

XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana (AGE)

Territorios inconclusos y sociedades rotas
Comunicaciones

Madrid y Castilla la Mancha, 11-14 de junio de 2014

Organizan:



GGU



UCLM



UCLM



UCLM



UCLM

EL ESTALLIDO DE LA BURBUJA DE SUELO INDUSTRIAL. IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DEL VINALOPÓ

Xavier AMAT MONTESINOS

Antonio MARTÍNEZ PUCHE

José Antonio LARROSA ROCAMORA

Observatorio de Investigación de Desarrollo Local y Geografía
Económica GEOBINDEL, Dto. Geografía Humana
Universidad de Alicante

1. Introducción e hipótesis de trabajo

En paralelo a la burbuja especulativa del ladrillo, el suelo industrial pudo haber experimentado su propia burbuja durante el decenio 1997-2006. Según las fuentes¹, existen en España cerca de 5.000 áreas o reservas de suelo industrial que, con el inicio de la crisis, quedaron a medio construir o directamente sucumbieron como proyectos irrealizables dentro del planeamiento urbanístico vigente. Esta circunstancia ha sido advertida por diversos analistas que apuntan hacia el *boom* de los polígonos industriales al que cedieron gran cantidad de ayuntamientos², que, en multitud de ocasiones, redujeron las políticas locales de promoción industrial a la creación y dotación de lotes de suelo de mayores o menores dimensiones.

El estallido de la burbuja inmobiliaria y, con ella, de la burbuja de suelo industrial, inaugura una incierta etapa en el planeamiento urbanístico hispano, marcada por la acumulación de extensas áreas de suelo vacante y stock edificatorio (OSE, 2010). En la escala local, los municipios se encuentran con un suelo urbanizable casi agotado, colapsado por las actuaciones inacabadas o, en otros casos, por aquellos proyectos comprometidos con agentes privados o públicos y

1 *Eleconomista.es* (22/10/2012). “Estalla la burbuja de los polígonos industriales”.

2 *Las Provincias* (31/3/2014). “El 90% del suelo industrial creado en los últimos 15 años en la Comunitat está sin uso”.

que ahora permanecen en estado latente, generando una mayor presión e incertidumbre sobre la situación urbanística municipal. En algunos espacios donde se ha producido una convergencia de los procesos de expansión urbano-residencial y urbano-industrial, las consecuencias han sido si cabe más devastadoras. El endeudamiento público por las inversiones realizadas y la transformación paisajística asociada a los procesos urbanizadores ha sido mucho más perceptible, y es directamente proporcional al fracaso de las expectativas en cuanto a generación de riqueza, creación de empleo y aumento de la calidad de vida de sus habitantes.

Con estas condiciones, planteamos el problema del estallido de la burbuja de suelo industrial en el corredor del Vinalopó, ámbito territorial central de la provincia de Alicante que, por sus trayectorias urbanísticas y económicas heredadas, entendemos como un buen laboratorio para el estudio de las consecuencias de la crisis sobre el suelo industrial. En este sentido, la hipótesis que planteamos considera que los modelos de desarrollo industrial recientes han apostado por la promoción de grandes cantidades de suelo sin que ello implicara necesariamente un incentivo a la actividad económica, la innovación y el emprendedurismo, provocando un proceso desindustrializador paralelo a la mayor oferta de suelo industrial jamás experimentada.

2. Industria y crisis económica: El caso alicantino

La dinámica reciente de la economía alicantina viene marcada por las transformaciones derivadas del estallido de la burbuja inmobiliaria en el tránsito de 2006 y 2007, momento en el que fluctúa el largo periodo de crecimiento del PIB provincial (alcanzando cotas de incremento superiores al 10 % anual), y empieza una etapa de recesión y crisis con tasas de crecimiento que se vuelven negativas (-5,7 % en 2009, -1,5 % en 2010³...). Este descenso arrastra el movimiento laboral registrado que, como reflejan los datos del *Servicio Público de Empleo Estatal*, dispara el volumen de desempleados en la provincia, pasando de los 95.539 de diciembre de 2007, a los más de 225.000 en diciembre de 2012, lo que eleva la tasa de paro por encima del 25 %⁴.

