

## Contrastes regionales en la ordenación de espacios para actividades económicas

P. Benito del Pozo<sup>1</sup>, A. López González<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Geografía y Geología, Universidad de León. Campus de Vegazana, s/n, 24071 León.

[paz.benito@unileon.es](mailto:paz.benito@unileon.es), [alejandro.lopez@unileon.es](mailto:alejandro.lopez@unileon.es)

**RESUMEN:** Se plantea el análisis comparado de las estrategias de ordenación de las áreas empresariales en espacios regionales, tomando como referencia empírica los casos de Asturias, Galicia y Castilla y León, bien documentados y susceptibles de ofrecer modelos territoriales contrastados en el noroeste peninsular. La fuente principal para este análisis de carácter cualitativo son los documentos que recogen las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, un instrumento de escala regional que fija las pautas a seguir en la toma de decisiones sobre localización, articulación y desarrollo de espacios para usos económicos. El objetivo es identificar modelos regionales de ordenación de las áreas empresariales y establecer los factores o causas que determinan unos y otros, a fin de comprender, en última instancia, su eficacia en el contexto del desarrollo territorial y regional. Las conclusiones obtenidas permiten identificar tres modelos de ordenación muy diferentes: el modelo zonal en Asturias, el modelo litoral-interior en Galicia y el modelo de grandes ejes en Castilla y León. Tales modelos no dependen solo del factor político-administrativo, sino que tienen su principal fundamento en una serie de factores territoriales que actúan como condicionantes, destacando: el sistema urbano-industrial preexistente, los desequilibrios entre zonas rurales y urbanas y las características de la red viaria en relación con la accesibilidad.

**Palabras-clave:** ordenación del territorio\_1<sup>a</sup>, áreas empresariales\_2<sup>a</sup>, Asturias y Galicia\_3<sup>a</sup>, Castilla y León\_4<sup>a</sup>.

### 1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la ordenación del territorio y en concreto el análisis de las disposiciones sobre los espacios destinados a las actividades económicas (suelo industrial, almacenes y oficinas, parques tecnológicos, áreas logísticas), pone de manifiesto la fuerte vinculación entre la política regional, las políticas sectoriales y la política territorial, convergentes todas en las estrategias que los Gobiernos autonómicos expresan a través de un instrumento específico: las Directrices de Ordenación del Territorio, de ámbito regional y carácter vinculante para el resto de instrumentos de planificación y ordenación de nivel inferior (subdirectrices regionales, planes urbanísticos municipales, planes de suelo industrial, planes de infraestructuras...).

En este trabajo se plantea el análisis de los criterios, principios y objetivos de dichas Directrices Regionales para el caso de tres comunidades autónomas vecinas: Asturias, Galicia y Castilla y León, un territorio físicamente continuo, pero administrativamente fragmentado y con Gobiernos que siguen diferentes estrategias de coordinación y gestión de los procesos territoriales. Aunque las tres Administraciones regionales asumen como premisa la necesidad de regular la ordenación del territorio y establecer criterios de actuación coherentes con el desarrollo regional y sectorial, deben afrontar realidades socioeconómicas específicas que influyen en el modelo territorial que subyace a la ordenación de sus respectivos espacios económicos.

La identificación y el análisis de dichos modelos es el objeto principal de esta investigación, sustentada en la hipótesis de que las regiones ordenan su territorio en función de factores o condicionantes preexistentes, pero también con el objetivo político de favorecer un desarrollo equilibrado. La tensión entre dichos factores y propósitos tendrá su expresión en propuestas y actuaciones territoriales diversas, lo que otorga singularidad a cada región. Desde el punto de vista metodológico se aplican técnicas de análisis cualitativo y se propone el estudio empírico de tres casos que ilustran los contrastes existentes en España en relación con la ordenación de los espacios que soportan las actividades productivas.

