

«Análisis comparado de Modos de Gestión y Ordenación Urbanística de Áreas Industriales»

El presente artículo pretende presentar algunas de las pautas seguidas en el área de la gestión y ordenación urbanística de espacios industriales, tomando para ello como marcos de referencia a la CAPV, Región Metropolitana de Madrid y algunos países de la CEE. El primer apartado transmite unas ideas previas que condicionan y orientan el tema que nos ocupa. En el segundo se abordan experiencias concretas en el territorio de la CAPV, como puedan ser el Programa Industrialdeak, Programa Elkartegiak y Parque Tecnológico que ilustran el enfoque que se le está dando en la actualidad a la gestión y ordenación de los espacios industriales que abarcan. Para la Región Metropolitana de Madrid más que presentar experiencias se realiza un diagnóstico de sus actuaciones y se recogen las propuestas presentadas por la Consejería de Política Territorial. A continuación se describe la normativa vigente y aplicaciones que siguen algunos países como Francia, Reino Unido, República Federal Alemana e Italia. El cierre del artículo lo configuran algunas conclusiones derivadas del tratamiento del tema.

Industriguneen gestio eta antolamendu urbanistikoaren arloan jarraitutako ereduak batzuk aurkeztu nahi lizateke artikuluan honetan horretarako erreferentzi marko bezala EHKA, Madrideko Erregio Metropolitarrak eta EEEko herrialde batzuk hartuz. Lehen atalak, autua den gaia baldintzatu eta bideratzen duten alde aurretiko ideia batzuk azaltzen dira, hala nola, Industrialdeak Programa, Elkartegiak Programa eta Parke Teknologikoa, hau da, programa horiek besarkatzen dituzten industriguneen gestio eta antolamenduari gaur egun ematen ari zaion enfokea azaltzen dutenak Madrideko Erregio Metropolitarraren kasuan, esperientziak aurkeztu baino gehiago, bere iharduketen diagnostiko bat egin eta Lurralde-Politikako Kontseilaritzak aurkeztutako proposamenak jasotzen dira. Jarraian, indarrean dagoen araudia eta Frantzia, Erresuma Batua, Alemaniako Errepublikak eta Italia bezalako herrialde batzuek jarraitzen dituzten aplikazioak deskribitzen dira. Eta, artikulua ixteko, gaiaren tratamendutik eratorritako konklusio batzuk jaulkitzen.

This article attempts to present some of the controls followed in the management and urban organisation of industrial spaces, taking the Autonomous Community of the Basque Country, the Metropolitan Area of Madrid and some countries of the E.E.C. as its point of reference. The first section expounds some initial ideas which condition and orientate the subject dealt with here. In the second, specific experiences in the territory of the Autonomous Community of the Basque Country are considered, such as the Industrialdeak Programme the Elkartegiak Programme and the Technological Park which illustrate the approach which is being given at present to the management and organisation of the industrial areas covered. For the Metropolitan Area of Madrid, more than presenting experiences, a diagnosis is made of its activities and include the proposals presented by the Department for Territorial Policy. Afterwards, a description is made of the regulations in force and the applications followed by some countries such as France, the United Kingdom, the German Federal Republic and Italy. Finally, some conclusions deriving from the treatment of the subject are offered.

- 1. Ideas previas**
 - 2. Elementos favorables y problemáticos en la gestión y ordenación del espacio industrial actual**
 - 3. Algunas conclusiones**
- Bibliografía**

Palabras clave: Ordenación del espacio industrial.
Nº de clasificación JEL: R3, R32, R52, R58.

1. IDEAS PREVIAS

Discutir sobre el porvenir del proceso industrializador o reindustrialización de la CAPV, implica reflexionar sobre su estructura territorial y, además, sobre el lugar que al País Vasco le corresponde en la nueva división internacional del trabajo, en un contexto dominado por el mayor grado de competencia y caracterizado por la integración de los espacios económicos.

Existe la convicción de que el desarrollo económico de una región está condicionado no sólo por su dinámica interna, sino por su vinculación y conexión con aquellos mercados con los que establece y mantiene los diversos flujos económicos (1). Y en la tarea de mantener y, si acaso, promocionar su propio status no podemos olvidar las

condiciones de accesibilidad y el grado de centralidad que esa región disponga.

Bajo este prisma y corriente de opinión que compartimos, es preciso que la CAPV no pierda las oportunidades que ofrece la actual revolución industrial y tecnológica. Y de igual manera, intente preservar la centralidad que tienen ciertas áreas y recupere la de aquellas, que por diferentes motivos, la hayan perdido.

Para ello es importante y se hace necesario incidir en aquellos factores negativos como la congestión urbana, la degradación medio ambiental, la escasez y el precio de solares y los problemas de accesibilidad, significados elementos disuorios para la localización de nuevas actividades, base de la revitalización y reconstrucción de la estructura económica y especialmente industrial.

Hoy en día, las actividades económicas se reorientan a lo largo de los ejes que unen grandes núcleos metropolitanos, porque éstos se configuran como lugar

(1) JUAN LUIS LLORENS. «El País Vasco y los Ejes de Desarrollo en Europa». Revista Ekonomiaz nº 7-8.

privilegiado para la comunicación, capaces de aprovechar las economías provenientes de la aglomeración por la presencia de Centros Tecnológicos, Universidades, etc.

