible.

- Información pública y consulta – Prefectura de Pyrénées-Atlantiques. Municipios de Abidos, Lacq, Lagor, Mont y Os-Marsillon: PPRT de las plataformas de LACQ y MONT – Informe del comisionado, marzo de 2014.

El PPRT de las plataformas de LACQ-MONT ha sido elaborado en las condiciones previstas en los artículos L515-22 y siguientes, R515-39 y siguientes, y R515-40 relativos a los planes de prevención de riesgos naturales previsibles del Código de Medio Ambiente. Su elaboración ha sido prescrita por el decreto prefectoral del 19 de octubre de 2010, decreto prorrogado a fecha de 19 de junio de 2012 y 8 de noviembre de 2013.

La concertación con los habitantes y las personas interesadas se ha desarrollado durante toda la duración de la elaboración del proyecto: documentos accesibles en Internet, documentos y registros a disposición del público y de las asociaciones. El proyecto está sometido a información pública en las condiciones mencionadas en los artículos L123-1 y siguientes del Código del Medio Ambiente. Por decisión nº E13000306/64 del 12 de diciembre de 2013 el presidente del tribunal administrativo de Pau ha designado a Y. Foucaud, ingeniero jubilado, en calidad de comisionado. Las modalidades de desarrollo de la información y consulta han sido fijado, en concertación con el comisionado, por el artículo 2 del decreto prefectoral 2013 a fecha de 12 de diciembre de 2013: lunes 13 de enero de 2014 de 14 h a 17 h en la CCL en Mourenx (ninguna visita), viernes 17 de enero de 2014 de 9 h a 12 h en el Ayuntamiento de Lagor (ninguna visita), viernes 17 de enero de 2014 de 14 h a 17 h en el Ayuntamiento de Mont (ninguna visita), miércoles 22 de enero de 2014 de 14 h a 17 h en el Ayuntamiento de Lacq (3 visitas), jueves 30 de enero de 2014 de 15 h a las 18 h en el Ayuntamiento de Abidos (1 visita), sábado 8 de febrero de 2014 de 08 h a 11 en el Ayuntamiento de Os-Marsillon (1 visita), viernes 14 de febrero de 2014 de 14 a 17 en la CCL en Mourenx (3 visitas).

Se ha podido constatar que el aviso al público se realizó correctamente durante toda la duración de la información, con una copia de del decreto prefectoral de 2013 en los 5 ayuntamientos afectados y en el seno de la CCLO en Mourenx, sede principal de la información pública con un cartel (formato papel A2) respondiendo a las prescripciones de la reglamentación R-123.11 del Código del Medio Ambiente, decreto ministerial del 24 de abril de 2012. Además, se hizo publicidad en los periódicos locales a fecha de martes 24 de diciembre de 2013 y de miércoles 15 de enero de 2014. Los documentos, supervisados y firmados por el comisionado, puestos a disposición para el público contienen:

- balance de la concertación / consulta octubre 2013: anexos al balance, nota de presentación, reglamento y disposiciones generales.

- planes: municipios de Lacq y de Mont, plataforma “Induslacq” y municipio de Mont, plataforma de Mont: mapas de los niveles de efectos tóxicos, mapas de los niveles de efectos térmicos, mapas de los niveles de efectos de sobrepresión, mapas de *aléas*, mapas de los elementos que están en juego o *enjeux*, mapa reglamentario. Informes de lectura de decisión y del CLIC de Lacq, reuniones del grupo proyecto PPRT Lacq-Mont.

La información pública se ha desarrollado sin ningún incidente. Los documentos han permitido dar respuesta a las solicitudes de información. La participación del público en la información pública ha sido particularmente débil ya que sólo 8 personas intervinieron durante su duración. El número de observaciones anotadas sobre los registros ha sido muy reducido: sobre el registro de Lacq 3 observaciones (Sra. Krasensky, Sra. Perguilhem y Sr. Cuyeau), sobre el registro de Abidos 1 observación (Sr. Guilhamou-Sempé), sobre el registro de Os-Marsillon 1 observación (Sr. Rocco-Buccitti), sobre el registro de la CCLLO solo 3 observaciones (Sr. y Sra. Lamaison y Sr. Turpain, alcalde de Os-Marsillon) (ver Parte 3).

Los registros fueron clausurados el 9 de marzo de 2012 y el conjunto de los documentos fueron remitidos ese mismo día al comisionado para que pudiera redactar y transmitir su informe y sus conclusiones en la mayor brevedad posible.

2.2. La prevención y la gestión del riesgo industrial: los actores

En la gestión del riesgo industrial intervienen distintos agentes coordinados entre sí: las administraciones a distintas escalas, los grupos y agentes sociales del propio territorio o de otros que se sientan afectados (organizaciones empresariales y sindicales, cámaras de comercio e industria, asociaciones vecinales, grupos ecologistas, representantes de las Universidades) y los individuos como ciudadanos de dicho territorio. Por lo tanto, la sociedad se agrupa en categorías, que se denominan bajo el nombre de actores, de acuerdo a los intereses y el campo de acción de éstos, generándose así los diferentes roles que intervienen en dicha gestión del riesgo sobre este territorio específico, la cuenca industrial de Lacq.

La gestión del riesgo implica el trabajo conjunto de los diferentes actores bajo un prisma de gobernanza y de participación ciudadana. La participación ciudadana es un proceso social en el cual, individuos o grupos de ellos, intencionadamente actúan en busca del logro de ciertos objetivos específicos que han sido determinados en función de sus intereses y en la perspectiva de mantener, reformar o transformar el orden social y político (Duque Franco, 2010). La participación ciudadana se concibe como uno de los pilares en los que se fundamentan los enfoques aplicados a la gobernanza y de la ordenación integrada y sostenible del territorio. (Manero, 2010). A partir la década de los 70 ha sido considerada como una forma de intervención imprescindible, desde el punto de vista político supone fomentar la democracia participativa que surgió en el ámbito del urbanismo a partir de las asociaciones de vecinos y de barrio (Bielza de Ory, 2008).

Cuando se habla de la prevención y la gestión de los riesgos tecnológicos en la cuenca de Lacq, se está hablando también de la noción de gobernanza considerada como “la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos a través de un sistema de reglas aceptadas como autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores de la sociedad con el respaldo de los individuos y los grupos”¹². El término ha adquirido un carácter polisémico pero nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. Desde el mundo de la empresa, la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Su tránsito desde la economía a la ciencia política y de la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo han convertido en un concepto heurístico y abierto en su

¹² Esta definición fue planteada en 1991 por Robert Charlck, experto de la United States Agency for International Development y responsable del proyecto Governance working paper.

interpretación y uso. La buena gobernanza se asienta sobre los principios de responsabilidad, de coordinación y de cooperación en sentido vertical, el principio de cooperación entre territorios, el principio de coherencia entre sectores, el principio de participación entre los grupos de interés y ciudadanos y por último sobre los principios de información y apertura. El funcionamiento sistémico del conjunto de todas estas dimensiones y principios contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible y el objetivo de la cohesión territorial (Farinós, J. 2008).

El concepto de gobernanza, aplicado al territorio de la cuenca industrial de Lacq, supone la aparición de nuevas prácticas de gobierno que contribuyen a superar las limitaciones de los modos tradicionales para poder enfrentarse mejor a los nuevos retos que van surgiendo. Representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos y la puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, caracterizadas por el desarrollo de reuniones públicas respaldadas por una multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y que conocen y asumen cuál debe ser su papel.

2.2.1. Los actores institucionales

Los poderes públicos tienen la función de reglamentar, autorizar, controlar las instalaciones que presentan riesgo y asegurar la seguridad de los ciudadanos. En el Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, la dirección de prevención de la contaminación y el riesgo o DPPR tiene un papel protagonista en la prevención y la reducción de los riesgos asociados a las instalaciones industriales o agrícolas de manejo de sustancias peligrosas. Destacar las funciones de otros ministerios, particularmente del Ministère des finances et des comptes publics y del Ministère de l'intérieur implicados en la seguridad industrial. En Francia no existe un “Ministerio del riesgo” como tal pero su gestión queda garantizada por los diferentes ministerios que están implantados a nivel regional.

El Estado está presente en el territorio de la cuenca de Lacq a través de sus servicios descentralizados, a nivel regional la DREAL y a nivel departamental la DDTM así como la Prefectura, órgano de Gobierno situado en Pau - ciudad capital del Departamento- siendo los responsables de que se respete la reglamentación en materia de riesgos, bajo los principios de coordinación y cooperación inter-administrativa tanto de carácter horizontal (intersectorial) como vertical (entre diferentes niveles administrativos e institucionales) (Castel Gayán, 2009).

El prefecto departamental es el elemento central del dispositivo para la prevención de los riesgos, dirige todas las administraciones, organismos públicos del departamento y los servicios

operacionales con la ayuda del servicio de la Protección Civil. Tiene la tarea de administrar la seguridad, de hacer aplicar la legislación, los procedimientos públicos y reglamentarios y de favorecer la información al público. Se encarga, ley de 22 de julio de 1987, de la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente contra los accidentes, los desastres y las catástrofes. Además, la ley de 18 de marzo de 2003 de seguridad interna, ley de 30 de julio de 2003 sobre la prevención de los riesgos tecnológicos y naturales y la reparación del daño y la ley del 13 de agosto de 2004 de modernización de la seguridad civil, refuerzan su papel central.

La reglamentación en materia de riesgos prevé la puesta en marcha de diferentes documentos como el Documento Departamental de Riesgos Mayores o DDRM que permite informar a la población y a los municipios afectados por los riesgos mayores, para que ellos puedan establecer su propio Documento de Información Municipal sobre los Riesgos Industriales Mayores o DICRIM.

La DREAL y la DDMT tienen un papel principal en la elaboración de los Planes de Prevención de Riesgos o PPR. En el caso del PPRT, la DREAL archiva y controla los estudios de peligro realizados por las industrias, a partir de los cuales se definen la zonificación y el reglamento del PPRT. Deben también elaborar un Plan Particular de Intervención o PPI, dispositivo operacional que tiene en cuenta todos los escenarios de accidente posible y que permite saber como reaccionar en caso de accidente. Además, los servicios descentralizados del Estado tienen un papel destacado en la concentración ya que dirigen las encuestas públicas del PPRT, asimismo aplican el mencionado CLIC y la Secretaría Permanente para la Contaminación y los Riesgos Industriales o SPPPI con el fin de reunir y de informar a todos los actores presentes en la cuenca de Lacq para planificar las orientaciones de la política local de prevención en materia de contaminación y de riesgos industria. La misión de este último dispositivo incluye el aspecto de la contaminación, reuniendo a los diferentes actores (administración, electos, industrias, expertos y asociaciones de protección del medio ambiente).

