

POLITICA DE SUELO Y REINDUSTRIALIZACION EN MADRID

Rafael Zorrilla Torras

La política de suelo puede ser un apoyo a la reindustrialización y a su vez servir de instrumento a la política de medio ambiente.

En la región de Madrid se ha detectado que la oferta de suelo industrial es relativamente amplia, si nos referimos a suelo calificado, pero pequeña en cambio cuando se habla del suelo industrial urbanizado. Esto hace que el precio del suelo tenga una incidencia muy superior a la media en la inversión de las pequeñas empresas, que precisan de suelo urbanizado. Por otra parte, las condiciones de los viejos polígonos industriales, con instalaciones obsoletas, se ve agravada por el cierre y el traslado de industrias a nuevas zonas.

La industrialización dispersa ha provocado la invasión de terrenos agrícolas para usos industriales, encontrándose 1.500 ha. de suelo no urbanizable destinadas a estos usos.

Frente a esta situación cabe en la actualidad arbitrar desde la actuación de las Administraciones Públicas varias líneas de intervención:

- En el mercado de suelo, tanto a través de la creación ex novo de suelo industrial como a través de operaciones puntuales de compra-venta.

- Limitando la concesión de subvenciones, como se ha hecho en la ZUR, a industrias que ocupen terrenos con la ordenación urbanística adecuada y en zonas seleccionadas.

- Favoreciendo la urbanización de viejos polígonos y zonas industriales.

- Coordinando la política fiscal.

La colaboración entre las distintas Administraciones Públicas es el instrumento indispensable para llevar adelante estas propuestas.

Land policy and reindustrialization in Madrid

Land policy can be used as a way to pursue goals related to environmental improvement and reindustrialization.

The Madrid Region suffers from major problems as to its industrial estates:

- Fully urbanized land, in terms of services is difficult to obtain.

- The old industrial estates are being left by industries that are looking for new estates with better environment facilities.

- There are considerable zones of illegally set up industries, and some 1500 Ha. of agricultural land are occupied by such factories.

This state of affairs has led Public Administration to move in new directions:

- The creation of new public industrial estates.

- The encouragement of new investments necessary for improving the urbanization of and power and water purification systems for the old industrial estates.

- A new tax policy for land use.

EN ocasiones se ha impulsado una política de urbanización pública de suelo para uso industrial por el espejismo de entender que los «polígonos industriales» ayudarían a crear industria. Así se promovieron a diestro y siniestro estos «polígonos» que ahora se ven vacíos, con báculos puestos y obras constantes para mantener esa «vacuidad» con dignidad, y absorbiendo parte del esfuerzo de la inversión pública en este sector.

Por ello no es ocioso reflexionar sobre las alternativas que pueden plantearse en el apoyo de la política de suelo a la reindustrialización.

Problemas básicos

Los problemas del *precio del suelo industrial*,

Rafael Zorrilla Torras es abogado.

y el de su *escasez*, son los básicos a resolver para facilitar el asentamiento de nuevas actividades.

La relación oferta-demanda es el elemento determinante del precio, si bien no existe en el ámbito del suelo industrial la rigidez que afecta a la oferta del suelo para uso residencial. La distancia a los centros de suministro y consumo admite un margen de flexibilidad, y el grado de urbanización no necesita ser más que muy elemental. Incluso en la industria de más moderna tecnología los problemas de localización (ausencia de vibraciones, etcétera) son muy pocos.

En el proceso productivo el suelo es un coste fijo más de la actividad, tanto si el terreno se ha adquirido como si se disfruta en arrendamiento, y tiene también en ese aspecto una incidencia muy diferente al que representa en la actividad inmobiliaria residencial, donde el suelo es una

parte del producto final que condiciona éste de forma decisiva. Esto permite asimismo una mayor flexibilidad en las formas de adquisición y utilización del suelo.

