

EL PLANEAMIENTO URBANO: DE TRABA A INSTRUMENTO DE DESARROLLO LOCAL EN LOS MUNICIPIOS INDUSTRIALES VALENCIANOS¹

GABINO PONCE HERRERO
Universidad de Alicante

El planeamiento racionalista y la industria como actividad molesta y en crisis

El ascenso a los gobiernos municipales de la izquierda política, a partir de 1979, introdujo un nuevo punto de vista respecto del modelo de ciudad fruto del proceso de industrialización sin regular seguido hasta esos momentos. Los nuevos ayuntamientos democráticos procedieron a la redacción de nuevos planes de urbanismo, ajustados a las disposiciones legales emanadas de la *Ley* de 1975 y del *Texto Refundido* de 1976, muy inspiradas en los criterios de zonificación y segregación de usos que, en esos momentos, se consideraban progresistas y esenciales para mejorar la calidad de vida y el paisaje urbano, regulando de manera más estricta los usos industriales en el callejero, poniéndose énfasis en la prioridad del interés colectivo sobre el particular, circunstancia que introdujo nuevas tensiones entre administraciones públicas locales y empresarios industriales, al olvidar la tradición urbanística y el modelo de sociedad y, con ellas, las posibilidades reales de convivencia fructífera entre usos diversos.

De esa manera, muchos empresarios vieron como su fábrica pasaba, de la noche a la mañana, a quedar *fuera de ordenación* de acuerdo con los nuevos usos permitidos en cada distrito urbano. Tal medida, que por un lado imponía severas restricciones a las posibilidades de ampliación o mejora de las instalaciones productivas, se tornó con frecuencia en bendición para las economías de esos empresarios que, ante la gravedad de la crisis, optaron por cerrar la empresa y promover la construcción de edificios para viviendas, conforme con el uso residencial impuesto por el planeamiento. De esa manera, muchos empresarios industriales acabaron reconvertidos en inmobiliarios o, simplemente, convertidos en jubilados tempranos merced los beneficios de la operación inmobiliaria acometida. En ambos casos, tal actitud desencadenó una grave secuela de paro, pérdida de capital humano y derroche de experiencias empresariales.

¹ Proyecto financiado M.C. y T. (ref. BSO2001-0620). Se analizan los sistemas productivos industriales del calzado, del textil, del juguete y de la segunda transformación de la madera.

El fenómeno se repitió fuera de las ciudades, sobre el entorno rural en el que, conforme con la permisividad anterior, muchos empresarios habían adquirido terrenos para futuras ampliaciones, o para el traslado de la empresa, sobre parcelas dispersas por toda la periferia urbana. Frente a ello, los nuevos planes planteaban el confinamiento de la industria en polígonos o zonas muy concretas, de forma que también en la gran mayoría de casos las inversiones en terrenos para uso industrial acabaron beneficiando al sector inmobiliario o, peor, fueron un auténtico fiasco al quedar en Suelo No Urbanizable.

Ante las escasas expectativas de la industria, frente a la quiebra constante de empresas, en muchos municipios -incluso en algunos de gran tradición industrial como Alcoy- se prefirió utilizar los instrumentos del planeamiento para reorientar las economías hacia actividades terciarias, dando por sentado el fin de la industria. Así, las restricciones y prohibiciones a la actividad industrial en el seno de la ciudad no fueron seguidas de activas políticas municipales de creación de suelo industrial, equipado o no, en la periferia.

Con todo, los empresarios supervivientes, en constante proceso de reconversión hacia nuevas formas de organización empresarial y de producción, encontraron soluciones para soslayar los inconvenientes introducidos por el planeamiento. Si bien, siempre bordeando o incumpliendo manifiestamente, como en Elche (Ponce-Larrosa, 2001), sus disposiciones. De esa forma, muchos documentos de planeamiento no fueron en la práctica más que meros trámites burocráticos, añadiendo incertidumbre y falta de directrices claras, en unos momentos de verdadera gravedad para las industrias valencianas.

