

## INFRAESTRUCTURAS AL SERVICIO DE LA INDUSTRIA EN EL PAÍS VASCO: VALORACIÓN DEL PROGRAMA INDUSTRIALDEAK EN LA CAPV.

Esther GIL ALVAREZ

Dpto de Geografía (UVA) - email:esther@fyl.uva.es

### INTRODUCCIÓN.

La política de promoción industrial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pese a la diversidad y entidad de las actuaciones acometidas desde diversas perspectivas de análisis (socio-económica, espacial, etc.), ha sido escasamente investigada en su historiografía tanto económica como específicamente geográfica. De este modo, aunque debe hacerse mención a las contribuciones científicas realizadas básicamente, y entre otros, por Velasco R. (1987), Landabaso M., Díez MA. y García I. (1990), Navarro M.(1990), Del Castillo J. y Díez MA. (1992), Torres C.(1992), o Gil E., (2004, 2008), no abundan demasiado las publicaciones al respecto (V. Apto. Bibliografía). En este contexto además, y como señala Pérez, uno de sus programas más emblemáticos, el *Industrialdeak* es todavía más desconocido, ya que en los pocos estudios recientes prácticamente aparecen referencias a él, destacando al respecto las aportaciones de Agreda I.(1990) y las mencionadas de Torres, Gil o el propio Pérez (Pérez G, 2008).

Partiendo de esta constatación, y sin ignorar la apuntada importancia concedida desde la Administración Pública Vasca a las estrategias de promoción y ordenación de la actividad industrial, en especial desde mediados de los ochenta como consecuencia del grave proceso de crisis y reestructuración experimentado durante ese periodo, esta comunicación analiza específicamente el significado, características y principales logros del citado programa, al constituir uno de los más relevantes y exitosos pero al propio tiempo y como se ha indicado, más desconocidos de esta Comunidad Autónoma

De este modo, y a partir del análisis del contexto en el que se enmarca el auge de dichas políticas y de una breve valoración de los instrumentos de promoción industrial en la región, se analizan las bases del programa así como su impacto o principales resultados<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para ello, nos hemos basado en las contribuciones científicas señaladas, así como en las fuentes estadísticas y documentales disponibles al respecto y en algunos datos inéditos facilitados desde SPRILUR. Esta investigación se

## 1. EL CONTEXTO. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN LA CAPV.

Como se ha indicado, durante el intenso periodo de crisis económica y fuerte reestructuración industrial sucedido en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el último cuarto del siglo veinte, y en especial durante la década de los ochenta y primera mitad de los noventa, la fuerte caída de algunos de los indicadores sociales y económicos más relevantes, como los relacionados con las cifras relativas al empleo, la rentabilidad, capacidad financiera y especialmente la inversión empresarial, propiciaron a su vez una importante contracción de la demanda de suelo (Torres,1995;Catalán, 2002; Gil,2008). Esta ralentización de la demanda trajo consigo un estancamiento en la producción de superficies industriales cuya consecuencia más inmediata se tradujo en una insuficiencia de pabellones fabriles y la fuerte subida del precio en el mercado de segunda mano; pues, en efecto, a la paralización del sector industrial se sumó el de la construcción, unido todo ello además a la práctica inexistencia de planes urbanísticos – a lo sumo en fase de elaboración- y a la inviabilidad en la adquisición de pabellones usados vacíos debido a los procesos de reconversión y reestructuración apuntados (Fuente: ídem;www.sprilur.es).

La etapa de crisis industrial introdujo además cambios cualitativos en la demanda. De este modo, el empresario requería un tamaño más reducido del local en consonancia con el pequeño tamaño de las nuevas firmas surgidas a lo largo de este período, así como que pudieran instalarse empresas industriales y de servicios para beneficiarse de las complementariedades entre ambas actividades y de la proximidad física (Torres C.; ídem).

Será en este contexto, por lo tanto, donde la preparación y oferta de suelo y edificios industriales acondicionados se constituya en uno de los instrumentos de promoción económica más significativos para afrontar este periodo recesivo en la CAPV<sup>2</sup>. Se perseguía con ello además otros dos objetivos, relacionados a su vez con la falta de planificación y los problemas de contaminación y congestión industrial que habían definido la evolución industrial hasta el momento: proceder a una racionalización y ordenación de la oferta de suelo para actividades económicas de un lado, y mejorar la calidad medio-ambiental de los espacios industriales, de otro.

---

enmarca en el Proyecto de investigación: "Análisis y evaluación de las nuevas metodologías y directrices aplicadas a la ordenación del territorio: estudio comparado de las políticas territoriales de Castilla y León en el contexto español e internacional" (PROYECTO VA025A08) patrocinado por la Junta de Castilla y León.

<sup>2</sup> Como es sabido, la oferta de suelo industrial urbanizado por parte de diversas instituciones públicas es una estrategia de desarrollo local en diferentes sentidos. La disponibilidad de suelo es un factor de atracción de empresas industriales y de servicios que generan la aparición de puestos de trabajo y recursos municipales. La creación de polígonos industriales posibilita el traslado de actividades fabriles del casco urbano a la zona industrial, con la consiguiente eliminación de molestias que mejora la calidad de vida en el área residencial. El suelo industrial, al ser un recurso limitado y un factor de producción necesario es un bien económico que suele estar sometido a procesos de especulación. El problema del déficit de suelo industrial en el caso concreto de Guipúzcoa está además condicionado por una orografía en la que predominan las pendientes acusadas y escasean las zonas llanas.

En líneas generales, la actuación de los poderes públicos vascos en el área de las infraestructuras industriales ha estado orientada desde un principio a facilitar a las empresas los medios materiales necesarios, como son terrenos, urbanizaciones y edificios, con el propósito de fomentar la creación de empleo y consolidar las empresas a través del aumento de su capacidad competitiva. Con ello, se ha tratado de asegurar la existencia de suelo industrial preparado y de pabellones industriales, al objeto de favorecer la implantación o la adecuación y desarrollo de empresas, teniendo en cuenta tanto las necesidades específicas de las mismas, como los factores geográficos, sociológicos, estratégicos y de desarrollo endógeno que pudieran condicionar su localización ([www.spri.es](http://www.spri.es)).