Parece claro sin embargo que tanto el problema del precio como el de la escasez del suelo no afecta de igual manera a la pequeña y a la gran empresa. Podemos partir de la hipótesis de que a menor tamaño de empresa es mayor el coste que ha de abonar por su «ubicación», excluidas, claro, las actividades que se desarrollan en los domicilios familiares. Para una pequeña empresa que alquila la nave donde desarrolla su actividad el coste del alquiler puede representar el 20 por 100 del total de los costes de desarrollo de la misma. Por el contrario, en la gran empresa, con una capacidad de planificación e influencia cualitativamente diferentes, el coste de repercusión del suelo y vuelo ocupado es comparativamente mucho menor.

Baste decir por ejemplo que las grandes extensiones ocupadas por la Ford en Almusafes (Valencia) fueron expropiadas por el INUR y cedidas posteriormente a dicha empresa como premio a su instalación. No se critica aquí el hecho de esa cesión a la Ford, pero sí se quiere resaltar la diferencia de tratamiento respecto a la pequeña empresa, la realidad de la «libertad de mercado» en ese ámbito.

En la actualidad, además, las grandes empresas multinacionales no sólo buscan concesiones «graciosas» como la señalada en materia de coste, sino que además exigen zonas «limpias», tanto desde el punto de vista de la ausencia de industria pesada o contaminante como por la ausencia de «conflictos sociales», despreciando así la posibilidad de «reutilizar» zonas dejadas libres por empresas cerradas. Al margen del coste para el erario público que esto supone, en ocasiones se margina la defensa de determinadas zonas de alto valor ecológico.

Estas multinacionales apoyan su juego en fomentar la competencia entre Estados y regiones, para exigir las mejores condiciones en esta época de crisis. La solución a este tipo de estrategia exige, al menos en nuestro país, una intervención del Estado para evitar que esta «guerra sucia de beneficios» acabe por permitir a estas empresas

incluso dañar, como se ha expuesto, zonas de gran valor ambiental, ya que los beneficios económicos en forma de subvenciones, cesiones gratuitas de suelo, etcétera, son parte sustancial de esa lógica de mercado.

Las pequeñas empresas sufren otro problema suplementario que es la «inflexibilidad» de las Ordenanzas Municipales, que en materia de parcelación exigen en ocasiones una parcela mínima de tamaño inadecuado a dicha actividad.

Podemos concluir por tanto que la gran afectada por el problema de elevado precio y la escasez del suelo industrial es la pequeña empresa casi exclusivamente.

El segundo problema que ha de abordarse es el perjuicio injustificado que producen en ocasiones los asentamientos industriales sobre el medio ambiente.

La expresión más generalizada de ese perjuicio, es la falta absoluta de control en los vertidos sólidos y líquidos de las industrias. Valga como ejemplo el que en el territorio de la Comunidad de Madrid, segunda concentración industrial española, no existía en 1984 un solo polígono industrial con sistema de depuración propio en funcionamiento.

El alcalde de una ciudad del sur de Madrid contaba cómo en 1983 un pastor de la localidad había perdido varias docenas de ovejas al acercarlas a un arroyo, donde quedaron muertas en el acto al beber agua. Dicho arroyo vierte al río Manzanares, más abajo de los enlaces de las depuradoras instaladas por el Ayuntamiento de Madrid.

El otro fenómeno que causa gran impacto ecológico negativo es la ocupación de suelo no urbanizable para usos industriales, que alcanza según los estudios de la Comunidad de Madrid (1), una superficie de 1.500 hectáreas de su territorio. Esta ocupación es característica, aunque no exclusiva, de actividades calificadas como «economía sumergida», que utiliza lugares «marginales» situados en los intersticios de las grandes

(1) Parte de dichos estudios han sido publicados por la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, con el título «Urbanizaciones ilegales» (Programa de Actuación y Catálogo). Octubre de 1984.



Zona de naves industriales ocupando el cinturón «verde» que separa Madrid y Getafe.



