

ALFONSO RODRIGUEZ SANCHEZ DE ALVA (\*)

## **La función de las zonas industriales en los programas de desarrollo: La experiencia española**

---

### 1. INTRODUCCION

El suelo industrial ha sido en la literatura económica tradicional, factor de ordenación urbana y territorial y soporte de actividades económicas, y en los modelos económicos de uso del suelo, un subproducto de la teoría de la localización, sometido a un tratamiento microeconómico y considerado como efecto y no como causa de la misma. Por ello, los esquemas habituales destacan como factores locacionales el transporte, el mercado, la mano de obra o las materias primas, pero poco o nada dicen de los requisitos y exigencias de los emplazamientos específicos, que han tenido para muchos especialistas, la consideración de bien libre u obicuo, según terminología de A. Weber.

La primera experiencia histórica interesante de zona (1) industrial se llevó

---

(\*) Servicio de Estudios del Banco Urquijo en Sevilla.

(1) Durante muchos años se ha usado la palabra «zoning», que «es un término urbanístico que proviene de la terminología anglosajona y que implica la afección de un terreno a ciertos usos específicos, en los cuales la tipología y las características fundamentales habrán sido definidas». C. E. A.: *Localisation et aménagement de terrains industriels*, tomo I; Luxembourg, 1966, 49. Las numerosas e interesantes publicaciones de las Naciones Unidas y de su Agencia Industrial UNIDO, emplean preferentemente «conglomeración industrial» (industrial estate), «zona industrial» y «sector industrial». «El término «conglomeración industrial», es empleado como concepto genérico para designar un complejo planificado de empresas industriales, que ofrece lugares urbanizados, locales industriales ya construidos en prevision de demanda y el suministro de servicios e instalaciones para los ocupantes». La «zona industrial» (polígono industrial en España) proporciona sólo terrenos mejorados para favorecer el establecimiento de industrias de todos los tipos y volúmenes. El «sector industrial» forma parte de un centro urbano o suburbano, limitado para la utilización industrial, en el que no se han hecho mejoras».

a cabo en 1896, en Trafford Park (Manchester); tres años después (1899), la Clearing Industrial District, patrocinaba otra en Chicago, y en 1904 se confiaba al Ayuntamiento de Nápoles la administración de una zona industrial. Fue, sin embargo, a raíz de importantes experiencias locacionales, iniciadas en Gran Bretaña después de la Gran Depresión de 1929, cuando el suelo industrial equipado, pasó a ser un instrumento de política regional, de crecimiento industrial —especialmente de la pequeña y mediana empresa y de creación de empleos. Pero no cualquier suelo, es útil para estos objetivos, reclama, para demostrar su eficacia, un tratamiento específico, que puede sintetizarse en los tres puntos siguientes:

—Que la política de localización esté plenamente integrada en la planificación urbana y territorial.

—Que se estudien en profundidad los servicios, incentivos y equipamientos con que deban dotarse; y

—Que se establezcan con claridad sus objetivos económicos y su inserción en la planificación económica.

Sólo así será posible que destaque como uno de los instrumentos que ha hecho factible combinar el desarrollo, la reconversión o la descongestión industrial, con la planificación territorial.

La idea central de esta introducción es destacar la función del suelo como factor de localización industrial. En sentido amplio, la zona industrial no debe identificarse con los modelos de localización de industrias, porque éstos han prescindido tradicionalmente de los condicionantes urbanísticos, ambientales o residenciales, que son precisamente los rescatados y revalorizados por el urbanismo industrial que postula la inseparabilidad de la planificación física y económica y su subordinación y coordinación con la planificación integral. También por razones de costes se justifican estas ideas, pues resultaría obvio destacar la coherencia que debe regir los sistemas de transportes y restantes infraestructuras, con la distribución espacial de las materias primas, del empleo o del mercado.

Los objetivos y políticas de las zonas industriales son el resultado de las numerosas experiencias proporcionadas por países de diferentes niveles económicos. Cubren un amplio espectro de funciones. En los países industrializados (Italia, Bélgica, Gran Bretaña, EE.UU., ...) donde las zonas industriales forman parte principal de los programas de política económica, destacan:

- El desarrollo regional y local.
- La descongestión urbana.
- La formación y planificación de nuevas áreas industriales.

En los países menos industrializados (India, Puerto Rico, Argentina...), donde las zonas industriales están integradas en las decisiones de desarrollo, los objetivos prioritarios son:

- El fomento de la industria en pequeña escala.
- La creación de empresarios individuales.
- La atracción de empresas extranjeras.
- La difusión tecnológica.
- El fomento del empleo.
- La orientación y asistencia de todo tipo.

Resumiendo, lo hasta ahora expuesto confirma la impresión de que la zona industrial no es un mero soporte de actividades, ni el resultado de la distribución en el espacio de empresas productivas, ni la consecuencia de una zonificación normativa del territorio; es algo más: es un factor de localización y de desarrollo económico e industrial.

## *2. LA OFERTA PUBLICA DE SUELO INDUSTRIAL EN ESPAÑA: LA GERENCIA DE URBANIZACION.*

Hacia mediados del decenio de los cincuenta se emprendieron importantes proyectos que en pocos años transformarían radicalmente el horizonte económico español. En 1953 se firmó un acuerdo de colaboración con los EE.UU., primera fase de una política exterior orientada a superar el aislamiento político y económico mediante el reconocimiento diplomático de los países capitalistas; en 1955 se aprueba un ambicioso Plan Nacional de la Vivienda; en 1956, la Ley del Suelo; y en 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda. En la nueva etapa se pretende que el protagonismo del sector industrial sea una de las variables decisivas del cambio social y económico (2), en el que el intervencionismo del Estado, facilitado por el sistema político de corte autoritario, desempeñará una función motriz.

---

(2) Uno de los principales acontecimientos de este período fue el Plan de Estabilización de 1959, que introdujo importantes cambios fiscales, monetarios, comerciales, arancelarios, etc.

Con la aprobación de la Ley del Suelo se promociona la práctica del urbanismo industrial y se canaliza la posibilidad de dotar de espacios industriales a las áreas metropolitanas, urbanas, zonas francas...), mediante los Planes Generales de Ordenación, que «normalmente, crean ex novo polígonos o zonas industriales, aunque en ocasiones se ve obligado a recoger las localizaciones preexistentes, procedentes, bien de épocas anteriores a la Ley del Suelo de 1956, o nacidas como consecuencia de la declaración de Polos de Desarrollo Industrial» (3).

Las múltiples funciones y competencias de la Dirección General de Urbanismo, así como su compleja estructura, aconsejaron separar institucionalmente la planificación y gestión urbanística de la ejecución de los programas de suelo, de manera que la supervisión y aprobación de los Planes Generales continuaban como competencias de la Dirección General, mientras que para lo segundo se creó, por Ley de 30 de julio de 1959, la Gerencia de Urbanización como organismo autónomo dependiente del Ministerio de la Vivienda (4). «El texto legal es una buena expresión del pensamiento del Director General de Urbanismo» (5).