Aunque, durante las últimas décadas de los 70 y los 80 se ha verificado en todos los países desarrollados un notable declive de muchas áreas metropolitanas, que habían tenido hasta entonces una predominante y antigua vocación industrial. El proceso se ha producido, para cada caso, con diferente intensidad y velocidad debido a la diversidad que la naturaleza histórica, geográfica, social, tecnológica y financiera les confiere a los espacios. Pero en definitiva, con carácter general y comparativamente, se ha originado un aumento relativo de los costes de producción en las actividades industriales y de transformación de las grandes áreas urbanas respecto a otras áreas.

Por otro lado, el hombre al enfrentarse al entorno del mundo del trabajo y desarrollo de la actividad económica ha creado determinados ambientes. Una creación del hombre ha sido la fábrica, la factoría a un nivel micro, y como resultado de una mayor agregación el polígono o área, en donde un conjunto de fábricas o factorías realizan su actividad, lugar sometido en el presente a sustanciales modificaciones.

Porque recientemente, hemos vivido la etapa de las reconversiones industriales, posiblemente no del todo terminadas en la CAPV, se introducen modificaciones en las formas e ideas que habían dominado el desarrollo de las actividades industriales hasta ahora. Incluso en las relaciones establecidas entre y dentro de las propias actividades industriales.

El espacio físico y la utilización del territorio con fines ordenadores cobran una nueva vigencia. Tanto es así, que resulta mucho más evidente que la planificación económica condiciona y enmarca las políticas sectoriales que requieren para su ejercicio un concreto asentamiento físico sobre un territorio determinado. Ello introduce la necesidad de poner en conexión la ordenación territorial y urbanística con la ordenación y planificación económica.

Así, dentro del marco global al que nos estamos refiriendo en este artículo en el

campo de la gestión y ordenación urbanística de áreas industriales, vemos necesario que por encima de las concretas coyunturas económicas, la ordenación del uso del territorio debe establecerse con visión amplia, en el más largo plazo posible. Aunque, eso sí, instrumentando para ello, políticas concretas y adecuadas en cada momento, de modo que se valore también su coste de oportunidad. Sirva de ejemplo, el ejercicio de vigilancia y planificación que necesita establecerse sobre el Planeamiento Urbanístico, dado el grado de responsabilidad con el que incurre esta variable sobre el nivel vigente en los valores adquiridos por el suelo, y el costo en el que incurre, por lo tanto, su no puesto en práctica.

Además, hay que tener presente que del diálogo y la cooperación efectiva entre los Ayuntamientos y las Instituciones o Consejerías afectadas e interesadas, el resultado puede ser una buena actuación, consensuada hasta donde sea posible, para llevar a buen término la ordenación del uso del territorio de la C.A.P.V. De este modo, se contemplan las actuales Directrices Integrales para la C.A.P.V. que está elaborando la Dirección de Ordenación del Territorio del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, y la Directriz Integral del Bajo Nervión producto de un Convenio de colaboración entre los Departamentos de Urbanismo del Gobierno Vasco y Diputación de Bizkaia. Así como el Proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Y en tal sentido, no deben faltar consejos para las Autoridades municipales de las diferentes áreas (mancomunidades, etc.), en base al cambio de actitud, que se intuye necesario, respecto a las empresas y a la actividad económica en general ubicada en su hinterland.

2. ELEMENTOS FAVORABLES Y PROBLEMÁTICOS EN LA GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL ESPACIO INDUSTRIAL ACTUAL

2.1. Gestión y Ordenación del espacio industrial en la C.A.P.V.

2.1.1. Algunas actuaciones

La CAPV se configura en la actualidad, por su específico proceso evolutivo, como

una más de las Zonas Industriales en Declive existentes.

La dispersión geográfica experimentada por las nuevas inversiones industriales se traduce en un doble fenómeno de rechazo general hacia las zonas de antigua industrialización en favor de las áreas intermedias y periféricas (2). Esto ocasiona, que en el caso concreto de la CAPV, se haya tenido que reaccionar frente a la manifiesta pérdida de capacidad de atracción de inversiones foráneas, con una mayor atención sobre los recursos endógenos. Y de cualquier forma, a falta de inversiones privadas, ha sido la promoción, y en ocasiones, la inversión pública directa quien ha sostenido el crecimiento industrial.

Con este planteamiento se contemplan, por ejemplo, las actuaciones llevadas a cabo en el mercado de los Programas Industrialdeak y Elkartegiak, así como, el proyecto del Parque Tecnológico en el municipio de Zamudio que van a ser el centro de nuestra atención. En estas actuaciones que vamos a comentar la promoción parte de las instituciones públicas, que también asumen responsabilidades en la gestión.

- *El Programa Industrialdeak*, pretende dotar a iniciativas de Pymes industriales de infraestructura (suelo urbanizado y pabellón), a muy buen precio y con un acertado sistema de financiación (arrendamiento con opción de compra transcurridos 9 años). Además, sistematiza el uso de servicios compartidos (copistería, fax, telefonía, sala de reuniones, etc.), que introduce una nueva relación entre las empresas. En principio esta oferta de servicios comunes a las empresas la proporcionan las Sociedades públicas que gestionan cada Industrialdea. (3)

(2) ROBERTO VELASCO Y FRANCISCO ZABALO. «Crisis Económica y Localización Industrial: El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco». Revista *Ekonomiaz* n° 7-8.

(3) Aunque, la apuesta actual es porque los servicios comunes prestados a las empresas se provean por otras empresas que se instalen en los propios polígonos, descargando así de esta función a la Sociedad Industrialdea gestora del polígono.