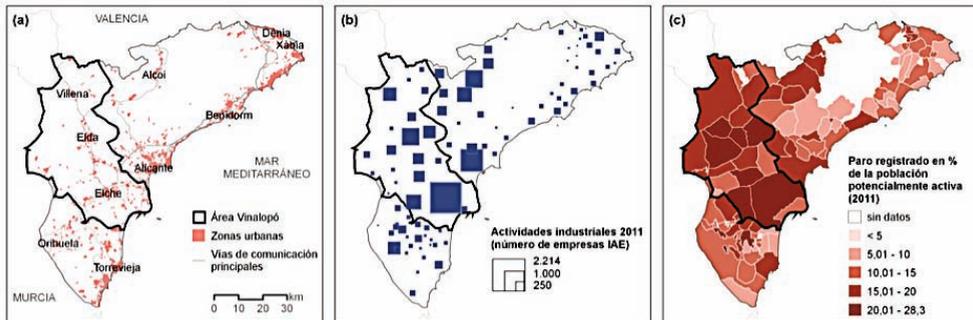
Pero la crisis económica no es homogénea en su manifestación sobre los sectores productivos, como tampoco lo es en su representación espacial, de modo que puede hallarse una correspondencia entre la distribución de los diferentes espacios ocupacionales alicantinos y

3 INE, *Contabilidad Regional de España*.

4 *La Encuesta de Población Activa* sitúa el desempleo en el 27,27 % durante el tercer trimestre de 2013.

la agudización del desempleo en determinados municipios o comarcas. Así pues, en la provincia de Alicante el impacto de la crisis es más perceptible en los espacios ocupacionales de la industria, coincidiendo con una serie de áreas o sistemas productivos locales en las zonas manufactureras del calzado (Alto, Medio y Bajo Vinalopó), los municipios industriales del textil (L'Alcoià-El Comtat) o el distrito industrial del juguete (La Foia de Castalla) (LARROSA, 2012).

Figura 1. El corredor del Vinalopó en el contexto alicantino. Actividades industriales y desempleo



Fuente: <www.cnig.es> y La Caixa, Anuario Económico. Elaboración propia

En una provincia donde aproximadamente el 70 % de su PIB y el 60 % del empleo corresponden a las actividades terciarias, las dinámicas industriales recientes consolidan un proceso de declive productivo y ocupacional que se inicia en los años 1970 y que provoca nuevas pautas espaciales de desarrollo industrial (PONCE, 2003) como estrategia de adaptación. La primera, de naturaleza económica, implica una descentralización productiva, donde la gran fábrica *fordista* da paso a un modelo que consolida la subcontratas, los talleres auxiliares e incluso el trabajo a domicilio como instrumentos de flexibilización industrial. Derivada de la primera, la segunda estrategia, de carácter propiamente espacial, se refiere a la difusión o dispersión de la producción por el territorio, buscando nuevas rentas de localización fabril y la proximidad a mano de obra barata y cualificada, conforme a las ventajas comparativas y competitivas del territorio. De este modo, desde los años 1980 muchos municipios alicantinos impulsan un modelo de desarrollo industrial multipolar, basado en la creación de unidades segmentadas y especializadas de suelo industrial para dar cabida a las nuevas fábricas, que requieren nuevos condicionamientos como son la alta accesibilidad desde las principales vías de comunicación y núcleos de residencia de la mano de obra, la disponibilidad de servicios básicos, la presencia de suelos y/o naves industriales aptos para el desarrollo de la actividad, la posibi-

lidad de contar con entidades de gestión y promoción y, finalmente, las facilidades de implantación de las empresas, entre las que sobresale, fundamentalmente, un coste de implantación competitivo.

En este contexto irrumpe el polígono industrial como estrategia de desarrollo local, considerando que, con un enfoque global, este tipo de instalaciones puede contribuir a la promoción de las empresas locales, el fomento de la inversión foránea y la creación de puestos de empleo, al tiempo que se convierte en una supuesta fuente de inversión de recursos municipales a través de la carga impositiva que recae sobre las empresas asentadas.

3. Suelo industrial y desarrollo local en los municipios del Vinalopó

La creación de suelo industrial es un fenómeno incuestionable en los municipios de Vinalopó desde los años 1980, siendo un elemento de primer orden en la implantación de las primeras figuras de planeamiento urbanístico municipal, pero también como aspecto intrínseco a las políticas locales de desarrollo económico. La denominada *cultura del polígono industrial* ha calado fuertemente en el conjunto de la sociedad, los políticos locales y el tejido empresarial como herramienta para ordenar los fuertes desequilibrios territoriales heredados o como política local para combatir los efectos de la crisis industrial (PONCE y RAMOS, 2000), de manera que, el recurso a la proyección de un nuevo polígono industrial, se ha convertido en una constante de la planificación urbana en el Vinalopó a lo largo de las tres últimas décadas.