No contamos aquí con espacio suficiente para exponer con cierto detalle las competencias urbanísticas, de planeamiento y gestión (6), contenidas en los textos fundacionales de la Gerencia. Esta fue concebida con sentido empresarial y dotada «de medios técnicos y administrativos proporcionados, con objeto de que a través de una renovada inversión urbanizase el máximo posible de

(3) CALVO, P., J. L.: «Ley del Suelo y localización industrial. Su influencia en el desarrollo de las ciudades españolas», en *Ciudad e Industria, IV Coloquio sobre Geografía*, Oviedo, 1977, 228.

(4) El Decreto de 11 de febrero de 1960 aprueba su Reglamento; por Decreto-Ley 4/1972, de 30 de junio, la Gerencia toma la denominación de Instituto Nacional de Urbanización (I. N. U. R.); el Decreto 3421/1972, de 14 de diciembre, modifica su Reglamento, y el Decreto 2425/1975, de 24 de julio, amplía sus funciones y el esquema organizativo.

(5) URGOITI, N.: «The National Urban Development Institute (I. N. U. R.)», en *Symposium on the Implementation of Urban Plans*, Athens, 10th-14th october, 1977, 7. (Pedro Bidador fue una figura clave del urbanismo del Régimen. Ocupó cargos de vanguardia desde la posguerra; fue Director de la Gerencia de Urbanismo desde su creación, puesto que simultaneaba con la Jefatura de la Dirección General de Urbanismo; fue cesado en 1969).

(6) Entre otras cosas, cabe destacar la preparación, tramitación, adquisición, obras y urbanización de suelo residencial para los Planes Nacionales de Vivienda, para polígonos industriales, mixtos, de descongestión de Madrid y especiales. Las actividades de suelo residencial predominaron sobre las de suelo industrial.

terreno» (7). La realidad posterior demostraría que las interesantes posibilidades contenidas en los citados textos serían infrautilizadas, y que gran parte de las expresiones de los primeros años quedarían en un conjunto de declaraciones de buenas intenciones. En lo que respecta al suelo industrial —que es al que aquí nos referimos—, las actuaciones de la Gerencia estuvieron por debajo de sus atribuciones legales. Los diferentes programas sólo promocionaron el polígono industrial urbanizado, ignorándose otras prácticas posibles (construcción de naves industriales, servicios especializados, incentivos económicos, fiscales. . . , experimentadas con éxito en numerosos países. Otra posibilidad igualmente desaprovechada fue el raquítrico sistema de colaboración con otros organismos públicos y privados, ya que el principal y casi único colaborador —poco grato, por cierto, como después veremos— fue la Comisaría del Plan de Desarrollo, lo que condicionó notablemente las alternativas de financiación del organismo autónomo (8), ceñidas exclusivamente a los escasos ingresos derivados del artículo 12 (la Hacienda de la Gerencia) de la Ley y a la limitada subvención (200 millones anuales para el conjunto de actuaciones —polígonos residenciales, industriales, mixtos, etc.—) prevista en la Ley del Suelo.

### 3.— ASPECTOS LIMITATIVOS DE LAS ACTUACIONES DE LA GERENCIA.

Para comprender en plenitud las posibilidades operativas de la Gerencia, hay que situar a ésta en el contexto de su nacimiento. Ante todo, conviene advertir que era la primera vez que se emprendía en España una promoción pública de terrenos mejorados para la industria.

La experiencia del Primer Programa de Suelo Industrial, 1956-1959 (369 hectáreas repartidas en diez polígonos), que tuvo el carácter de realización piloto, fue suficiente para detectar las notables limitaciones que envolverían su gestión. La estrechez presupuestaria sólo iba a permitirle, en el mejor de los casos, urbanizar el terreno, renunciando, por lo tanto, a cualquier objetivo de construcción de naves o de otras mejoras. La limitación financiera fue para la

---

(7) Memoria justificativa del Anteproyecto de Decreto de Reorganización del I. N. U. R. (documento interno), 2. Como enseguida veremos, los recursos de la Gerencia estuvieron siempre muy por debajo de sus necesidades.

(8) Las subvenciones previstas en la Ley del Suelo, tanto para polígonos residenciales como industriales se mantuvieron en torno a los 200 millones de pesetas hasta 1964, entre 200 y 300 millones hasta 1967, y entre 600 y 700 hasta 1974, y los ingresos por enajenaciones de parcelas se producen desde 1964 en adelante, en cantidades reducidas aunque crecientes.

Gerencia su principal y permanente servidumbre, y también, simultáneamente, su estímulo y reto, pues en cada etapa buscó, sin encontrar, un camino aunque fuera heterodoxo. Un ejemplo lo tenemos en la solución arbitrada para localizar los polígonos de éste y sucesivos períodos: la Ley 52/1962, de 21 de julio, de valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo (de máximos y mínimos en el argot urbanístico), autorizaba a la Gerencia de Urbanización a actuar fuera del planeamiento vigente, al margen, por lo tanto, de la Ley del Suelo y de otras normas urbanísticas (9).— Esto le permitía localizar sus polígonos en zonas rurales, más baratas que las calificadas como industriales en los Planes de Ordenación, pero también peor dotadas desde todos los puntos de vista. Esta «patente» la emplearía también la Gerencia para comprar suelo industrial por encima de sus posibilidades financieras, como argumento para obtener más subvenciones del Ministerio de Hacienda.

Otro aspecto limitativo de la gestión de la Gerencia fue su carácter mixto de organismo con competencias importantes en tareas de planeamiento residencial e industrial. Esta diversificación no se justifica en nuestra opinión, ni por razones técnicas ni, sobre todo, económicas, pues entendemos que la planificación (localización de polígonos, trazado, servicios...), regímenes de ayudas, sistemas de enajenación, objetivos y políticas, etc., se orientan hacia finalidades radicalmente divergente, que, consecuentemente, reclaman técnicas separadas de actuación. El mantenimiento de esa simultaneidad de funciones puede explicarse por la supremacía de la planificación técnica sobre la economía, en estrecha correspondencia con la preferencia sectorial sobre la espacial y de la gran empresa industrial sobre la pequeña y mediana, que es, en numerosos países, la destinataria por excelencia de las zonas y polígonos industriales de promoción gubernamental.

Finalmente, falló también la coordinación (10) con otros organismos de la

---

(9) Este abierto desafío a la principal disposición urbanística fue el preludio de continuas transgresiones de las normas de ordenación territorial por los planificadores económicos. Quizás por ello, nunca llegó a aprobarse el Plan Nacional de Urbanismo ni se respetaron demasiado los Planes Generales o Parciales de Ordenación.

(10) Se trata, sin duda, de una cuestión generalizada de numerosas economías regionales. La segunda conclusión de un reciente Informe de la O. C. D. E. sobre la economía italiana dice: «Frente a la gran diversidad de cuestiones a tratar en el escalón regional (infraestructura, reforma agraria, urbanismo, implantación de industrias en zonas elegidas, equipamiento social, etc.) ha fallado poner en marcha un sistema de coordinación...» (O. C. D. E.: *Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'O. C. D. E.*

Administración con competencias en el sector industrial. «EL INUR no tuvo conocimiento de los Polos de Desarrollo seleccionados por el I y II Plan de Desarrollo, suficientemente antes, como para preparar el suelo industrial necesario en las zonas escogidas por los Planes de Desarrollo» (11). Esta referencia podría completarse añadiendo que tampoco hubo coordinación con el Ministerio de Industria (12) ni con la industrialización agraria del Ministerio de Agricultura.