## 2. REGULACIÓN DEL SUELO EMPRESARIAL Y ESTRATEGIA REGIONAL

En España la situación del suelo empresarial puede variar de unas regiones a otras, aunque hay elementos de regulación de los espacios de uso económico que son comunes, incluso muy similares. En las regiones del norte que aquí nos ocupan (Galicia, Asturias y Castilla y León) existen leyes de ordenación, directrices de ordenación del territorio, planes sectoriales/territoriales y una legislación urbanística que, aunque con ritmos de tramitación y aprobación distintos, traslucen el afán de los responsables públicos por ajustar la demanda y la oferta de suelo empresarial, planificar el volumen de suelo producido, ordenar y programar su desarrollo y propiciar, en última instancia, el desenvolvimiento sostenible de la actividad económica en coherencia con los objetivos de la política regional (Benito, 2010).

En materia de ordenación, la política territorial se concreta en una serie de directrices reunidas en un documento específico, las Directrices de Ordenación del Territorio, creadas por ley en un plazo que varía de unas CC AA a otras y que puede ser de tres o cuatro años (Asturias), dilatarse hasta siete años (Galicia) o más de nueve años (Castilla y León). La voluntad política es determinante en la puesta en marcha de este tipo de regulación y condiciona los ritmos de aplicación de la normativa que ordena y prevé los desarrollos de suelo empresarial, lo que puede crear desajustes con los objetivos de política sectorial y regional, amén de llegar con retraso para atajar disfunciones territoriales identificadas con antelación. Pero una vez aprobadas, las Directrices introducen racionalidad y criterios claros (unos conceptuales; otros pragmáticos) sobre la distribución espacial y la dimensión que deben tener los espacios productivos, más allá del modelo de intervención que en el pasado representaron las acciones estatales del INUR o de SEPES, por ejemplo (López Groh, 2009).

La regulación regional de la ordenación del suelo para actividades económicas empieza por disponer de una ley-marco que contempla y ampara la acción posterior: redactar y aprobar unas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio. En este punto cada comunidad autónoma ha seguido una pauta y así como Asturias se dotó en fecha temprana de una Ley de Coordinación y Ordenación Territorial, aprobada en marzo de 1987, Castilla y León no se dotó de una Ley equivalente hasta 1999 (la cual además sufrirá modificaciones en dos ocasiones, 2002 y 2008), y Galicia por su parte no tendrá Ley de Ordenación hasta abril de 2004 (Tabla 1). Esta dispar cronología es relevante en el análisis de los contrastes regionales sobre planificación y coordinación territorial pues implica que cada territorio autonómico ha dispuesto de tiempos e instrumentos de intervención diferentes, lo que puede haber creado situaciones de desventaja y agudizado desequilibrios internos no resueltos frente a regiones más avanzadas en la tarea reguladora de la ordenación. El vacío en la normativa autonómica sobre ordenación del territorio fue cubierto, en parte, por las leyes de urbanismo, no específicas en aspectos de ordenación y coordinación territorial, y por el planeamiento urbanístico municipal, instrumentos que por su propia naturaleza no son adecuados para la programación regional del territorio.

**Tabla 1.** Legislación y normativa autonómica sobre suelo empresarial

Comunidad Autónoma	Ley/documento y fecha de aprobación
Asturias	-Ley 1/87, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. -Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias (DROT) 1991. -Decreto Legislativo 1/2004, de 24 de abril. Texto Refundido en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Galicia	-Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Medio Rural de Galicia. -Directrices de Organización Territorial (DOT) de la Xunta de Galicia, 2011.
Castilla y León	-Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo. Modificada por Ley 10/2002, de 10 de julio y por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo. -Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (DEOT), 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos de las CC AA.