2.2.2. Los actores políticos

Los actores políticos de la cuenca de Lacq son los electos de los municipios y de la Comunidad de Municipios de Lacq-Orthez o CCLO.

Los municipios afectados por el PPRT (Lacq, Mont, Lagor, Abidos, Os-Marsillon, Mourenx, Noguères y Pardies) tienen la obligación de establecer un DCRIM informando a la población sobre los principales riesgos en el municipio así como un Plan Comunal de Protección o PCS que prevé la organización de emergencia en caso de incidente, plan responsable de la seguridad

pública de su municipio. Los actores políticos deben llevar a cabo todos los trabajos así como las medidas necesarias para atenuar al máximo el efecto de los riesgos. En caso de accidente tecnológico mayor, los alcaldes son los responsables de transmitir las consignas dadas por el prefecto. Los alcaldes de estos municipios juegan un papel de relación entre las industrias y la población, informándola sobre los riesgos y organizando las reuniones públicas con el fin de garantizar una buena difusión.

También tienen un papel importante en el desarrollo de los documentos de planificación urbana, en los cuales deben prever una repartición racional de las actividades con el fin de evitar molestias para los vecinos.

2.2.3. Los actores civiles

Por un lado, la población tiene la posibilidad de solicitar información a los responsables ya que los residentes de los municipios pueden participar en el proceso de concertación mediante la encuesta pública así como en el dispositivo del CLIC. La sociedad civil puede estar representada por asociaciones, tales como la SEPANSO o Coteaux Jurançon Environnement, especialmente en el SPPPI. Por otro lado, la ley obliga a los propietarios a informar a los inquilinos o futuros compradores de sus bienes de su ubicación en una zona de riesgo pero esta población tiene también la responsabilidad de no exponerse conscientemente al riesgo, conociendo los procedimientos y medidas a adoptar en caso de incidente.

2.2.4. Los servicios de protección

Frente a la peligrosidad de ciertas situaciones de urgencia, hace falta la existencia de servicios operacionales y de dispositivos sólidos para combatir los posibles incendios que se puedan producir en las instalaciones industriales. Los servicios operacionales de la región intervienen en caso de siniestro o de accidente, aportando ayuda a las víctimas y asegurando su evacuación en caso de urgencia. Deben estar formados y preparados para tales acciones, actuando de forma rápida y rigurosa.

En 1959 se produjo una intoxicación colectiva, hecho que sirvió para resaltar las carencias en la organización de las emergencias. Por este motivo se decidió movilizar a los bomberos de París, instalándolos en Artix, municipio de la cuenca de Lacq. El cuerpo de bomberos estuvo operativo para intervenir en caso de incidente desde el 8 de septiembre de 1961 hasta 2011. Desde enero de 2013, el centro de bomberos se sitúa en los municipios de Os-Marsillon-Artix.

PARTE 3. EL PROCESO DE GOBERNANZA EN LA CUENCA DE LACQ: LA REALIDAD DEL TERRENO

El modelo de gestión, y decisión, de los riesgos tecnológicos en la cuenca de Lacq trata de acordar una visión territorial compartida entre todos los actores implicados. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial aquí presente es una condición para alcanzar el objetivo de la cohesión territorial mediante la participación de los distintos actores que operan en este espacio, ya que hay una necesidad de que el debate no quede limitado a los círculos políticos y técnicos (Casellas, 2007). Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial es poder desarrollar acciones conjuntas que permitan conseguir dicho objetivo, con el añadido de que se está tratando un espacio caracterizado por intereses diversos. La gobernanza territorial es la gestora y mediadora de conflictos entre actores y territorios que se enfrentan a la necesidad de conciliar disensos con el objetivo de poder acordar una estrategia común que pueda asegurarles su éxito (Farinós Dasí, J., Romero González, J., 2006).

Gracias a los conceptos de desarrollo sostenible (necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos) y de cohesión territorial, se abre la puerta a la participación (Farinós, J. 2008) del conjunto de los actores institucionales, políticos y sociales. Actores que en la cuenca de Lacq están sujetos a un marco reglamentario estricto, pese a que esta reglamentación los incluye de forma sistemática en los procesos de gobernanza. Pero, ¿los actores presentes en este territorio están realmente involucrados en la toma de decisiones participando en las instancias existentes o hay una “gobernanza teórica” carente de intervención social en lo que respecta al riesgo industrial? A esta pregunta general, se añaden otras específicas, entre ellas: ¿Los alcaldes de los municipios de la cuenca de Lacq conocen los documentos reglamentarios existentes en materia de riesgos industriales? ¿Cuál es su participación como actores políticos en la elaboración de planes de prevención de riesgos tecnológicos? ¿Consideran que la población que habita sus municipios está informada sobre esta temática? ¿Y ésta participa en las instancias de concertación y en los procesos de información y consulta? ¿Cuáles son los objetivos de las asociaciones en la gestión de los riesgos?

Para dar respuesta a estos y a otros muchos interrogantes se han preparado unas guías de entrevistas (ver Anexo 6) que se han sido realizadas durante el mes de mayo de 2014 a los diferentes actores políticos y de la sociedad civil de la cuenca del Lacq (ver Anexo 7). A continuación se presenta el contenido más significativo.

Tabla 4. Ideas principales de las entrevistas realizadas a los actores de la cuenca de Lacq. Fuente: entrevistas elaboradas por Manso de Zúñiga Pallarés, N.

		ACTORES POLITICOS			
		CCLLO	BÉSINGRAND	LAGOR	NOGUÈRES
1	Evolución	Favorable, PPRT	Buena	Buena	Más exigente y seria
2	Ptos +	Control de la urbanización / Limitar el riesgo desde el origen	Seguimiento	Prevención y reducción de emisiones desde el origen, trabajos en las industrias	Protección de la población
	Ptos -	Tendencia a generalizar, realidades territoriales diferentes	-	Información de la población	No se puede construir
	Mejoras	Estudiar caso por caso	Se va por el buen camino	Información en móviles o sistemas geolocalizados	No hay
3 (PPRT)	Participación	Si, ayudando, aconsejando, acompañando a los alcaldes	No	Si. Presidente del CLIC	No pero hacemos preguntas
	Zonificación	Servicios del Estado, posterior concertación e información y consulta pública	Servicios del Estado, existencia previa de SEVESO	Evolución, cálculo matemático	Enseña un mapa
	Dificultades	Si	No	No	No
	Tensiones	Si	No, no se	Si	Si
	Población inquietudes	No, cultura del riesgo	No	No	No
4 (CLIC)	Asistencia	Si, organizadores	Si	Si	No
	Desarrollo	Tensiones, diálogo	Derecho de expresión	Reunión técnica con sindicatos y asociaciones	-
	Balance	Informar	Positivo, hay diálogo	Sin conflictos	-
5*	PCS		Si	Boceto	No
6	Percepción / Inquietudes	Habituada, re-sensibilizarla	No, no hay conciencia de riesgo	Buena aceptabilidad, proporciona empleo	Hay conocimiento del riesgo, están habituados pero no tienen inquietudes
7	Información	Si	Si	Si	Si
8	Concertación	Si, los implicados	No está suficientemente presente, no se sienten implicados	No son directamente actores	No se si están interesados realmente
9	Acciones	Folletos, video, centros escolares	Un vez por año	Folletos, página Web CCLLO. Puesta al día periódicamente	No
10	Relaciones con otros actores	Si con la industria y con los alcaldes, no con asociaciones	Si con la industria YARA y con la CCLLO, no con asociaciones	Si con la industria, los alcaldes (Amaris) y las asociaciones en el CLIC/CLIS	Si con las industrias de Meac y Arysta y con la CCLLO, no con asociaciones

11*	Protocolo de información	Si. Estudios acústicos	Si, PCS	Si, protocolos sirenas, mensajes móviles, bomberos	Si, PCS y sirenas
12*	Simulación de incidentes	Si. Sirenas de alerta	El PPI	Si, simulacros con sirenas	Si, una vez por año
13*	Medidas de seguridad				
14*	Riesgos				
15*	Riesgos nuevas instalaciones				

		ACTORES CIVILES		ACTORES PROTECCIÓN
		SEPANSO	CJE	CASERNE POMPIERS MOURENX-ARTIX
1	Evolución	Mala transposición de Directivas europeas, mejor que hace 50 años, tendencia a favorecer la industria	Favorable al industrial	Exigente, bien fijada
2	Ptos +	PPRT, instancias	No se (escepticismo)	Seguridad
	Ptos -	Mala comunicación industrial	Todo	Aumento perímetros
	Mejoras	Mejorar la comunicación, sensibilización, información	-	-
3 (PPRT)	Participación	Si, a través de la información y consultas públicas	No	No
	Zonificación			
	Dificultades	No	-	
	Tensiones	Si	-	
	Población inquietudes	No	-	
4 (CLIC)	Asistencia	Si	No	No
	Desarrollo	Diálogo pero presión del Estado y lobbies industriales	-	
	Balance	Derecho de expresión, escuchados, forma de presión / Poca participación	-	
5*	PCS			No

6	Percepción / Inquietudes	El riesgo "no existe", no hay sensibilización	Riesgos materiales	Hay conocimiento, no hay inquietud
7	Información	No	No	Si
8	Concertación	No		
9	Acciones	Medios de comunicación, voluntariado, publicidad buzones	Manifestaciones públicas, prensa, página web	Ejercicios, explicaciones escolares
10	Relaciones con otros actores	Si con la población y de forma puntual con los alcaldes, no con industrias	Si con la población y con los alcaldes, no con industrias	Si con la población, con los alcaldes, con la industria SOBEGI cooperación

11*	Protocolo de información			
12*	Simulación de incidentes			Si, 1 por trimestre
13*	Medidas de seguridad			Si, a nivel operacional y formación
14*	Riesgos			Tóxico (cloro, SOBEGI) e inflamable, explosión (gas)
15*	Riesgos nuevas instalaciones			Química fina pero mejores sistemas de alarma y seguridad

[] No se ha efectuado la pregunta

[-] No se ha respondido la pregunta

Leyenda

Documentos reglamentarios

1. Que pensez-vous de l'évolution de la réglementation en matière de risques industriels ?
2. Selon vous, quels sont les points forts de la réglementation actuelle en matière de prévention des risques technologiques ? Quels points vous paraissent au contraire perfectibles ? Quelles pistes d'amélioration suggérez-vous ?
3. De quelle façon participez-vous à la mise en place des PPRT ? Comment la définition des zonages du risque a-t-elle été réalisée ? Avez-vous éprouvé des difficultés avec les services de l'État lors de la mise en place des PPRT ? Dans le cadre de l'élaboration du PPRT, avez-vous observé des tensions particulières ? La population semble-t-elle inquiète des contraintes liées à la mise en place du PPRT ?
4. Avez-vous été invité à participer aux réunions des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) ? Comment se sont déroulées ces réunions ? Quel bilan feriez-vous de ces réunions ? (points positifs / points susceptibles d'amélioration).
- 5*. Participez-vous ou avez-vous participé à l'élaboration des PCS (Plans communaux de sauvegarde) ? De quelle façon participez-vous à l'élaboration d'un PCS?

