

INMACULADA CARAVACA* Y RICARDO MÉNDEZ**

* Universidad de Sevilla

** Universidad Complutense de Madrid

Suelo público para la reindustrialización. La actuación de S.E.P.E.S. en la promoción de suelo industrial en España

RESUMEN

Los cambios recientes en la organización interna de las empresas industriales y los procesos de reestructuración global que afectan al sistema productivo exigen una renovación en las políticas públicas de promoción y ordenación, que están transformando algunas de las propuestas del urbanismo industrial. En ese contexto, el artículo analiza la actuación de la Sociedad pública encargada de la promoción y equipamiento de suelo industrial (S.E.P.E.S.) durante su primera década de funcionamiento y sus estrategias de localización, revisando críticamente sus resultados.

RÉSUMÉ

Sol publique pour la réindustrialisation. L'activité de S.E.P.E.S. dans la promotion des parcs industriels en Espagne.- Les changements récents dans l'organisation interne des entreprises industrielles et la restructuration globale du système productif exigent la transformation des politiques publiques de développement et aménagement qui affectent l'urbanisme industriel. Dans ce cadre-ci, l'article analyse la promotion de parcs industriels déployée par la Société publique (S.E.P.E.S.) pendant sa première décennie d'intervention,

ainsi que les stratégies de localisation et les résultats qui se sont produits.

ABSTRACT

Public land for reindustrialization. The S.E.P.E.S. role in the industrial land promotion in Spain.- Recent changes in industrial enterprises organization and global restructuring of the productive network both demand a renewal of the public promotion and management policies, which are changing some of the urban industrial proposals. In this context, this paper analyzes the role of the Public Society (S.E.P.E.S.) responsible for the promotion and supply of industrial land during its first decade, looking over its location strategies and reviewing critically its results.

PALABRAS CLAVE / MOTS CLÉ / KEY WORDS

Reindustrialización, suelo público, localización industrial, S.E.P.E.S., España.

Réindustrialisation, sol publique, localisation industrielle, S.E.P.E.S., Espagne.

Reindustrialization, public land, industrial localization, S.E.P.E.S., Spain.

I

UN NUEVO CONTEXTO PARA LAS POLÍTICAS DE SUELO INDUSTRIAL

LA INDUSTRIA española experimenta una verdadera mutación desde hace aproximadamente dos décadas. No se trata tan sólo del declive padecido por algunos de sus indicadores básicos (empleo, participación

en el P.I.B...) desde mediados de los años setenta y con excepción del corto período expansivo 1985-90, o la crisis de ciertos sectores escasamente competitivos en la nueva división internacional del trabajo emergente. Junto a esto, las empresas industriales conocen importantes transformaciones en su organización interna, sus formas de relación externa o sus pautas de localización,

para adaptarse a la lógica impuesta por la tercera revolución industrial y el proceso de globalización económica, acentuado tras nuestra integración en la Unión Europea.

En períodos de cambios bruscos como el actual, cuando parece que «todo lo sólido se desvanece en el aire», las políticas públicas cobran especial importancia, tanto como medio para impulsar la reestructuración necesaria al actuar sobre algunas de las barreras que limitan la competitividad del sistema productivo, como para evitar algunos de los costes y desequilibrios económicos, sociolaborales y territoriales derivados de la ciega lógica del mercado. Desde tal perspectiva, una estrategia tan tradicional como la urbanización y equipamiento de suelo para albergar actividades industriales vuelve a cobrar hoy interés, tanto en la perspectiva de promover determinadas ventajas competitivas en áreas específicas que favorezcan la atracción de inversiones, como desde el punto de vista de la ordenación territorial.

No obstante, una política de suelo que pretenda ser eficaz, evitando algunos de los errores y disfunciones producidos en períodos anteriores, no puede ser inmune a esas transformaciones que modifican las características, volumen y distribución espacial de la demanda empresarial. Desde esa óptica puede afirmarse la existencia de un nuevo contexto para las políticas de suelo y promoción de espacios productivos, derivado de los procesos de cambio industrial en curso, algunos de cuyos rasgos más significativos pueden quedar resumidos en los siguientes aspectos:

a) En primer lugar, las diversas formas que adopta el rápido proceso de innovación (en procesos, productos o gestión), cada vez más necesario para asegurar la mejora o mantenimiento de la capacidad competitiva, suponen una creciente exigencia para muchas empresas en cuanto a las infraestructuras técnicas disponibles (accesibilidad a las redes de transporte y comunicación), al tiempo que también crece la demanda de una mayor calidad ambiental como factor de atracción diferencial de unos polígonos respecto a otros. La promoción de espacios capaces de favorecer la integración entre actividades productivas, formativas y de I+D (parques tecnológicos, científicos, tecnópolis...), así como el surgimiento de iniciativas innovadoras y un cierto grado de difusión tecnológica en el entorno, resulta un efecto complementario.

b) Por otra parte, la tendencia hacia la descentralización de tareas en el seno de la gran fábrica fordista, con la consiguiente densificación de redes empresariales,

hace cada vez más escasa la presencia de nuevos establecimientos de grandes dimensiones, al tiempo que se produce una proliferación de PYMES en casi todos los sectores de actividad. Esto incrementa la demanda global de pequeñas parcelas y naves, donde el tiempo que conlleva el proceso de ocupación y la inversión inicial se reduzcan al mínimo, lo que impone criterios de parcelación y formas de promoción distintos a los tradicionales (alquiler, *leasing*...).