Además, la proyección efectuada por este Programa contribuye a racionalizar el urbanismo industrial de los municipios. De alguna forma también, rescata la noción de industrialización difusa, tanto por el tamaño de las industrias, como por la dispersión de su asentamiento (4). Aunque, conviene matizar que no todas las empresas instaladas en Industrialdeas son de nueva creación, ya que algunas se trasladan desde antiguas ubicaciones, en las que, posiblemente, planteaban problemas urbanísticos.

En el presente existen 16 Sociedades públicas (véase cuadro n° 1), que gestionan otros tantos Industrialdeas. Se constata que de ellos 12 se ubican en Gipuzkoa, 3 en Bizkaia y 1 en Araba. El impacto territorial que produce este Programa se manifiesta mayoritariamente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, que alberga las tres cuartas partes de las ubicaciones que han generado los distintos proyectos desarrollados.

Y es que la experiencia demuestra, que es muy poco probable que un empresario considere otras alternativas a las de su entorno más inmediato en la acción de invertir. Este aspecto es más perceptible entre los empresarios guipuzcoanos y en general en las Pymes.

También hay que decir apuntando al mayor desarrollo generado en Gipuzkoa, que en Araba desde la Diputación Foral se han promocionado durante un largo período de tiempo polígonos industriales. Por su parte, en Bizkaia se lleva a cabo desde la Diputación Foral el Programa Elkartegiak, que ha podido restar actuaciones al Programa Industrialdeak si bien, entendemos, que ambos Programas son complementarios y no debe dar lugar a exclusiones. Existe, de todos modos, en la gestión económica de los Industrialdeas diferente participación de los socios que componen las Sociedades (SPRI, S.A., DIPUTACIÓN y AYUNTAMIENTO), según estén ubicados en Araba-Bizkaia o en Guipúzcoa. Y en este sentido habría que remarcar el mayor grado de implicación que presentan los Ayuntamientos Gipuzkoanos.

(4) AMAIA GÓMEZ. «Un análisis estructural de la Pyme Industrial en Euskadi» 1987 Multicopiado. Universidad del País Vasco.

Cuadro n.º 1. **Industrialdeak**

	SUPERFICIE TOTAL (m ²)	SUPERFICIE CONSTRUIDA (m ²)	CAPITAL SOCIAL DESEMBOLSADO (*) (millones ptas.)
ONATE			215
Polígono Berezano	24.990	14.614	
Polígono Zubillaga	9.415	4.100	
ARETXABALETA	42.000	18.500**	350
OIARTZUN	12.820	7.874	150
ZARAUTZ	10.000	7.000	140
AZKOITIA	33.317	14.781	240
ELGOIBAR	38.000	11.850	270
LAUDIO	38.350	15.311	265
OKAMIKA ***	59.000	13.500**	384
LASARTE-ORIA	16.715	10.074	320
LEZO	32.304	16.970	400
ABANTO-ZIERBANA	100.000	40.775	320
ORDIZIA	32.000	15.000	420
IRUN	57.217	29.745	300
IGORRE	37.000	12.500	160
ZUMARRAGA	41.602	17.870	280
HERNANI	-	-	200
TOTAL	584.730	250.464**	4.414

(*) El Capital Social con el que cuenta tras las oportunas ampliaciones la Sociedad Industrialdea gestora del Industrialdea respectivo (31 Julio 89).

(**) Queda superficie aún por construir.

(***) —Desde el 26-12-88 participa la SPRI, S.A.
 —Existe aprobada una ampliación de su capital social por importe de 150 millones, que no ha sido desembolsado y por ello no figura.
 —La superficie prevista construir es de 27.000 m².

Fuente: Información facilitada por los Gerentes de los Industrialdeas y elaboración propia.

Cuadro n.º 2. **Elkartegis en funcionamiento**

	SUPERFICIE TOTAL (m ²)	SUPERFICIE CONSTRUIDA (m ²)	ALTURAS MÓDULOS (*) (m)	INVERSIÓN EFECTUADA (mill. ptas.)
BELAKO ELKARTEGIA	15.093	7.662	4,5-9	189
ARANA ELKARTEGIA	2.985	2.985	2,5-4	234
ALONSOTEGUI ELKARTEGIA	8.420	7.800	3-6	283
LARRABETZU ELKARTEGIA	10.116	3.820	6	154
TRAPAGA ELKARTEGIA	24.857	10.368	8-11	427

(*) Recoge las diferentes alternativas de los módulos desde la altura menor a la altura mayor.

Fuente: Azpegitura, S.A.

Cuadro n.º 3. **Elkartegis previstos**

	SUPERFICIE TOTAL (m ²)	SUPERFICIE CONSTRUIDA (m ²)	INVERSIÓN EFECTUADA (mill. ptas.)
BEAZ ELKARTEGIA	15.795	14.767	515
ALONSOTEGUI ELKARTEGIA 2	12.368	11.200	532
BILBO ELKARTEGIA	2.800	2.800	465

Fuente: Azpegitura, S.A.

— *El Programa Elkartegiak*, ha promocionado en el Territorio Histórico de Bizkaia hasta el momento 5 pabellones industriales en desuso, para iniciativas económicas de muy pequeña dimensión y están previstos otros 3 (véase cuadros n.ºs 2 y 3). Los locales habilitados son cedidos gratuitamente a las empresas por varios años, en su fase de despegue. Existen unos servicios comunes que comparten las empresas.