Población

6. Selon vous, quelle est la perception des risques de la part de la population ? Quelles sont les principales inquiétudes ?
7. Selon vous, la population est-elle bien informée ?
8. Est-elle suffisamment présente dans la concertation ? Selon vous, comment expliquez-vous qu'aussi peu d'habitants se rendent aux réunions et enquêtes publiques relatives aux PPRT ?
9. Menez-vous des actions spécifiques de communication auprès de la population sur la question des risques ? Si oui, sous quelles formes ? Avec quelle fréquence ?
10. Avez-vous établi des relations avec des associations de riverains ou des collectifs citoyens ? Si oui, de quelle nature ? Avec qui ? Avez-vous établi des relations avec des mairies et avec des industriels ? Si oui, de quelle nature ? Avec qui ?
- 11*. En cas de survenue d'un incident, un protocole d'information de la population est-il prévu ? Si oui, lequel ? Avez-vous eu l'occasion de le tester ? Si oui, quand ?
- 12*. Pratiquez-vous des simulations d'incident avec la population ? A quelle fréquence ? Qui prend l'initiative ?
- 13*. Est-ce que vous pensez que leurs mesures de sécurité sont suffisantes ?
- 14*. À votre avis, quel est le risque le plus à craindre ?
- 15*. Avec la fin de l'exploitation du gaz et l'arrivée de nouvelles entreprises le risque évolue-t-il ? De quelle manière ?

3.1. Los actores políticos: la CCLO y los alcaldes

LA CCLO

La Comunidad de municipios de Lacq-Orthez o CCLO es un establecimiento público de cooperación intercomunal o EPCI que comprende 61 municipios rurales e industriales, reagrupando un total de 55.000 habitantes en una superficie de 750 km².



Imagen 6. Communauté de Communes de Lacq-Orthez (CCLO). Fuente: www.cc-lacqorthez.fr

La CCLO cuenta con 110 delegados en el Consejo comunitario, 15 miembros en el despacho CCLO y 343 agentes. El Departamento de Medio Ambiente tiene tres competencias o servicios medioambientales: el servicio de energía, el servicio de desechos y el servicio de riesgos. Este último los componen dos personas, una de ellas es la responsable del servicio y la persona entrevistada. La Sra. Cordeboeuf tiene por tarea principal aconsejar y ayudar a los alcaldes a elaborar, por ejemplo, los PCS así como realizar la sensibilización de la población y de los centros escolares. En la gestión de los riesgos tecnológicos, la CCLO tiene el papel de informar y de participar en las diferentes reuniones de concertación.

La responsable percibe una evolución positiva en la reglamentación en materia de riesgos industriales, ya que se generan nuevos instrumentos como el PPRT y cada vez es más restrictiva. Como puntos fuertes de ésta señala el intento que se hace de limitar al máximo la urbanización de las zonas más expuestas y la acción de reducción del riesgo desde el origen por parte de las

industrias. Como punto a mejorar destaca la poca flexibilidad que tiene la reglamentación ante las diferentes realidades territoriales; “*cada municipio es diferente y tiene sus propias tensiones particulares. Hay que ir caso por caso, no se puede aplicar una reglamentación tal y como está escrita*”, afirma. La CCLO estudia todas las proposiciones de reglamentos y de proyectos planteadas para posteriormente participar, por ejemplo en la puesta en marcha del PPRT, acompañando y aconsejando a los alcaldes.

Con respecto a la zonificación establecida por el PPRT, son los servicios del Estado los que la han elaborado en función de los estudios de peligros generados por las industrias. Tras esta fase de elaboración se solicitan las opiniones de los alcaldes que cuentan con el apoyo de la CCLO “*Es importante este trabajo conjunto que, los alcaldes y la CCLO, realizamos con el Estado y las industrias, ya que de esta manera el alcalde puede intentar evitar que ciertas viviendas de su municipio no se vean afectadas por los perímetros y las expropiaciones posteriores. También pueden informarse sobre las medidas reglamentarias que pueden protegerlas*”.

La CCLO es la organizadora de las reuniones del CLIC en la cuales participan el Estado, los industriales, los alcaldes, las asociaciones..., reuniones que se desarrollan entre momentos de tensión pero también de comprensión por parte de los actores dónde el principal objetivo es el de informar, primero a los actores que en ella participan y después al conjunto de la población. La sociedad civil tiene menos presencia en estas reuniones “*Pienso que no vienen de forma sistemática porque no tienen tiempo o trabajan. Están más presentes al comienzo de los proyectos que al final, quizás porque al principio se sienten más implicados*”. Por otro lado, pero siguiendo con el tema de la población, la CCLO percibe que los habitantes están habituados a convivir con el riesgo y no prestan atención a todo lo relacionado con este tema “*Cuando las sirenas suenan todos los primeros miércoles de cada mes, ya que se hacen pruebas, podemos ver que las personas no reaccionan, es decir, la sirena suena y ellos continúan con sus ocupaciones como si nada ocurriese*”, es por ellos que la responsable comenta que se va a llevar a cabo acciones de resensibilización de la población pero también de los alcaldes. Considera que la población está bien informada pero lo que hace falta es “reformarla” o volver a sensibilizarla. Como organismo la CCLO lleva a cabo acciones específicas de comunicación: mediante un vídeo en el que se muestra la Directiva SEVESO y las acciones a llevar a cabo en caso de accidente tecnológico que tiene como destino principal los centros escolares y también mediante folletos informativos, pese a que éstos datan del año 2000. De esto último se puede concluir que hace falta una actualización, además hay que dar a conocer los sistemas automáticos de emergencia puestos en marcha en los establecimientos públicos, sistemas de protección que acompañan a las sirenas de alerta para informar a la población “*Existe un protocolo de actuación de la población y se realizan ejercicios para probarlo, de hecho, descubrimos deficiencias acústicas de dichas sirenas gracias a los simulacros, que son realmente importantes (...) La población tiene que tomar conciencia*”.

Alcaldías

Los electos tienen un papel de enlace entre la administración y la población a la cual deben informar y explicar las decisiones tomadas por los servicios del Estado en materia de riesgo, tarea complicada por la responsabilidad que conlleva a lo que hay que sumar que algunos alcaldes no tienen necesariamente una formación específica y un conocimiento científico del riesgo.

Para tratar las entrevistas realizadas a los alcaldes de los municipios, se ha resumido la primera parte de la entrevista relativa a la presentación en la Tabla 5 mientras que la segunda (documentos reglamentarios) y la tercera parte (población), sintetizadas en la Tabla 4, se desarrollarán con más detenimiento a continuación. Se incluyen en los Anexos 8 unas fichas realizadas sobre los municipios donde se han entrevistado a los alcaldes, fichas que han servido de contextualización previa a la realización de las entrevistas y donde se recogen los datos más importantes así como una breve referencia a su situación geográfica, histórica y económica.

Tabla 5. Primera parte (presentación) de las entrevistas a los alcaldes. Fuente: *Elaboración propia*

PRESENTACIÓN ENTREVISTAS						
	Alcalde			Industria		
	Trayectoria	Función CCLO	Motivos de residir en Lacq	Instalaciones	Tipología	Grado de exposición municipio
BESINGRAND (M. LAURIO)	2º mandato (2008-14 / 2014-22) Trabajador en Arysta	Consejero, delegado de infraestructuras, antes vicepresidente	Antiguo trabajador del grupo Celanese	Ninguna, antes grupo Celanese	Ácido acético y acetato de vinilo (nylon)	YARA (Ver Anexo 8)
LAGOR (J.P. DUBREUIL)	1º mandato (2014-22), antes teniente de alcalde y consejero municipal Jubilado	Vicepresidente, delegado de riesgos naturales y tecnológicos	Realizó tesis en "Société nationale d'Aquitaine"	Situación geográfica (Ver Anexo 8) En la proximidad, 94 empresas (planicie)	-----	-----
NOGUERES (J.L. MARTIN)	2º mandato (2008-14 /	Consejero, delegado de	Precio de la vivienda	2 instalaciones:	Productos fitosanitarios	Contaminación

	2014-22) Jubilado	transportes	hace 30 años	Arysta y Meac (Ver Anexo 8)	e industria farmacéutica	
--	----------------------	-------------	-----------------	--------------------------------	-----------------------------	--