c) El proceso de terciarización industrial, que incrementa la importancia relativa de tareas anteriores y posteriores a la fabricación en detrimento de esta última con el consiguiente aumento del empleo indirecto, supone, desde la perspectiva urbanística, la necesidad de favorecer una creciente interdependencia entre la industria y los servicios dentro de las mismas actuaciones frente al criterio de estricta zonificación y separación anterior. Al propio tiempo, se hace necesaria una nueva regulación que amplíe los límites permitidos para los espacios dedicados a oficina dentro de los inmuebles de uso industrial.

d) Los actuales cambios en el dinamismo de los sectores, asociados a su fase de evolución dentro del ciclo de vida y conducentes a una nueva división espacial del trabajo, que han sumido en la crisis a determinadas áreas de antigua y densa industrialización, exigen llevar a cabo decididas actuaciones de rehabilitación de polígonos en aquellos casos en que el declive no es sólo imputable a la obsolescencia de las empresas o de los sectores productivos en que operan, sino también a las carencias acumuladas por unos espacios fabriles con frecuencia aquejados de importantes déficits infraestructurales, parcelarios disfuncionales o un importante deterioro medioambiental. La mejora de accesos e infraestructuras, el aumento de espacios libres y dotacionales, la reparcelación y la recuperación de antiguos *contenedores* industriales para nuevas empresas son algunas de las soluciones más utilizadas.

e) A su vez, los objetivos reequilibradores que suelen dominar las declaraciones oficiales sobre política pública de suelo obligan también a revisar las pautas de localización de las actuaciones imperantes en el período desarrollista al haberse alterado la anterior distribución de áreas dinámicas y periferias deprimidas sin capacidad de atracción empresarial dentro del territorio español. Los movimientos de difusión industrial selectiva que se observan a lo largo de ciertos ejes de comunicación, junto al fortalecimiento de procesos endógenos de carácter local que aprovechan los recursos (humanos, naturales y de capital) existentes en ciertas áreas, posibi-

litan la identificación de nuevas áreas de oportunidad hacia las que dirigir la promoción de suelo e inmuebles, reduciendo en consecuencia algunas de las disimetrías anteriores.

f) Finalmente, la inestabilidad del momento actual y la rapidez con que se viene alterando el marco en que deben operar los responsables públicos aconseja hoy flexibilizar la normativa urbanística y los mecanismos de gestión en los polígonos y parques industriales como medio para lograr una más fácil adaptación a las demandas futuras.

En resumen, y tal como señala López Toledano,

«el concepto de suelo industrial convencional en cuanto hacía referencia a un uso exclusivo, con una especialización en el consumo de espacio y apoyado sobre unas infraestructuras cuyo único objeto, en la mayoría de los casos, era la de mero acceso a las parcelas, ha quedado obsoleto. La demanda actual y previsible hace referencia más a una cierta diversidad de usos, donde algunos de éstos, considerados tradicionalmente como terciarios, incluso comerciales, se presentan unidos en la misma promoción. En el consumo de espacio coexistirán grandes y pequeñas parcelas. Las infraestructuras y urbanización cobrarán carácter propio y necesario para la funcionalidad y competitividad de la actividad. Así, de una consideración convencional del espacio industrial como espacio de *segundo nivel*, se está pasando a considerarlo como un espacio singular y competitivo con el resto de los usos urbanos» (López Toledano, M. A., 1992, 167-168).

Estas nuevas exigencias se están traduciendo en la promoción de nuevos espacios de actividad que diversifican la oferta e incorporan novedades significativas respecto al polígono industrial tradicional, ya sea en su estructura interna, su morfología y/o los mecanismos de promoción y gestión. Dentro de una tipología amplia y poco sistematizada, el creciente número de parques industriales, parques empresariales, parques tecnológicos y científicos, incubadoras o centros de empresas y minipolígonos de naves adosadas, constituyen algunas de las manifestaciones más relevantes de esos nuevos rumbos, existiendo una bibliografía bastante amplia sobre sus características y posibilidades (ALONSO, L. F., 1990; GAMELLA, M., 1988; GARZA, G., 1992; MAYORAL, J.-MONTERO, M. A. coords., 1992; MÉNDEZ, R., 1991, 1994; NAVARRO, G., 1990; SÁNCHEZ, A. et al., 1994).

No obstante, la traducción de estas innovaciones al terreno de las políticas públicas está lejos de ser directa. Como recuerda Zarza,

«cuando se habla de nuevas tipologías o formas espaciales para las nuevas actividades productivas que están teniendo lugar en nuestro país, hay que hacer una matización que evite el riesgo de convertir en teoría una práctica todavía muy cercana. Las nuevas realizaciones son muy escasas si las comparamos con el exceso de verbalización» (Zarza, D., 1992, 177).

Tomando como referente este nuevo contexto en la realidad industrial y las propuestas urbanísticas, nuestro objetivo ha sido contrastarlo con la actuación promotora llevada a cabo desde la Administración Central en materia de suelo industrial en el período 1983-92, que corresponde al primer decenio de actuación de la sociedad pública encargada de ese tipo de intervención, a partir de la información obtenida del propio organismo. De este modo, aunque el texto tiene un carácter prioritariamente analítico, se ha pretendido trascender la simple descripción informativa con objeto de aportar algunos elementos de reflexión al necesario debate sobre la reordenación de la actual política pública en materia de promoción industrial y ordenación territorial.