El Programa parte del Departamento de Promoción y Desarrollo Económico de la Diputación Foral de Bizkaia. La gestión es

realizada por la Sociedad Pública AZPEGITURA, S.A.

En la actualidad, la Diputación Foral de Araba tiene en proyecto instalar un Elkartegi en el municipio de Laudio. Supone este proyecto una revolución dentro de la filosofía del Programa, al proponer que sean edificios de nueva planta en terreno que aún hay que urbanizar (en este sentido se parece al otro Programa, ya comentado, Industrialdeak).

— *El Parque Tecnológico* (cuadros n.ºs 4 y 5) que se está instalando en el municipio de Zamudio, pretende aglutinar y cohexionar actividades en sectores punta, dominados

Cuadro n.º 4. **Parque Tecnológico. Sectores y superficies**(m²)

SUPERFICIE ADQUIRIDA	Sectores Ordenados							
	SUPERFICIE				SUPERFICIE EDIFICABLE			
	SECTOR I	SECTOR II	SECTOR III	TOTAL	SECTOR I	SECTOR II	SECTOR III	TOTAL
1.150.000	139.170	179.579	245.091	563.840	32.200	44.895	56.371	133.466

Sectores ordenados:

Sector I: Aprobado Plan Parcial.

Sector II: En trámite Plan Parcial. Sector III: En trámite Plan Parcial.

Sector IV: Está sin calificar como suelo industrial. Aún no va a ser urbanizado, se reserva el terreno para una posible ampliación del Parque.

Cuadro n.º 5. **Parque tecnológico. Programa de inversiones a 5 años**

Año	INVERSIONES (millones ptas.)	% SOBRE INVERSIÓN TOTAL PREVISTA (*)
1987	410	2
1988	1.250	6
1989	1.350	6,7
1990	1.550	7,5
1991	1.750	8,5
TOTAL	6.310	30,7

(*) La inversión total prevista es 20.000 millones de pesetas.

Fuente: Información facilitada por el Sr. Antón Aranzabe (Parque Tecnológico, S.A.) y elaboración propia.

por las nuevas tecnologías, con fuertes conexiones con los centros de información, conocimiento, redes de comunicación y acceso, etc. Es un intento más de apoyo a la accesibilidad y centralidad de la región. Y es que la CAPV posee unos factores de localización objetivamente aprovechables que redundan en beneficio de la ubicación elegida: infraestructuras (Puertos, Aeropuertos, Autopistas), mano de obra cualificada, experiencia industrial y ayudas públicas, de tal calibre, que son difícilmente equiparables.

2.1.2. *Algunas consideraciones sobre las actuaciones presentadas en la CAPV*

Analizando las vicisitudes encontradas para la puesta en práctica y el desarrollo de las actuaciones citadas, en el área de la gestión y ordenación se ponen de manifiesto algunas observaciones (5) que tratamos de exponer a continuación.

Se ha verificado que la falta de acuerdo entre los diversos propietarios, la

retención de terrenos para hacer aumentar su precio en el mercado (especulación), la lentitud del desarrollo urbanístico en los mismos, son algunos de los factores que inciden de manera más negativa en la oferta de suelo. Por tanto, se considera imprescindible con vistas a la selección definitiva de espacios a promocionar, bien la disposición de instrumentos legales que eliminen las trabas, o bien, la elección de aquellas áreas que por la estructura de la propiedad, por las posibilidades municipales de llegar a acuerdos con los propietarios, o por tener ya prácticamente desarrollados los instrumentos parciales de Planeamiento resultan ágiles de gestionar. Aún cuando hay que ser conscientes que la segunda opción no abunda.

Por otro lado, la reforma democrática ha proporcionado notorios cambios institucionales que afectan también a la gestión pública. Tras la entrada en vigor de la Constitución Española y posteriormente del Estatuto de Gernika se recuperaron algunas instituciones y competencias, y se crearon también nuevas. Así, la constitución del Gobierno Vasco y la recuperación del sistema de financiación, el Concierto Económico, ha potenciado en alguna medida por la vía de la dotación de más recursos, la capacidad de actuación del Sector Público Vasco en los diferentes niveles de Gobierno Autónomo, Diputaciones Forales y Ayuntamientos.

(5) AMAIA GÓMEZ. «Análisis Comparado de modos de Gestión y Ordenación Urbanística de Áreas Industriales». 1989 EVETU.

El PROGRAMA INDUSTRIALDEAK revela cómo se ha tratado de buscar, siempre, la gestión más ágil para tramitar la ubicación de los polígonos y su posterior desarrollo, y se manifiesta como un marco de colaboración estrecha, no exenta de dificultades, entre los diferentes niveles de la Administración que configuran las Sociedades gestoras (Gobierno Vasco —SPRI—, Diputaciones Forales y Ayuntamientos).

Sus actuaciones hacen resaltar una ubicación dispersa, tanto en áreas tradicionalmente industriales como en otras que no lo son. Por ejemplo, el asentamiento de Okamina en el municipio de Gizaburuaga (Bizkaia), pone de manifiesto como en ocasiones el objetivo del proyecto responde al ámbito comarcal más que al específico desarrollo de un único municipio.

En cuanto a la ordenación urbanística, hemos observado como en el pasado las industrias, y por extensión las áreas industriales se han concebido primando los aspectos de funcionalidad y rentabilidad inmediata. La estética ha quedado así relegada a las combinaciones de la casuística circunstancial. Esto ha originado que en demasiadas ocasiones haya significado, la ubicación de éstas, un atentado contra determinados espacios naturales o ambientes urbanos.