El planeamiento postmoderno y el renovado interés por la industria

Superado el primer momento de incertidumbre tras la crisis, los planes de ordenación urbana de los años 1990 comenzaron a sentar paulatinamente las nuevas bases en que sustentar la inversión industrial, desde el punto de vista urbanístico y territorial, abandonando el racionalismo en busca de medidas más flexibles -postmodernas-. Por un lado, se hacía explícito el reconocimiento de la necesidad del medio urbano para el mantenimiento de buena parte de la nebulosa de talleres auxiliares y complementarios del calzado, del textil, del mueble y del juguete, permitiendo su pervivencias y la nueva instalación en todos los ámbitos del suelo urbano, tanto en el centro histórico como en los ensanches modernos, si bien estableciendo unos umbrales máximos de tamaño y potencia instalada en cada caso. En cualquier caso, permitiendo dimensiones mínimas ajustada a las características de ese tejido empresarial auxiliar y complementario.

De esa manera, en la mayor parte de los municipios industriales, se solucionaban paulatinamente los problemas derivados de la mala tramitación del suelo industrial, haciendo posible la convivencia de usos en el callejero, al tiempo que se ofrecían las

primeras promociones ordenadas y coherentes de suelo industrial en la periferia –los primeros polígonos industriales de promoción pública-. De ese modo, el planeamiento recogía la tolerancia industrial en el casco urbano –con diferentes niveles de intensidad-, junto a la existencia de *zonas industriales*, referidas a los asentamientos fabriles espontáneos pero funcionales, en diferentes lugares de las periferias urbanas y, además, se establecían los primeros polígonos industriales de iniciativa pública.

Si durante los años 1980 los municipios menores, afectados por la difusión de la industria, sin planes de ordenación urbana o con figuras muy elementales, o bien cedían a las empresas privadas las iniciativas, o bien sorteaban las disposiciones del planeamiento para permitir el acomodo de la industria en el callejero y en las periferias urbanas. Es en los años 1990 cuando, en general, la iniciativa pública alcanzó verdadero rango de soporte de la industria.

En el último decenio el siglo XX, todos los municipios valencianos han dispuesto de diversos tipos de documentos de planeamiento, en los que el uso industrial ha pasado de ser una mera referencia relegada a su dinámica propia, a constituir objeto prioritario de interés. Los nuevos documentos, revisados y modificados con bastante frecuencia en esos últimos diez años del siglo pasado, no sólo han recogido unas generosas condiciones para permitir la actividad en el entramado urbano, sobre suelo de uso residencial, sin por ello quedar fuera de ordenación urbana, sino que también han promovido crecimientos de suelo urbano para uso industrial y han dotado a los municipios de herramientas para nuevos ensanches sobre Suelo Urbanizable con destino industrial.

Algunos ayuntamientos han ido más allá, promoviendo la ejecución y construcción del suelo industrial, además de tramitar los pertinentes planes parciales o modificaciones del planeamiento vigente. Incluso alguno han entrado decididamente en el ámbito de la empresa privada, para desarrollar las iniciativas que los particulares no acometían, construyendo las propias naves industriales, propiedad del Ayuntamiento, que éste cede en alquiler a los empresarios, o vende a precios bajos para la instalación de empresas industriales.

Se trata de una política ya clásica de oferta de suelo equipado a precios bajos, que con escaso éxito en otros ámbitos, en estas comarcas ha resultado eficaz precisamente por la gran demanda existente no satisfecha por las promociones privadas. El precio del suelo urbanizado y equipado en los polígonos públicos rondaba las 4.000 ó 5.000 Ptas./m² en el año 2000, mientras en los escasos polígonos de capital privado podía elevarse hasta el triple 15.000 Ptas./m².

Con todo, mientras las promociones de suelo industrial público se han desarrollado desde principios de los años 1990, la ocupación plena de los mismos sólo se ha producido desde 1996, coincidiendo con la última fase expansiva de las diversas industrias, lo que ha dinamizado la intervención del capital privado en ese tipo de promociones.

Tal circunstancia lleva a reflexionar sobre la importancia de la existencia de ese suelo industrial equipado en la reactivación de la economía: ¿ha sido un factor determinante o un simple recurso aprovechado por el subsistema económico en su nuevo ciclo expansivo?.