Arroyo-cloaca a cielo abierto donde vierten numerosas industrias en el Municipio de Pinto.

aglomeraciones urbanas (anteriores cinturones verdes).

Los problemas expuestos indican que cualquier alternativa «simplista» puede hacer inviable el objetivo principal; la política de reindustrialización puede a un tiempo apoyarse en la política de suelo y servir para mejorar la utilización del territorio.

Algunas soluciones

Pero como se exponía al comenzar, el espejismo del suelo industrial lleva en ocasiones a los dirigentes políticos a pensar que calificando en sus Planes Generales amplias zonas como industriales atraerán nueva industria a su territorio. Partiendo de que ninguna política de suelo puede «crear» industria, pero sí en cambio facilitar su asentamiento e indicar su localización concreta, se plantean las siguientes cuestiones:

¿Existe o no suelo industrial disponible para el asentamiento de nuevas actividades? ¿Cómo abordar la reutilización de espacios industriales que han quedado obsoletos? ¿Cabe evitar el asentamiento en zonas no urbanizables y favorecer en cambio el traslado de estas actividades, en ocasiones «subterráneas», a polígonos urbanizados?

Tras los estudios realizados en la Comunidad de Madrid (2), se comprobó que existía en el planeamiento vigente suelo calificado suficiente para que no se produjeran tensiones en el mercado del suelo, pero en cambio el grado de urbanización de este suelo era en general muy bajo o inexistente. La industria se asentó en los últimos años de forma totalmente dispersa, lo que dificulta la posibilidad de mejorar la infraestructura y las condiciones de desarrollo de su actividad, salvo en el término municipal de Madrid, en que el control fue comparativamente mucho mayor, lo que provocó en parte la «expulsión» de empresas a municipios cercanos. Existían sin embargo casos extremos como Getafe o Móstoles en el sur, donde encontrar suelo urbanizado para una nueva actividad era muy difícil, lo que provocaba un alto precio del suelo disponible (en torno a 7.000 ptas/m²).

No obstante, la mayor parte de las empresas promotoras de suelo industrial denunciaban la atonía del mercado, aun cuando los precios ofrecidos (entre 3.000 y 4.000 ptas/m²) se consideraban razonables. Mientras tanto, las bolsas de industria subterránea sobre suelo no urbanizable seguían creciendo.

Las ciudades con una tradición industrial más arraigada han visto desertizarse sus «viejos» polígonos industriales sin encontrar alternativa a su utilización. ¿Por qué el terreno de empresas en crisis no sale al mercado? En primer lugar este suelo queda afectado por los expedientes de suspensión de pagos durante muchos años hasta que

cae en manos de algún banco industrial, que lo retiene como un inmovilizado sin saber qué hacer con él. Los terrenos están en parte edificados y en ocasiones son grandes parcelas para las que es imposible encontrar un comprador, con lo que se produce una congelación que a su vez deteriora el polígono donde se encuentra.

Sin embargo, y a pesar de la crisis, se siguen produciendo nuevas instalaciones, traslados o ampliaciones de empresas. No cabe duda que son estos fenómenos los que con más facilidad cabe orientar.

Así, la Administración Pública puede utilizar distintos instrumentos para intervenir en esta orientación:

A) Existe la posibilidad de limitar la concesión de subvenciones para nuevas empresas a las que se instalen en polígonos que reúnan condiciones urbanísticas adecuadas. A modo de ejemplo, el Real Decreto 190/1985, de 16 de enero («BOE» n.º 41, de 16 de febrero de 1985), que declaró la Zona de Urgente Reindustrialización de Madrid, limita especialmente sus efectos a zonas y polígonos calificados como suelo industrial por los Planes Generales de Ordenación Urbana de determinados municipios. Sin duda el decreto podía haber sido aún más ambicioso exigiendo condiciones materiales de urbanización determinadas (agua, saneamiento y depura-



Factoría de una empresa de la línea blanca de electrodomésticos cerrada por la crisis de Getafe.