#### 4. LA OFERTA DE SUELO INDUSTRIAL DE LA GERENCIA DE URBANIZACION.

La Gerencia realizó los cuatro Programas siguientes:

##### *Primer Programa (1956-1959).*

El Primer Programa de polígonos industriales de la Gerencia de Urbanización fue la primera experiencia gubernamental realizada en la Historia de España. Se inicia, pues, con tres decenios de retraso con respecto a Gran Bretaña, con algo más de una década con respecto a los países que la abordaron después de la Segunda Guerra Mundial, pero al mismo tiempo prácticamente que numerosos países que incluyeron este instrumento en sus planificaciones económico-urbanísticas. Después de algunas modificaciones, quedó aprobado tal como refleja el siguiente cuadro:

(11) URGOITI, N.: *The National Urban...*, op. cit., 60.

(12) «Así, en el caso de los polígonos industriales que crea el Ministerio de la Vivienda, a través de la Gerencia de Urbanización, el Ministerio de Industria no sólo no interviene, sino que ni siquiera tiene conocimiento de ello. La localización, magnitud, características, etc. del polígono, las fija el Ministerio de la Vivienda con entera libertad. Sólo en el caso de Polos de Desarrollo se hace intervenir al Ministerio de Industria. El resultado es una política de localización de la oferta del suelo industrial ajena al Ministerio de Industria y una política industrial al margen de aquel suelo». TERAN, F. de: *Placamiento urbano en la España contemporánea*; Biblioteca de Arquitectura, Gustavo Gili, Barcelona, 1978, 492,

CUADRO N.º 1

Número	Localidad	Nombre	Has.
1	Valencia	Vara de cuart	48
2	Zaragoza	Cogullada	45
3	Vergara	San Lorenzo	26
4	Hernani	Akarregui	24
5	Badajoz	El Nevero	52
6	Jaén	Los Olivares	40
7	Mieres	Industrial	10
8	Málaga	Ronda Exterior	28
9	Tarragona	Francolí	72
10	Avila	Las Hervencias	24
Total Has. . . .			369

*Fuente:* Gerencia de Urbanización. Memoria de sus actividades hasta 1969.

La localización de estos polígonos estuvo condicionada por la política de viviendas del momento más que por la económica, ya que se utilizó «el mismo criterio general establecido para la determinación de los polígonos residenciales. De esta manera, una serie de ciudades obtenían simultáneamente el beneficio de disponer de polígonos residenciales e industriales, adecuadamente relacionados, con lo que se aseguraba grandemente su mejor ordenación urbanística» (13). Evidentemente, esta técnica locacional, poco ortodoxa, era coherente con la inmadurez que caracterizaba la planificación económica-territorial de la segunda mitad de la década de los cincuenta, marcada en el interior todavía por la salida del aislamiento político y de la autarquía, y en el exterior por la planificación supranacional (14) y el relanzamiento económico.

A pesar de lo reducido e improvisado de este Primer Programa —los polígonos industriales entraron de relleno de los residenciales—, sus líneas maes-

(13) GERENCIA DE URBANIZACION: *Memoria de sus actividades hasta 1969*, 38.

(14) Creación de la C. E. C. A., C. E. E., O. C. D. E., . . .



tras iban a permanecer en lo esencial en las ambiciosas experiencias siguientes. En apretada síntesis fueron:

–Superficialidad en cuanto al conocimiento de los factores básicos con influencia en la localización de cada polígono.

–Ausencia de estudios previos de viabilidad, de encuestas, de contactos con asociaciones de empresarios, o de promotores, etc., en la localización de la mayoría de los polígonos.

–Indeterminación en cuanto a los verdaderos objetivos (apoyo a las empresas pequeñas, complemento del desarrollo regional. . .) a potenciar.

–Desconexión con la incipiente planificación económica y ausencia de colaboradores financieros.

–El equipamiento de los polígonos no incluía naves ni servicios complementarios o especializados, ni proporcionaba directamente asistencia técnica o financiera.

–Finalmente, la ejecución de las obras de urbanización se realizaba con notable lentitud: de los diez polígonos, sólo seis (Vara de Cuart, Cogullada, Nevero, Mieres, Ronda Exterior y Francolí) estuvieron totalmente urbanizados en 1968-1969, razón por la que no se pusieron a la venta hasta 1964-65, con evidente retraso.

### *Segundo Programa (1960-1964).*

Es el primero propiamente dicho de la Gerencia de Urbanización, creada, como se recordará, por Ley en 1959. A pesar de que el horizonte económico era radicalmente distinto –Plan de Estabilización, Informe del Banco Mundial, preparativos del I Plan de Desarrollo, etc.– pocos cambios sustanciales se iban a introducir. «En el período 1960-1964 no se concretó una nueva programación, pero se emprendieron una serie de actuaciones dentro de las mismas trayectorias establecidas en el período anterior» (15).

El cuadro siguiente resume el Segundo Programa de polígonos industriales tal como fue aprobado inicialmente:

(15) GERENCIA DE URBANIZACION: *Memoria de sus actividades hasta 1969*, 97.

CUADRO N.º 2

Número	Localidad	Nombre	Has.
1	Lérida	El Segre	140
2	Segovia	El Cerro	33
3	Palencia	Ntra. Sra. Angeles	35
4	Sevilla	Carr. Amarilla	129
5	Martorell	La Torre	17
6	Pamplona	Landabén	68
7	Logroño	Cascajos	24
8	Salamanca	Montalvo	72
9	Valladolid	Argales	84
10	Córdoba	Chinales	34
11	Lugones	Silvota	135
12	Camargo	La Cerrada	30
13	La Carolina	Cruz Zarazaga	10
14	Cuenca	Los Palancares	17
15	Paterna	Fuente del Jarro	142
16	Almanzora	Mijares	38
17	Guarnizo	El Astillero	4
18	Peñarroya-Puebl.	Industrial	124
19	La Coruña	Bens	164
TOTAL HAS. . . .			1.300

*Fuente:* Gerencia de Urbanización. Memoria de sus actividades hasta 1969.

Este segundo proyecto resultaba más ambicioso que el primero: de diez polígonos se pasa a 19, y de 369 has. a 1.300. Pero quizá su nota más destacada no era ni su extensión ni ninguna otra manifestación concreta de su operatividad, sino su dificultad para mantenerse dentro de los cánones urbanísticos. La pérdida de protagonismo de las autoridades del Ministerio de la Vivienda —el Ministro Arrese cesó en 1960— y consecuentemente de la política urbanística «que caerá en la marginación real, e iniciará un período de supervivencia o de franca congelación» (16), tendrá como consecuencia inmediata y duradera el

(16) TERAN, F: de: *Planificación urbana en la España contemporánea*; Biblioteca de Arquitectura, Gustavo Gili, Barcelona, 1978, 396.

distanciamiento entre las posiciones mantenidas por los planificadores físicos y económicos. Estos últimos no sólo consolidaron su estrategia, sino que, empujados por el éxito del Plan de Estabilización y de la favorable coyuntura internacional, pasaron a ocupar la vanguardia política que les permitió establecer el cuadro de prioridades; en cambio, los urbanistas (17) no consiguieron ni incorporar nuestro ordenamiento a la disciplina internacional, ni la aprobación del Plan Nacional de Urbanismo, que hubiera proporcionado un indispensable marco de referencia y coordinación a la localización espacial de las actividades.