En el País Vasco, al igual que en otros entornos industrializados en el contexto nacional y europeo, los instrumentos para desarrollar este tipo de política han sido esencialmente la promoción de pequeños polígonos con construcciones modulares en sus diversas variantes: nuevos polígonos (*Programa Industrialdeak* de la S.P.R.I (*Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial* creada por el Gobierno Vasco en 1981-más tarde reemplazada por *SPRILUR*), rehabilitación de construcciones existentes (*Programa Elkartegiak* de las Diputaciones de Vizcaya y Álava) y la promoción pública de suelo urbanizado (*Programa Industria Lurrak*). Y ciertamente, gracias a estas iniciativas, justo es decir que numerosas pymes vascas han encontrado un lugar privilegiado, con servicios avanzados, precios asequibles y una situación estratégica, donde desarrollar su actividad.

Siguiendo asimismo la experiencia desarrollada en Europa, la política de promoción de infraestructuras industriales ha otorgado un significado especial a la creación de Parques Tecnológicos para dar cobertura a aquellas iniciativas empresariales con contenido innovador y de alta tecnología. En este sentido, la *Red de Parques Tecnológicos del País Vasco* (PT de Zamudio en Vizcaya, PT de Miñano en Alava y PT de Miramón en Guipúzcoa (actualmente en fase de ampliación –AREA GALARRETA- junto con GARAIA -promotora del Polo de Innovación de Mondragón), ha conformado un triángulo en el asentamiento industrial de la *high tech* y constituye actualmente una auténtica red de eficacia innovadora y un impulso a la diversificación del tejido industrial de la CAPV([www.euskadinnova.net](http://www.euskadinnova.net)).

Junto a esta red, las pequeñas iniciativas innovadoras que están en su proceso inicial han encontrado cobijo en los Centros de Empresa e Innovación (CEIs), que ponen a disposición de potenciales empresarios un sistema y un grupo de apoyo de profesionales que les permita realizar su proyecto con las mayores garantías de éxito (*BEAZ SA*, *BIC GIPUZKOA BERRILAN SA*, *CEI MONDRAGON (SAIOLAN SA)*, *CEI ALAVA*).

Finalmente, otra fórmula de utilización y racionalización del suelo que se está extendiendo en el País Vasco ha sido y es la representada por los Parques Empresariales, un nuevo concepto a medio camino entre los

Parques Tecnológicos y los polígonos industriales representados por los *Industrialdeak*. Hasta el momento se han puesto en marcha tres proyectos de estas características, el *Parque Empresarial de Asuarán* y el de *Burtezeña* en Vizcaya, así como el *Parque Empresarial Zuatzu*, en la capital Guipuzcoana.

Puede afirmarse, en síntesis, que la Política de Infraestructuras Industriales en la CAPV ha consistido en asegurar la existencia de suelo industrial y pabellones, en cantidad y calidad suficientes a precios competitivos, de modo que se favorezca la implantación y/o expansión de todo tipo de actividades económicas. Esta política además, contemplada desde la perspectiva de los agentes institucionales que la impulsan y gestionan, ha estado presidida por un elevado grado de colaboración interdepartamental e interinstitucional, en cuya necesidad de coordinación se ha insistido sobre todo a partir de la década de los años noventa. Y así, Spri/Sprilur (Gobierno Vasco), Diputaciones Forales y Ayuntamientos de los municipios interesados se han dado la mano y han cooperado conjuntamente en la creación de Sociedades Participadas, encargadas de materializar en el espacio los proyectos de infraestructura más adecuados en cada caso (Gil,2004; ídem,2008,(167-188)). Al respecto, conviene apuntar que una de las claves de que el País Vasco haya dispuesto y mantenga en la actualidad una de las mejores ofertas de suelo industrial de todo el país reside actualmente en la actividad de *Sprilur SA*, sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco creada en 1995 como resultado de la confluencia de las actividades de *Progesinsa* y del *Departamento de Terrenos y Construcciones de la SPRI*. La puesta en marcha de *Sprilur SA* ha supuesto el inicio de la reordenación y reestructuración de las actividades de infraestructura industrial del sector público de la CAPV, con el fin de optimizar los criterios de actuación en este campo y reducir de forma sustancial el número de sociedades o agentes dependientes de las diversas instituciones que desarrollan actualmente esta labor. Desde su creación *Sprilur* tiene una clara vocación de instrumento de promoción y fomento de las pymes vascas, a través de las herramientas urbanística e inmobiliaria<sup>3</sup>. En ella se integran todas las actividades de fomento de suelo industrial y pabellones dependientes del Gobierno Vasco centrandose su actuación en las siguientes áreas: Gestión de Sociedades participadas (*Programas Industrialdeak e Industria Lurrak*); Gestión de polígonos y terrenos propios y Gestión de proyectos especiales<sup>4</sup>. Todo ello tratando de

---

<sup>3</sup> *Sprilur SA* desarrolla las siguientes funciones: a)Estudia y analiza la viabilidad de las ubicaciones, incluyendo cualquier tipo de planes y proyectos urbanísticos, así como la iniciativa para su tramitación y aprobación; b) Prepara el suelo industrial y se encarga de cualquier otra acción precisa para la ejecución del planeamiento urbanístico; c) Edifica y dota de equipamiento e instalaciones destinadas a albergar diferentes actividades económicas; d) Gestiona, explota y mantiene las obras y servicios resultantes. A través de estas acciones, se simplifica al empresario aquellas funciones ajenas su vocación empresarial, posibilitando la disponibilidad de las naves en un tiempo record, ya que *Sprilur* es la encargada de realizar tareas urbanísticas y administrativas, que resultan ser las que más suelen dilatarse en el tiempo (*Informe Anual Sprilur*, varios años).