Un nuevo contexto productivo en un nuevo marco territorial

Del análisis de la situación actual en las empresas manufactureras valencianas se desprende que el proceso de reactivación tiene mucho más que ver con las condiciones de la economía mundial y con el estado de los mercados, que con las condiciones locales que soportan a las unidades productivas. Es opinión generalizada entre empresarios y representantes sindicales que el nuevo ciclo expansivo habría tenido lugar igualmente, y que las empresas habrían aprovechado sus insumos fundamentales: cultura empresarial, cultura laboral y cultura exportadora, y mano de obra abundante, acomodándose a las condiciones del territorio, esto es, aprovechando las viejas fábricas y los talleres en suelo urbano.

De acuerdo con esa opinión, el planeamiento urbano es responsable de los obstáculos impuestos a la dispersión de las fábricas por el municipio, de manera que las administraciones públicas deben ofrecer alternativas asequibles para la instalación de las industrias. Esto es, la iniciativa de los ayuntamientos se contempla más como una contrapartida por la pérdida de ubicuidad en la localización que como una verdadera ayuda en sí misma.

No obstante, frente a esos criterios se puede argumentar lo siguiente:

-Un análisis estricto de la situación precedente indica que muchas de esas empresas dispersas por el medio urbano estaban ya aquejadas por algunos efectos de las diseconomías propias de la aglomeración: insuficiencia de suelo, congestión de tráfico, dificultades de acceso. De manera que el traslado entraba dentro de la lógica del crecimiento de la empresa, hacia otro lugar que reuniera condiciones ventajosas, como es el suelo equipado.

-En los mercados internacionales el calzado, los textiles o el juguete español compiten desfavorablemente con sus competidores, con unos costes de producción mucho más bajos. De manera que la posibilidad de levantar la fábrica sobre suelos equipados a precios subvencionados constituye un importante *input* que mejora la competitividad. Más aún cuando la nave es alquilada y no es preciso una fuerte inversión inicial, ni hay que amortizar préstamos y cargas financieras.

-La mano de obra abundante y con cierta cualificación, así como el suelo barato se hallan en muchos municipios integrados en los sistemas productivos industriales valencianos y en otros bien comunicados. Sin embargo, la iniciativa pública ha hecho de esas ventajas comparativas poco competitivas, unas venta-

jas de localización que establecen duras competencias entre municipios, que han determinado el éxito del desarrollo industrial en unos casos, frente a otros municipios donde esos recursos siguen sin ser puestos en valor.

-La iniciativa pública ha fomentado el nacimiento de nuevas empresas, mediante plataformas de lanzamiento, viveros de empresas o industrias nido, incluso aportando capital semilla, o gestionando subvenciones, que han permitido una importante diversificación del sector, abordando nuevos espacios de alta competitividad.

-Aspecto destacado en la actualidad es la enorme variabilidad de la demanda, y los encargos de series cortas por las exigencias de modas más efímeras (frente a las grandes series de un sólo modelo características en los años 1970). Además, se exige una respuesta ágil a la demanda de los mercados, conforme con los ritmos de la moda. La oferta de suelo industrial equipado o de naves industriales en alquiler facilitan esa rápida respuesta, al permitir también un tamaño cambiante de la/las unidades productivas.

-En ese sentido, el traslado a un nuevo emplazamiento supone siempre una importante desviación del interés del empresario hacia ese proceso burocrático y constructivo, que en gran parte queda soslayado si el establecimiento fabril se localiza en un polígono industrial.

-La oferta de suelo industrial barato ha ido seguida, en muchos casos, de otras ofertas complementarias gratis o subvencionadas, en beneficio de las empresas, como la recogida de vertidos y, en su caso, su depuración, los tendidos de redes de telecomunicación, los servicios compartidos de oficina, asesorías, espacios comunes para reuniones, muestras de productos, etc.

-Además, la iniciativa pública ha velado por mejorar las condiciones de accesibilidad de los polígonos promovidos, acometiendo costosas inversiones que redundan en la rebaja de los costes de transporte de materias primas y de productos acabados.

-En algunos casos, la empresa se ha visto favorecida por el efecto escaparate de su nueva ubicación, y en todos los casos, la imagen de la empresa se ha beneficiado con su instalación en un entorno específico, más cuidado.