Así, los Planes Generales de Ordenación Urbana y otros instrumentos de Planeamiento, con demasiada frecuencia han obviado el problema de la calidad estética y del entorno, de las construcciones industriales, calificando y delimitando zonas para la correspondiente ubicación de industrias, sin tener en cuenta precisamente el entorno del espacio a ocupar. Y mientras no se contemple la industria y el hecho industrial como algo concebido en armonía con el medio ambiente natural donde esté ubicado, donde formas y espacios estén planeados teniendo en cuenta su función y su estética, difícilmente podrán concebirse áreas de trabajo en las que los obreros se sientan a gusto y de las que el ciudadano y las instituciones públicas no se avergüencen por tener que convivir a su lado.

De alguna forma, el mensaje pensamos que está presente en las distintas entidades administrativas y por ello, en el presente vemos cómo se pone especial

cuidado en los proyectos llevados a cabo. De esta manera pensamos que se ha actuado con el PROGRAMA INDUSTRIALDEAK, cuidando la disposición de los pabellones, su diseño y hasta su inserción en el entorno o separación con barreras naturales propiciadas en aquellos lugares en donde se hacía necesario.

El PROGRAMA ELKARTEGIAK presenta otro modo de gestión desde el sector público. Nos parece apropiado su desarrollo que complementa de alguna manera la acción del Programa Industrialdeak.

Resaltar que, si bien hasta el momento sólo se han gestionado pabellones industriales en desuso, con el nuevo Elkartegi de Laudio se amplía la filosofía para dar cabida a pabellones de nueva planta, en donde sí incide de una forma clara cierta gestión del terreno que ocupe, y que habrá que contemplar en adelante.

No obstante, al tratarse, en general, de pabellones anteriormente instalados se contempla la vigencia del ordenamiento urbanístico de cuando se construyeron.

Si cabe decir, que en su nueva utilización estos pabellones han cuidado la estética, y éste ha sido un factor tenido en cuenta en los procesos de remodelación, por lo que se trata de un hecho plausible.

El PARQUE TECNOLÓGICO es fruto de la cuidada imagen que se le está dando y en su construcción se están empleando materiales nobles, acordes con el objetivo perseguido. Costó disponer de la ubicación final que tiene, valorándose en su día diferentes alternativas, desechadas posteriormente todas ellas, bien por la dificultad de reunir a todos los propietarios de terrenos, bien por no ajustarse a zonas susceptibles de ayudas comunitarias, etc.

En último término hay que mencionar la desvinculación que las tres actuaciones presentadas mantienen con toda aquella industria altamente contaminante.

2.2. La Región Metropolitana de Madrid. Diagnóstico y Propuestas

El sector industrial madrileño apenas parece empezar a salir globalmente de la

crisis, con un crecimiento lento pero progresivo de la producción y el empleo desde 1985.

La actividad industrial está cambiando de carácter y diversificándose en su tipología. El rasgo más importante de esta nueva fase es precisamente la modernización del tejido industrial, el desarrollo de sectores industriales avanzados y un fuerte incremento del consumo de servicios a la producción, que se refleja tanto en el consumo de servicios intermedios externos como en un fuerte desarrollo de los servicios implícitos en el sistema industrial, cuya composición laboral se está terciarizando fuertemente. La industria relocada o surgida en la periferia industrial de Madrid (El Sur, El Corredor Madrid-Alcalá, la Zona Norte,...) incrementa el peso de los profesionales técnicos y trabajadores de los servicios.

Una buena parte de las nuevas instalaciones son de pequeña dimensión, tanto desde el punto de vista del empleo como de sus estándares espaciales, lo cual puede considerarse un factor estructural ligado a la nueva tipología empresarial, existiendo todavía una fuerte demanda de parcelas de menos de 2.000 m² (6). Sin embargo, tanto el peso acrecentado de las funciones de distribución como la propia mejora del clima industrial ha favorecido el desarrollo de una demanda de dimensión media desde el punto de vista del consumo de suelo, (de 5.000 a 10.000 m², que la crisis parecía haber hecho desaparecer, y que incluso exista una demanda de grandes parcelas, más de 20.000 m², en localizaciones de cierta centralidad, que la oferta no está siendo capaz de producir con la suficiente agilidad en la actual coyuntura.

Es también significativo de la recuperación que en algunas áreas industriales (Corredor Madrid-Alcalá), la demanda de suelo para ampliaciones de industrias existentes sea también elevada, llegando a superar a la de nuevas localizaciones.

En el momento más agudo de la crisis los incentivos de la Zona de Urgente

Reindustrialización (ZUR), la oferta de suelo público de la Consejería de Política Territorial y otras actuaciones públicas de creación de suelo industrial, permitieron garantizar las necesidades mínimas de localización de actividades. Esas políticas determinaron notablemente el mercado hacia las zonas de Tres Cantos, algunos municipios de la Zona Sur (Pinto, Getafe, Fuentelabrada) y otros del Este (Coslada o Alcalá).

En esta época la promoción privada de suelo industrial fue prácticamente inexistente, habiéndose desplazado la promoción hacia las pequeñas naves para la venta, tanto en Polígonos de iniciativa pública como en otras áreas peor ubicadas donde se producía y se produce todavía una oferta de muy baja calidad, absolutamente infraestándar.