<sup>4</sup> La "Gestión de Sociedades Participadas" implica la participación mayoritaria de *Sprilur* en la gestión de Sociedades orientadas a ofertar a las empresas suelo industrial urbanizado (*Programa Industria Lurrak*) o pabellones industriales (*Programa Industrialdeak*), en un proceso de colaboración interinstitucional con otros agentes (Diputaciones y

hacer efectivas sus dos máximas fundamentales: "que ninguna iniciativa empresarial se malogre por no hallar un espacio donde ubicarse" y en ese mismo sentido "poner todos los medios para que se genere más riqueza y progreso para nuestras gentes" (*Informe anual Sprilur*, varios años).

Tal y como se ha indicado en la Introducción, partiendo de la importancia concedida desde la Administración Pública Vasca a la promoción industrial, y dado el gran éxito, el grado de aceptación social y el reciente aniversario del *Programa Industrialdeak* (promoción de nuevos polígonos/áreas industriales de calidad), interesa centrar nuestra atención específicamente en este último mediante el análisis y la valoración de sus características y principales logros, tras más de 25 años de su puesta en funcionamiento desde 1982.

## 2.SIGNIFICADO DEL PROGRAMA INDUSTRIALDEAK

El *Programa Industrialdeak* constituye una medida de política económica específicamente orientada a impulsar la inversión industrial mediante la promoción, construcción y gestión de polígonos industriales de concepción modular y su posterior cesión a promotores con proyectos empresariales de nueva creación o de expansión, mediante el establecimiento de fórmulas financieras flexibles y a un precio competitivo respecto al de mercado. En realidad, esta política/actuación ha desarrollado dos fórmulas, la del "Industrialdea" y los "Industria Lurra", la primera de ellas centrada en la oferta de pabellones y la segunda en el desarrollo de suelo urbanizado; si bien, en la práctica poseen esquemas de funcionamiento similares (Agreda, 1990; Torres,1992; Gil, 2008).

La iniciativa de la concepción del "Programa Industrialdeak" surge inicialmente del Ayuntamiento de Oñate que en 1981, y aprovechándose de las subvenciones del Fondo Municipal de Lucha contra el Paro, pretende preparar suelo industrial urbanizado y construir pabellones modulares a disposición de los posibles promotores locales en condiciones financieras adecuadas y como alternativa a las tradicionales medidas contra el desempleo. Dado lo escaso de las subvenciones, el Ayuntamiento de Oñate no puede desarrollar su proyecto por sí mismo, y lejos de abandonarlo, plantea la situación al Gobierno Vasco. La Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial S.A. (*S.P.R.I.*), sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco,

---

Ayuntamientos municipales básicamente) y con el fin último de dotar de la infraestructura industrial adecuada a las firmas que deseen implantarse o ampliar sus instalaciones en la CAPV. Desde la perspectiva de la gestión de "Polígonos y Terrenos Propios" *Sprilur* dispone de suelo industrial urbanizado con servicios a pie de parcela en determinados polígonos ubicados en diferentes municipios y comarcas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los que las empresas interesadas pueden instalarse de forma inmediata. La "Gestión de Proyectos Especiales" supone el ofrecimiento de apoyo por parte de *Sprilur* a aquellas empresas estratégicas que quieren ampliar su presencia en el País Vasco y especialmente, a aquellas que se instalan por primera vez. En este sentido, la gestión de proyectos y ejecución de obras para lograr la implantación de empresas estratégicas sigue la filosofía de los procedimientos "llave en mano". Este sistema incluye desde el asesoramiento técnico y de gestión, hasta gestión de trámites con los distintos organismos oficiales o el apoyo para el asentamiento adecuado.

realiza un análisis de experiencias existentes en diversos países y adopta la fórmula actual de los *Industrialdeak*, inspirada en una actuación de la Agencia Galesa de Desarrollo (*Welsh Development Agency*)<sup>5</sup>.

Tal es pues el origen de *Oñatiko Industrialdea, S.A.*, constituido formalmente en febrero de 1982, siendo sus socios la *S.P.R.I.* con el 51% del capital, el Ayuntamiento de Oñati con el 48 % y la Mancomunidad del Alto Deba con el 1%. Con posterioridad se incorporaría la Diputación Foral de Gipuzkoa, asumiendo tras la primera ampliación de capital el 24% de la sociedad.

A finales de aquel mismo año se gesta así mismo *Arretxabaletako Industrialdea S.A.* en Arretxabaleta y al año siguiente las sociedades de Zarautz y Oiartzun (*Zarauzko Industrialdea* y *Oiartzungo Industrialdea*), así hasta llegar a las 13 sociedades actualmente existentes en Gipuzkoa y 22 en toda la Comunidad Autónoma tras concluir el proceso de reordenación societaria promovido por *Sprilur*.

Existen una serie de aspectos definidos en la primera actuación, ya en la constitución de la primera sociedad, que han dejado su impronta y orientado el programa desde entonces ([www.gipuzkoa.net](http://www.gipuzkoa.net)): en primer lugar, no se trata de una actuación meramente urbanística, sino surgida de una problemática a favor del empleo y la creación empresarial, lo que ha definido tanto sus socios como la manera en que se gestionan las sociedades y la forma en que se adjudican los locales o terrenos. Cabe destacar además el protagonismo municipal, que ostenta normalmente las presidencias de las sociedades y juega un papel fundamental en la impulsión de las mismas, definición de necesidades y posibilidades de suelo dentro del municipio, así como su gestión urbanística.