II

ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA DE SUELO INDUSTRIAL EN ESPAÑA: LA S.E.P.E.S.

Tal como acaba de apuntarse, las nuevas formas de ordenación del espacio industrial surgidas como respuesta a los procesos de reestructuración productiva han comenzado a surgir en España desde hace apenas una década. Pero hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo ocurrido en otras sociedades industriales más avanzadas, la experiencia en la planificación de suelo industrial es aquí muy limitada y no se cuenta con una sólida tradición de actuación en estas materias.

En efecto, las insuficiencias de todo tipo que presentan buena parte de los asentamientos industriales españoles surgidos en etapas anteriores dan muestras del desinterés histórico de los agentes públicos y privados por una ordenación de los espacios productivos atenta a cumplir unos estándares de calidad suficientes. Su rehabilitación representa ahora, sin duda, un importante problema adicional al derivado de adecuar la oferta pública a las nuevas necesidades cuantitativas y cualitativas de la demanda empresarial.

Pero estas actuaciones se producen también ahora en un nuevo contexto institucional. A diferencia de lo ocurrido en etapas anteriores, en las que el Estado central actuaba prácticamente como único agente público responsable de la planificación económica y territorial, la actual organización administrativa en Comunidades Autónomas permite la transferencia a éstas de determinadas competencias. Hay que añadir a ello el creciente interés despertado en las Corporaciones Locales por la producción de espacio industrial, al considerar que puede actuar como factor de localización empresarial, contribuyendo así a impulsar el crecimiento económico.

El análisis de la producción pública de suelo industrial resulta, pues, muy complejo y parece evidente que la diversidad de actuaciones realizadas por las distintas instituciones exigiría un estudio mucho más exhaustivo y completo del que es posible hacer en estas páginas, saliéndose por consiguiente de los objetivos aquí propuestos. En consecuencia, para conocer, al menos en parte, si las estrategias públicas de creación de suelo industrial responden o no a las nuevas exigencias empresariales, nos ha parecido un exponente suficientemente representativo el análisis de las actuaciones realizadas por la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES), al ser éste el organismo responsable de la política seguida al respecto por la Administración Central y que por ello tiene competencias en todo el territorio nacional.

La SEPES, creada por R.D. 12/1980 de 26 de septiembre, tiene como objetivo la preparación y promoción pública de suelo a fin de impulsar las actuaciones del Estado en políticas de corrección de desequilibrios regionales y de intervención en las zonas de mayor desempleo, iniciando su actividad en el año 1982. Como señala uno de los documentos informativos editados por la Sociedad,

«desde su nacimiento, la actividad de SEPES viene presidida por dos principios fundamentales: el establecimiento de una estrecha colaboración con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, regulada por los correspondientes convenios, y el mantenimiento de una neutralidad en la política de los precios, de forma que sea posible trasladar los costes totales de producción... a cada actuación, con lo que los precios de los distintos polígonos serán diferentes exclusivamente en razón de sus distintos costes internos» (SEPES, 1993, 3).

III

INERCIAS Y CAMBIOS EN LA POLÍTICA ESTATAL DE PROMOCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE SUELO INDUSTRIAL

Hasta principios de la década de los ochenta, la política pública de producción de emplazamientos industriales se había limitado a fomentar la creación de suelo, actuando de forma

«cada vez más rutinaria y menos imaginativa, frente a la multiplicidad y riqueza de las exigencias de la actividad y la variedad de reto territorial que se estaba generando» (Alonso Teixidor, L. E., 1992, 10).

Así pues, desde su constitución, la SEPES, además de diseñar una estrategia de creación de nuevo suelo (diseño, urbanización, parcelación, comercialización) para la

instalación de las empresas, debía hacer frente a una serie de problemas derivados de la anterior política desarrollista y de los posteriores efectos de la crisis. En este último sentido, no puede olvidarse que buena parte de los exageradamente grandes polígonos construidos por la Administración pública —a través primero de la Gerencia de Urbanización y después del Instituto Nacional de Urbanización (INUR)— a lo largo de cuatro Programas de Actuación (1956-1976), permanecían vacíos. La inadecuación de algunas localizaciones, junto al largo proceso que conlleva la preparación de este tipo de suelo (desde su adquisición hasta su puesta en venta transcurren como mínimo unos dos años) explican en parte este hecho, ya que las optimistas previsiones de crecimiento económico de los años sesenta poco tenían que ver con la profunda recesión que se inició en la segunda mitad de los setenta.

Por tal motivo,

«el esfuerzo primordial se centró en producir remodelaciones de los polígonos existentes para ajustarlos a la escasa demanda. En general se reparcelaron grandes pastillas del manzanario industrial para crear un nuevo producto conocido como parcela nido» (Navarro, G., 1990, 34).

Se trataba de parcelas con una alta ocupación del suelo (0,9 m²/m²) y adosadas por el testero, y era una primera forma de evitar el despilfarro de recursos y atender a un colectivo, el de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), considerado ahora como estratégico para la dinamización económica y la creación de empleo.