En el orden de las realizaciones, este Segundo Programa apenas se apartó de la conducta seguida por el Primero. La insuficiente financiación fue su principal novedad. La lentitud de las obras de urbanización, la descoordinación, la ausencia de colaboradores y de estudios de localización y las otras trabas apuntadas, tuvieron una segunda oportunidad.

### *Tercer Programa (1965-1969).*

Desde distintos puntos de vista fundamentales, este Programa presenta importantes diferencias con respecto a los dos anteriores: su extensión superficial es considerablemente mayor; aparece un colaborador excepcional: la Comisaría del Plan de Desarrollo; se amplían las fórmulas de financiación y se establecen criterios económico-urbanísticos de localización.

La notable expansión de la planificación económica es, posiblemente, la principal causa de estos cambios radicales. Si la segunda mitad del decenio anterior había sido clave para la planificación urbanística, la primera mitad del decenio de los sesenta lo fue para la planificación económica. En 1964 entró en vigor el I Plan de Desarrollo, con acciones concretas e importantes de política espacial y regional; el 2 de diciembre de 1963 se aprueba la Ley de Industrias de Interés Preferente, y por Decreto de 26 de enero del mismo año, se aprueba la libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias; por estas fechas el Ministerio de Agricultura promueve distintas acciones de interés espacial —declara a Jaén y Badajoz «Zonas de Preferente Localización Indus-

---

(17) El economista J. R. Lasuén, a propuesta del Ministerio de la Vivienda, sugirió que el Plan Nacional de Urbanismo se redactase en colaboración con las Naciones Unidas y sus agencias especializadas. En el rechazo de esta recomendación puede que radique la explicación de por qué nuestros polígonos industriales tampoco se ajustaron a los modelos de las Naciones Unidas.

trial Agraria». Estas y otras medidas refuerzan la idea de que el polígono industrial puede convertirse en un instrumento de política económica.

La extensa relación de polígonos que formaban parte del Tercer Programa es la siguiente:

CUADRO N.º 3

a) Polígonos en colaboración con la Comisaría del Plan de Desarrollo:

Número	Localidad	Nombre	Has.
1	Sevilla	Carr. de la Isla	1.000
2	Zaragoza	Malpica	235
3	Porriño	Las Gándaras	532
4	Palos de la Fra.	Nuevo Puerto	1.200
5	Algeciras	Cortijo Real	52
6	Algeciras	La Menacha	51
7	San Roque	Campamento	103
8	San Roque	Guadarranque	377
9	Córdoba	Dehesilla del León	220
10	Córdoba	Rabanales	90
11	Granada	Juncaril	215
12	Logroño	Varea	200
TOTAL HAS. . .			4.275

b) Polígonos promovidos por el INUR:

Núm.	Localidad	Nombre	Has.
13	Talavera de la R.	Torrehierro	382
14	Ciudad Real	Industrial	200
15	Mollet y otros	Vallés	475
16	Igualada	Industrial	230
17	Manresa	Buñalvent	150
18	Vich	Industrial	100
19	Gerona	Celrá	300
20	Tarragona (Constanti)	Río Cla	252
21	Tortosa	Bajo Ebro	122
22	Durango	Industrial	50
23	Miranda de Ebro	Industrial	200
24	Huesca	Industrial	28
25	Monzón	Industrial	52
26	Barbastro	Valle del Cinca	137
27	Ejea de los Caball.	Valdeferrín	105
28	Calatayud	Marivella	54
29	Santiago de Comp.	Tambre	105
30	El Ferrol del Caud.	Puente Nuevo	100
31	Lugo	El Ceao	66
32	Alicante	Las Atalayas	450
33	Murcia	Industrial	350
34	León	Industrial	190
35	Málaga	Industrial	60
36	Sta. Cruz de Tenerife	Industrial	200
37	Las Palmas	Industrial	200
38	Cáceres	Capellanías	101
39	Plasencia	Industrial	75
40	Langreo	Industrial	20
41	Alcoy	Industrial	40
42	Sagunto	Industrial	50
TOTAL HAS. ....			4.874
TOTAL HAS. TERCER PROG.			9.149

Fuente: Gerencia de Urbanización: Memoria de sus actividades hasta 1969.

Una de las más interesantes novedades del cuadro anterior es la aparición de la Comisaría del Plan de Desarrollo como colaborador fundamental de la Gerencia en la tarea de la promoción de los polígonos industriales (18). Este maridaje estaba plenamente justificado por la necesidad que tenían los planificadores económicos de dotar de espacios industriales a los Polos de Promoción y Desarrollo, a las Zonas de Preferente Localización Industrial y a otros territorios. Otra novedad destacada de este Programa es que la Gerencia de Urbanización establece, por primera vez, unos criterios de localización precisos y coherentes, que por su interés pasamos a exponer. En relación con los polígonos industriales a urbanizar en colaboración con la Comisaría del Plan, los objetivos locacionales eran: (19).

a) Atención especial a los polígonos industriales en los Polos de Promoción y Desarrollo Industrial y en el Campo de Gibraltar, solicitados y subvencionados por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social.

b) Promoción de nuevos polígonos industriales ampliamente repartidos por toda la geografía nacional.

c) Colaboración con organismos exteriores al Ministerio de la Vivienda, tales como otros Ministerios, Ayuntamientos, Sindicatos, etc., para acometer actuaciones singulares en las que la Gerencia aporta sus medios y su especialización, obteniendo, a cambio, una ampliación de sus objetivos y recursos».

Los criterios para localizar los polígonos de la exclusiva iniciativa de la Gerencia, fueron: (20).

a) Favorecer la descongestión de las grandes ciudades como Barcelona en Cataluña, Madrid en región Centro, y Bilbao en el Norte.

b) Prever la irradiación de los efectos de los Polos en su respectiva región: caso de Zaragoza en Aragón, y de La Coruña y Vigo en Galicia.

c) Dotar de polígonos industriales a todas las ciudades de alguna importancia para favorecer su correcta ordenación urbana.

d) Colaborar a las declaraciones de preferente localización industrial, y

(18) La Comisaría del Plan determinaba las localizaciones y la Gerencia realizaba las obras de urbanización.

(19) GERENCIA DE URBANIZACION: *Memoria de sus actividades...*, op. cit., 121.

(20) *ibid.*, 123.

ayudar al desarrollo industrial de determinadas ciudades o comarcas que, sin reunir las condiciones propias para la declaración de Polos, conviene que reciban algún estímulo económico.