De este modo, los objetivos con los que todo *industrialdea* es concebido y diseñado tienen que ver con la conjunción de seis aspectos fuertemente interrelacionados: 1) promover la inversión industrial y la creación de empleo en la CAPV facilitando la expansión o creación de empresas mediante la oferta a las mismas de locales industriales adecuados; 2) garantizar, con carácter de subsidiaridad, que en dicha Comunidad se disponga de una oferta de edificios industriales adecuados para el desarrollo de su tejido industrial, liderando la implantación de los más avanzados conceptos de infraestructura industrial; 3) frenar la posible especulación inmobiliaria mediante el establecimiento de precios inferiores a los de mercado en toda zona en que se promueva un *Industrialdea*; 4) facilitar fórmulas flexibles de financiación para acceder a la propiedad

---

<sup>5</sup> El programa galés se orientaba en tres vertientes: rehabilitación de edificios antiguos, construcción de edificios medianos y gestión de suelo industrial que se pondría en manos de la iniciativa privada (Fuente: De la Peña, 2008).

<sup>6</sup> Esta participación poseía un carácter instrumental, dado que para constituir una S.A. era necesario un mínimo de tres socios.

de un local; 5) limitar el riesgo de lanzamiento empresarial al no exigir otra garantía para la firma del contrato de las empresas con el Industrialdea que el propio proyecto empresarial; 6) facilitar un entorno adecuado que permita un desarrollo armónico de la actividad empresarial.

Desde la óptica de las características de los polígonos y aun cuando en un determinado momento se estudia la posibilidad de que todos los Industrialdeak cuenten con un diseño y una tipología de pabellón similar, en la práctica se ha optado por adecuar el tipo de construcción a las características propias de su ubicación (posibilitando la más racional y máxima ocupación permitida) y de la demanda de la zona. Por ello cada polígono posee una personalidad propia. No obstante, sí existen una serie de criterios básicos en su concepción: por un lado, están pensados fundamentalmente para empresas pequeñas, primándose el carácter industrial de las mismas; por otro, tienen una cierta concepción modular que permite dar respuesta a la demanda de una amplia diversidad de superficies, sin más obra que hacer o tirar algún tabique separador. En la actualidad, la mayor parte de las nuevas promociones cuentan con un espacio dedicado exclusivamente a oficinas, para promover la creación de empresas de servicios. Además están contruídos siguiendo modernas técnicas de aislamiento y aprovechamiento luminoso que proporcionan un mayor ahorro energético y confort. El esmerado diseño pretende mejorar la productividad de la industria local ofreciendo unos edificios adecuados para el desarrollo de la actividad. Los pabellones deben estar debidamente equipados con agua, gas, electricidad y red telefónica y de telecomunicaciones. En lo relativo a los servicios comunes es voluntad del programa ofrecer a los usuarios un amplio abanico (salas de reuniones, télex, telefax, fotocopias o terminal de acceso a la Red Spritel) con la idea de racionalizar su uso, generalizarlo y, por supuesto, abaratar su costo (Spri, varios años). Finalmente, conviene destacar que se trata en la mayoría de los casos de naves industriales adosadas con un tamaño medio de 500 metros<sup>2</sup>, pudiendo oscilar de 300 a 500, según Industrialdea.

La fórmula social adoptada por los Industrialdeak ha sido la de Sociedad Anónima, entre otras razones por la limitación de la responsabilidad frente a terceros al capital aportado; también por la clara delimitación de derechos y responsabilidades de los socios. Además, porque permite una mayor agilidad en los trámites derivados de la gestión diaria de la sociedad y de su actuación frente a terceros, sobre todo a la hora de proceder a la contratación de las obras o resolver las peticiones de pabellones y, en general, por la mayor flexibilidad para adaptarse a las situaciones. Finalmente, porque permite "profesionalizar" la actuación mediante el recurso a una sociedad que debe rentabilizar sus recursos y transmitir al usuario una imagen de exigencia, que no siempre se percibe en las administraciones<sup>7</sup>.

Cuando comienzan a constituirse los primeros Industrialdeak la iniciativa de su creación parte de los Ayuntamientos, quienes tras realizar una evaluación de las necesidades de su municipio solicitan, tanto S.P.R.I. en aquel momento, como de la Diputación Foral de Gipuzkoa la creación de una sociedad Industrialdea. A partir de estos inicios y dada la limitada disponibilidad presupuestaria, surge en los socios la necesidad de planificar el crecimiento de la actuación ante la preocupación por las numerosas iniciativas de nuevos Industrialdeak por parte de los Ayuntamientos, que en unos casos respondían a una falta real de suelo industrial para nuevas iniciativas empresariales y en otros a puro mimetismo, cuando no encaminadas únicamente a resolver problemas urbanísticos del municipio. Por ello, en una situación de recursos económicos limitados, la creación de nuevos Industrialdeak, comenzó a responder a una planificación previa, determinando su ubicación en función de razones objetivas de desempleo, equilibrio territorial o dinamismo empresarial de la zona.

En cuanto a cómo se desarrolla el polígono cada vez más se ha tendido a construir los polígonos por fases, de tal forma que cuando ha concluido la ocupación de la primera, se comienza con el desarrollo de la siguiente, lo que permite unos desembolsos y asunción de costes progresivos, a medida que exista demanda de los pabellones, aminorando el riesgo empresarial de la sociedad. Esta realización por fases puede ser del total de la obra o tan sólo de las edificaciones, en cuyo caso se acomete la urbanización total del polígono al principio. Paralelamente al desarrollo de las obras se realiza algún tipo de información pública (normalmente de tipo indirecto a través de artículos en prensa) y se comienzan a recibir las solicitudes de los pabellones por parte de los empresarios. La fijación de los precios de los locales se realiza por el Consejo de Administración una vez definidos los costes con una seguridad relativa. La adjudicación de los pabellones se realiza también por parte del Consejo de Administración, en reuniones cuya periodicidad depende del volumen de la demanda existente, tomando como base la información que sobre sus proyectos remiten los empresarios y a medida en que las solicitudes van presentándose.

La estructura financiera de los Industrialdeak está diseñada a partir del cálculo de la inversión total estimada para el desarrollo del mismo; de este coste total el 50% se financia mediante el capital social y el otro 50% se financia mediante créditos a largo plazo.