Sin embargo, la intervención pública no fue suficientemente ágil en los inicios de la crisis y cuando se instrumentó de forma eficaz para atender el tipo de requerimientos que la industria planteaba, la dimensión de dicha intervención no tuvo el alcance suficiente. Ello dio lugar por una parte, al consumo de suelo abusivo y por otra, cuando la coyuntura empresarial mejoró y aumentó la presión sobre el suelo, a una elevación espectacular del precio del suelo industrial que se ha extendido hasta las propias áreas infraestándar como en el caso del Polígono Cobo Calleja en el municipio de Fuenlabrada.

El aspecto más negativo de esta tensión de los precios es la retención de suelo y la intervención especulativa en torno a promociones públicas de suelo como las del S.E.P.E.S. (caso de Getafe), en parte debido a la ausencia de cláusulas de retracto, u otras que evitaran prácticas fraudulentas de retención y reventa especulativa, en las normas contractuales de oferta de suelo.

Así, también, es necesario desarrollar una normativa general regional relativa a las especificaciones mínimas de las instalaciones y los estándares urbanísticos, sobre todo en materia de urbanización, compatibilidad de usos y ordenanzas, siguiendo la línea iniciada por la Conserjería de Política Territorial en el Polígono de Las Monjas en el municipio de Torrejón de Ardoz. Desde esta misma Conserjería se plantea que la

(6) «El Proyecto: Madrid Región Metropolitana». Oficina de Planeamiento Territorial. Revista Alfoz nº 58-59. 1988.

promoción pública de suelo industrial debe estar enfocada a las siguientes actuaciones (7):

1. Favorecer la creación de suelo industrial para las nuevas industrias mediante la disponibilidad de sectores urbanizables, la ejecución de actuaciones «piloto» y de iniciativa pública, y la regulación y control de las industrias de entidad suficiente como para generar un espacio propio.
2. Ofrecer mediante iniciativa pública y con un Planteamiento abierto a la promoción privada, suelo industrial «moderno», sin despilfarro de infraestructuras, con parcelación y ordenanzas adecuadas a las nuevas características de las industrias y la apertura de servicios ligados a ellas.
3. Reciclar, con una intervención pública, dinamizadora polígonos industriales bloqueados en su gestión urbanística, con insuficiente urbanización e intersticios no desarrollados.
4. Ofertar suelo industrial en las áreas urbanas para pequeñas empresas artesanales, que necesitan de la proximidad a áreas residenciales o terciarias, mediante una política pública de suelo y, en su caso, oferta de inmuebles industriales con locales de pequeña dimensión.
5. Establecer medidas de rehabilitación de edificios industriales y de ordenación de espacios públicos en las áreas de actividad industrial centrales y los barrios tradicionales con localizaciones industriales difusas.
6. Fomentar la oferta de naves para facilitar la creación de pequeñas empresas en la generalidad del espacio industrial existente.
7. Favorecer la difusión de plantas industriales hacia los núcleos rurales.
8. Desbloquear inmuebles industriales vacíos, inadecuados a las necesidades de la demanda y en situación de degradación, que

requieren ser reestructurados y puestos de nuevo en el mercado.

9. Ayudar a la recolocación de actividades industriales cuyos procesos de reestructuración no pueden realizarse sobre sus actuales contenedores, especialmente en aquellas situaciones de las que se sigue un beneficio para el medio ambiente urbano por la liberalización de suelo o la eliminación de un foco agresivo desde el punto de vista medio ambiental.

2.3. Otros países. Normativa y aplicaciones

2.3.1. Francia

Francia ofrece un modelo formalizado de vinculación y de coordinación de la Planificación económica, la Ordenación del territorio y el Urbanismo municipal con un alto grado de integración y que, a partir de la Ley de 29 de Julio de 1982 de reforma de la Planificación económica, se ha orientado fundamentalmente por la vía de la concertación y contractualización de las distintas instancias implicadas. De ello se deriva que muchas de las operaciones urbanísticas emprendidas por los Entes públicos tengan una motivación directa en decisiones de índole económica general y espacial.

Además, los esquemas directores de ordenación y urbanismo abarcan generalmente un número bastante grande de municipios.

La evolución del derecho urbanístico francés pone de manifiesto los esfuerzos realizados para utilizar la expropiación forzosa e instrumentos fiscales para garantizar el uso colectivo del suelo y frenar la especulación. Con todo ello, es difícil cosechar éxitos.

Así, la política del suelo se ha orientado hacia intensificar la existencia del derecho preferente de compra de los poderes públicos sobre los terrenos, y hacia la constitución de reservas del suelo como patrimonio público.

De este modo la implantación de «Zonas de Ordenación Aplazada» (ZAD), confiere a los organismos públicos un derecho preferente de compra

(7) Comunidad de Madrid. «Estrategia Territorial para el Corredor de Henares». 1989.

sobre los terrenos a unos precios que no toman en cuenta la plusvalía.

Las formas institucionales e instrumentales de la gestión urbanística en Francia son fundamentalmente: la gestión directa por el Municipio, la concesión a establecimientos públicos y a particulares y las Sociedades de Economía Mixta.

2.3.2. Reino Unido

En la vía de adquirir dotaciones de reservas de suelo público suficientemente importantes como para responder a las necesidades futuras de urbanización, la Comisión del Suelo (Land Commission) creada por el Gobierno Laborista en 1967, y la Ley sobre terrenos municipales (Community Land Act) de 1976 no resultaron con el ejercicio de sus actividades ningún éxito.