3.1. Planificación urbana e industria

Desde los años 1980, el diseño, delimitación y ejecución de suelo industrial, concretado en la figura del polígono industrial o parque empresarial, ha centrado el interés de las políticas de desarrollo local en los municipios del Vinalopó que, excepción hecha de Santa Pola o el litoral de Elche, no han llegado a desarrollar un potente negocio turístico-inmobiliario⁵. Apoyándose en el planeamiento urbano, el modelo de ciudad resultante ha tendido a la separación entre ciudad e industria, manteniendo y apostando los procesos de descentralización industrial heredados de la rígida zonificación de la etapa des-

⁵ Si bien es cierto que los proyectos urbanísticos con fines turístico-residenciales no han faltado en la mayoría de los municipios interiores del Vinalopó, con una cifra que asciende a 44.697 viviendas en 32 proyectos, de los cuales, 20 responderían al *modelo PAI* y 12 habrían sido previstos en el planeamiento general (AMAT, 2011).

arrollista. Esta dinámica, obedece también a procesos de competencia entre municipios vecinos y políticas locales de promoción industrial de corto alcance (PONCE, 2003), interesadas fundamentalmente en la sola transformación de suelos rústicos en urbanizables, con la consiguiente obtención de recursos municipales a través de los impuestos inmobiliarios.

La *cultura del polígono industrial* ha tenido una fuerte incidencia sobre la trayectoria urbana reciente de los municipios del Vinalopó, a través de una lógica de planeamiento que ha entendido que una sobreoferta de suelo contribuye necesariamente a una mayor atracción e inversión de empresas. En esta línea, las figuras de planeamiento municipales han valorado que:

(1) La oferta de suelo industrial debe ser holgada y diversificada para dar cabida a tipos de industria diversos no predecibles.

(2) La preparación de suelo industrial debe ir por delante de la demanda si se pretende disponer de incentivos para atraer industrias que fluctúan en el ámbito regional⁶.

Con estas condiciones, a lo largo de la década de 1990 fueron múltiples los proyectos de expansión de suelo industrial que, en principio, destacaban por su accesibilidad, disponibilidad de suelo a precios competentes, medidas de promoción y gestión, unas condiciones adecuadas de infraestructuras y equipamientos para la localización de empresas, acompañadas, además, de medidas de ordenación y asesoramiento para el asentamiento de industrias en condiciones ventajosas (MARTÍNEZ y SEBASTIÁ, 2000).

De esta manera, el suelo industrial creado durante los años ochenta y noventa fue exitoso desde el punto de vista de la ocupación empresarial, concretándose en zonas planificadas como *Altavix* y *Carrús* (Elche), *Tres Hermanas I* (Aspe), *Campo Alto* (Elda), *Salinetes* (Petrer) o *El Rubial* (Villena). Ello no excluía, por otra parte, la mitigación de muchos de los problemas derivados de la tolerancia industrial en suelos rústicos, con una importante dispersión de fábricas y talleres irregulares que demandaba, tal vez, un control más eficaz sobre los suelos industriales.

No obstante, el crecimiento urbano y la proliferación de nuevas zonas industriales que se produce durante los años del boom inmobiliario tiene otra componente. Los enormes ratios de producción de suelo urbano se explican en función de la regulación urbanística y, en particular, en el carácter del planeamiento municipal. Las cuestiones básicas de ocupación urbana del territorio -el cuánto, el dónde, el qué y el cómo- son establecidas sólo a escala local (BURRIEL,

6 Plan General de Ordenación Urbana de Villena (1982).

2009), y ello, en un contexto donde la recaudación procedente de la gestión urbana e inmobiliaria ha pasado a convertirse en una de las principales fuentes de ingresos municipales, ha favorecido una vasta incorporación de suelos urbanizables dentro de cada municipio.