Lo que en cambio no mejoró con respecto a los Programas anteriores, fue lo urbanístico, que más bien se agravó. Terán refiere que «múltiples veces hasido citado el pintoresco hecho de que, en un momento dado, la Dirección General de Urbanismo creyera oportuno recordar, por Circular, que la Ley del Suelo seguía vigente» (21).

Las posibilidades de ejecutar el Tercer Programa estaban condicionadas totalmente a la posibilidad de encontrar la necesaria financiación que, como faltó, impidió que pudiera realizarse en un tiempo razonable. Los escasos recursos de la Gerencia contrastaban con los elevados costes de urbanización de los polígonos, que oscilaban entre 1.221.000 Ptas./Ha. y 2.813.000 Ptas./Ha. para los Programas Primero y Segundo. Por ello, parecía imposible que las más de 9.000 Has. incluidas en el Tercer Programa pudieran financiarse con los recursos habituales de la Gerencia. Uno de los complementos previstos, fue una subvención de 1.443 millones de pesetas con cargo al II Plan de Desarrollo para los polígonos en colaboración con la Comisaría del Plan, y de la que sólo se percibieron 240 millones, y como tampoco se promovió una política de colaboración con otras entidades públicas o privadas, el final no podía ser otro que la imposibilidad de abordar el compromiso con alguna esperanza de acabarlo. Enseguida veremos como las Has. urbanizadas por la Gerencia son una parte reducida desde las adquiridas, y la razón primordial no es otra que la que acabamos de decir, y que el propio organismo la cifró en 18.000 millones de pesetas «que han faltado de subvención para mantener las actividades normales» (22).

#### *Cuarto Programa (1970-1976).*

Corresponde a las últimas acciones y ejecuciones realizadas por el Instituto Nacional de Urbanización. Sus notas dominantes tienen mucho parecido con las anteriormente apuntadas para el Tercer Programa. La diferencia más notable quizá sea la desaparición de la Comisaría del Plan de Desarrollo como organismo colaborador y la no sustitución por ningún otro. Los polígonos de este Cuarto Programa son los siguientes:

(21) TERAN, F. de: *Plancamiento urbano en la España...*, op. cit., 488.

(22) INUR: *Memoria justificativa del Anteproyecto de Decreto de reorganización*. Publicación interna, 13.

CUADRO N.º 4

Nombre	Localidad	Has.
Zafra	Badajoz	48,50
Berga	Barcelona	61,48
El Portal	Jerez de la Frontera	178,77
Ensenada de la Gándara	El Ferrol	81,91
Fraga	Huesca	32,80
Guadiel	Bailén	168,30
Ría de Arosa	Valle de Arosa	115,02
La Loma	Castro Urdiales	112,10
Industria	Soria	75,61
Cerro de San Cristóbal	Valladolid	229,60
Industrial	Medina del Campo	22,50
La Charluca	Calatayud	53,29
Industrial	Tarazona	72,80
El Prado	Mérida	—
TOTAL HAS. . . . .		1.252,68

FUENTE: Datos tomados en el INUR.

Muy escasas fueron las realizaciones de este Cuarto Programa, no sólo porque la urbanización era una tarea lenta, sino, sobre todo, porque había un stock importante, procedente de los Programas anteriores, que aún no había entrado en obras. Si a ésto se añade la crisis de 1973, aún no remontada, y los importantes cambios sociales y políticos de 1975, se comprenderá la escasa actualidad que durante este período tuvo el tema de polígonos industriales de promoción gubernamental.

\*\*\*\*\*



El alcance de estos cuatro Programas que acabamos de comentar puede valorarse en el cuadro número 5, que presenta la creación de suelo industrial urbanizado por organismos públicos y entidades privadas en el período 1964-74, que equivale en la práctica a las realizaciones de los últimos veinte años. Su interés es grande (23), porque, de una parte, cuantifica la oferta de suelo industrial urbanizado (9.071 Has.), y de otra, la clasifica por organismos patrocinadores.

La oferta de suelo industrial (24) urbanizado por la Gerencia (3.486,97 Has.) representa aproximadamente el 38% de la total (9.071,21 Has.), y ésta sólo cubre —según estimaciones— entre el 35% y el 50% de las necesidades nacionales del período considerado. Las casi 600 Has. de las Diputaciones y las 719 de los Ayuntamientos no capitales de provincia, son un buen exponente de la escasa atención prestada a la industrialización rural por las Corporaciones Locales. Las 1.589 Has. de los Ayuntamientos capitales de provincia revelan la marginación de la Administración periférica del desarrollo regional y local. La superficie urbanizada por entidades privadas (2.679,36 Has., el 29,53% del total) que, según la Ponencia «Estructuras y Servicios Urbanos y de Vivienda» del IV Plan Nacional de Desarrollo, «no puede considerarse como muy ajustada a la realidad» (25), se localiza en gran parte (67,34%) en las capitales de provincia, que es naturalmente la orientación más rentable. Como resumen de esta exposición se podría destacar lo que para el autor es la manifestación más notable del cuadro que comentamos: la ausencia total en el mismo de referencias a patrocinadores, como Consorcios, Cámaras de Comercio, entidades mixtas, fundaciones... , que refleja el olvido de las alternativas colaboradoras, tan frecuentes como útiles en otros países, donde el polígono industrial o similar fue un instrumento fundamental de política económica.

---

(23) La carencia de estadísticas sitúa al tema que nos ocupa en niveles de manifiesto infradesarrollo, en los que el investigador debe emplear un tiempo desproporcionado en verificaciones y contrastaciones de los datos «capturados».

(24) En enero de 1975 el déficit estimado de suelo industrial se cifraba en 25.492 Has.: el INUR actuaba sobre 20.229 Has. (recuérdese lo dicho sobre la política del organismo de calificar suelo por encima de sus posibilidades de urbanización, como sistema para obtener recursos (financieros).

(25) IV PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: *Estructuras y servicios urbanos y de Vivienda*, 48.

CUADRO N.º 5

CREACION DE SUELO POR ORGANISMOS PUBLICOS Y  
ENTIDADES PRIVADAS. 1964-1974

(En hectáreas)

<u>ORGANISMOS PUBLICOS</u>	<u>Suelo industrial</u>	<u>%</u>
I. N. V. . . . . .	—	—
I. N. U. R. . . . . .	3.486,97	38,44
Diputaciones . . . . .	596,86	6,57
Ayuntamientos:		
—Capital de provincia . . . . .	1.589,06	17,51
—Mayores de 50.000 habitantes.	1,70	
—De 30.000 a 50.000 habitantes	7,00	0,99
—De 20.000 a 30.000 habitantes	81,92	
—De 10.000 a 20.000 habitantes	628,34	6,92
Totales . . . . .	6.391,85	70,47
Entidades privadas . . . . .	2.679,36	29,53
<b>TOTAL GENERAL . . . . .</b>	<b>9.071,21</b>	<b>100,00</b>

*Fuente:* IV Plan Nacional de Desarrollo: Estructuras y Servicios Urbanos y de Vivienda.