El planeamiento como proceso y no como fin

Si bien se debe aceptar la regulación de usos en las ciudades, y en los municipios en su conjunto, para equilibrar las tensiones, proporcionar los equipamientos y mejorar las dotaciones específicas para cada uso, no obstante, con frecuencia, la falta de tradición urbanística hace que en estos pueblos y ciudades resulte difícil anteponer el interés colectivo al particular.

La *Carta de Atenas*, de 1933, recogía las funciones básicas que tienen lugar en una ciudad, estableciendo la siguiente prioridad: habitar, trabajar, cultivar el cuerpo y el

espíritu y circular. Habitar es considerada la función principal, sin embargo, en la ciudad heredera del desarrollo industrial las necesidades básicas del ciudadano no están atendidas suficientemente. Más aún, en opinión de los teóricos del *Movimiento Moderno* la primacía dada a las actividades productivas del sistema económico imperante hacen imposible una existencia libre y digna. A partir de estos principios se defiende la segregación de usos como método eficaz para mejorar la calidad de vida.

Tal son los preceptos en que se inspiran la mayor parte de los documentos de planeamiento de los municipios industriales valencianos, aceptados como muestras de progreso. No obstante, el seguimiento estricto de esos principios ha conducido, primero, hacia un modelo de ciudad dual, con un centro urbano de carácter estrictamente terciario y residencial, y unos polígonos industriales en la periferia donde se desarrolla la actividad diaria. Más aún, en el presente, la zonificación ha acabado por extraer de la ciudad también las actividades terciarias, confinadas cada vez más en grandes centros periféricos, y la función residencial, conforme con la demanda creciente de adosados unifamiliares y urbanizaciones privativas.

Dos décadas de planeamiento urbanístico racionalista han marcado una fuerte impronta en el paisaje de la ciudad y del territorio que la circunda. Aunque las frecuentes transgresiones a la normativa, así como la permisibilidad de las administraciones locales, han evitado la configuración definitiva de esa ciudad racionalista, tan alejada de la cultura y las tradiciones de estos municipios. En ese sentido, intervención destacada de los ayuntamientos a favor de la industria ha sido la de permitir su presencia en el callejero urbano, con unas condiciones siempre generosas, incluso contra la opinión de los técnicos urbanistas, más inclinados hacia su segregación.

También puede señalarse paradójicamente que, no la iniciativa pública, sino la falta de iniciativa pública para hacer cumplir a todo trance lo dispuesto en el planeamiento, ha servido de beneficio al subsistema industrial para mantenerse en momentos de crisis. En este sentido, el planeamiento ha mantenido un cierto equilibrio entre medidas *proactivas* y otras de carácter esencialmente *reactivas*. Esto es, si bien se han dado importantes iniciativas públicas, no menos cierto es que la ordenación del territorio ha mantenido siempre una fuerte impronta reactiva, es decir, ha respondido en gran medida a las acciones puestas en movimiento por el sector privado.

A la intervención sectorial directa en la promoción de suelo industrial, las administraciones públicas locales han sumado otras iniciativas, algunas específicas y otras de carácter global, que tienen que ver con la mejora de la capacitación de la mano de obra, pero también del tejido empresarial en su conjunto, en la creación de infraestructuras y equipamientos que han mejorado las condiciones de vida de esa mano de obra industrial, subvencionando costes propios de las empresas, como el traslado de la fuerza productiva al lugar de trabajo, o mediante la promoción de viviendas obreras y el establecimiento de medidas de carácter social, que han beneficiado a los parados de la industria.

En definitiva, se observa el peso de los procesos históricos, de la acumulación sucesiva de experiencias sobre el territorio, que han ido configurando una economía territorial, fundamentada en una estructura territorial cambiante y en continuo proceso de ajuste, que desde este análisis se concreta en la revisión permanente de los documentos de planeamiento, para ajustarlos a las coyunturas específicas de cada momento. Además, merece ser destacada la flexibilidad que ha imperado en todo el proceso, a lo largo de las dos últimas décadas, pese a que el planeamiento se ha conceptualizado, durante mucho tiempo, como herramienta que establecía rígidas decisiones de ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo, que debían permanecer imperturbables durante la dilatada vigencia de esos documentos, elaborados siempre con criterios de durabilidad.