Si bien es cierto que el interés -en un periodo de supuesta desmaterialización de las economías y desindustrialización generalizada- se ha centrado en la promoción de suelo residencial; el suelo industrial en sistemas productivos consolidados como el Vinalopó ha tenido una importantísima función a la hora de adoptar las decisiones concretas referidas a la efectuación del valor y de las rentas urbanas por parte de gestores e inversores locales y foráneos. Sólo así puede explicarse el enorme *stock* de suelo urbano y urbanizable industrial que acumulan los municipios del Vinalopó, y particularmente, los extraordinarios crecimientos previstos dentro del planeamiento municipal vigente (Cuadro 1 y Figura 2).

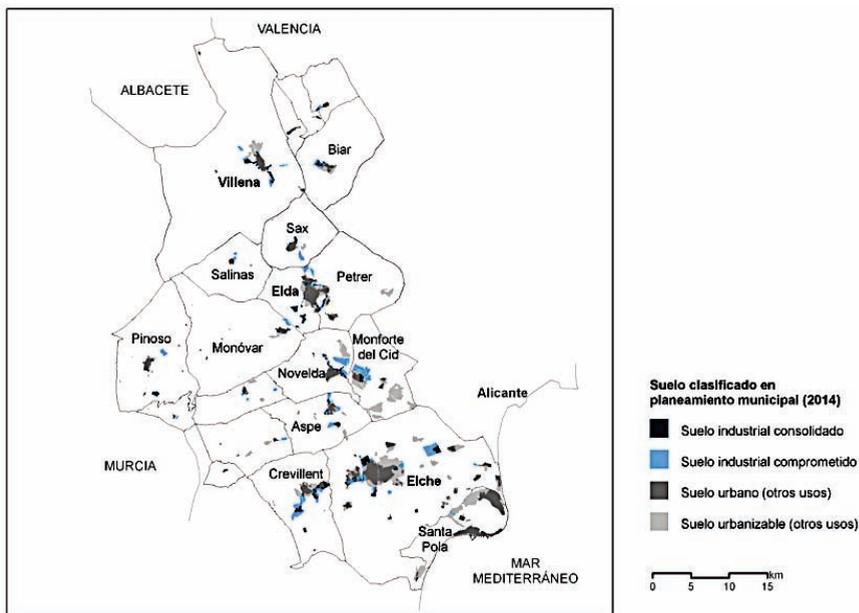
Cuadro 1. Suelo industrial en el Vinalopó. Situación y previsiones de crecimiento (2014)

<i>Municipio</i>	<i>Suelo industrial consolidado (ha)</i>	<i>Suelo industrial comprometido (ha)</i>	<i>Incremento pendiente según PGOU (%)</i>	<i>Suelo industrial futuro (ha)</i>
Elche	365,8	272,5	74	638,3
Crevillent	164	280,7	171	444,7
Novelda	54,6	209,7	384	264,3
Monforte del Cid	34,5	201,2	584	235,7
Villena	146,3	68,3	47	214,6
Aspe	58,2	98,1	169	156,3
Elda	96,4	48	50	144,4
Petrer	70,1	50,8	72	120,9
Pinós (el)	48,4	52,6	109	101
Biar	46,9	51,2	109	98,1
Sax	38,1	59,7	157	97,8
Santa Pola	36,1	9	25	45,1
Monóvar	25,5	14,6	57	40,1
Salinas	21,7	12,6	58	34,3
Romana (la)	0	31,4	0	31,4
Beneixama	26	4,2	16	30,2
Fondó de les Neus (el)	8,1	14,1	174	22,2
Cañada	15,2	6,2	41	21,4
Algueña	0	6,9	0	6,9
Camp de Mirra (el)	3	1,7	55	4,7
Total Vinalopó	1.259	1.493,4	119	2.752,4

Fuente: Generalitat Valenciana, Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient. **Elaboración propia**

Tal y como reflejan las cifras, en la actualidad la superficie consolidada de suelo industrial se sitúa en 1.259 hectáreas. Estas superficies, concentradas en polígonos industriales, continuos industriales más o menos extensos, o, como ha sido común en estos municipios, intrincados y confusos entre usos residenciales, terciarios y dotacionales, se distribuyen principalmente en Elche y su entorno periurbano, extendiéndose linealmente hacia Crevillent y Aspe; en el conglomerado terciario-industrial formado por *Elche, Parque Empresarial*; en los polígonos de tamaño medio-grande alrededor de Elda-Petrer, Monóvar y Sax; y, puntualmente, en Novelda y Villena.