##### 5. ASPECTOS CRITICOS DE LOS PROGRAMAS DE POLIGONOS INDUSTRIALES DE LA GERENCIA DE URBANIZACION.

A través de los programas de suelo industrial de la Gerencia de Urbanización, es posible seguir la evolución de la política económica española y de gran parte de la urbanística y territorial. Lo que se cuestiona en última instancia del período 1956-1976 es si el polígono industrial español de promoción gubernamental, ha sido un factor relevante de localización industrial, un instrumento de política económica y un elemento de ordenación urbana y territorial. Porque cuando el patrocinador es el Gobierno, bien directamente o a través de alguna agencia especializada, los objetivos deben superar la mera oferta de terrenos urbanizados o la creación de empleos; la finalidad última sólo se alcanza cuando se coordina con los programas de desarrollo industrial, territorial y económico.

**Nada más** claro para conocer los aciertos y las desviaciones que analizar críticamente las variables que mayor influencia tuvieron en el montaje y desarrollo de los programas.

5.1. *Localización.*— La primera laguna notable que se observa en las Memorias e Informes (públicos o internos) de la Gerencia de Urbanización es la ausencia de criterios, bases o postulados utilizados para localizar sus polígonos industriales y para conocer sus objetivos y finalidades. Parece como si deliberadamente se rehusara la interesante experiencia internacional o se evitase su aplicación, extremos no compartidos, desde luego, por nuestros planificadores, muy proclives a «importar» técnicas y métodos extranjeros para tareas de mayor alcance. En numerosos países la localización de zonas industriales suele ir precedida de encuestas o estudios previos orientados a determinar los posibles emplazamientos, los servicios más convenientes, la dimensión del área y de las parcelas y la composición de la demanda. «Hay dos puntos claves que pueden determinar el éxito de una conglomeración industrial: la localización de la zona y la selección de los empresarios» (26). Aunque no haya normas fijas y universales, no deben ignorarse los estudios previos de viabilidad que al menos informan del peso, capacidad de atracción, abundancia o escasez, calidad, etc., de los factores locacionales, pues la elección suele depender en la práctica de la convergencia de varios de ellos. El centralismo locacional del INUR desconoció en bastante medida el protagonismo del empresario local, cuya colaboración hubiera sido muy útil para la pequeña y mediana empresa industrial, verdadera destinataria de los programas gubernamentales de suelo industrial.

(26) HOGG, M. V.: *Evaluation report on industrial estates*, n.º 13, India. UNIDO, Viena, 1976.

5.2. *Objetivos y políticas.*— Casi todos los especialistas coinciden en destacar que la industrialización a través de la pequeña y mediana empresa y el desarrollo regional, son los dos principales objetivos generales de las zonas industriales. La gran difusión de éstas ha «especializado» las finalidades de manera que en los países industrializados ya vimos como daban prioridad a la descongestión urbana, la reconversión industrial o el relanzamiento de alguna actividad, mientras que los menos desarrollados se orientan a acciones más concretas como el fomento de la industria artesanal, la formación de empresarios o la captación de empresas extranjeras. «En España, la promoción oficial de polígonos industriales desde 1956 a 1976 ha participado de forma incompleta de los dos grandes objetivos anteriormente apuntados. En cuanto al primero —industrialización—, los polígonos españoles han canalizado parcialmente dos (el fomento de las empresas pequeñas y medianas y el estimular la incorporación de empresarios particulares) de los tres aspectos considerados como más importantes; el tercero —suministrar orientación y asistencia a los pequeños industriales en cada etapa del establecimiento, funcionamiento y dirección de las empresas— ha sido totalmente ajeno a los planteamientos y directrices del organismo patrocinador, que tampoco ha posibilitado o coordinado los contactos con otras áreas oficiales con competencias en el tema» (27). Esta infrautilización de nuestros polígonos se justifica por su falta de integración en los programas económicos y urbanísticos y por un desmedido deseo de «llenarlos» a corto plazo, con almacenes o servicios comerciales cuando faltaba la factoría, secuela lógica de la política sectorial practicada a ultranza por los Planes de Desarrollo.

5.3. *Planificación.*— La planificación de las zonas industriales comprende aspectos tan fundamentales como el transporte, el suministro de servicios, las edificaciones fabriles o la localización (de la que nos ocupamos anteriormente). Por todo ello, constituye la esencia del instrumento que comentamos. Su dimensión se engrandece cuando se recuerda que sirve simultáneamente a objetivos económicos-sociales y urbanísticos-territoriales. Precisamente la violación de estas últimas normas fue conducta practicada por el INUR, gracias a la comentada Ley de 21 de julio de 1962, que le permitía esquivar la Ley del Suelo de 1956. La razón de esta manera de proceder se comprende si se tienen en cuenta las circunstancias políticas-económicas vigentes durante el decenio de los sesenta, y específicamente en su primera mitad. De una parte, los responsables de los Planes de Desarrollo —que gozaban del suficiente poder político para imponer sus decisiones— veían en lo urbanístico un freno u obstáculo al crecimiento sectorial, prioritario a cualquier otro. De otra, la Gerencia carecía de

---

(27) R. SANCHEZ DE ALVA, A.: *El suelo como factor de localización industrial: planteamiento general y análisis del caso español*; 1979.

recursos para localizar sus polígonos en las zonas calificadas como industriales por los planes de ordenación. El resultado es ya conocido: ubicaciones en zonas rurales o no calificadas, peor dotadas de infraestructuras y frecuentemente desplazadas de las preferencias empresariales y de determinados sistemas de transporte, que, como se sabe, constituyen soportes claves en la mayoría de los modelos teóricos de localización industrial y económica. La mayor parte de los polígonos industriales de la Gerencia se emplazaron en las cercanías de las carreteras nacionales o locales, política ésta acertada en las primeras etapas del funcionamiento (1956-1965), pero más discutibles en las sucesivas, cuando los otros sistemas de transporte alcanzaron mayor desarrollo e integración en la actividad económica. Se ignoraron, por lo tanto, promociones de tipo funcional (exportación, fabricación, coordinación...), o basadas en la utilización preferencial del ferrocarril, la aviación o el agua, que son los sistemas que favorecen las orientaciones especializadas y, consecuentemente, los polígonos especializados, los cuales nunca formaron parte de los programas del INUR.

Los suministros de servicios son otras de las facetas prioritarias de la planificación de zonas industriales. La Gerencia dotó a sus polígonos de los servicios generales completos (agua, electricidad, alcantarillado, urbanización, trazado de parcelas...), pero carecieron de los complementarios (centros de cálculo, formación profesional y empresarial, talleres comunes, telex, asistencia y asesoramiento...), muy útiles en las zonas industriales especializadas o donde son un instrumento principal de la planificación económica y territorial. «Se ha observado que la mayor parte de las empresas que se han trasladado desde la ciudad de Nueva York lo han hecho como consecuencia de la adopción de máquinas de procesos de datos y la disponibilidad de redes de interconexión apropiadas» (28). No obstante lo dicho, la cuantía y calidad de los servicios de los polígonos industriales del INUR son comparativamente mejores que los ofrecidos por la iniciativa privada. «De las 11.243 Has. industriales consideradas en los municipios de esta parte del estudio, tan sólo 910 Has. presentan una dotación completa de servicios. Esto significa un porcentaje del 8,1%. Con servicios incompletos se han contabilizado 3.405 Has., lo que equivale al 30,3% de la oferta total de zonas industriales. El restante 61,6% de las zonas industriales estudiadas no disponen de ningún tipo de servicios» (29).