---

<sup>7</sup> Conforme a lo dispuesto en los "Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco" las Sociedades Industrialdeak tienen la consideración de Sociedades Públicas, dado que, además de cumplir el trámite legal de haber sido creadas por Decreto, están participadas mayoritariamente por la Sociedad para la Promoción y Suelo y Construcciones Industriales "SPRILUR", S.A. (y anteriormente por SPRI, S.A.) que es, a su vez, una Sociedad Pública. Esta condición de Sociedad Pública otorga a las sociedades Industrialdeak una serie de beneficios fiscales, principalmente en el "Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados".



El precio de los pabellones se calcula de manera que cubra siempre el total de la inversión realizada, de forma que asegure la recuperación de los capitales invertidos; suele existir un cierto margen, si bien muy reducido. Los precios de venta no son, por tanto, iguales en todos los Industrialdeak, ya que tampoco sus costes/m<sup>2</sup> lo son, variando en función, principalmente del coste de adquisición de los terrenos, de la complejidad de la urbanización y del tipo de pabellón ofertado, etc. En todo caso, normalmente los precios suelen estar entre un 20 y un 30%, como mínimo, por debajo de los de la iniciativa privada; de todas formas, la posible rentabilidad de los Industrialdeak no proviene de su precio de venta que, recordemos, pretende ser significativamente inferior al de mercado, sino de los intereses derivados de la fórmula financiera de pago aplazado de los locales.

Finalmente y en cuanto a las formulas de pago de los pabellones y en coherencia con el objetivo de Programa de "facilitar fórmulas flexibles de financiación para acceder a la propiedad de un local", se prevén cuatro mecanismos a medida de las necesidades y posibilidades de los promotores: de un lado, el alquiler simple; de otro, la cesión por plazo determinado de un derecho de superficie (el empresario adquiere el derecho de utilización del pabellón, módulo u oficina que haya elegido, por un período de tiempo estipulado en el contrato; una vez vencido dicho plazo, la utilización del mismo revierte en el antiguo propietario, en este caso, la Administración); otra posibilidad es el arrendamiento con opción de compra. Esta modalidad de contrato, la inicialmente diseñada y la más habitual del programa, contempla el pago del local por parte del empresario, mediante cuotas mensuales, estipulando un período límite para su compra definitiva, normalmente de nueve años; al finalizar dicho período el cliente habrá adquirido la propiedad de la superficie contratada. Asimismo, se establecen, en determinadas condiciones, fórmulas de recuperación del capital amortizado en cualquier momento, a lo largo de la duración del contrato, de tal manera que si el empresario desiste de su proyecto empresarial, puede recuperar parte de lo invertido en el local. Las condiciones más habituales en esta modalidad equivalen a las de un préstamo con un plazo de nueve años, con dos de carencia, y a un tipo de interés variable de EURIBOR+1,25%. Una última posibilidad es la venta al contado. En todo caso se incluyen en los contratos cláusulas de salvaguarda que impidan la especulación con los terrenos o edificios una vez transmitida la total propiedad al empresario.

Como ya se ha visto, el Programa Industrialdea se trata de una medida de política industrial dirigida a promover la inversión en empresas con cierto potencial de crecimiento; por ello, las sociedades industrialdeak no funcionan como promotoras de construcción vendiendo los locales y terrenos al primero que lo solicite, sino que por el contrario se exige del empresario un plan de empresa que muestre las variables más significativas de la actividad y su proyección futura. La decisión de cesión o venta del terreno o local, no reside en la gerencia, sino que es tomada en el seno de cada Consejo de Administración. A fin de evitar agravios comparativos se han consensuado por los socios una serie de criterios de valoración entre los

que se incluyen el empleo a crear, nivel tecnológico de la empresa o de la inversión, los mercados a que se dirige, etc., primándose aspectos como son la coherencia de los planteamientos empresariales, la situación financiera de la empresa, la capacidad técnica del promotor, etc. Estos criterios, además de proporcionar una rigurosidad, coherencia y uniformidad a las decisiones que se toman en los diversos Industrialdeak, permiten seleccionar de entre todos los proyectos empresariales que se presentan, aquellos que, asumiendo un mayor riesgo empresarial, son a la vez susceptibles de generar un mayor desarrollo en el territorio en que se implantan, dando cumplimiento al objetivo con el que surgió el Programa. Actualmente la Sociedad *Sprilur* se encarga de estudiar cada caso y determinar la viabilidad del proyecto de instalación en un Industrialdea. Se pretende que el 50% de las empresas ubicadas sean de nueva creación. Los criterios de localización son muy diversos, desde la creación de actividad industrial en áreas carentes de tradición, la revitalización de una comarca deprimida, hasta la complementariedad con otras iniciativas públicas y privadas.

En líneas generales los *industrialdeak* han afrontado de un modo concreto y enérgico la extendida demanda de suelo debidamente acondicionado para la implantación industrial. Además han aportado un modelo de racionalidad en la ubicación e instalaciones de la industria, que ha favorecido la eficacia para la actividad fabril y ha evitado las molestias del desarrollo industrial para la población, en una comunidad donde estaba demasiado generalizada la asociación entre fábrica y contaminación. Estos pabellones industriales han sido muy bien acogidos entre diferentes agentes sociales al impulsar el desarrollo del área donde están radicados, lo que se observa con claridad al evaluar los resultados del programa.

### **3. BALANCE DE RESULTADOS DEL PROGRAMA EN LA CAPV**

El *Programa Industrialdeak* puede considerarse una medida de política industrial plenamente acertada a tenor de los resultados obtenidos. Su antigüedad unida al fuerte éxito de esta actuación le han convertido no sólo en la iniciativa más temprana en responder a la acuciante necesidad de suelo industrial en Euskadi sino también en el instrumento de promoción de suelo industrial más importante, muy especialmente en territorio guipuzcoano. Puede decirse, sin temor a equivocarnos, que es uno de los más activos agentes urbanizadores de suelo industrial en el País Vasco y que esa posición de liderazgo es consecuencia de unos sólidos planteamientos fundacionales orientados a posibilitar un desarrollo ordenado y equilibrado del tejido industrial.