Dentro de los sistemas productivos industriales valencianos, se observa también como la diferente dialéctica entablada, en cada caso, entre las decisiones políticas, las decisiones de empresarios particulares, los cambios en el mercado de trabajo (las diferencias salariales y de cualificación en la mano de obra), el cambiante sistema de relaciones entre las empresas, e incluso las dinámicas sociales, han contribuido a definir rasgos propios en cada sistema productivo local.

En opinión de Vázquez Barquero (1997), las economías locales no se adaptan necesariamente de forma pasiva a los procesos y transformaciones habidas en el distrito industrial. Los ajustes están condicionados por las características del medio –el *milieu* de Maillat- y por las estrategias de sus actores. En ese sentido, puede afirmarse que la iniciativa pública en los municipios analizados, después de un momento de inercia, se ha ido sumando paulatinamente a la tarea de acomodar los procesos de reestructuración económica sobre la base territorial en que tenían lugar. Con diferente grado de intervención, con estrategias diferentes y, en ocasiones, con actitudes que rozan la pasividad antes aludida.

La industrialización no es un estado en sí mismo, sino, más bien, un proceso, cambiante y dinámico, que ha alcanzado fluctuaciones de vértigo en el ámbito de las empresas valencianas, de claro talante exportador, con la globalización del espacio económico. El alcance mundial de una economía abierta ha aumentado la competencia de otros territorios con las mismas ventajas comparativas que hicieron de estos municipios valencianos un lugar atractivo para el surgimiento de industria manufactureras.

De esa manera, las economías externas suministradas por el territorio pierden valor relativo y obligan, tanto a los sistemas productivos industriales y como a los agentes socioeconómicos de esos municipios, a mejorarlas continuamente. Se ha comprobado que el hecho de pertenecer a un distrito industrial, con unas economías externas de escala, no supone una ventaja competitiva permanente, de forma que los municipios, integrados en cada sistema productivo, están obligados a renovarse.

Desde las estrategias territoriales, parece claro el papel del planeamiento urbanístico, que ha de tomar parte activa en la reactivación del subsistema económico, esta-

bleciendo las estrategias legales pertinentes y creando las infraestructuras necesarias que propicien el clima apropiado para que, de un lado, se reestructuren las actividades existentes, y de otro lado, se procure la diversificación y la innovación mediante nuevas actividades.

En ese sentido, del análisis de la evolución de los documentos de planeamiento y ordenación del territorio se observa un permanente proceso de revisión, que entra de lleno en la definición del proceso de aprendizaje entablado en los *milieu* (Maillat, 1995), circunstancia que permite a los actores socioeconómicos modificar sus comportamientos, a partir de experiencias previas, y diseñar nuevas estrategias que respondan a los cambios del entorno.

En algunos municipios analizados, se ha pasado de ceder la iniciativa a la empresa privada a acometer decididamente los procesos de cambio y reestructuración territorial. Además, de las experiencias habidas se llega a la conclusión de que tampoco la iniciativa pública por sí sola es suficiente para reactivar la economía y llevar a fin con éxito los procesos emprendidos.

De esa manera, las nuevas iniciativas de las corporaciones municipales, que antes habían llegado a suplantar el papel de los agentes económicos particulares – comprensible ante la pasividad generalizada y la incertidumbre arrastrada por la inversión privada-, ahora se orienta hacia la cooperación con la empresa privada y, más aún, hacia la implicación comprometida de ese capital privado con las iniciativas públicas, antes de acometer nuevas promociones de suelo industrial equipado, infraestructuras y equipamiento diverso (alguno tan específico como los módulos docentes de formación profesional o los talleres ocupacionales).

¿Suelo industrial o contexto productivo? La necesaria cualificación de la oferta

Ahora bien, la simple oferta de suelo industrial no es garantía de éxito. Antes al contrario, abundan los ejemplos de grandes promociones de polígonos industriales que siguen sin ocuparse después de varias décadas de haber sido construidos (Ponce, 2000). Es posible que, en algunos municipios de estas comarcas, la promoción de suelo industrial sea una necesidad sentida vivamente por las empresas locales, constreñidas en el callejero, y actúe como medida eficaz para permitir el crecimiento de las empresas ya existentes.