La nave o edificio fabril ofertada conjuntamente con el suelo urbanizado,

---

(28) DIEZ DE C., E.: *Comunicaciones materiales e inmateriales. Su sustitución e importancia dentro de la planificación regional*; Jornadas sobre Economía Andaluza, organizadas por el I. D. R. de la Universidad de Sevilla, mayo, 1978, 5.

(29) CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE BARCELONA: *La oferta de zonas industriales en Cataluña; II: Provincia de Barcelona*, Barcelona, 1975, 31.

tampoco estuvo presente en ningún programa del INUR. La nave industrial de promoción gubernamental fue la gran innovación inglesa de los años treinta para las zonas en desarrollo. Su éxito fue notable, y la idea se ha imitado sin interrupción hasta nuestros días por numerosos países. Sus indudables ventajas (acelera el reclutamiento empresarial, permite iniciar rápidamente la producción, se reducen los costes de construcción...), han facilitado el despegue de numerosas zonas industriales en países que apoyaran sus primeras etapas de crecimiento en el pequeño y mediano empresario local, en producciones orientadas a la industria estatal o similar o en la especialización productiva. El porqué en España el INUR renunció a equiparar el suelo con naves industriales, es un pequeño enigma: el que estas líneas suscribe, no ha encontrado ni una sola referencia al tema en los Informes o Memorias del INUR, ni en los textos de los Planes de Desarrollo, ni en cualquier otra documentación. Parece como si deliberadamente se hubiera marginado su tratamiento, incluso a nivel de exposición. Conviene aclarar que esta omisión tuvo en todo caso un carácter voluntario, porque su promoción era compatible con las funciones descritas por el artículo 3.º de la Ley fundacional del INUR, y tampoco sirve la justificación de que la estrecha hacienda de la Gerencia no permitía este tipo de experiencias, porque para qué, si no, se detallaron (artículo 4 de la citada Ley) las amplias fórmulas colaboradoras, que en la práctica daban al organismo plena libertad de acción.

5.4. *Demanda y precios.*— Los precios de venta de los polígonos industriales son representativos de los costes de inversión y de la demanda (30) del mercado. Este enfoque tiene más semejanza con el de los promotores privados que con los practicados por organismos gubernamentales de otros países, en donde el precio del suelo ha sido un incentivo más de los ofrecidos por las zonas industriales.

En nuestro país, la venta ha sido el único sistema de transmitir el uso del suelo; se han ignorado otras prácticas, como el alquiler, o alquiler-venta, frecuentes en donde las zonas industriales tuvieron la consideración de instrumento principal de política económica. Los alquileres tienen ventaja tanto para el patrocinador como para las empresas. Para éstas representan menores costes iniciales, y para aquéllos la posibilidad de mantener un control permanente sobre la propiedad. Las condiciones de venta del INUR (desembolso inicial del 50% y el resto en pagos semestrales durante dos años), eran rígidas y así y todo no fueron capaces de alcanzar su principal ventaja la de crear un fondo de inversión que le permitiera ampliar la oferta futura. Tampoco facilitaba la me-

SUPERFICIE, DEMANDA Y PRECIOS DE LOS PROGRAMAS DEL INUR

	1	2	3	3:2 x 100				
	Hectáreas	Superficie neta (Has.)	Superficie vendida (Has.)	Ventas (miles de Ptas.)	Coeffic. de cobertura	Precio venta (Ptas./m2.)	Precio coste superf. enaj. (Ptas./m2.)	Diferencia (Ptas./m2.)
<b>PRIMER PROGRAMA:</b>								
Polígonos que estaban urbanizados en 1969 . . . . .	260,10	202,62	183,88	631,913	90,75	344	222	+ 122
Polígonos cuya urbanización no había finalizado en 1969.	89,80	63,62	54,72	170,069	86,01	311	271	+ 40
<b>TOTAL PRIMER PROG.</b>	<b>349,90</b>	<b>266,24</b>	<b>238,60</b>	<b>801,982</b>	<b>89,62</b>	<b>336</b>	<b>240</b>	<b>+ 76</b>
<b>SEGUNDO PROGRAMA:</b>								
Polígonos que estaban urbanizados en 1969 . . . . .	489,17	301,79	261,25	988,578	87,00	378	198	+ 180
Polígonos cuya urbanización no había finalizado en 1969.	753,48	393,88	313,60	1.210,340	80,00	386	358	+ 28
<b>TOTAL SEGUNDO PROG.</b>	<b>1.242,65</b>	<b>695,67</b>	<b>574,85</b>	<b>2.198,918</b>	<b>83,00</b>	<b>382</b>	<b>279</b>	<b>+ 103</b>
<b>TERCER PROGRAMA:</b>								
Polígonos que estaban urbanizados en 1969 . . . . .	1.702,71	888,29	590,91	1.440,341	67,00	244	-	-
Polígonos cuya urbanización no había finalizado en 1969.	2.827,44	840,05	120,51	566,789	14,00	470	-	-
<b>TOTAL TERCER PROG.</b>	<b>4.530,15</b>	<b>1.728,34</b>	<b>711,42</b>	<b>2.007,130</b>	<b>41,16</b>	-	-	-
<b>CUARTO PROGRAMA:</b>								
	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia.

diciación de la Banca privada u oficial, ni arbitró ningún tipo de fórmula que agilizase la financiación de los compradores de parcelas. La gestión comercial fue eminentemente centralizada y careció de oficinas informativas regionales atendidas por personal especializado. Por todo ello, podría concluirse que los precios de las parcelas eran simplemente representativos de los costes de inversión y de la demanda. En el cuadro siguiente se expone la superficie, demanda y precios de los programas de suelo industrial del INUR, desde sus comienzos hasta 1976. Los programas de menor dimensión (350 Has. el primero y 1.243 el segundo) fueron los de mayor demanda, según demuestran sus respectivos coeficientes de cobertura (89,62% y 83%). El retraso de las urbanizaciones —los coeficientes de cobertura de la segunda fila de cada programa (86,01%; 80% y 14%) son inferiores a los de la primera (90,75%, 87% y 67%)—, localizaciones inadecuadas y distantes de las aglomeraciones y los escasos incentivos y equipamientos ofrecidos, explican los modestos resultados alcanzados, especialmente por el Tercer Programa, el de mayor dimensión (4.530,15 Has.), difusión (previsto para cuarenta y dos municipios) y alcance, ya que se integró en la planificación económica del momento (Polos de Desarrollo, Zonas de Preferente Localización, núcleos y comarcas de expansión, planes provinciales, etc. etc.).

La contrastación empírica de lo que llevamos dicho se evidencia presentando en el espacio las realizaciones de la Gerencia. El porcentaje de cobertura de ventas de polígonos industriales fue modesto en Polos de Desarrollo, zonas de descongestión de Madrid y zonas de preferente localización industrial. La lentitud de las urbanizaciones, las prolongadas obras de infraestructura y equipamiento, el desconocimiento de la demanda, la rigidez de las condiciones de venta, etc., invalidaron en gran medida a los polígonos como instrumentos de política económica (31). El resultado final fue evidente desviación entre los fines deseados y alcanzados y como ejemplo bastaría recordar la masiva ocupación de polígonos por empresas de servicios, a pesar de las listas de actividades industriales propuestas por los planificadores en los concursos de beneficios de los Polos de Desarrollo y acciones similares.