Junto a este tipo de intervenciones se empezaron también a programar otras nuevas. El cuadro I recoge un primer balance de las actuaciones realizadas y previstas por SEPES durante los años ochenta. Es de destacar el elevado número de las proyectadas y aún no realizadas (151 entre las que estaban en preparación y estudio en 1990) y, sobre todo, la superficie programada en éstas.

CUADRO I. Actuaciones llevadas a cabo por SEPES entre 1983-1990

| | Núm polígonos | Superficie (Has) |
|------------------------------------|---------------|------------------|
| En venta | 93 | 1.885 |
| En venta y obras (simultáneamente) | 17 | 1.321 |
| En obras | 16 | 570 |
| En preparación | 80 | 7.050 |
| En estudio | 71 | 3.073 |
| TOTAL | 277 | 13.899 |

Fuente: Navarro, G., 1990, 43.

que asciende a un total de 10.123 Has., lo que representa más del 70% del total de las actuaciones.

Si se amplía el período hasta abarcar su primer decenio de funcionamiento y se comparan estas acciones de SEPES con las realizadas por el INUR en su momento, las diferencias resultan bastante significativas y, en principio, parece haberse aprendido algo de la experiencia anterior a juzgar sobre todo por la respuesta del mercado (Cuadro II). De este modo, se triplicó el promedio de actuaciones anuales (14,7 por sólo 4,7), reduciéndose su dimensión para evitar el gigantismo de algunos polígonos del período anterior, y casi se cuadruplicó la superficie vendida por año (274,4 hectáreas por 78), lo que debe valorarse como una mejora en la eficacia y en el grado de adaptación a la demanda real existente en el mercado.

No obstante, este primer balance no nos permite valorar aún suficientemente los cambios cualitativos producidos en la política de creación de suelo debidamente acondicionado para la instalación de las empresas.

Los procesos de descentralización productiva y periférisación industrial que conllevan el ya aludido aumento de PYMES, junto a la experiencia previa, hicieron aconsejable reducir el tamaño medio de los polígonos que pasó de las 181,9 Has. de la etapa anterior a las 57,2 de los planificados por SEPES. En el cuadro III se analizan los cambios ocurridos en la distribución por tamaños de los polígonos, destacando el aumento del número correspondiente a los más pequeños: 85 con menos de 75 Has. (81% del total), frente a sólo 30 con este tamaño en el período precedente (37%). De ellos un total de 23 (21,9%) tienen menos de 20 Has., tamaño casi inexistente entre los realizados por el INUR, que en ese momento era, incluso, criticado por ser demasiado pequeño:

«cuatro de las actuaciones no llegan al tamaño (20 Has) considerado en la bibliografía técnica internacional como mínimo por debajo del cual la ordenación de una zona no es rentable» (Gómez Mendoza, J., 1977, 258).

CUADRO II. Actuaciones comparadas de INUR y SEPES

| | INUR (1956-76) | SEPES (1983-92) |
|---------------------------|----------------|-----------------|
| Nº Actuaciones | 94 | 132 |
| Superficie (Has.) | 14.732,6 | 10.001 |
| Nº Polígonos nuevos | 85 | 105 |
| Actuaciones/año | 4,7 | 14,7 |
| Superficie/año (Has.) | 736,6 | 1.111,2 |
| Superficie vendida (Has.) | 1.560 | 2.470 |
| Superficie vendida/año | 78 | 274,4 |

Fuente: Rodríguez Sánchez de Alba, A., 1980; SEPES y elaboración propia.

CUADRO III. Distribución según tamaño de los polígonos promovidos por SEPES y el INUR

| Superficie (Has.) | INUR | | SEPES | |
|-------------------|--------------|-------|--------------|-------|
| | Nº Polígonos | % | Nº Polígonos | % |
| 20 y menos | 4 | 5,0 | 23 | 21,9 |
| 21-50 | 13 | 16,0 | 42 | 40,0 |
| 51-75 | 13 | 16,0 | 20 | 19,1 |
| 76-100 | 5 | 6,2 | 7 | 6,7 |
| 101-150 | 15 | 18,4 | 9 | 8,6 |
| 151-200 | 8 | 10,0 | 2 | 1,9 |
| 201-300 | 13 | 16,0 | — | — |
| 301-500 | 4 | 4,9 | 1 | 0,9 |
| 501-750 | 3 | 3,7 | 1 | 0,9 |
| Más de 750 | 3 | 3,7 | — | — |
| TOTAL | 81 | 100,0 | 105 | 100,0 |

Fuente: Gómez Mendoza, J., 1977. 261; SEPES y elaboración propia.

Como contrapunto, sólo cuatro de los programados por SEPES (3,7% del total) superan las 150 Has. frente a 31 (38,3%) de los realizados en su momento por el INUR.

Respecto al tamaño de las parcelas, en los polígonos programados por la SEPES se ofrecen tres módulos diferentes, que oscilan aproximadamente entre 300-1.000 m²; 1.000-2.500 m² y 2.500-3.000 m², con lo se pretende dar respuesta a las necesidades de espacio de distintos tipos de empresas. No obstante, según señalaba en su momento el presidente de SEPES:

«la demanda media de espacio crece año a año. Después de algunos esfuerzos por miniaturizar las parcelas, hoy está claramente puesto de manifiesto que se reclama mayor espacio construido por unidad de producción. Caso aparte son las áreas metropolitanas donde el tamaño medio de parcelas demandado se sigue reduciendo» (Navarro, G., 1990, 38).