Figura 2. Planeamiento municipal, suelo industrial y expectativas de crecimiento



Fuente: < www.citma.gva.es >. **Elaboración propia**

Por su parte, la superficie comprometida a urbanización en los planes municipales de ordenación, de ejecutarse, supondría un crecimiento explosivo de suelo industrial. Las 1.493,4 hectáreas incorporadas en los documentos de planeamiento harían crecer el suelo industrial en un 119 %, con una lógica de distribución en cierto modo diferenciada a la existente hasta ahora. En efecto, los mayores crecimientos relativos se darían en municipios como Monforte del Cid, Novelda, Hondón de las Nieves o Sax, generando una multipolarización de zonas industriales grandes, medias y reducidas por todo el territorio. No obstante, lo más destacado de este proceso es que casi

la mitad de municipios duplicaría o incluso triplicaría la superficie existente, lo que manifiesta, a la larga, la sobredimensionada oferta de suelo industrial que se produce entre municipios vecinos.

3.2. El mapa industrial inacabado del corredor del Vinalopó

Con todo, el problema más inmediato lo constituyen los sectores industriales inacabados, los paisajes del fin del *boom* urbanizador: espacios en vías de construcción paralizados que salpican las periferias de ciudades y pueblos, con notables implicaciones económicas, funcionales y escénicas. Estos sectores constituyen en conjunto un volumen de 949 hectáreas dentro de los municipios del Vinalopó, sobre los cuales se acumulan solares y parcelas industriales de todo tipo.

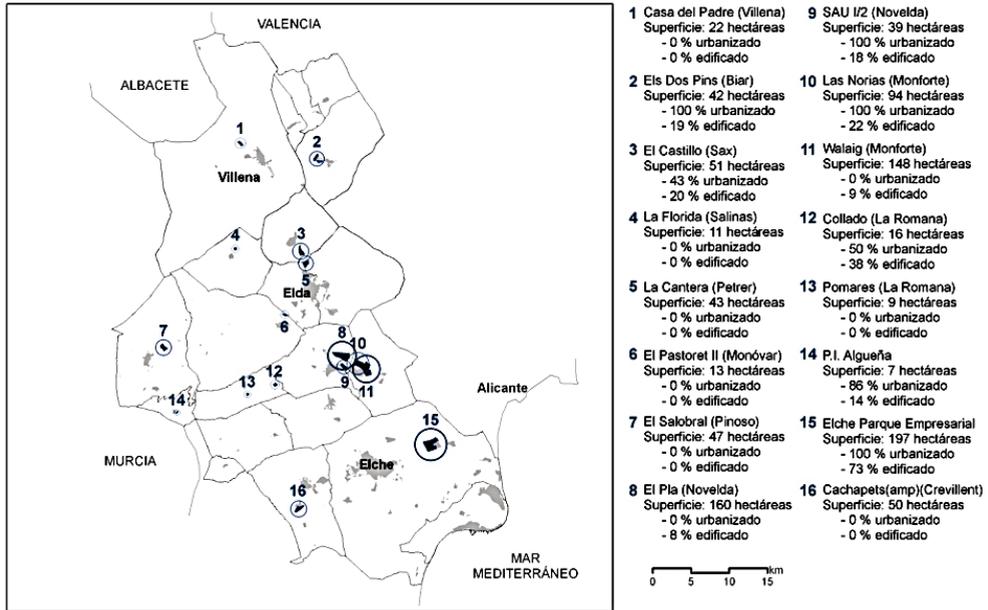
El patrón de localización y tipológico de estos polígonos inacabados tiene diversas implicaciones:

(1) Demuestra la existencia de crecimientos urbano-industriales entre municipios que se ignoran. Así, municipios colindantes han iniciado proyectos de urbanización próximos, únicamente separados por el límite municipal. Es el caso de Sax y Petrer, o Novelda y Monforte del Cid, que han iniciado nuevos polígonos junto a la auto-vía Madrid-Alicante, con una estructura similar y con una disposición de su parcelario casi idéntico.

(2) Obvia que cualquier nueva implantación territorial genera tensiones en gestión de la ciudad y el territorio. La multipolarización de áreas industriales, su cercana localización y, en algunos casos, sus enormes dimensiones, pueden no encajar con la capacidad de carga de algunas infraestructuras primarias, generando nuevos problemas en aspectos como el tráfico, la presión sobre los recursos o la gestión de los residuos.