De este modo, lo que constituyó una modesta iniciativa ha pasado a convertirse en una de las actuaciones más influyentes del Gobierno Vasco para la promoción industrial. En el éxito de este programa ha sido fundamental la colaboración interinstitucional del Gobierno Vasco con los Ayuntamientos y las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos.

Desde su puesta en marcha en 1982 arroja un saldo de más de 22 sociedades industrialdeak, 45 polígonos industriales construidos (60 si tenemos en cuenta los polígonos propios de Sprilur), 544.636.099 euros de inversión acumulada, casi 1500 empresas instaladas y 17.500 empleos (1.429 y 17.427 respectivamente) y 4.094.427 m<sup>2</sup> de superficie bruta urbanizada. La creación de 45 polígonos a finales de 2009 supone una media anual de 1,6 por año (2 contando los polígonos propios), una cifra muy considerable que certifica la auténtica envergadura del Programa (*Informe Anual Sprilur*, 2008; Información inédita 2009).

Como se ha indicado, el análisis de las Sociedades Industrialdeak por Territorios Históricos evidencia un evidente desequilibrio territorial a favor de Gipuzkoa, ya que concentra casi las tres cuartas partes de la inversión total (el 73,89 %), prácticamente el 70% de las empresas instaladas (69,69%), el 80% (79,6%) de los empleos directos creados (79,6%) y el 69,39% de la superficie bruta utilizada desde 1982. Guipuzkoa centraliza 13 de las 22 Sociedades Industrialdeak con 25 polígonos y 27 municipios afectados (V.Tablas 1 y 2 y Anexo: Mapa 1).

**Tabla 1. Resultados del programa industrialdeak por Territorios Históricos (1982-2009)**

	Araba	%Total	Bizkaia	%Total	Gipuzkoa	%Total	Total
Inversión (2009)	40.121.041	7,36	102.061.890	18,73	402.453.168	73,89	544.636.099
Empresas (1982-09)	191	13,36	238	16,65	1.000	69,69	1.429
Empleo(1982-2009)	1.074	6,16	2939	16,86	13.414	76,9	17.427

Fuente: [www.sprilur.es](http://www.sprilur.es)

**Tabla 2. Datos de superficies por territorios Históricos (1982-2009)**

	M <sup>2</sup> Brutos	%Total	M <sup>2</sup> Parcelas	%Total	M <sup>2</sup> Pabellones	%Total	M <sup>2</sup> Oficinas	%Total
Araba	238.222	5,72	32.037	4,41	95.644	12,65	7.357	6,21
Bizkaia	1.034.491	24,85	58.598	7,78	179.477	23,74	7.023	5,92
Gipuzkoa	2.887.600	69,39	661.770	87,95	480.599	63,59	104.063	87,8
TOTAL	4.160.313	100,00	752.405	100,00	755.720	100	118.442	100,00

Fuente: [www.sprilur.es](http://www.sprilur.es)

El hecho de que el mayor número de polígonos se concentre en Gipuzkoa se debe a que, por un lado, ha carecido del Programa *Elkartegiak* (rehabilitación de activos industriales ociosos) y por otro, a que ha sido en esta provincia donde nació el programa asumiendo los municipios guipuzcoanos rápidamente la virtualidad de la iniciativa, para superar la difícil situación socioeconómica que vivían en ese momento. En ello influyó el modelo industrial guipuzcoano, disperso por valles, que permitiría una acción más flexible y dinámica. Así, y desde la creación *Oñatiko Industrialdea*, a partir de ese momento, la política de siembra de iniciativas *industrialdeak* en la provincia no ha dejado de crecer hasta la actualidad, continuando absolutamente vigente hoy en día. El año 1985, con todo, fue clave en la creación de este tipo de infraestructuras con la constitución de seis. En la década de los años 80, y con la excepción de 1984, 1988 y 1989, todos los años se creó al

menos un *industrialdea* en la provincia. Los años 90 han supuesto la continuación de esta tendencia, acentuada con la creación de cinco nuevos *industrialdeak* y un parque empresarial en la capital guipuzcoana (*Zuatsu SA*). Entre 1996 y 2009 se han construido 7 *industrialdeak*.

Dentro de Gipuzkoa y como se ha comentado la distribución espacial de los *industrialdeas* resulta equilibrada y dispersa por todo el territorio. Por encima de todas las comarcas, destaca la de Donostialdea, en la que se han constituido siete polígonos de estas características y el citado parque empresarial. Le siguen la comarcas del Alto Deba y Goierri, también con 4 cada una (V.Anexo Mapa 1)

En Bizkaia se comienza en 1985 atendiendo tanto a comarcas de gran tradición industrial aunque en situación de grave crisis, caso de Abanto Zierbena, como a comarcas rurales de escas industrialización, caso de Gizaburuaga. Actualmente a Bizkaia le corresponde casi el 20% de la inversión (18,73%), el 16,65% de las empresas instaladas y el 16,86% del total del empleo así como el 24,85% de la superficie bruta. Con 8 sociedades dispone de 11 polígonos y 12 municipios afectados con una distribución mucho más laxa que la guipuzcoana.

Idéntica ordenación presenta Araba, cuya primera sociedad se constituyó en 1985 en LLodio, cabeza de la comarca de Aiala, para posteriormente expandirse a la Llanada Alavesa. Alava representa en la actualidad el 7,36% de la inversión, el 13,36% de las empresas, el 6,16% del empleo y el 5,72% de la superficie. Cuenta con 2 sociedades pero con 9 polígonos y 8 municipios afectados.

En el programa se distinguen dos fases claramente diferenciadas: la primera entre 1982 y 1994 y la segunda entre 1995 y hasta hoy, si bien conviene destacar la existencia de algunas variaciones entre 2008 y 2009 por efecto de la recesión económica vivida estos últimos años (*Informe Sprilur, 2008, 2009*).