Pero la evolución del espacio destinado a usos productivos no puede reducirse a simples valores cuantitativos, sino que es preciso considerar los posibles cambios producidos en la distribución interna de usos, la presencia de nuevas tipologías edificatorias, de nuevas pautas de localización, etc. Es aquí donde el peso de la inercia y el mantenimiento de criterios más o menos inmutables respecto a los de épocas pasadas parece mayor.

Con relación a la presencia de actividades complementarias a las industriales, y pese a la evidencia de que resulta cada vez más difícil establecer claras diferencias entre algunas funciones adscritas al uso industrial o al de servicios, que han permitido hablar de un *continuo*,

sorprende bastante que de todos los polígonos programados por la SEPES sólo ocho sean explícitamente de uso mixto. En este mismo sentido, también llama la atención que sólo en un polígono se ofrezcan naves construidas, cuando cada vez se generaliza más su presencia en las actuaciones tanto de instituciones regionales y locales como de promotores privados. El mercado de alquileres resulta otra asignatura pendiente no abordada por el momento.

En cuanto a la aparición de nuevos tipos de espacios industriales, no parece tampoco que las actuaciones de la SEPES puedan considerarse muy imaginativas. El polígono industrial clásico ha evolucionado poco hacia actuaciones más sofisticadas y con mayor valor añadido, y sólo en contadas ocasiones interviene la SEPES en la realización de algunos de los parques tecnológicos existentes o programados; son los casos del de Paterna (Valencia), Granadilla (Tenerife) y Vigo, estos dos últimos en preparación y no precisamente en áreas que en principio parezcan reunir condiciones demasiado favorables.

IV LA LOCALIZACIÓN DE LOS NUEVOS POLÍGONOS INDUSTRIALES

Al intentar una aproximación a los criterios que presiden las decisiones de localización, surgen nuevos elementos para el debate derivados de la contrastación entre declaración de intenciones y práctica por un lado, así como desde la perspectiva de la política regional por otro.

Con relación al primero de tales aspectos, la SEPES dice estar actuando preferentemente

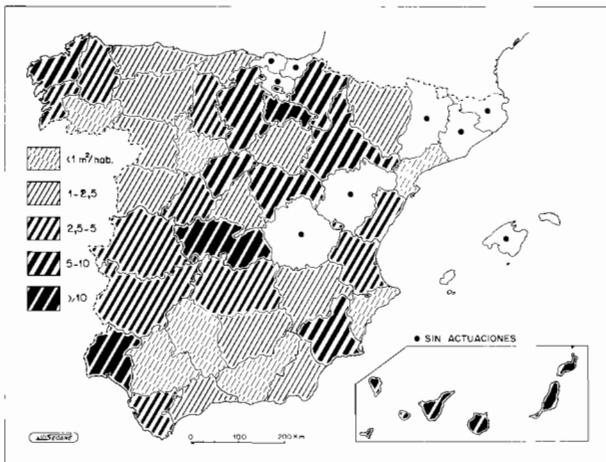


FIG. 1. Distribución provincial de las actuaciones de SEPES (1983-1992).

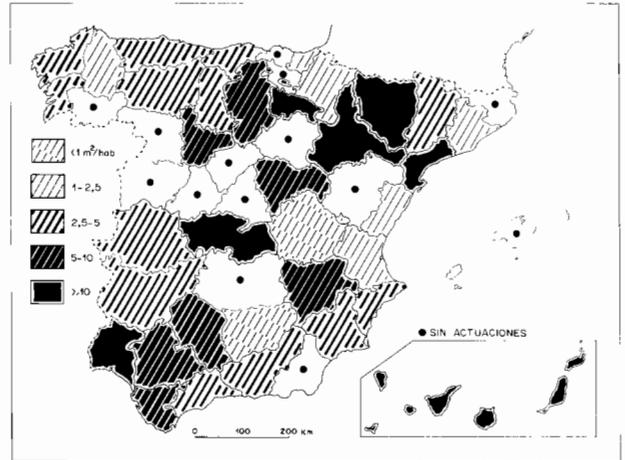


FIG. 2. Distribución provincial de las actuaciones del INUR (1956-1976).

«en zonas que se han visto singularmente afectadas por procesos de ajuste industrial y cuya tasa de destrucción de empleo es superior a la media nacional o que, en su caso, no han alcanzado un valorable nivel de desarrollo económico. También se trabaja en zonas especiales cuyas circunstancias concretas han aconsejado la actuación de SEPES, siempre de acuerdo con las directrices de política económica del país» (SEPES, 1993, 15).

En contraste con tales afirmaciones, la figura 1 recoge la distribución provincial relativa de las actuaciones llevadas a cabo en el transcurso de la década. En total son 41 las provincias en que se ha realizado algún tipo de actuación, ya sea creando polígonos nuevos o reestructurando los existentes. En La Rioja, Toledo y Huelva se ha actuado en una superficie de más de 19 m²/habitante, pero hay que tener en cuenta que en esta última provincia no se ha construido ningún polígono nuevo, sino que son las remodelaciones llevadas a cabo en el de Nuevo Puerto (con una superficie de 1.321 Has) las que explican el alto valor alcanzado en la relación superficie/habitante; otras siete provincias (Burgos, La Coruña, Guadalajara, Murcia, Navarra, Segovia y Zaragoza) además de Ceuta superan los 5 m²/hab., mientras que en la mayor parte de las restantes, la superficie oscila entre 1,1 y 5 m²/habitante. Por el contrario, la SEPES no ha realizado ningún tipo de actuación ni en el País Vasco, ni en tres de las provincias catalanas, ni en los dos archipiélagos, aunque sí colabora con otras instituciones en el proyecto del Parque Tecnológico de Granadilla (Tenerife).