Sin embargo, dentro de la política de recuperación y rehabilitación de zonas industriales destaca la experiencia británica de las «Enterprise Zones» (EZ) introducida en 1980.

La singularidad de las «Enterprise Zones» (EZ) radica en la dotación a las empresas de la zona de significativas exenciones en los impuestos sobre las empresas o sociedades, y en especial sobre los terrenos, así como la facilitación de las autorizaciones para la creación de nuevas industrias y la liberación de las exigencias urbanísticas. En 1984 se arbitró una nueva modalidad de actuación «the Simplified Planning Zone» (SPZ) en las que si bien se disminuyen los beneficios fiscales, también se eliminan para determinadas categorías de actividades la exigencia del permiso de construcción y de instalación industrial. Al éxito de esta política de recuperación industrial ha contribuido, además de los beneficios fiscales, la estrecha colaboración entre la gestión pública y la privada que de forma muy flexible ha inaugurado una nueva modalidad de gestión mixta en el ámbito económico que carecía de precedentes en el Reino Unido. El primer año de experiencia dio unos resultados espectaculares: 150 hectáreas de suelo urbanizado, demolición de 183.000 m² de naves industriales, construcción de 130.000 m² de nuevas naves industriales, 300

nuevas empresas y creación de 3.000 puestos de trabajo. (8)

A modo de ejemplo de las actuaciones que se generalizan por todo el territorio, el Ayuntamiento de Birmingham ayuda directamente a la industria mediante créditos, avales y participaciones en Pymes. Esta política se apoya en que el 30% del suelo de Birmingham es propiedad del Ayuntamiento. Así, el desarrollo de zonas industriales en la importante reserva de suelo que posee es el punto fuerte de su estrategia. (9)

2.3.3. República Federal Alemana

La República Federal Alemana constituye un modelo de integración de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo municipal que se ajusta a la estructura del Estado Federal en sus diversos escalones.

Desde el punto de vista de la Gestión Urbanística pública, la filosofía que informa la planificación urbanística (Bauleitplanung) es la de colaboración y acción conjunta de todas las instancias administrativas, los entes de interés público y la iniciativa privada. Por lo tanto, la actuación del Municipio no es tanto la de un órgano de gestión directa cuando la de una instancia de interconexión entre todos los agentes públicos y privados afectados. No obstante esta posición, la Ley otorga a los Municipios importantes facultades para afrontar la acción urbanística: percepción de los gastos o cuotas de urbanización (calles, zonas verdes y demás servicios de urbanización), reconocimiento del derecho a la expropiación forzosa de determinados terrenos y, en especial, el reconocimiento de un derecho de tanteo y retracto de los terrenos y fincas necesarios para la ejecución del plan o de sus objetivos. Estas facultades, sin embargo, no presentan ninguna novedad ya que se encuentran de una manera general, extendidas en el resto de los ámbitos aquí presentados. No así las modalidades especiales en los

(8) MARTIN VASSOLS COMA. «La Gestión Pública Urbanística en el Derecho Comparado: Experiencias Europeas». 1987.

(9) Sr. A. BORE. (Consejo Económico de la Ciudad de Birmingham). Encuentro Internacional de Autoridades Municipales 1988.

supuestos de la legislación de saneamiento y desarrollo urbano que se arbitran para el derecho de tanteo y expropiación, que se encuentran ejercitados con más frecuencia que en el resto de los lugares, en la constitución de nuevos conjuntos urbanos y áreas industriales.

2.3.4. Italia

La reciente experiencia italiana —especialmente, a partir de la Ley n° 10 de 28 de Enero de 1977 «Sulla edificabilità dei Suoli»— constituye un meritorio esfuerzo por imprimir un signo marcadamente operativo a la gestión urbanística de los Entes públicos sin alterar substancialmente las bases y principios informadores de la planificación urbanística general. Efectivamente, a través de la incardinación de una serie de dispositivos ejecutivos en el ordenamiento urbanístico general, se ha posibilitado un avance en el control de la especulación del suelo y en el uso social o comunitario del territorio y, en especial, del suelo urbano, al propio tiempo que se han perfeccionado las medidas de disciplina urbanística. De cualquier forma, podría sintetizarse que la evolución experimentada por la legislación urbanística italiana ha discurrido, desde una concepción meramente pasiva de la gestión urbanística sobre la base de un sistema de Planeamiento eminentemente orgánico, cuyo desarrollo quedaba casi exclusivamente confiado a la iniciativa edificatoria privada y, eventualmente, a las obras públicas programadas por los Entes públicos, a un progresivo control de la gestión pública en la transformación del territorio de marcado signo dinamizador.

En el terreno de las aplicaciones, no debemos olvidar que ha sido en el territorio italiano donde ha cobrado una especial relevancia el fenómeno de la industrialización difusa.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES

La tradición industrial, en los ámbitos analizados, y posterior desarrollo económico ha generado en amplias zonas una situación caracterizada por:

- Aglomeración y congestión urbana que incide en la falta de separación entre los espacios urbanos e industriales sembrando el caos medio ambiental.
- Dificultades para localizar suelo industrial urbanizado en terrenos accesibles y propicios para la actuación.

Como consecuencia de esta particular situación se deriva la fuerte especulación del suelo que se practica.