En cuanto a la primera, se caracteriza por la progresiva consolidación de una iniciativa inédita, cuya verdadera eficacia se desconocía en un contexto económico inestable, que pasó de la superación en 1985 de enorme la crisis estructural que se arrastraba desde 1975 a un periodo de relativa expansión económica que se prolongó hasta 1992. Dicho periodo se cerró con una crisis coyuntural que se extendió entre 1992 y 1994. En estos años, y ese es el aspecto decisivo, se concentró la creación de buena parte de los polígonos desarrollados: 23 de un total de 45, esto es, la mitad. Las cifras de empleo, 4.930 no son muy elevadas pero teniendo en cuenta las altas tasas de paro del momento (21,1% en 1985, 24,9% en 1994 y 4,1% en 2006) se pueden considerar como satisfactorias y más como ejemplo tractor para evidenciar la posibilidad de articular una política de promoción industrial en circunstancias económicas adversas.

En su segunda fase, el programa goza de un contexto favorable de sólida expansión económica y experimenta un sostenido y acelerado crecimiento con unos resultados espectaculares hasta 2008 de manera que las inversiones y el empleo se triplican (Perez de la Peña, 2008). Sin embargo, entre 2008 y 2009 el empleo y las empresas instaladas disminuyen (-228 empleos, especialmente perceptible en Bizkaia (-5%) dejando constancia de la mella más acusada de la recesión en este Territorio Histórico, en tanto en Gipuzkoa la disminución es prácticamente imperceptible, de tan sólo el -0,17%; en Alava por el contrario se observa una dinámica expansiva con un ligero aumento del +0,08%; Desde la perspectiva de las empresas han disminuido en total 235 entre 2009 y comienzos de 2010, lo que supone un receso de -0,5 (-0,48 puntos).

Todo ello certifica que los principales resultados del programa han supuesto leves descensos en Bizkaia y Gipuzkoa, mostrando Alaba en ambos casos los mejores resultados.

Con independencia de estos datos el programa ha representado un gran acierto como política de promoción pública industrial y que no se encuentra agotado sino plenamente vigente.

#### 4. CONCLUSIONES

Tras más de 25 años de su puesta en marcha el programa *Industrialdea* ha constituido una medida de política industrial muy exitosa garantizando una amplia oferta de pabellones industriales y oficinas repartidas por los tres territorios históricos: Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. Además supone un claro ejemplo de coordinación interinstitucional.

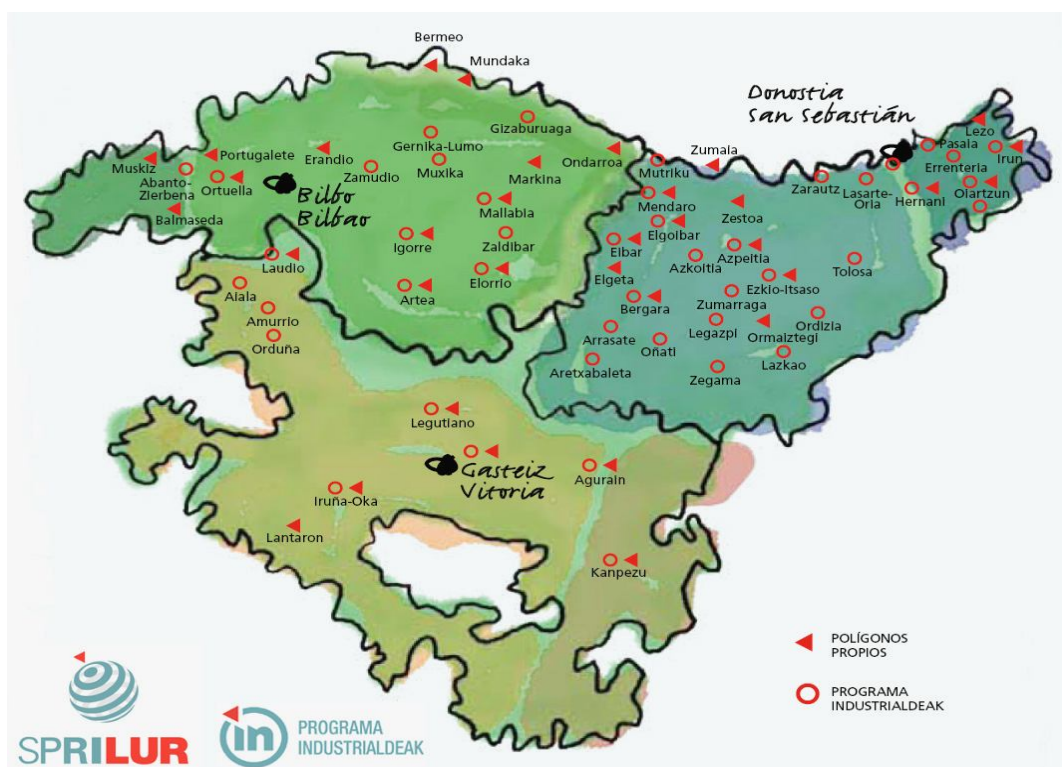
Gipuzkoa es el territorio de la CAPV que más ha desarrollado esta fórmula de colaboración para la creación de infraestructuras con destino industrial; En este Territorio Histórico existen en la actualidad un total de 13 sociedades de promoción de infraestructuras industriales, siendo la provincia con el mayor número de implantaciones de este tipo.

Los veintisiete años transcurridos, con épocas de depresión y bonanza económica han demostrado que el programa y la colaboración de las instituciones han sido una baza muy importante para la creación y desarrollo de pequeños negocios en la CAPV, una de las políticas industriales más exitosas del período y un sistema que causa la sorpresa y admiración de los foráneos.