Gran actuación del «SEPE» (Sociedad Estatal) en Getafe: Nuevo polígono industrial «San Marcos».

(2) Ver en especial la publicación de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda titulada «Suelo público para la reindustrialización de Madrid», editado en febrero de 1985.

ción...), pero debe subrayarse que se ha tenido en cuenta de forma clara la calificación urbanística de los terrenos.

B) Cabe que la Administración Pública intervenga directamente en el mercado de suelo en la línea tradicional de urbanizar suelo que ha sido expropiado para cederlo a las industrias a precio de coste. Cuando existe gran cantidad de suelo ya ocupado o semiocupado esta inversión pública puede suponer un gasto, desde el punto de vista global, injustificado.

Este instrumento es sin embargo el más eficaz, si la gestión es correcta, para corregir los problemas de elevado precio de suelo.

Otra posibilidad «atípica» es la realizada por la Comunidad de Madrid, que ha adquirido suelo urbanizado vacante en grandes lotes y a precios por tanto por debajo del mismo.

C) Una posibilidad de intervención indirecta en el mercado de suelo es el conseguir la mejora de las zonas industriales existentes mediante convenios con los propietarios de polígonos, subvencionando parte de dichas obras de mejora de urbanización, saneando y depurando. Además de mejorar las condiciones de desarrollo de la industria existente, se pondría en el mercado parte del suelo hoy marginal de dichas zonas industriales y se minoraría el impacto ecológico negativo que actualmente causen los vertidos.

La dificultad de esta alternativa reside en su gestión concreta, que sin perjuicio de que reciba ayuda estatal o autonómica, parece que tiene que realizarse a nivel municipal.

D) Deben plantearse por último y en relación con el resto de las medidas que se adopten, las de índole fiscal.

No tiene sentido que la «actividad subterránea» se encuentre premiada por el hecho de situarse sobre suelo no urbanizable, por lo que no abona la contribución urbana, sino la rústica, que supone un coste mucho menor. La medida de que la contribución urbana alcance a todas las actividades industriales o de servicios con independencia de la clasificación del suelo sobre el que operan parece imprescindible para conseguir cierta equidad.

Los Índices Municipales de Valoración, en los que se basa la exacción del Arbitrio sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, deben tener en cuenta que un alza no justificada dificulta la transmisión de los terrenos, y tiende además a la ocultación de las operaciones de transmisión. Este mismo efecto se produce en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, que además tiene una base distinta a la de dicho arbitrio, lo cual tampoco tiene justificación.

Carecen también de lógica alguna las disposiciones que eximen a las transmisiones realizadas por vía expropiatoria de dicho arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, mientras que en cambio se grava con el mismo las ventas voluntarias a las Administraciones Públicas. Parece que sería más lógico que el arbitrio operase cuando el propietario es expropiado, y en cambio se liberase a aquel que vendiera libremente, con lo que se eliminarían considerables costes de gestión.

En general, parece lógico tender a eliminar trabas al «mercado», suavizando los costes de las transmisiones e incrementando en compensación los impuestos sobre el capital o sobre las rentas del usuario.

También cabe plantear que al igual que en el caso de las Viviendas de Protección Oficial, es razonable que determinados asentamientos o traslados de industria puedan gozar, durante un período, de algún tipo de exención. Un ejemplo concreto sería el traslado de industrias de zonas de valor agrícola o ambiental a polígonos industriales urbanizados.

Si se produce una colaboración de las Administraciones estatal, autonómica y municipal, y con la utilización de los diversos instrumentos existentes, tanto de intervención directa e indirecta en el mercado como fiscales, se puede conseguir que la «reindustrialización» no se apoye en la degradación del medio ambiente para lograr su objetivo, y que suponga por el contrario un avance en una utilización racional del territorio, utilización que debe ser ordenada por la política de suelo.