La evolución de la reglamentación en materia de riesgos es percibida como positiva, más exigente y seria que antes, teniendo en cuenta que el objetivo de ésta es incrementar la protección de la población y la precaución ante los riesgos “*La reglamentación es la primera en tener en cuenta la protección de la población. Reconozco que hace todo por ella (población) pero algunas veces hace demasiado...*”, matiza el alcalde de Noguères molesto porque actualmente por la reglamentación existente en su municipio no se puede construir. Por el contrario, el alcalde de Bésingrand se muestra más optimista “*Vamos por el buen sentido (...) Actualmente el perímetro de seguridad de YARA (PPRT) se está reduciendo, situación que nos va a dar la posibilidad de construir ya que antes no lo hemos podido hacer*”, es por ello que Bésingrand está en proceso de aplicar el Plan Local de Urbanismo o PLU, antes inexistente. La reglamentación ha evolucionado paso a paso de acuerdo a la evolución de la tecnología “*Primero se han construido unidades de depuración, centros de control de la contaminación atmosférica a nivel de CO2 (...) Se han implantado instrumentos en el campo para controlar los umbrales de vertidos (...) Luego se ha llegado a la lucha contra la contaminación desde el origen*”, dice el alcalde de Lagor. En su discurso añade que es importante estar en constante evolución en materia de riesgos, ya que “*Los productos evolucionan, eso que no era tóxico hace 3 años puede que lo sea hoy y viceversa*”, evolución que ha permitido llegar a hablar de protección, de prevención e información de la población. Con respecto a dicha prevención e información de la población habría que dar un paso más, habría que evolucionar hacia la oportunidad que brindan las nuevas tecnologías, es decir, la población debería tener acceso a la información desde su móvil o desde los sistemas de geolocalización “*gracias a las nuevas tecnologías alguien que llegue de cualquier sitio a una zona que se ve afectada por un accidente tecnológico estaría más informada “atención, pare, stop”. Es una posibilidad que no existía antes y que permite prevenir e informar a la población en pueblos que no tienen un servicio técnico in situ (...) Sabemos que hay personas mayores, pero hoy en día todo el mundo está bien equipado tecnológicamente (...) Pienso que se va a ir en ese sentido*”, añade el alcalde de Lagor como aportación de mejora de la reglamentación actual en materia de prevención de riesgos tecnológicos.

Con respecto a los PPRT, los alcaldes de Noguères y Bésingrand no participan en su elaboración por lo que no perciben dificultades en su aplicación mientras que el alcalde de Lagor no solo participa sino que también preside el CLIC. Cuando en las entrevistas se mencionan los perímetros saben que están fijados por los servicios del Estados, mencionan los perímetros SEVESO seguidos y como, según el alcalde de Noguères, algunos sectores de la población son

reticentes a la implantación de las industrias que generan dichos perímetros, reticencias que generan tensiones aunque en general comentan que hay una cultura del riesgo y una aceptación social *“La población está tan acostumbrada que ahora viven sin inquietudes. Algunas veces tenemos simulaciones de alerta, no se puede decir que nuestros vecinos sean demasiado disciplinados...”*, afirma el Sr. Martin. El alcalde de Lagor, el Sr. Dubreuil, añade que los perímetros son cálculos matemáticos que tienen en cuenta la intensidad y la gravedad de la contaminación, la frecuencia de los accidentes posibles, etc., de tal manera que no tienen porqué ser círculos sino volúmenes adaptados a los diferentes tipos de riesgos y sus características. Pero estos perímetros no son más que los resultados de un modelo, de tal forma que si cambios el modelo y la hipótesis de partida los resultados también se modifican, esto genera tensiones *“Las personas dicen; es la industria la que ha minimizado sus cálculos o es la administración la que los ha exagerado..., es difícil explicar a la población que no hay una verdad absoluta”*. Por el contrario, el alcalde de Bésingrand no se muestra muy expresivo en estas preguntas, respondiendo que no conoce si se han generado o no tensiones en la elaboración del PPRT en su municipio.

Con respecto a las reuniones del CLIC, el alcalde la Lagor explica que hay 3 tipos de reuniones que se suceden en el tiempo: primero están las reuniones técnicas entre la Administración y las industrias en la Prefectura, después las reuniones técnicas a las que se suman los sindicatos y las asociaciones, y finalmente las reuniones públicas a las que toda la población está invitada y a las que ésta asiste para buscar explicaciones *“Por supuesto, hay siempre quien quiere resolver dudas (...) Hay quien quiere vender su terreno y que no comprende porqué su terreno tiene menos valor que antes...”*, pero estas reuniones se desarrollan sin grandes conflictos y en ellas cada actor juega su rol *“Las asociaciones ambientalistas dicen siempre que hay demasiada contaminación, etc. pero esa es su función”*, añade el alcalde de Lagor. Éste también comenta que no hay muchas personas en estas instancias y considera que en ellas hay que trabajar bajo el prisma de la información objetiva *“Cuando hay una veintena de personas en una mesa es más difícil trabajar, con 50 personas se habla en todos las direcciones y al final se hace más polémica que trabajo. Nosotros intentamos trabajar de forma científica y objetiva (...) Pero en Francia, por ejemplo la SEPANSO y otras organizaciones ambientalistas se sienten competentes en todos los temas, opinan y después son cero competentes a nivel científico”*, critica el alcalde. Bésingrand ha estado presente en esta instancia, destacando como aspecto positivo el derecho a expresarse y la creación de diálogo. El alcalde de Noguères comenta que él no ha estado invitado *“No, no he estado invitado..., además trabajo y no he podido estar presente, es decir, no puedo ir, preciso, trabajo en una fábrica (Arista) y estoy al corriente lo de que pasa...”*; además éste tampoco ha participado en la elaboración del Plan Municipal de Protección o PCS¹³, ya que el Plan Intermunicipal de Seguridad o PICS y el

¹³ Según el decreto de aplicación del 13 Septiembre de 2005, la elaboración de un PCS es obligatorio en un plazo de dos años desde la fecha de aprobación por el prefecto del PPI o del PPRT.

DICRIM en vigor en la cuenca de Lacq son antiguos, además la CCLLO ha visto aumentado el número de municipios pasando de 16 a 64 en 2014, territorio que ha evolucionado y ya no está sujeto a los mismos riesgos que antes. Bésingrand acaba de tener una reunión con la Sra. Cordeboeuf, responsable de los riesgos de la CCLLO que también ha sido entrevistada como agente político, para buscar el apoyo (conocimientos y medios técnicos) necesario para aplicar dicho plan municipal de seguridad; *“implica tiempo y recursos financieros pero esto forma parte de la seguridad del municipio”*, comenta el Sr. Laurio.

Se ha verificado que los alcaldes entrevistados están ausentes en las informaciones y consultas públicas del PPRT; información y consulta pública del PPRT de Mourenx e información y consulta pública del PPRT de Lacq-Mont, documentos analizados para este estudio. Durante la información pública del PPRT de Mourenx se han hecho un total de 8 observaciones, de ellas 2 observaciones provienen de los residentes y las otras 6 del alcalde de Os-Marsillon, el Sr. Turpain. Uno de los vecinos solicita el cambio de destino de un terreno (de granja a uso de vivienda) y el otro pregunta sobre las prescripciones a aplicarse sobre un terreno. Durante la información y consulta pública del PPRT de Lacq-Mont se han hecho un total de 8 intervenciones, 3 de ellas verbales por parte de vecinos, 1 anotación sobre el registro de la información por parte el Sr. Turpain (responsable HSE de la empresa SOFERP, en el nombre del Sr. Marais director de TEPF en Lacq) y se han recibido 4 correos electrónicos durante el proceso de información y consulta pública. Los comentarios verbales realizados ponen en relieve la preocupación sobre dos temáticas, por un lado el tema relacionado con la peligrosidad sobre la salud de las fibras de carbono empleadas por la empresa TORAY y los otros dos hacen referencia a la preocupación que despierta el reglamento PPRT (zona azul “B”, efecto tóxico) en relación con la vivienda. Los correos electrónicos hacen referencia a la clasificación catastral y valoración de los terrenos que tienen en propiedad las personas que los escriben, deseando que sus terrenos puedan ser urbanizables para la construcción de viviendas individuales o para otros destinos a definir. De entre estos correos, destacar el correo electrónico L3 con la participación del Sr. y Sra. Lamaison donde explican que son propietarios de una vivienda construida en 1969 sobre un terreno familiar con una licencia de obras sin restricciones, pero después de la creación de las zonas SEVESO esta casa está situada en zona R1, formando parte de las cuatro casas de vecinos alertadas por un instrumento automático de la plataforma industrial en caso de alerta o de ejercicio en la fábrica de Lacq. El proyecto actual de este PPRT de Lacq-Mont sitúa a la casa en zona azul M+, los vecinos son conscientes de la situación *“tenemos confianza (vigilancia reforzada por parte de la empresa de TORAY) y somos conscientes de que el desarrollo económico de la cuenca de Lacq es determinante para el futuro de nuestra región”* y afirman la existencia de la aceptabilidad de los riesgos por parte de la población desde hace 60 años pero a la vez son críticos con los riesgos tóxicos

que les afecta, tanto a su patrimonio como a ellos mismos. Pese a estas intervenciones, el comisionado, Sr. Foucaud, resalta en el informe de marzo de 2014 “*Una muy débil participación del público en la información pública*”. La población no está suficientemente presente en las reuniones de información pública y en la concertación, en parte debido a que no se sienten implicados o no sienten que el tema les afecte, también por los intereses y las características de las personas que habitan en el municipio “*No se realmente si la concertación es de interés para una población envejecida que ha vivido siempre en Noguères junto a las industrias*” dice el Sr. Martin. A pesar de que la escasa presencia de la población en la información y consulta pública y en la concertación, los alcaldes consideran que la población de sus municipios está bien informada gracias a las acciones de difusión llevada por ellos mismos y la CCLLO así como por los periódicos, que difunden como deben protegerse, aislarse, etc. Además gran parte de la población trabaja en la cuenca de Lacq por lo que está informada sobre los riesgos gracias al ámbito laboral, también las familias están informadas a través de las escuelas en las cuales se desarrollan numerosos ejercicios y simulacros. Por lo tanto, los alcaldes consideran que la población está bien informada a pesar de su escasa participación “*Las personas de la cuenca de Lacq no son directamente actores activos en las reuniones, a pesar de que trabajen y participen de forma indirecta*”, matiza el Sr. Dubreuil. Pero que la población esté informada no quiere decir que sea consciente del riesgo “*No se está al corriente de los riesgos de explosión, de fuga...*”. Por tanto, de estas afirmaciones se podría decir que no existe una percepción del riesgo ya que la población está habituada a que las sirenas suenen por una activación inadecuada y parte de los habitantes son trabajadores de las fábricas o tienen familiares/vecinos que trabajan en ellas, hay un costumbrismo y una aceptabilidad del sector industrial como un elemento más. Por ello que el alcalde de Bésingrand apoye volver a informar a la población para sensibilizarla, tanto a la que ya habita como a la nueva que viene a instalarse “*A fuerza de hacer las cosas, de recordarlas..., la información acaba por depositarse en la conciencia de la gente*”. Además en caso de accidente, un protocolo de información (PCS) está previsto, la población conoce las sirenas, conoce como deben confinarse tras su activación y además el protocolo se pone en práctica “*Se hacen pruebas pero la primera vez que la población escuchó las sirenas, no se confinó..., por lo que se publicó información en los periódicos y bueno, parece ser que ha mejorado un poco pero es que la gente está demasiado habituada a escuchar las sirenas... que (estas pruebas) generan casi el efecto contrario*”, se queja el alcalde de Noguères. Se hacen simulaciones de incidente una vez por año como mínimo “*A fuerza de hacer simulaciones, la gente deja de prestar atención...*”, matiza. Pero pese a que haya un cierto costumbrismo, el alcalde de Lagor afirma que es necesario llevar a cabo de forma periódica tanto acciones de comunicación (explicando a la población la aplicación de nuevos procedimientos de prevención) como protocolos en caso de incidente incluso con la participación de los bomberos, los “confinamientos”, las activaciones de los dispositivos que incluyen la escucha de la radio (radio

Béarn, France Bleu), etc., ya que las cosas evolucionan de una forma rápida y hace falta estar al día.