Si comparamos la distribución provincial relativa de las acciones de SEPES con las del INUR (figuras 1 y 2), no se observan cambios demasiado significativos, si bien en el período anterior eran más las provincias que contaban con una alta relación superficie/habitante,

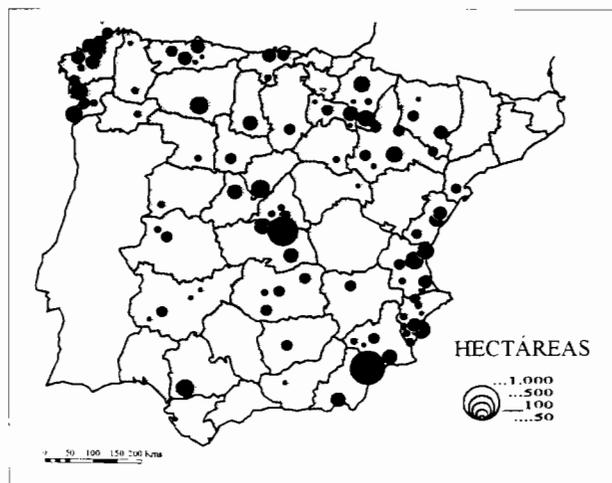


FIG. 3. Superficie de los polígonos de SEPES (Has.). Fuente: SEPES. Elaboración propia.

siendo las más favorecidas Huelva, Logroño, Tarragona, Zaragoza, Toledo y las dos provincias canarias. Como es sabido, si en una primera fase las actuaciones del INUR tuvieron un carácter disperso, a partir de 1964 se ajustaron bastante a la política de planificación económica, buscando servir de apoyo infraestructural a las industrias que se instalaron en los Polos o en las Zonas de Preferente Localización Industrial (Gómez Mendoza, J., 1977; Rodríguez Sánchez de Alba, A., 1980).

De mayor interés resulta aún el análisis de la distribución a escala municipal de cada uno de los polígonos. Como puede observarse en la figura 3 (que también permite una comparación con las actuaciones del INUR, recogidas en la figura 4), destacan por su número los polígonos localizados en los ejes Mediterráneo y del Ebro, principalmente en ciudades pequeñas y medias, así como los del entorno de Madrid y las provincias occidentales gallegas, mientras aparecen extensas áreas del centro, sur y oeste prácticamente vacías coincidiendo en gran parte con las zonas menos industrializadas. Resulta particularmente destacable su también modesta presencia en las áreas más afectadas por la reconversión industrial de la Cornisa Cantábrica, necesitadas de una mejora en la calidad urbanística y ambiental de sus espacios productivos como complemento para atraer la inversión empresarial. De este modo, aunque SEPES señala que el principal criterio utilizado para decidir la localización de los polígonos es el de proveer de apoyo a las políticas regionales y de reequilibrio territorial, buscando con ello impulsar el desarrollo económico en las áreas más desfavorecidas, parece que se han primado fundamentalmente criterios de rentabilidad al concen-

trarse el mayor número de actuaciones en áreas industrialmente dinámicas. Cualquiera que sea la valoración que pueda merecer la localización de las promociones realizadas, lo que sí parece cuestionable es la falta de criterios espaciales precisos y explícitos por parte de los responsables públicos, que respondan a un plan preconcebido.

V

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Las grandes transformaciones que tienen lugar en el comportamiento organizativo de las industrias están produciendo, a su vez, profundas alteraciones tanto en los modelos de localización como en las demandas de suelo e inmuebles por parte de las empresas. Para dar respuesta a estas nuevas necesidades, los promotores de suelo diseñan estrategias alternativas que se traducen hoy en la aparición de importantes cambios que afectan a los espacios destinados a usos productivos.

La estrategia seguida en España por la Administración Central para producir suelo industrial ha experimentado también, en consecuencia, ciertos cambios respecto de la etapa anterior y la SEPES, organismo público con competencias en esta materia, parece en principio haber intentado, al menos en parte, adecuarse a la nueva situación del mercado dando respuesta a los nuevos requerimientos de la demanda. En este sentido, a diferencia de lo ocurrido con anterioridad, las actuaciones van precedidas de estudios de viabilidad que pretenden ajustar la oferta a las condiciones de la demanda e influyen en las decisiones de localización, intentando evitar el