Este programa de infraestructura industrial es mucho más que una fórmula de desarrollo urbanístico en colaboración y se trata de una de las medidas de política industrial mejor diseñadas, ya que respecto al empresario actúa a la vez sobre dos de los mayores problemas con que se encuentra un promotor a la

hora de lanzar su empresa, el financiero, por una parte así como el disponer de un local de negocio en precio y condiciones adecuadas. Por otro lado, y respecto a las instituciones participantes, no constituye la típica promoción con recursos a fondo perdido, sino una actuación económica en sí misma que genera unas plusvalías latentes del orden del 10% del capital invertido. Además la posible morosidad se resuelve mediante la recuperación del local arrendado para su cesión a otro empresario, con lo que no existe posibilidad de pérdida de los recursos invertidos. Tras cumplir con su objetivo de promoción, los recursos invertidos, junto los intereses generados retornan a las instituciones para su aplicación en otros proyectos o para su reinversión mediante ampliaciones de los polígonos. Finalmente, y respecto al mercado inmobiliario permite, mediante una oferta pública, desarrollar polígonos en zonas no atractivas para la inversión privada así como posibilita desarrollar estándares constructivos de mejor calidad ejemplificando la actuación. Además logra actuar sobre la especulación en determinadas zonas.

**Mapa 1. Distribución de los polígonos industrialdeak en la CAPV.2009.Sprilur**



## 5. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- AGREDA I. (1990): "Industrialdeak: una infraestructura de promoción y apoyo". *Basque Enterprise*, nº 5.
- ALONSO J.L. (y otros) (1992): "Las políticas de promoción industrial: planteamientos teóricos y valoración de las realidades regionales". En *Las políticas de promoción industrial*.
- ARRIETA, J.I. (1986): "Política industrial del Gobierno Vasco". Revista *Ekonomiaz* nº 3. pp 169-177.
- DEL CASTILLO, J. (1990): "Evolución de la industria vasca y análisis de la política industrial". *Economía Industrial* nº 263,264 (Septiembre-Diciembre), pp. 253-256.
- DEL CASTILLO, J Y DÍEZ M.A (1992), "Las políticas de promoción". En *Las políticas de promoción industrial* .IV Jornadas de Geografía Industrial (A. G. E). Salamanca, pp. 11-45.
- GOBIERNO VASCO (1996): *Política industrial. Marco general de actuación, 1996-1999*. Gobierno Vasco. Bilbao, 1996.
- CATALÁN, J. (2002): "La madurez de una economía industrial, 1936-1999", pág. 216, en: Granja, J. L. y S. de Pablo (coord.): *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*. Madrid.
- GIL E. (2008): "Estrategias de promoción y ordenación de la industria en la comarca de San Sebastián y su área de influencia". En Revista *Lurralde*, num 31, 2008.
- GIL E. (2004): Efectos socio-económicos y espaciales de la crisis industrial y el proceso de reestructuración productiva en la comarca de Sana Sebastián: de zona industrial en declive a potencial medio innovador. Universidad de Valladolid. Inédito.
- GIL E. (2008): La comarca de San Sebastián: de zona industrial en declive a potencial medio innovador. Fundación Kutxa. 2008.
- LLORENS, J.L. (1991): "Política industrial para los noventa". *Ekonomiaz*, nº20.
- LOBO J. (1983): "Política industrial en la Comunidad Autónoma del País Vasco". En *Información Comercial Española* .Junio 1983. pp. 63-72.
- LANDABASO, M., DÍEZ, M.A. y GARCÍA, I. (1990): "Innovación tecnológica y políticas de innovación industrial en el País Vasco". En *III Reunión de Geografía Industrial*. AGE. Sevilla. Septiembre. 1990. pp. 373-383.
- LANDETA, J. C. (1994): "La política industrial autónoma en el País Vasco". Revista *Situación* nº1994/2. pp 21-45.
- MENDEZ Y PASCUAL (Coords): *Industria y ciudad en España: nuevas realidades, nuevos retos*. 2006. Monografía de Economía. Colección Empresa. Thomson Civitas.
- NAVARRO M. (1990): "Polígonos industriales, hoy áreas de actividad económica". En *URBANISMO. COAM*. nº11.
- SEGURA, R. (dir.) (1989): *Actividad industrial y sistemas urbanos*. Madrid.

- PEREZ DE LA PEÑA, G (2008): *Industrialdeak 1982-2007*. Sprilur. Bilbao.
- SPRI (1997): *Quince años de industria vasca 1981-1986*. Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial S.A. 1997.128pp.
- SPRI (2008): *Informe Anual 2008*. Spri. Bilbao.
- SPRI (1987): "Análisis de situación y proyección futura del Programa Industrialdeak". *Informe de la SPRI*. Septiembre de 1987.
- SPRILUR: *Informe anual*. Varios años.
- TORRES C. (1995): *Industria y territorio en Bizkaia*. IVAP.410 pp.
- TORRES C. (1992):"La política de promoción industrial en Euskadi: Evaluación del P.A.I. (1988-1990)".En: *IV Jornadas de Geografía Industrial. Las políticas de promoción industrial*. Grupo de Geografía Industrial (AGE). – Salamanca. Pp. 267-280.
- TORRES C. (1991): "Diez años de reconversión industrial en Euskadi: 1980-1990". En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (1991), p. 165-186.
- TORRES (2006): "La empresa en el País Vasco (siglos XIX y XX)" en García Ruiz, J. L. y Manera, C. (dirs.) *Historia empresarial de España. Un enfoque regional en profundidad*. Madrid, 2006.
- VELASCO, R (1987): "Medidas públicas de promoción empresarial en el País Vasco". En *La empresa Vasca en el espacio europeo*. II Congreso Mundial Vasco. pp. 125-149.
- VELASCO, R y OTROS (1990): "El apoyo público a la innovación en el País Vasco: instrumentos, métodos y experiencias 1982-1988).*Papeles de Economía Española. El País Vasco*. Monografías. Nº 9. Madrid.

#### **Direcciones web de interes**

-[www.spri.es](http://www.spri.es)

-[www.sprilur.es](http://www.sprilur.es)

-[www.gipuzkoa.net](http://www.gipuzkoa.net)

-[www.euskadinnova.net](http://www.euskadinnova.net).