(3) Pone de manifiesto una ausencia de control territorial por parte de la administración autonómica, encargada de aprobar definitivamente los diferentes crecimientos previstos. De este modo, el organismo que debería coordinar de algún modo los desmesurados proyectos, se muestra permisivo y favorable a la elevada oferta de suelo industrial.

El ejercicio de interpretar y sintetizar en un mapa las iniciativas industriales inacabadas del Vinalopó permite observar la desproporción de esta lógica de planeamiento (Figura 3), de modo que se puede identificar hasta 16 proyectos en suelo industrial inacabado o de resolución incierta. Parece evidente que cada municipio ha inflado su propia burbuja de suelo generalizando un problema: qué hacer con las decenas de hectáreas urbanizadas, dotadas de servicios y conectadas a las redes generales, que ahora se enfrentan a un proceso de deterioro y abandono, y, con él, un encarecimiento de su mantenimiento.

Figura 3. Zonas industriales inacabadas en el Vinalopó

Fuente: < www.citma.gva.es>. Elaboración propia

Entendemos, en fin, que un replanteamiento de las políticas de desarrollo industrial basadas en la urbanización es necesario, y que, además, en conjuntos territoriales amplios se necesita una mayor coordinación que articule, armonice y prevenga futuros crecimientos y despilfarros de suelo municipal.

4. Consideraciones finales

La cultura territorial y urbanística vigente, dentro de un modelo enraizado en el desarrollismo y el productivismo, no entiende la intervención sin crecimiento (GAJA, 2012). Los instrumentos de planificación territorial y urbana han estado al servicio de las políticas de crecimiento a toda costa, promocionando un modelo donde la estrategia ha estado en ofertar mucho suelo urbanizable, y donde los municipios han actuado con lógicas meramente locales. Pero la experiencia de los últimos años ha demostrado que esta fórmula ha sido una osadía geoestratégica restringida por la simple inelasticidad del espacio, al ser insostenible en sus dimensiones físicas, económicas y ecológicas (GARCÍA, 2004). El mero ejercicio de sumar las proyecciones de grupos de municipios vecinos bastaría para desacreditar los importantes crecimientos previstos y las abultadas ofertas de suelo industrial que muchos ayuntamientos pretenden justificar, demostrando

en este caso que la visión global regional es urgente e irrenunciable, si se quiere repensar el futuro urbanístico e industrial del Vinalopó.

Bibliografía

- AMAT, XAVIER (2011): La expansión urbanizadora en el interior alicantino. Indicadores e incertidumbres. En V. Gozávez y J.A. Marco (Eds.), *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles* (pp. 29-40). Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles.
- BURRIEL, EUGENIO L. (2009): Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 54, p. 33-54.
- FERNÁNDEZ, R. (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial*. Barcelona: Virus editorial.
- GAJA, FERNANDO. (2011): *Urbanismo estacionario*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- GARCÍA, JAVIER (2004): Y, cuando se acabe el municipio... ¿qué hacer? *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXVI, 139, p. 5-13.
- LARROSA, JOSÉ A. (2012): *El Área urbana-metropolitana de Alicante-Elche. Delimitación y caracterización. Aplicación de los criterios funcionales de movilidad*. Tesis doctoral. Alicante: Universidad de Alicante.
- MARTÍNEZ, ANTONIO (2010): *El desarrollo local en un contexto globalizado. Cohesión territorial, gobernanza, políticas públicas e instrumentos de innovación. Estudio de casos en el Corredor Industrial del Vinalopó (Alicante)*. Tesis doctoral. Alicante: Universidad de Alicante.
- MARTÍNEZ, ANTONIO y SEBASTIÁ, RAFAEL (2000): Inversión industrial y transformación de los usos del suelo en el corredor del Vinalopó (Alicante). En V. Gozávez (Coord.), *Industria y Medio Ambiente*, Alicante: Universidad de Alicante y Asociación de Geógrafos Españoles, p. 209-228
- MATA, RAFAEL (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos de suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- OSE (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA) (2010): *Sostenibilidad en España 2010*. Alcalá de Henares.
- PONCE, GABINO (2003): *Reestructuración y territorio en los sistemas productivos industriales valencianos*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- PONCE, GABINO y RAMOS, ANTONIO (2000): Planeamiento urbano e industria en la conurbación Elda-Petrer. *Revista del Vinalopó*, 3, p. 87-104.