Muy diferentes fueron los resultados cuando los polígonos se localizaron en las grandes áreas metropolitanas, lo que confirma el elevado poder de atrac-

(31) RICHARDSON, comentando la política española de suelo, dice: «Más de una tercera parte del suelo alquilado ha sido para polígonos industriales. Aunque algunos de éstos han tenido éxito, otros han sido un fracaso, gastando los escasos recursos fiscales en emplazamientos industriales inutilizados provistos extravagantemente de infraestructura». *Política y planificación del desarrollo regional en España*: Alianza Universidad, Madrid, 1976, 246.



ción de las aglomeraciones. «El desarrollo industrial de Madrid, intensificado notablemente en las dos últimas décadas, no ha tenido lugar como aprovechamiento de determinadas causas naturales, sino que es consecuencia de la importancia de la ciudad de Madrid como núcleo urbano y administrativo de primer orden» (32). La validez de esta hipótesis está fuera de duda y los ejemplos para confirmarla podrían multiplicarse. En nuestra opinión, la rápida ocupación de los polígonos industriales de Sevilla y de otras ciudades no caracterizadas por su dinamismo industrial, se explica, ante todo, por el tamaño de sus aglomeraciones.

## 6. INCENTIVOS.

Al contrario que en otros países, en España el suelo industrial del INUR incorporaba escasos privilegios económicos y fiscales. La Ley del Suelo de 1956 era muy corta en esta materia. «Es perfectamente pensable que en ciertos países y sistemas no sea necesario un régimen especial de fomento a la preparación de suelo industrial, porque el régimen urbanístico «normal» existente sea lo suficientemente eficaz como para crear una oferta adecuada a las necesidades» (33). Efectivamente, el artículo 189,1 de la citada ley, bonificaba el 80% de la cuota de la Contribución Urbana a las edificaciones construídas sobre los terrenos, y el 193,1, eximia de Derechos Reales y Timbres la primera enajenación de los solares que resultaren de nueva urbanización, y las transmisiones de la propiedad de edificios que se construyan en polígonos de nueva urbanización. Es, pues, evidente, la voluntad del legislador de favorecer la construcción fabril o de otro tipo, marginando, al menos directamente, la urbanización del suelo. Igual sentido tuvieron otras disposiciones fundamentales como las Leyes de creación de los Planes de Desarrollo, Ley de Industrias de Interés Preferente, etc. El resultado fue que el precio medio del suelo industrial urbanizado en España era superior al de otros países de mayor desarrollo industrial.

En síntesis, los resultados de la política de promoción de suelo industrial de la Gerencia son:

a) El polígono industrial no fue un instrumento principal de la política de desarrollo económico e industrial nacional o regional, en la medida en que su

(32) METRA-SEIS: *Orientaciones para una estrategia de localización industrial en la región Centro*; Vol. IV, parte III (Conclusiones y recomendaciones básicas), 143-144.

(33) MINISTERIO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO: *Esquema institucional y desarrollo normativo de la ordenación del territorio*; octubre, 1975, 103.

contribución a estos objetivos o al fomento de la pequeña y mediana empresa industrial, fue mediocre.

b) La oferta de suelo industrial urbanizado por la Gerencia representa aproximadamente el 38% de la total, y ésta puede calcularse —según estimaciones— entre el 35 y el 50% de las necesidades nacionales del período considerado. Es, pues, evidente, que nuestros planificadores económicos fueron incapaces de estimular suficientemente a la iniciativa privada, y que sus realizaciones (a través del INUR) fueron muy inferiores a las aprobadas en Programas, lo que da un valor reducido al coeficiente de urbanización.

c) Desde su creación, la Gerencia padeció un permanente déficit de recursos financieros que frenó continuamente sus posibilidades reales de ejecución. La no utilización de las fórmulas colaboradoras previstas en su Ley de creación, o el fracaso de su compromiso con la Comisaría del Plan, explican la modestia de sus realizaciones.

d) La escasa coordinación con otras instituciones con competencias urbanísticas y planificadoras, la violación de normas urbanísticas y de ordenación territorial en la localización de polígonos, y la no realización de estudios previos de viabilidad para decidir emplazamientos, fueron otras notas negativas de la gestión de la Gerencia de Urbanización.

*RESUMEN:*

Sin duda uno de los factores de localización menos estudiado en el ámbito del desarrollo económico e industrial, ha sido la disponibilidad de suelo industrial, y ello porque debido a su carácter de ubicuidad se le ha venido considerando en todos los modelos de desarrollo espacial como una variable endógena a los mismos.

Sánchez de Alva, tras señalar la importancia que en el conjunto de los factores de localización industrial tiene la oferta de suelo o zona industrial, pasa a analizar la problemática que en torno a él ha tenido lugar en España.

La creación del INUR como organismo autónomo, encargado según ley de satisfacer las necesidades de suelo industrial tendentes a lograr el desarrollo económico e industrial del Estado español, no llegó, en opinión del autor, a cumplir con su cometido debido a una serie de problemas, algunos de los cuales estuvieron presentes desde su nacimiento. Al análisis de estos problemas, como a los resultados conseguidos por el INUR, está dedicada la segunda parte de este artículo.

*RESUME:*

Sans aucun doute l'un des facteurs de localisation moins analysé dans le domaine du développement économique et industriel, a été la disponibilité de sol industriel, et cela parce-que sa qualité d'ubiquité a fait qu'on le considère à tous les modèles de développement spatial comme une variable endogène à eux.

Sánchez de Alva, après souligner l'importance que dans l'ensemble des facteurs de localisation industrielle a l'offre de sol ou zone industrielle, passe à analyser la problématique qui a eu lieu en Espagne auteur de ce facteur-là.

La création de l'INUR comme un organisme autonome, chargé selon la loi de satisfaire les besoins de sol industriel qui mènent à la réussite du développement économique et industriel de l'État espagnol, n'est pas arrivée, selon l'auteur, à accomplir son objectif à cause d'une série de problèmes, dont quelques étaient présents depuis sa naissance. A l'analyse de ces problèmes, ainsi qu'aux résultats atteints, il se consacre la deuxième partie de cet article.

*SUMMARY:*

Undoubtedly one of the less studied localization factors in the economic and industrial development has been the utilization of industrial land because, due to its ubiquitous character, it has been considered in all space development models as an endogenous variable.

Sánchez de Alva, after pointing out the importance of the offer of land or industrial area in the whole of industrial localization factors, analyzes the series of problems centered around it in Spain.

The creation of INUR as an autonomous organization in charge by law of providing for the needs of industrial land for the economic and industrial development of the Spanish State, in the opinion of this author has not fulfilled its purpose, due to a series of problems, of which some have been present since its very beginning.

The second part of this article is dedicated to the analysis of these problems, as well as to the results obtained by the INUR.