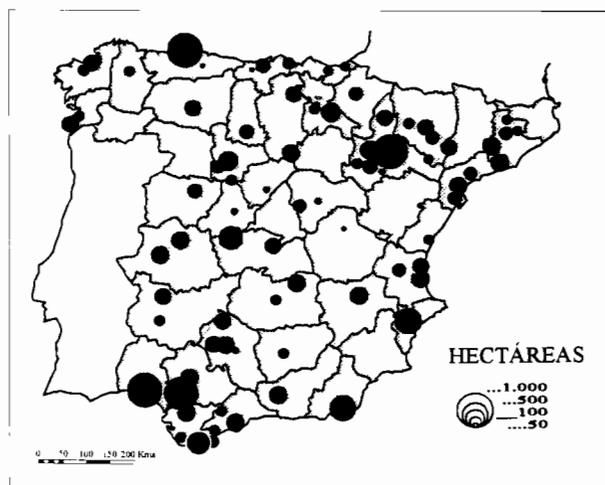


FIG. 4. Superficie de los polígonos de INUR (Has.). Fuente: Gómez Mendoza, J.; Rodríguez, A. Elaboración propia.

despilfarro de recursos públicos que siempre son escasos. El hecho de que se haya vendido un 77% de las 3.206 Has. de superficie de suelo industrial en venta en 1990 (cuadro I), puede resultar un hecho bastante positivo desde tal perspectiva.

Las reparcelaciones realizadas en polígonos anteriormente programados, que permanecían en parte vacíos, han permitido a muchas PYMES instalarse en suelo con una infraestructura, si no muy completa, al menos básica para el correcto desarrollo de sus actividades. En cuanto a los polígonos de nueva creación, su menor superficie y la oferta de diferentes tamaños de parcelas pueden considerarse las principales innovaciones.

Las nuevas tipologías de asentamientos empresariales, promovidas cada vez en mayor medida por los agentes privados o por los responsables públicos de otros niveles institucionales, no tienen, sin embargo, casi ningún reflejo aún entre las actuaciones de SEPES durante el período analizado. Dejando al margen la intervención subsidiaria del citado organismo en la promoción de algunos parques tecnológicos, las únicas y muy contadas innovaciones en la producción de suelo apto para la instalación de las empresas son la incipiente oferta de naves, más o menos convencionales, y la mayor acogida de funciones distintas a las puramente industriales, si bien en bastantes casos el suelo destinado a servicios apenas se ha desarrollado y escasean los polígonos calificados explícitamente para uso mixto.

Pese a las manifestaciones de algún alto responsable del citado organismo en el sentido de que

«el diseño de las nuevas implantaciones deberá contemplar como base la idea de que las industrias se transforman»

y, en consecuencia,

«el polígono industrial deberá evolucionar hacia actuaciones urbanísticas más sofisticadas y con mayor valor añadido, reconocibles por los operadores internacionales como parques industriales, parques de actividad, parques tecnológicos, parques empresariales, micropolígonos industriales, edificios terciarios e industriales, etc» (Navarro, G., 1990, 44-45),

lo realizado por el momento muestra perfiles mucho más convencionales. Tanto en este terreno, como en la definición de criterios de localización más rigurosos, queda aún un amplio campo en el camino hacia una política pública de suelo que contribuya más eficazmente a dinamizar la actividad industrial y el territorio, objetivo que si siempre parece deseable, lo es mucho más en momentos de cambios rápidos y profundos como los actuales.

CUADRO IV. Balance de actuaciones provinciales/regionales de SEPES

| Provincias | Nuevos Polígonos | Superficie (has) | Número Actuaciones | Superficie (has) |
|-----------------|------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Almería | 1 | 54 | 1 | 54 |
| Cádiz | 1 | 4 | 5 | 353 |
| Córdoba | - | - | 1 | 36 |
| Granada | 1 | 11 | 1 | 11 |
| Huelva | - | - | 1 | 1.321 |
| Jaén | 1 | 99 | 1 | 99 |
| Málaga | - | - | 1 | 255 |
| Sevilla | 1 | 150 | 1 | 150 |
| ANDALUCÍA | 5 | 318 | 12 | 2.279 |
| Huesca | 4 | 175 | 6 | 320 |
| Zaragoza | 5 | 335 | 7 | 624 |
| ARAGÓN | 9 | 510 | 13 | 944 |
| ASTURIAS | 5 | 180 | 5 | 180 |
| CANTABRIA | 3 | 122 | 3 | 122 |
| Albacete | 2 | 48 | 2 | 48 |
| Ciudad Real | 4 | 118 | 6 | 175 |
| Guadalajara | 1 | 12 | 2 | 105 |
| Toledo | 2 | 225 | 4 | 492 |
| CASTILLA-MANCHA | 9 | 403 | 14 | 820 |
| Ávila | 1 | 67 | 2 | 85 |
| Burgos | 1 | 41 | 3 | 281 |
| León | 1 | 118 | 1 | 118 |
| Palencia | 1 | 63 | 1 | 63 |
| Salamanca | 1 | 40 | 1 | 40 |
| Segovia | 1 | 102 | 1 | 102 |
| Soria | 1 | 23 | 1 | 23 |
| Valladolid | 1 | 40 | 1 | 40 |
| Zamora | 1 | 21 | 1 | 21 |
| CASTILLA Y LEÓN | 9 | 515 | 12 | 773 |
| Tarragona | 1 | 43 | 1 | 43 |
| CATALUÑA | 1 | 43 | 1 | 43 |
| Badajoz | 4 | 66 | 5 | 216 |
| Cáceres | 2 | 65 | 3 | 143 |
| EXTREMADURA | 6 | 131 | 8 | 359 |
| La Coruña | 8 | 602 | 9 | 708 |
| Lugo | 2 | 60 | 3 | 132 |
| Orense | 1 | 25 | 1 | 25 |
| Pontevedra | 4 | 286 | 4 | 286 |
| GALICIA | 15 | 973 | 17 | 1.151 |
| MADRID | 6 | 521 | 6 | 521 |
| MURCIA | 5 | 746 | 5 | 746 |
| NAVARRA | 5 | 293 | 5 | 293 |
| LA RIOJA | 4 | 148 | 5 | 394 |
| Alicante | 8 | 392 | 9 | 502 |
| Castellón | 4 | 176 | 4 | 176 |
| Valencia | 9 | 503 | 10 | 645 |
| C VALENCIANA | 21 | 1.071 | 23 | 1.323 |
| Ceuta | 1 | 37 | 1 | 37 |
| Melilla | 1 | 16 | 1 | 16 |
| TOTAL ESPAÑA | 105 | 6.027 | 132 | 10.001 |