Puede afirmarse que la falta de directrices sobre ordenación regional o el retraso en su aprobación tienen consecuencias perversas o negativas desde el punto de vista de las políticas y el desarrollo regional y territorial debido a que:

a) Las políticas socioeconómicas encuentran bloqueos en el hecho de que no exista un programa que marque prioridades y estrategias para atenuar los desequilibrios regionales internos y generar equidad territorial.

b) Asimismo, la ausencia de un documento como las Directrices deja sin aclarar la compatibilidad y complementariedad entre los distintos instrumentos de planificación territorial, sectorial y económica lo que se torna un factor de debilidad para los Gobiernos autonómicos, que diseñan estrategias de crecimiento sin tomar en consideración las capacidades del territorio, lo que aumenta el riesgo de fracaso de acciones concretas.

c) Aumenta el riesgo de tensiones entre Administraciones de diferente nivel y entre los distintos agentes sociales cuando se trata de programar y ejecutar acciones concretas como puedan ser localizar y construir un polígono industrial, una zona logística o un parque tecnológico. Este tipo de actuaciones requieren financiación que con frecuencia implica a diversos agentes y que hay que negociar y consensuar entre organismos que pueden ser dependientes del Gobierno central, autonómico y/o local.

Un ejemplo elocuente de esta trabazón de intereses y de la importancia de unas Directrices sobre ordenación del territorio que establezcan prioridades de localización y desarrollo de infraestructuras para el desarrollo y progreso regional, urbano y rural lo tenemos en Asturias. Según hemos apuntado en otros trabajos (Benito 2010), la creación de suelo empresarial en Asturias es el resultado de la acción concertada entre instituciones públicas y privadas. Veamos: el llamado *Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias 2008-2011* (ACEBA) firmado en su día entre el Principado de Asturias, la Federación de Empresarios (FADE) y los sindicatos UGT y Comisiones Obreras contemplaba un total de 1.372 millones de euros destinados a promoción económica, generación de suelo industrial, impulso a la internacionalización de las empresas, fomento de emprendedores, I+D+i, desarrollo de la sociedad de la información, prevención de riesgos y salud laboral, vivienda y cohesión social. La inversión pública prevista alcanzaba los 2.319 millones de euros con destino al desarrollo de infraestructuras de comunicación, saneamiento, abastecimiento, infraestructuras ligadas al medioambiente, a la prestación de servicios públicos al ciudadano y para el desarrollo y urbanización de una gran zona logística, entre otros.

El documento dedicaba también un apartado al suelo industrial y planteaba el compromiso de elaborar un nuevo Programa de Suelo Industrial 2009-2012 cediendo la responsabilidad de su desarrollo y gestión al IDEPA (agencia de desarrollo regional). Y en este punto emerge la estrategia territorial que requiere de unas Directrices vigentes y sin las cuales no tendría sentido tal actuación: el ACEBA proponía desarrollar suelo industrial con preferencia en el Área Central de Asturias debido a la consolidación aquí de importantes asentamientos industriales, con una dinámica urbana expansiva y fuerte capacidad de atracción sobre factores de todo tipo, además de ser el espacio regional preferido por la demanda (empresarios, inversores foráneos...), que apuntan a los municipios de Gijón, Llanera, Siero, Oviedo y Avilés-Carreño como los preferidos. El objetivo era crear más de 40 polígonos industriales que representan 10,4 millones de metros cuadrados brutos de suelo industrial con un presupuesto de 48 millones de €. También se fijaba como objetivo adicional la previsión de suelo empresarial a 10 años, a fin de avanzar en la compleja tramitación urbanística e ir acortando plazos para la obtención definitiva de parcelas industriales. Pues bien, se comprueba que la ejecución de los contenidos concretos de dicho *Acuerdo* fue posible porque el marco normativo creado por las Directrices vigentes desde 1999 y el modelo territorial avalado por las mismas permitía y alentaba tales intervenciones (Benito 2010; 2014).