También es verdad que el juego de estrategias competitivas entablado entre municipios ha favorecido a los primeros en promocionar suelo industrial asequible, atrayendo hacia sí empresas de municipios vecinos. No obstante, en términos globales de cada sistema productivo industrial y, de manera especial, para mantener la competitividad de las empresas valencianas en los mercados mundiales, las estrategias deben ir más encaminadas a introducir innovaciones que ha repetir los modelos clásicos.

La política de promoción de suelo industrial equipado ha sido, sin duda, factor destacado para la modernización y crecimiento de las empresas locales. Más que para atraer empresas –salvo en algunos municipios rurales en que se ha producido grandes transformaciones industriales– los polígonos industriales y sus infraestructuras anexas han servido para crear las bases territoriales necesitadas por las empresas locales que, así, han podido acceder a suelo en condiciones óptimas para realizar los ajustes organizativos y de producción que ha exigido el proceso de mundialización económica.

Dada la gran facilidad con que los bienes, los individuos y los capitales pueden moverse por el territorio, por encima de límites municipales, factores tales como la facilidad de obtener licencia de obra, en términos de costes, de tiempo y de rigidez normativa, pueden seguir influyendo en el reparto interno de la inversión industrial entre los municipios de cada sistema productivo. Sin embargo, en términos más generales, es preciso trazar líneas de cohesión y complementariedad, lo que implica el aprendizaje de un conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias entre entidades con niveles de desarrollo diferentes, para favorecer las sinergias mediante la cooperación, para poder responder de manera eficaz a los retos de la internacionalización económica.

Con todo, la promoción de suelo industrial sigue siendo percibida entre los responsables municipales como el aspecto más destacado para el desarrollo económico de su municipio, aspecto seguido en segundo lugar por la accesibilidad del municipio. De esa manera, es previsible que los planeamientos futuros y las estrategias de los nuevos planeamientos sigan insistiendo en esas condiciones, cuando en la encuesta practicada a los municipios valencianos, aspectos como la presencia de espíritu empresarial, la existencia de equipamientos y servicios a las empresas industriales, disponibilidad de mano de obra cualificada, existencia de atractivos ambientales para la localización y existencia de un tejido industrial consolidado cobran importancia creciente. Todos ellos son aspectos que tienen que ver con el *milieu*, que exigen una atención creciente para diferenciar la oferta y hacerla competitiva, ante la generalización de las promociones de suelo industrial.

Concepto	Valoración %
Disponibilidad de suelo	7'40
Alta accesibilidad	7'16
Espíritu empresarial	6'00
Existencia de equipamientos y servicios a las empresas industriales	5'74
Disponibilidad de mano de obra cualificada	5'68
Existencia de atractivos ambientales para la localización	5'67
Existencia de un tejido industrial consolidado	5'20

Tabla. Activos municipales para el desarrollo industrial (según percepción de los ayuntamientos valencianos, año 2000). (Fuente: Encuesta COPUT, 2000)

En ese sentido, en la actualidad se hacen necesarias otras medidas de política económica local, que vayan más allá de la mera subvención del suelo industrial. De hecho, desde el punto de vista de una estrategia de futuro, la promoción de suelo industrial de manera indiscriminada ha favorecido en igual medida a las empresas de baja tecnología como a las innovadoras, a las fábricas que han buscado la supervivencia en el abaratamiento de los costes de producción –recurriendo en ocasiones a la economía informal– tanto como a las que han desarrollado estrategias de innovación.

Se entiende, sin embargo que, desde las administraciones públicas locales, resulte difícil, o imposible en municipios pequeños, trazar discriminaciones entre empresarios para repartir los beneficios de esas externalidades de orden urbanístico. Aunque en algunos casos se ha dispuesto de herramientas particulares que sí podían haberse orientado en mayor medida en esa dirección.