Fuente: SEPES y elaboración propia.

B I B L I O G R A F Í A

- ALONSO TEIXIDOR, L. F. (1991): «Las nuevas formas del espacio productivo y sus implicaciones urbanísticas». *Geometría* nº 11, págs. 2-15.
- CARAVACA, I.; LÓPEZ, R.; ORTIZ, R. y ROMERO, J. M. (1991): *Localización de la actividad y del suelo industrial. Área metropolitana de Sevilla*. Consejería de Obras Públicas y Transporte. Junta de Andalucía, Sevilla.
- CASTELLS, M. y HALL, P. (1994): *Las tecnópolis del mundo*. Alianza Editorial, Madrid.
- GAMELLA, M. (1988): *Parques tecnológicos e innovación empresarial. Nuevas formas de promoción para la industria española*. Fundesco, Madrid.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1977): «La estrategia oficial de promoción de suelo industrial en España. Los polígonos del Instituto Nacional de Urbanización. Un primer balance (1959-1974)». *Ciudad e Industria. IV Coloquio de Geografía*. Oviedo, págs. 243-266.
- GÓMEZ MUÑOZ, R. (1988): «Nuevas tipologías y modelos de localización industrial en España surgidos tras la crisis». *Estudios Regionales* nº 22, págs. 83-111.
- GRUPO ENTORNO, S. A. (1991): *Catálogo de la oferta de suelo industrial en Andalucía*. Instituto de Fomento de Andalucía, Sevilla.
- INDOVINA, F. dir. (1990): *La città di fine millennio*. Franco Angeli, Milán.
- LÓPEZ TOLEDANO, M. A. (1992): «Nuevos requerimientos de flexibilidad y regulación urbanística y las nuevas formas de gestión a ellos asociadas en los procesos de calificación y creación de nuevo suelo industrial». En Mayoral, J. y Montero, M. A. *Cambio industrial, revitalización de economías urbanas y desarrollo local*. Comunidad Madrid/Fund. Universidad-Empresa, págs. 167-175.
- MAYORAL, J. y MONTERO, M. A. coords. (1992): *Cambio industrial, revitalización de economías urbanas y desarrollo local*. Comunidad de Madrid/Fundación Universidad Empresa, Madrid.
- MÉNDEZ, R. (1991): «La reestructuración de la industria metropolitana y la nueva problemática urbanística» en Méndez, R. (coord). *Reestructuración industrial en los espacios urbanos*. Grupo de Geografía Industrial, Madrid, págs. 5-22.
- MÉNDEZ, R. (1994): «Los procesos de cambio industrial en la renovación de las políticas de promoción y ordenación». En *Seminario «Urbanismo y actividades productivas»*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Córdoba, 35 págs.
- MÉNDEZ, R. y CARAVACA, I. (1993): *Reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*. M.O.P.T., Madrid.
- NAVARRO, G. (1990): «Polígonos industriales, hoy áreas de actividad económica». *Las nuevas áreas industriales. Urbanismo* nº 11, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, págs. 30-45.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ DE ALBA, A. (1980): *El suelo como factor de localización industrial*. CEOTMA. Serie Monografías, nº 1, Madrid.
- SÁNCHEZ, A. J. et al. (1994): «Desarrollos recientes en suelo industrial: experiencias, agentes intervinientes, modelos de gestión». En *Seminario «Urbanismo y actividades productivas»*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Córdoba, 53 págs.
- SANZ ARBIZU, J. I. (1982): «Algunas notas sobre la planificación de suelo industrial». *Ciudad y Territorio*, nº 54, 4, págs. 15-18.
- SANZ, P.; MORELL, L.; ENRÍQUEZ, L. M. y PERALES, F. (1990): «El tratamiento jurídico del suelo industrial». *Las nuevas áreas industriales. Urbanismo*. nº 11, COAM, Madrid, págs. 118-119.
- SCOTT, A. J. (1988): *New Industrial Spaces*. Pion, Londres.
- TANDY, C. (1979): *Industria y paisaje*. I.E.A.L., Madrid.
- TECNACONSULT, S.A. (1989): *Actividad industrial y sistemas urbanos*. M.O.P.U., Madrid.
- ZARZA, D. (1992): «Nuevas tipologías edificatorias y productos inmobiliarios de carácter industrial como respuesta a los procesos de reorganización productiva». En MAYORAL, J. y MONTERO, M. A. (coords.) *op. cit.*, págs. 177-184.