Por un lado los alcaldes entrevistados tienen contacto de carácter personal con las industrias y también mediante la PLUS que agrupa a muchos industriales para hablar de temas de todo lo que les concierne (normativa, formación del personal) y por otro lado, tienen contacto con los demás alcaldes por medio de la CCLO que promueve reuniones *“Mi impresión es que tenemos pocas reuniones colectivas sobre este tema. Ya lo he comentado, la industria forma parte de nuestra vida..., no es que el tema no tenga interés pero ha sido y es nuestro acompañante”*, dice el alcalde de Bésingrand. *“Hay una asociación de ciudades SEVESO a nivel nacional, de tal forma que una o dos veces al año las ciudades afectadas por los riesgos tecnológicos intercambian información sobre la prevención, los efectos...”*, comenta el Sr. Dubreuil en la entrevista. Este mismo alcalde también confirma la existencia de relaciones con las asociaciones en reuniones organizadas como en el CLIS o en el CLIC. Por el contrario los alcaldes Bésingrand y Noguères se sorprenden cuando se les pregunta por las asociaciones, con las que dicen no tener un contacto directo.

3.2. Los actores civiles: las asociaciones

La prevención de los riesgos tecnológicos debe considerarse como una preocupación común de los representantes del estado, las autoridades locales, las industrias pero también de los actores civiles, los cuales pueden unirse, según sus intereses y objetivos, en colectividades y asociaciones locales.

Coteaux de Jurançon Environnement. Asociación Ley 1901 nº W643002685
declarada el 16 de enero de 2008.

En Guilhouret, sobre los cerros de Jurançon (departamento de Pyrénées-Atlantiques) desde 1968 se ha explotado un pozo de metano que alimentaba, mediante una tubería de 27km, las instalaciones de Lacq. Debido a los objetivos emitidos por el Parlamento Europeo con respecto a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la empresa TOTAL de Lacq adopta la técnica de captación y almacenamiento de CO₂ o CSC producido por sus fábricas y transferido por una tubería hasta la cavidad de Guilhouret donde es inyectado. *“Este pozo que ha estado cerrado, se encuentra en el medio de las viñas de los famosos viñedos de Jurançon”*, dice Paulette Loustalet, presidenta de la Asociación “Coteaux de Jurançon Environnement” (en adelante, CJE) creada en 2008.



Imagen 7. Protestas Coteaux de Jurançon Environnement. Fuente: *Blog Coteaux de jurancon environnement*

Este proyecto piloto de TOTAL presentado en 2007 tiene un coste de 60 millones de euros y prevé inyectar 120.000 toneladas de CO₂ durante 2 años. “*Por decreto prefectoral, se ha otorgado la autorización de comenzar las primeras maniobras*”, ante esto “*pedimos explicaciones (...) nosotros, los residentes y vecinos, sabemos que es un proyecto piloto pero puede suponer riesgo para los viñedos de la zona pero también para nosotros y nuestra calidad de vida, incluso para el inmobiliario, los terrenos... (...) Consideramos estas acciones muy imprudentes*”. Con respecto al riesgo que la técnica CSC puede provocar, el periódico local *La République des Pyrénées* en un artículo, a fecha de junio de 2011, comenta que “*El nivel de sismicidad de la región ha aumentado, ha pasado de débil a medio*” debido a las microfisuras en la roca provocadas por la inyección del CO₂ gas que acidifica el agua subterránea haciéndola más erosiva. Otra de las razones de la oposición de la Asociación al proyecto es la peligrosidad de la técnica del CSC para el medio ambiente y el ser humano donde el CO₂ juega un papel importante ya que es gas pesado, inodoro e indetectable por el hombre que además es asfixiante cuando está presente en más de un 5% de concentración en la atmósfera. Pensamientos y acciones que tienen el apoyo regional de la SEPANSO y nacional de France Nature Environnement y de WWF.

La Asociación no forma parte del CLIC pero sí que ha asistido y participado en el CLIS (julio de 2010) denunciando las averías de los compresores y de las sondas sísmicas y haciendo frente a la empresa de TOTAL, a los sindicatos, a los alcaldes de los municipios afectados por el paso de la tubería..., Comité en el cual se han proyectado películas sobre la técnica empleada por TOTAL, recalca la presidenta de CJE “*No tengo ninguna duda, técnicamente son los mejores pero lo que nosotros nos preguntamos es si es esta la manera de hacer las cosas, es decir, ¿es la técnica lo que realmente nos interesa o lo primero es plantearnos el por qué de su aplicación y su utilidad?*”. La Asociación apoya el desarrollo sostenible para la zona, por ello han realizado un cálculo que estima: con los 60 millones de euros que cuesta el desarrollo de la técnica CSC en Jurançon se podrían replantar 20.000 hectáreas con árboles que durante sus 40 años de crecimiento podrían transformar 8 millones de toneladas de CO₂, es decir, 400 veces más del CO₂ que contendrá el pozo, además “*Dentro de 40 años tendríamos*

un bosque explotable de 20.000 Ha. Aquí nuestra lógica, la cual no es la lógica de los productores de energías fósiles”.

La Sra. Loustalet relata como se ha desarrollado la asistencia de los miembros de la Asociación a la encuesta pública y sus impresiones durante ese acto “*Se hacía una promoción de TOTAL donde los prefectos en cuestión tenían sobre la mesa folleto de TOTAL que “vendían” la técnica de la captura y almacenamiento del CO₂*”. También relata como la Asociación se ha sentido poco apoyada por la prensa en la cual se han publicado escasos y pequeños artículos a su favor y por el contrario páginas enteras que dan la preferencia a TOTAL explicando su tecnología. “*Cómo la población no está informada sobre este tema, la Asociación ha llevado a cabo acciones específicas de distribución de información y manifestaciones públicas*”. Además, la presidenta considera que hay una evolución de la reglamentación en materia de riesgos industriales pero favorable al industrial y no al ciudadano, el cual está cada vez menos protegido. En su opinión, la reglamentación actual es mejorable en todos los aspectos aunque considera que el error es de base y de filosofía “*Para nuestras sociedades, ¿qué es lo importante: el dinero o el ser humano? A esto añado, el ser humano no puede vivir sin medio ambiente... (...) pero aquí todo está organizado para explotarse pero hay que pensar en el futuro*”.

SEPANSO (Fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest).

La SEPANSO es una asociación creada en 1969 y declarada de utilidad pública desde 1982 sin ánimo de lucro e independiente de toda organización política o religiosa. Las reivindicaciones de la SEPANSO son elaboradas y enunciadas por sus militantes voluntarios, cuya acción está motivada por un interés general y un mismo objetivo: hacer evolucionar la sociedad hacia un modelo que permita satisfacer las necesidades humanas protegiendo el patrimonio común y vital de nuestro medio ambiente. SEPANSO incluye secciones departamentales y especializadas y tiene un papel unificador, ya que como federación regional es miembro de “France Nature Environnement” en Aquitania, a la vez que está abierta a la adhesión de nuevas asociaciones locales con el mismo propósito.

El presidente Jacques Maurourat en la entrevista comenta que aunque desde el origen de la Asociación ha habido un interés por la instalación de las fábricas en Lacq, el tema de los riesgos industriales en la cuenca de Lacq es muy actual “*Trabajamos con más intensidad desde hace un año o año y medio elaborando un documento sobre la cuenca de Lacq y sus riesgos pero nuestro objetivo ha sido siempre sensibilizar a la población*”. A título personal el Sr. Maurourat considera estar muy sensibilizado por haber nacido en Artix y vivido en la zona durante 20 años “*He percibido el crecimiento de la cuenca a través de la actividad económica, el empleo y el aumento de la población local ligada a las actividades industriales*