Las incubadoras de empresas, el capital semilla y otras iniciativas de alto significado político y estratégico no han tenido una orientación sectorial hacia iniciativas *innovadoras*, sino más bien, *emprendedoras*. Esto es, se ha apoyado fundamentalmente la creación de empresas y de empleo, objetivos loables en la dura etapa atravesada, pero no se ha apostado decididamente por la innovación y la diversificación del tejido productivo. Salom (2000) ha destacado como la supervivencia de las empresas locales, en los sistemas productivos locales del País Valenciano, pasa por la innovación hasta alcanzar la “frontera tecnológica” que haga posible el mantenimiento de la competitividad de las empresas locales, más allá de la subvención directa o indirecta.

Como ha señalado Vázquez Barquero, las estrategias de las empresas para mantener la competitividad precisan el apoyo de otros agentes y organizaciones. Entre ellos sobresale la decisiva influencia de las administraciones públicas, que cuentan con un amplio margen para desarrollar políticas de economía local, a día de hoy necesariamente más imaginativas que la mera promoción de suelo industrial, como son algunas de las desarrolladas en las agencias locales y comarcales de desarrollo económico, que faciliten el funcionamiento de los sistemas productivos locales y contribuyan a hacerlos más competitivos.

Podría concluirse que, en general, se detecta una notable falta de correspondencia entre la actividad urbanística y de ordenación del territorio con las necesidades estratégicas de desarrollo económico local. De hecho, los planes estratégicos elaborados para dinamizar la economía de los municipios industriales afectados por la crisis insisten en la adopción de medidas territoriales y sectoriales que chocan frontalmente con los documentos de ordenación urbanística existentes. Por ello, resulta fundamental que los nuevos planes generales se enfoquen como herramientas eficaces para potenciar el desarrollo local, en coincidencia con las estrategias económicas, para evitar, como en muchos casos hasta ahora, que sean meros trámites burocráticos o que se enfoquen bajo el prisma simplista del mercado del suelo y del sector inmobiliario.

Por otro lado, todavía hoy, los nuevos planes recién aprobados o en tramitación insisten en una visión fragmentada del territorio, de manera que paradójicamente, el

milieu en que se desarrolla la actividad industrial se rompe en multitud de tipos de suelo, con una variada gama de usos y con regulaciones contrastadas, cuando no abiertamente contradictorias.

Tanto desde las directrices de la Unión Europea, como desde los planes directores de ámbito autonómico se defienden estrategias de integración territorial, que auguran una pérdida de protagonismo de los planes generales municipales. Ello exigirá una nueva cultura administrativa, en la que se diluirán los límites municipales para operar sobre ámbitos coherentes de mayor escala. En especial, esa visión supramunicipal resulta esencial en estas comarcas para definir los equipamientos con carácter estructurante, pero también se insiste en la necesidad de preservar la calidad de vida como uno de los factores más positivos para mantener el desarrollo industrial.

La suma de esfuerzos contribuiría, sin duda, a hacer más competitiva la estructura económica de estas comarcas, ahora prácticamente inexistente en los análisis de innovación industrial. En ese sentido, la configuración de ámbitos territoriales concretos, con desarrollos económicos que se enfrentan a problemas comunes, con verdaderos lazos de cohesión económica y, también, social se plantea desde la Unión Europea como uno de los instrumentos de política de ordenación del territorio con mayores ventajas para el desarrollo.

Bibliografía

Comisión Europea (1995): *Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, O.P.O de la Comunidad Europea, 247 pp.

MAILLAT, D. (1995): "Dinámica territorial, *milieu* y política regional", en *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid, Colegio de Economistas, pp. 37-51

PONCE HERRERO, G. (2000): "Nuevos procesos de localización industrial, planeamiento urbano y calidad de vida", *Industria y Medio Ambiente*, Alicante, AGE-U.A., pp. 99-126

SALOM CARRASCO, J. (2000): "El modelo territorial valenciano y el desarrollo local", en *Eines per al desenvolupament local*. Alicante, Universidad de Alicante, pp. 125-141

Sotssecretari d'Urbanisme i Ordenació Territorial (2000): *Bases para el consenso. Un diagnóstico percibido sobre el territorio valenciano*. Valencia, COPUT, 44 pp.

VÁZQUEZ BARQUERO, A., SÁEZ CALA, A. (1997): "La transformación de los sistemas productivos locales y la globalización del entorno económico. La respuesta de los distritos valencianos del calzado a los desafíos de la competitividad", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 19, pp. 27-58