El suelo industrial constituye el factor básico (o aquel del que se parte), para las empresas e industrias, y en estos momentos uno de sus principales problemas. Su escasez repercute más en la industria de una considerable dimensión necesitada de amplias superficies e instalaciones. Y su *especulación* con precios prohibitivos, repercute en la estructura de costes de las pequeñas industrias que no se lo pueden permitir.

El suelo industrial en sus diferentes estados (suelo calificado por el Planeamiento vigente como industrial, suelo urbanizado que disponga de los servicios básicos necesarios, incluido unos buenos accesos, y suelo edificado para albergar actividades industriales) presenta una carencia que ligada al incremento de la demanda en determinadas zonas, ha dado lugar a un proceso especulativo que ha disparado los precios hasta niveles insostenibles.

De esta forma, se hace necesaria la intervención pública sobre este mercado con el objetivo de frenar el proceso inflacionario que el suelo industrial está teniendo.

Precisamente, las actuaciones públicas, en la CAPV que se han abordado, tratan de llevar a cabo la iniciativa de compra y urbanización de suelo (en ocasiones edificación o habilitación de pabellones y naves), para crear una oferta pública a costes asequibles que eliminen la especulación y que permitan un asentamiento ordenado y racional de actividades industriales. Y cada vez más, salvaguardando el entorno y la configuración urbanística de las áreas de asentamiento.

Estas actuaciones, sin embargo, chocan con trabas y dificultades como las siguientes:

- La falta de Planeamiento que legitime el uso industrial del territorio,

por lo que hay que revisar y tramitar el Planeamiento municipal que ampare las actuaciones urbanísticas que se llevan a cabo. Por otro lado, el entramado jurídico del Planeamiento lleva a un proceso largo de tramitación, aunque se intenta agilizar.

- La visión excesivamente «municipalista» de los Planes, al no tenerse en cuenta las características de los Planes de los municipios colindantes.
- La propiedad del suelo fragmentada dificulta su adquisición y también su gestión urbanística.
- Las topografías accidentadas, que requieren importantes obras de adecuación. Costes elevados de urbanización, derivados de la topografía accidentada y de la necesidad de potenciar unas infraestructuras viarias y de accesos oportunas.
- La tendencia de incremento en los costes de edificación, al observarse

cada vez más la estética y la utilización de materiales nobles de construcción.

Frente a algunas de estas dificultades se han opuesto iniciativas, en la vía de desvalorizar el suelo urbano (discusión de la nueva Ley de Valoraciones del Suelo), evitar la retención del suelo (política fiscal sobre solares y Expedientes expropiatorios), y establecimiento de unas Directrices Integrales de Ordenación del Territorio que vinculen a los municipios (10).

En el desarrollo del tema abordado, hemos puesto de manifiesto el importante papel desempeñado por la gestión pública en estos momentos, y en el marco de las áreas industriales ante la escasez de la iniciativa privada. E inserto en esta gestión pública que se practica se constata como en general, los gestores de los proyectos industriales públicos comienzan a utilizar cláusulas de salvaguarda (reversión, etc.) del espíritu de la actuación en los contratos que establecen con las empresas que se instalan en las áreas que promocionan.

(10) En la CAPV se está realizando una Directriz de Ordenación de Suelo industrial para impedir que se paralicen las iniciativas industriales tan necesarias para el desarrollo económico, por falta

de espacios industriales. Esta iniciativa, sin embargo, no soslaya la necesidad de una distribución racional, que establezca los usos del suelo de forma integral.

BIBLIOGRAFÍA

- ROBERTO VE LASCO, FRANCISCO ZABALO. Revista Ekonomiaz, 7-8. «La crisis económica y localización industrial: El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco».
- JUAN LUIS LLORENS. Revista Ekonomiaz, 7-8. «El País Vasco y los ejes de desarrollo en Europa».
- LEA IBARREKO UDAL MANKOMUNAZGOA (1984). Informe Polígono industrial de Okamika (Gizaburuaga).
- COMUNIDAD DE MADRID. CONSEJERÍA DE TRABAJO, INDUSTRIA Y COMERCIO (1986). «Descentralización productiva y movilidad industrial en la Comunidad de Madrid».
- COMUNIDAD DE MADRID. CONSEJERÍA DE TRABAJO, INDUSTRIA Y COMERCIO (1987). «Crecimiento Industrial y descentralización productiva en el espacio periurbano de Madrid». «Parque Industrial 'Las Monjas', Torrejón de Ardoz. Una contribución al diseño del nuevo espacio industrial en la Comunidad de Madrid». 1987.
- COMUNIDAD DE MADRID. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL. «Una estrategia para la zona sur metropolitana».
- COMUNIDAD DE MADRID. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL. OFICINA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL (1987). «Estudio de apoyo en materia de industria».
- COMUNIDAD DE MADRID. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL. OFICINA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL. «Estrategia territorial para el corredor del Henares, Madrid Región Metropolitana».
- REVISTA ALFOZ, N° 58-59. 1988. «Madrid: el debate sobre las directrices»
- MARTÍN BASSOLS COMA (1987). «La gestión pública urbanística en el derecho comparado: Experiencias europeas». Congreso Mundial Vasco de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
- OCDE/DGATU (1984). «Las ciudades en transformación». Vol. I Políticas y Financiación.
- AMAIA GÓMEZ (1987). «Un análisis estructural de la Pyme industrial en Euskadi».
- AMAIA GÓMEZ (1989). «Análisis comparado de modos de gestión y ordenación urbanística de las áreas industriales». Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (EVETU).