aunque Artix no esté dentro del perímetro SEVESO (...) Particularmente reconozco Lacq por sus olores, el azufre”, especifica. Recientemente la SEPANSO ha estado pendiente de la retirada de TOTAL y la llegada en su lugar de Geopetrol, empresa que gestionará los pozos, y ha intervenido en la problemática de ARKEMA (ver Anexo 9). Con respecto a esta última cuestión, se han hecho ruedas de prensa para denunciar las irregularidades de la reglamentación y la emisión por parte de ARKEMA de cantidades de CCL4, tetracloruro de carbono, superiores a las que la Unión Europea permite. En Europa y en materia de medio ambiente y riesgos industriales todo pasa previamente por las Directivas comunitarias, el presidente de la SEPANSO critica que el Estado francés transpone de forma poco acertada dichas directivas al derecho francés. Un ejemplo de ello sería el mencionado caso de ARKEMA que cuenta, por un lado con el protocolo de Montreal sobre el que se asienta, por otro lado con el escaso seguimiento de la Unión Europea y finalmente la gestión del Estado francés a través de los servicios prefectorales, situación que es proclive a generar irregularidades legislativas. Pese a esto, el presidente considera que la reglamentación actual está en mejores condiciones que hace unos años y que ésta ha evolucionado de forma favorable aunque posteriormente no se haga un trabajo de evaluación y de prospectiva sobre el impacto de la industria en el territorio “*Vamos a seguir reaccionando tarde siempre, una década más tarde*”. Con respecto a hace 50 años los trabajadores están más protegidos, por lo contrario los ciudadanos no están suficientemente informados “*No hay una transparencia en la información, ni una aceptación social y cultural del riesgo aunque se diga que la población lo acepta (...) los industriales utilizan este argumento, diciendo que hay una cultura del riesgo en la cuenca de Lacq ya que la población es favorable, afirmando que la ausencia de intervención es sinónimo de opinión favorable*”. Cuando esta población esté bien informada y tome conciencia del riesgo, se podrá desarrollar una presión ciudadana en materia de riesgos industriales pero previamente hace falta un buen trabajo de información y sensibilización que la SEPANSO propone hacer a través de los medios de comunicación, mediante publicidad en los buzones o bien gracias a los voluntarios de la Asociación, ahora bien “*Informar no quiere decir que la gente acepte la información..., al menos, no podrán decir que ellos no conocen o no saben...*”, matiza el Sr. Maurourat. La dificultad está en que la sociedad tome conciencia de los riesgos no palpables como lo son los tecnológicos, es decir, si el agua que está contaminada tiene un color diferente y lo percibimos, lo mismo ocurre con los olores..., pero es difícil tener respeto o miedo de aquello que no percibimos por los sentidos. Añade que los puntos fuertes de la reglamentación son el dispositivo PPRT y las instancias puestas en marcha para el seguimiento de las industrias pero, según el Sr. Maurourat, queda mucho por hacer en lo que respecta a la comunicación entre industrias. Él constata que las empresas llevan a cabo sus actividades sin conocer lo que la instalación vecina produce como desecho, por lo que además desconocen los riesgos que pueden ocasionar individualmente y conjuntamente, haciendo referencia al “efecto dominó” (ver Nota de pie de página 5).

Como Asociación ha participado en la elaboración del PPRT mediante la información y consulta pública y después en su aplicación ha estado presente en las instancias de concertación donde ha tenido el derecho de expresarse libremente y el derecho de voto, donde se ha encontrado con otras estructuras asociativas, con la Administración y con los industriales. Entre estas instancias están: “les trois pays”, la comisión departamental de riesgos sanitarios y tecnológicos o CODERST, el CLIS y en el CLIC. Para la SEPANSO el CLIC es un lugar de expresión pero donde se palpa la “presión” que ejercen el Estado y los lobbies industriales *“Las opiniones de la SEPANSO son escuchadas educadamente pero tengo la impresión de que no son tenidas en cuenta (...) El punto positivo que destaco del CLIC es que tenemos voz y no pueden ignorarnos, el punto negativo que el CLIC está creado para decir: tenemos una estructura de concertación con la sociedad civil”*. Los habitantes como actores no están presentes en la concertación ya que están representados por los electos, los electos son la emanación del pueblo siendo los representantes de los ciudadanos, y por las estructuras asociativas que acogen a todo aquel interesado en participar. La población conoce las acciones de la SEPANSO gracias a los medios de comunicación y a la prensa local, *Sud-Ouest* y *La République des Pyrénées*, es por ellos que la población decide acudir a la Asociación cuando tienen problemas de contaminación aunque estas visitas tienen un carácter muy puntual *“Si la población no viene a vernos, hace falta que nosotros vayamos a buscarlos”*, ríe el presidente. En las instancias mencionadas como en las reuniones de concertación, la SEPANSO tiene contacto indirecto con los alcaldes y las industrias, también con los primeros han fijado formalmente citas mediante el intercambio de correos electrónicos.

De ambas se puede concluir que la representación de los habitantes por medio de las asociaciones es muy débil y que la población se expresa poco a través de asociaciones. A esto hay que añadir el escaso número de asociaciones ligadas con la temática de los riesgos. Se ha verificado que las asociaciones entrevistadas están ausentes en las informaciones públicas y consultas del PPRT, información y consulta pública del PPRT de Mourenx e información y consulta pública del PPRT de Lacq-Mont, documentos analizados para este estudio, con la sola participación del alcalde de Os-Marsillon y vecinos de forma individual.

3.3. Los actores de protección: los bomberos SDIS64

Los bomberos se instalaron en la cuenca de Lacq al final de la década de los 50 del siglo XX, desde entonces y hasta 2011 el centro de bomberos ha estado situado en Artix el cual contaba con la brigada de Paris compuesta de 50 bomberos que dejaron de estar presentes debido a que el riesgo ha disminuido de intensidad con el cese en el año 2008-2009 de la explotación del

yacimiento de gas. Desde 2011 el centro se sitúa en Mourenx y ha pasado a denominarse Mourenx-Artix, el cual cuenta con 29 bomberos profesionales (RCH2¹⁴ como mínimo) y 32 voluntarios (el 75% deben ser RCH2) de diversa índole profesional: artesanos, enfermeros, personas que trabajan en la industria química en la cuenca de Lacq, agentes de seguridad, bomberos privados en SOBEGI-Lacq y habitantes de los municipios. El área de intervención es muy extensa, los límites del sector en ocasiones están a 15 minutos en vehículo de incendios o ambulancia, agrupando un total de 29 municipios. El 75% de las asistencias son a población en ambulancia mientras que los incendios representan tan solo un 7% del total. Con respecto a la parte química (riesgo químico y riesgo radiológico) el número de intervenciones se ha doblado con la transferencia de la gestión del riesgo de los bomberos de Paris al Servicio Departamental de Incendios y Emergencias de Pyrénées Atlantiques o SDIS64, centro de bomberos que actualmente cubre un sector importante: todo el departamento de Pyrénées-Atlantiques, una parte de la Landas, de Gers, de Hautes-Pyrénées y una parte española hasta San Sebastián y Huesca, Zaragoza es la parte química más cercana a Francia, de tal manera que hay un acuerdos transfronterizos con España. Las otras dos grandes unidades próximas son las de Toulouse y Burdeos. En todo el departamento de Pyrénées-Atlantiques hay un esquema departamental de análisis y de cobertura de los riesgos o SDACR, ya que es una zona caracterizada por la presencia de riesgos marítimos (Anglet), riesgos de montaña (Oloron), riesgos sísmicos (Pau) y riesgos químicos, radiológicos y tecnológicos (Mourenx) con 18 POI umbral alto - SEVESO umbral alto de los cuales 17 son en el sector de trabajo. Los servicios que realizan en Mourenx se dividen en dos: por un lado, la parte operacional de una intervención y por otro la parte del POI y del PPI, ya que las industrias deben hacer al menos un ejercicio, incluso dos en función de sus características, al año por lo que se solicita a los bomberos la activación de un ejercicio. A nivel operacional realizan muchas intervenciones en las carreteras y en los polos químicos de Lacq pero también en Hendaya, en Anglet-Bayona, en las Landas y en Oloron con las empresas químicas de Messier y PPC, aunque 2/3 de las intervenciones son a personas que sufren accidentes. Los dos principales incidentes industriales atendidos son los descarrilamientos de trenes en Artix y en Orthez con productos inflamables y la contaminación del Prestige en España

El bombero entrevistado, como actor de protección activa, percibe la actual reglamentación en materia de riesgos industriales más exigente debido al aumento del riesgo por la evolución de la química clásica a la química fina, aspecto que queda reflejado en los perímetros “*Con el paso de SEVESO II a SEVESO III el perímetro se ha doblado, lo cual supone un inconveniente para los alcaldes debido a que si las zonas donde los perímetros aumentan, los terrenos construibles están cada vez más alejados*”.

¹⁴ “Risque Chimique Niveau 1 hace su intervención y gestiona el material pero no se lleva la escafandra de intervención. Risque Chimique Niveau 2 es apto para llevar la escafandra y hacer la intervención. Risque Chimique Niveau 3, jefe de unidad, es quien activa y gestiona la intervención” (Entrevista Bomberos)

Por otro lado, los bomberos también perciben que hay un aumento de la seguridad en las empresas paralelo a las exigencias reglamentarias así como de la seguridad de sus trabajadores y de las personas del entorno, por lo que se puede afirmar que la reglamentación está bien fijada “*Sabemos que el riesgo 0 no existe pero ahora los sistemas de alarmas y de seguridad son tales que si hay un accidente se va a detectar rápido lo cual va a permitir actuar más rápido que antes donde la detección de los problemas estaba menos evolucionada*”.

Los bomberos no han participado ni en la elaboración del PPRT ni en la elaboración del PCS y tampoco han estado asociados a las reuniones del CLIC, a esto el entrevistado añade “*Los bomberos somos un servicio que está ahí, para echar una mano (...) Si un día hubiera un accidente en Lacq, estaríamos allí para que eso se desarrollara de la mejor forma posible y con los menores daños posibles*”. Aunque no han participado en la elaboración del PCS, han podido probar los PCS de Orthez, repitiendo el descarrilamiento ocurrido en este municipio y aplicándolo ‘*En aquel momento, cuando se produjo el descarrilamiento, no había PCS. Se hicieron pruebas durante un día y esto permitió ver si el plan era correcto o no, fue perfecto al 90%*’.

Con respecto al tema de la población, comenta que ésta conoce bien el riesgo e incluso hay un buen conocimiento por parte de los nuevos habitantes los cuales son invitados a los Ayuntamientos durante una jornada para darles a conocer mediante una presentación la cuenca y sus riesgos asociados. Se les habla de las sirenas (POI y PPI), sobre lo que deben hacer en caso de incidente y también pueden visitar industrias, a ello se suman los folletos informativos que se reparten entre los vecinos. Los colegios también están bien formados. Por lo que el conjunto de la sociedad conocen el riesgo, los habitantes están bien informados y avisados, de tal manera que no hay inquietud “*Conocen el riesgo industrial pero creo que no saben sobre el PPRT. Creo que tampoco están bien informados de las reuniones públicas existentes ni de la información y consulta pública de los PPRT*”.

El servicio de bomberos está en contacto con los alcaldes tanto si hay una activación de alerta en una empresa, un accidente particular..., como por los riesgos naturales y los avisos de viento, de tormenta, de lluvia fuerte..., por lo que hay una red de relaciones muy buena e interesante. También hay contacto con la SOBEGI-Lacq debido a la cooperación establecida entre la SDIS64 y esta empresa en julio-septiembre de 2013 con una duración de 10 años, tanto a nivel operacional como a nivel de formación. Con respecto a este tema, el entrevistado apunta que “*Las medidas de seguridad existentes son suficientes. A nivel operacional se tienen los materiales punta, incluso SOBEGI-Lacq tiene el doble de lo que solicita la legislación (...) Además, los bomberos voluntarios están formados por nosotros pero también por las empresas así que ellos conocen los dos mundos, si hubiera una intervención, esto es una ventaja*”. Esta opción da la posibilidad de trabajar en común, cooperar y enriquecerse en materia preventiva.

Conclusiones

Los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los actores de la cuenca de Lacq, pese a que la muestra no es amplia si es representativa del conjunto de actores, nos indican una evolución de la reglamentación en materia de gestión del riesgo tecnológico con un aumento tanto en la cantidad como en la calidad de la reglamentación, la cual actualmente se presenta como más exigente e insistente en la fase de la información pública como elemento esencial, es por ello que la gran parte de los documentos técnicos y reglamentarios (el DDRM, el PPI, el DICRIM, el PCS), creados por los servicios descentralizados del Estado francés y las autoridades locales, pueden ser consultados en la Prefectura, en los ayuntamientos o en Internet por cualquier persona que esté interesada y/o requiera de sus contenidos. Con respecto a la consulta, matizar que se podría apuntar a que hay una carencia de interés por parte de la sociedad civil hacia la consulta de dicha documentación, en parte debido a la complejidad de los documentos que incluyen contenidos técnicos de difícil comprensión para el ciudadano de a pie. Este factor puede ser el desencadenante de esta ausencia consultiva, la cual va a generar una posterior ausencia del principio de participación, principio que forma parte de la buena gobernanza. Observación y opinión fundamentada en la débil participación de la población en los procesos de información y consulta de los PPRT de Lacq-Mont y Mourenx.

Por lo que respecta a los PPRT de Mourenx y de Lacq, estos están sujetos al proceso de información y consulta pública (*enquête publique*), instancia que permite la intervención organizada de la sociedad y el intercambio de sinergias con el resto de actores, es decir, es una instancia que podría llegar a generar una democracia local y de proximidad. Previamente a este proceso también se organizan reuniones públicas para informar a la población, la cual además puede participar en los procesos de concertación mediante los dispositivos del CLIC. Instancias y procesos participativos valorados por los actores entrevistados por la posibilidad que ofrecen de expresión y de creación de diálogo. Sin embargo, con este estudio, se ha podido constatar que en la cuenca de Lacq la participación de la población en el proceso de información y consulta pública es muy débil, pese a que el conjunto de la población está invitada a informarse y a participar. Por lo tanto, se puede afirmar que hay una participación más activa de los actores institucionales y políticos con intervenciones frente a una débil participación de la sociedad civil tanto individual como colectiva, intervenciones que podrían modelar la toma de decisión final.

La participación de la sociedad civil organizada en la cuenca de Lacq está representada por las acciones colectivas de la SEPANSO y de la Asociación CJE, asociaciones que en los informes resultantes del proceso de la información y consulta pública no aparecen presentes, a pesar de que el presidente de la SEPANSO en la entrevista realizada afirme participar en esta instancia.

Con respecto a los actores políticos entrevistados, los alcaldes de los municipios de Bésingrand, Lagor y Noguères opinan que la población está bien informada a pesar de su escasa participación. Reconocen la débil presencia de la población en las instancias de las reuniones públicas y en el proceso de la información y consulta pública argumentando que la población tiene previamente unos conocimientos adquiridos, informándose en otros espacios donde reciben información. Es cierto que gran parte de la población que vive en la cuenca de Lacq tiene relación directa o indirecta con las industrias, contexto laboral en el que puede ser informada de los riesgos potenciales existentes. A pesar de que la población trabaje en las industrias, de que allí obtenga información en materia de riesgos industriales y de que participe indirectamente, estas personas de la cuenca de Lacq no son directamente actores activos (entrevista alcalde de Lagor). Por otro lado las familias cuentan con la información que se difunde en los centros escolares, en los cuales se desarrollan simulacros y ejercicios con regularidad. Además de por estos motivos, la casi inexistente presencia de la población en la gestión de los riesgos también podría explicarse por un desconocimiento de los planes (PPRT) y de las instancias y procesos que conllevan, debido a la falta de una adecuada difusión de los procedimientos participativos. A esto hay que sumar que los plazos de intervención de un mes pueden ser reducidos lo que da lugar a que, en la mayoría de los casos, estos procedimientos pasen desapercibidos para la mayor parte de la población. Por lo tanto, hay un desajuste en la situación percibida por los actores y la situación real en los mecanismos de participación constatados.

Considero que a la débil presencia de población mencionada, hay que sumarle el débil compromiso de la población ante el tema de los riesgos industriales potenciales. Se puede afirmar, gracias a las entrevistas realizadas, que este problema es de base, es decir, desde la década de los 50 del s. XX se ha generado una cultura del riesgo donde se asume que la industria y sus riesgos potenciales son un elemento más que forma parte de la vida de los habitantes de este espacio, habitantes acostumbrados a simulacros y a ejercicios de prevención de riesgos que han perdido, en parte, el interés y la sensibilidad hacia esta temática tan delicada. Idea que queda demostrada con la baja asistencia y participación registrada en los procesos de información y consulta pública ya tratados y que queda reforzada con las entrevistas que A. Lambert ha realizado a la población para su investigación, entrevistados que además de una cultura de riesgo han generado una cultura de la seguridad. Por ello se proponen, por parte de la CCLO y de los alcaldes de los municipios entrevistados, acciones de resensibilización y de actualización en la comunicación de la información. Con respecto a la prevención e información de la población habría que dar un paso más, habría que evolucionar en el sentido de las nuevas tecnologías las cuales dan la oportunidad de llevar a cabo una coordinación plena entre actores en situaciones de riesgo, debido a la interconexión así como a la gestión compartida que ofrecen, ya que pueden generar

una red de conocimiento recíproca, eficaz e instantánea, idea innovadora comentada por el alcalde de Lagor como aportación de mejora a la reglamentación actual en materia de prevención de riesgos tecnológicos. Actualmente, con el auge de las nuevas tecnologías de la información, este tipo de “gobernanza digital” sería una buena opción de futuro para la cuenca de Lacq.

Considero que a la falta de información comentada, hay que sumarle la falta de formación de la población en materia de cultura participativa. Es por ello que habría que generar un amplio proceso de pedagogía ciudadana y fortalecer la intervención ciudadana en los asuntos públicos de temática industrial, educando a la sociedad en términos de participación ciudadana como eje esencial de construcción y gestión colectiva del territorio. Además de incidir en la sociedad civil, habría que concienciar a los actores institucionales y políticos de que, por un lado la participación no es solo un proceso de información ciudadana y por otro lado, que el proceso de información y consulta pública tiene que entenderse como una instancia de participación de carácter consultivo conformada por representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil que permitan promover una amplia deliberación ciudadana y un lugar de encuentro donde expresen sugerencias y opiniones. Es decir, fomentar una concepción democrática del espacio público, lo que no siempre sucede en las intenciones de técnicos y políticos (Souto Gonzalez, 2006). Idea que resume Castel Gayán: El fortalecimiento de la cultura política participativa va a exigir una formación en valores democráticos y una interiorización de este proceso en los tres actores principales de los que depende el existo final: actores políticos, técnicos y ciudadanía.

Como se ha podido percibir, los mecanismos de participación presentan resultados débiles. La participación de la población se limita a la búsqueda de explicaciones mediante la formulación de preguntas y a la presentación de alegaciones que afectan el interés exclusivo de un alcalde o de particulares específicos y que no llegan posteriormente a un debate. La forma más común de participación pública se reduce a la consulta en la fase de diseño de las actuaciones y no se llegan a fases de selección de alternativas, de ejecución y de evaluación.

Estamos frente a una elaboración del PPRT formal, resultado del trabajo conjunto de los alcaldes (opiniones respaldas por la CCLO) con el Estado y las industrias, y a su vez, ante un proceso de participación también formal que no permite una participación verdadera; es imposible desarrollar una actuación de participación ciudadana con el actual sistema de gestión del territorio, pues éste se ha convertido en una mercancía regulada por sistemas de poder financiero y político (Souto Gonzalez, 2006), opinión que también comparte la presidenta de CJE que expresa que la gobernanza está sometida a los intereses de la clase dirigente o a la de los poderes económicos que supeditan al propio Estado. No puede hablarse entonces de democracia plena, en sentido estricto. Es por ello que habría que fomentar el desarrollo de órganos de participación

ciudadana activa y mecanismos de garantía democrática en los procesos de gestión del territorio para no quedarse en un resultado de respuestas técnicas a dichas preguntas y alegaciones. Participar es influir en la decisión (Castel Gayán, 2009).

Como ya se ha expresado, nuevos y diferentes métodos deben ser introducidos para movilizar a ciudadanos y generar, así, una participación más amplia y más real. Debe realizarse una distinción entre la participación de grupos organizados y la de aquellos otros sectores o ciudadanos no organizados y con dificultades de acceso, sino el objetivo de la participación corre el riesgo de quedar reducido a una mera formalidad (Romero, J., Farinós, J., 2011). Quizá para alcanzar una gobernanza plena, habría en sustituir los mecanismos formales de arriba hacia abajo por procesos no formales promovidos desde la ciudadanía de abajo hacia arriba. También se pueden promover la combinación de ambos ya que es fundamental el liderazgo político desde arriba para generar los procesos y la población desde abajo la cual debe crear y promover espacios para la participación, especialmente en la escala local. Por ello, hay que generar una nueva dimensión que permita a la ciudadanía tener una mayor incidencia en la toma de decisiones, de tal manera que la ciudadanía perciba que su participación no es en vano y que realmente influye en la decisión final.

Para alcanzar estos objetivos hay que mejorar los mecanismos existentes, adecuar y abrir la organización administrativa a nuevos cauces participativos que permitan una verdadera implicación ciudadana y potenciar la transversalidad y la coordinación haciendo cómplices a todos los actores públicos (Castel Gayán, 2009).

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS UTILIZADOS

Obras generales

BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico.* Prensas Universitarias de Zaragoza – Colección textos docente. Zaragoza. 280 pp.

Artículos científicos

ANTOINE J-M (dir.). (2008): *Les mots des risques naturels.* Presse Universitaire du Mirail, Toulouse, 120p.

BOIRA MAIQUES, J.V. (2003): *La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?* Colección Mediterráneo Económico, N°3. Ed. Caja Rural Intermediterránea. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, España.

CASELLAS, A. (2007): *Gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico: adaptaciones locales a las estrategias globales.* Scripta Nova, revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XI, núm 243, 10 de julio de 2007.

CASTEL GAYÁN, S. (2009): *La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el estado autonómico.*

DELGADO PÉREZ, G. (2007). *La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior.* Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (12).

DUQUE FRANCO, I. (2010): *Técnicos, ciudadanos y agendas privadas en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá.* Scripta Nova, revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XIV, núm 331 (42).

MANERO MIGUEL, F. (2010): *La participación ciudadana en la Ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones.* Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 47-71.

POINSOT, Y. (1996): *L'évolution géographique récente du bassin de Lacq: redéploiement industriel et facteurs environnementaux.* Revue géographique de Lyon, Vol. 71 n°1. Risques et pollutions industriels et urbains. pp. 55-64.

POINSOT, Y. (1999): *Du rôle des relations de voisinage dans l'organisation géographique: l'exemple du bassin industriel de Lacq.* In: Espace géographique. Tome 28 n°3, 1999. pp. 225-240.

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (2006): *Participación ciudadana y ordenación del territorio.* Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XI, n° 677.

FARINÓS DASI, J. (2008): *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible : estado de la cuestión y agenda*. Bolentín de la AGE nº46, pp. 11-32.

FARINÓS DASI, J., ROMERO GONZÁLEZ, J. (2006): *La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos*. Departamento de Geografía, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia. Boletín de la A.G.E. N.º 46 - 2008, pp. 5-9.

ROMERO, J., FARINÓS, J. (2011): *Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*. Departamento de Geografía e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 56 - 2011, pp. 295-319

Documentos técnicos

ARRÊTÉ, PRECRIVANT L'OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE PUBLIQUE en vue de l'élaboration du PPRT des plates-formes de Lacq-Mont. LE PREFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES.

Plan de Prévention des Risques Technologiques des plates-formes de LACQ – MONT. Communes D'ABIDOS, LACQ, LAGOR, MONT et OS-MARSILLON (64): Dossier d'enquête publique – Règlement

Plan de Prévention des Risques Technologiques des plates-formes de LACQ – MONT. Communes D'ABIDOS, LACQ, LAGOR, MONT et OS-MARSILLON (64): Dossier d'enquête publique - Note de présentation de l'Enquête Publique. Novembre 2013.

Plan de Prévention des Risques Technologiques des plates-formes de LACQ – MONT. Communes D'ABIDOS, LACQ, LAGOR, MONT et OS-MARSILLON (64): Dossier d'enquête publique - Bilan de concertation. Octobre de 2013.

Plan de Prévention des Risques Technologiques des plates-formes de LACQ – MONT. Communes D'ABIDOS, LACQ, LAGOR, MONT et OS-MARSILLON (64): Enquête Publique - Rapport du commissaire-enquêteur.

Plan de Prévention des Risques Technologiques des plates-formes de SOBEGI ET ARYSTA. Communes de MOURENX, NOGUERES, OS-MARSILLON et PARDIES (64): Enquête Publique - Rapport du commissaire-enquêteur.

Le plan de prévention des risques technologiques : Guide méthodologique. Documento pdf 160p. Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Guide Plan communal de sauvegarde. Documento pdf 176p. Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire :

Trabajos universitarios

AROIX, O., DUALDE, L., GENDRE, M., MALIDIN, C.: *La gouvernance des Risques sur le Bassin de Lacq.* Master 2 GAS spécialité DAST, Université de Pau et des Pays de l'Adour. Année 2013-2014.

ARTANO GARMENDIA, C., CARDIN, L., LABARTHE, L., RICHOU, E.: *La perception du risque industriel sur le Bassin de Lacq.* Master 2 GAS spécialité DAST, Université de Pau et des Pays de l'Adour. Année 2013-2014.

BOUCHER, G. (2005) : *Les risques industriels sur le bassin de Lacq : une gestion négociée du risque.* Maîtrise de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour : Département de géographie.

LAFOURCADE, V., PHAM, V., POMMIER, M.: *L'évolution du rapport aux risques sur le Bassin de Lacq.* Master 2 GAS spécialité DAST, Université de Pau et des Pays de l'Adour. Année 2013-2014.

LAKHAL, M., SERENA, L., SOUMAILLE, A.: *Les transformations paysagères du Bassin de Lacq.* Master 2 GAS spécialité DAST, Université de Pau et des Pays de l'Adour. Année 2013-2014.

LAMBERT, A. : La perception du risque industriel par les riverains, dans le bassin de Lacq. Travail d'étude et de recherche. Master 1 GAS spécialité DAST, Université de Pau et des Pays de l'Adour. Année 2013-2014.

Enlaces páginas Web

- Aleas.tv, prevenir les risques majeurs, página consultada el 2 de abril de 2014
http://aleas.terre.tv/fr/2089_presentation-de-la-demarche-et-des-enjeux-lies-aux-pprt-plans-de-prevention-des-risques-technologiques
- Arysta LifeScience, página consultada el 21 de abril de 2014
<http://www.arystalifescience.com/eng-us/index.html>
- Association Coteaux de Jurançon Environnement, consultada el 10 de abril de 2014
<http://coteaux.de.jurancon.environnement.over-blog.com/categorie-11630461.html>
- Assotiation LACQ PLUS – L'esprit de réseau, página consultada el 2 de abril de 2014 :
<http://lacqplus.asso.fr/Index.asp>
- Chemparc, página consultada el 1 de mayo de 2014
<http://www.chemparc.com/2006/wce/entreprises.asp>
- Communauté de Communes Lacq-Orthez, página consultada el 2 de Abril de 2014 :
<http://www.cc-lacqorthez.fr/>
- DRIRE Aquitaine, página consultada el 15 de abril de 2014
<http://www.risques.aquitaine.gouv.fr>

- Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), descarga de capas y ortofotos, página consultada el 15 de junio de 2014 <http://professionnels.ign.fr/>
- Inspection des installations classées, página consultada el 15 de abril de 2014 <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/-Site-national-PPRT-.html>
- Mairie de Lagor, consultada el 2 de mayo de 2014 <http://mairielagor.free.fr/index.htm>
- MEAC, página consultada el 21 de abril de 2014 <http://www.meac.fr/BibliFrontOffice/default.aspx?idnode=120>
- Portail de la prévention des Risques Majeurs, página consultada el 2 de abril de 2014 <http://www.risquesmajeurs.fr/le-risque-industriel>
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, página consultada el 9 de abril de 2014 <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr>
- Prévention des risques aquitaine, página consultada el 9 de abril de 2014 <http://www.risques.aquitaine.gouv.fr/les-pprt/>
- Retour d'expérience de sur accidents technologiques, página consultada el 3 de junio de 2014 <http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/accident/21329/>
- SEPANSO 64, consultada el 10 de abril de 2014 <http://www.sepansobearn.org/>
- Synthèse de la législation de l'UE – SEVESO, página consultada el 15 de abril de 2014 http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/l21215_es.htm
- Ville de Mourenx, página consultada el 2 de mayo de 2014 <http://www.mourenx.fr>
- YARA, página consultada el 21 de abril de 2014 <http://www.yara.fr/>

Artículos de prensa / Revues de presse

Periódico : LA RÉPUBLIQUE DES PYRÉNÉES

- “Pollution de l'air: la Sepanso cible encore Lacq”

Publié le 18/03/2014 à 06h00. Mise à jour 18/03/2014 à 09h21.

<http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2014/03/18/air-la-sepanso-cible-encore-lacq,1185048.php>

- “Nouveau seuil de pollution aux particules fines sur Pau et sa région”

Publié le 16/03/2014 à 12h18

<http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2014/03/16/nouveau-seuil-de-pollution-aux-particules-fines-sur-pau-et-sa-region,1184681.php>

- “Bassin de Lacq : enfin commencée, la dépollution de Celanese va durer dix mois”

Publié le 19/02/2014 à 06h00. Mise à jour: 19/02/2014 à 08h21

<http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2014/02/19/,1180186.php>

- “Bassin de Lacq: pic de pollution au dioxyde de soufre”

Publié le 31/12/2013 à 17h26. Mise à jour : 31/12/2013 à 18h21

<http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2013/12/31/bassin-de-lacq-pic-de-pollution-au-dioxyde-de-souffre,1172223.php>

- “L'association Coteaux de Jurançon veut préserver son environnement”.

Publié le 15/06/2011 à 04h00. Mise à jour : 15/06/2011 à 09h15

<http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2011/06/15/l-association-coteaux-de-jurancon-veut-preserver-son-environnement,198866.php>

- “Les pompiers de Paris quittent Artix”.

Publié le 23/06/2011 à 04h00. Mise à jour : 23/06/2011 à 08h10

<http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2011/06/23/pompiers-de-paris-l-adieu-a-artix,200249.php>

Periódico : SUD OUEST

- “Bassin de Lacq: la Sepanso attend des garanties”

Publié le 19/03/2014 à 06h00, modifié le 19/03/2014 à 09h03

<http://www.sudouest.fr/2014/03/19/la-sepanso-attend-des-garanties-1495994-4191.php>

Periódico : El País

- “17 muertos en un accidente en una fábrica búlgara de productos químicos. Explosión en un depósito de la Sandoz en Basilea”.

Publicado el 2 de noviembre de 1986

http://elpais.com/diario/1986/11/02/internacional/531270008_850215.html

Revista : Artículo de SUD-OUEST Nature

DUFFAU, S., RODES, M., SOUBLES, C., THOBY, B. (SEPANSO, Pyrénées atlantiques) : *Le complexe chimique de Lacq : les mots du silence.* SUD-OUEST Nature. Revue trimestrielle de la SEPANSO, n° 161, invierno de 2013 : Gaz de Lacq : L'envers du décor.