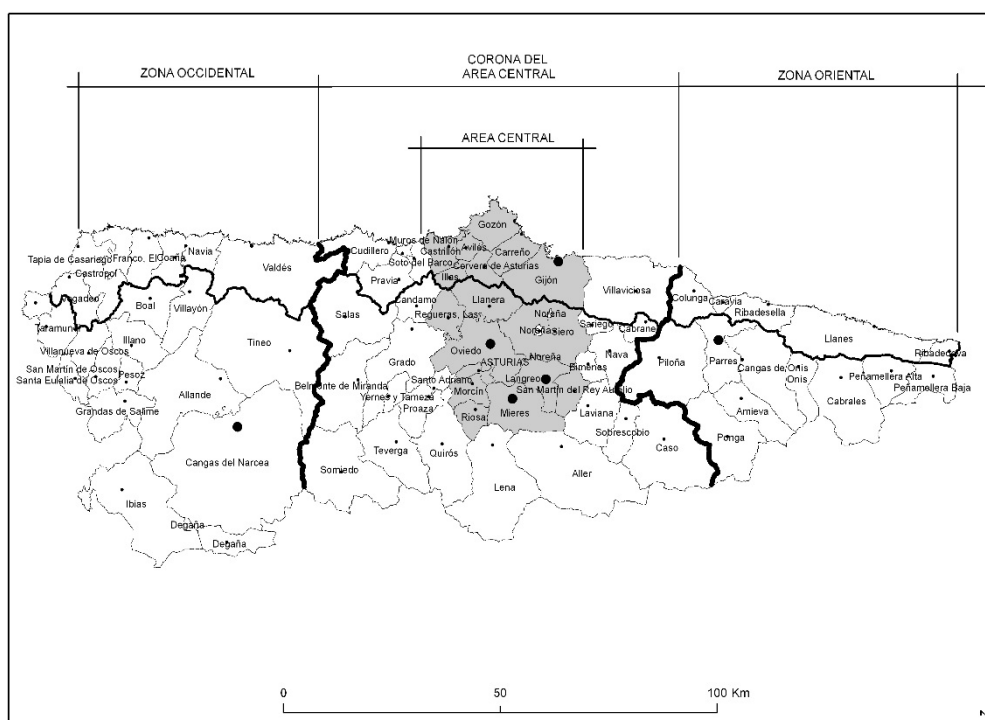
### **3. DIVERSIDAD DE MODELOS DE ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS ECONÓMICOS**

#### **3.1. Asturias: apuesta por un modelo de ordenación zonal**

El documento de las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio* (DROT) fue aprobado por el Principado de Asturias en enero de 1991, región pionera en este tipo de actividad reguladora y con uno de los documentos más precisos en cuanto a los criterios expuestos. Las DROT definen el marco de referencia

obligado para las actuaciones de la Administración Pública con incidencia sobre el territorio regional. Entre sus objetivos generales figuran coadyuvar a la utilización racional del territorio asturiano y al equilibrio territorial entre los distintos espacios de la región, dentro de los cuales se encuentra el suelo industrial. Las DROT contienen tres directrices que hacen mención expresa al suelo para actividades económicas (IDEPA, 2010). La Directriz 3ª determina los tipos de actuaciones sujetas a evaluación de impacto estructural, entre las que se incluyen las áreas industriales del tipo “Gran Industria” y “Grandes polígonos industriales”. Ambas están sujetas a evaluación de impacto estructural al ser necesario valorar, por un lado, los costes que conlleva su implantación y, por otro, los beneficios económicos y sociales que se derivan directamente de dicha actuación.

La Directriz 7ª es la más específica y detallada. Establece los criterios para la distribución y tratamiento de áreas industriales, a saber: a) debe evitarse la dispersión excesiva del suelo industrial, pues el crecimiento discontinuo del mismo encarece los costes de los factores relacionados con la accesibilidad, urbanización y servicios necesarios. Este criterio de concentrar las actuaciones de suelo para actividades económicas se encuentra a su vez recogido en la Ley de ordenación territorial y urbanística de Asturias; b) el dimensionamiento del suelo industrial debe ser realista en cuanto a la previsión de implantación de nuevas industrias y ampliación de las existentes. Se recomienda observar, en lo posible, que las cabeceras de comarca y subcomarca funcional se doten de un mínimo suelo industrial en polígono, si el medio y otras circunstancias lo permiten; c) deben evitarse inversiones en suelo que quede sin utilizar largos períodos de tiempo; y d) en el diseño de las zonas industriales deberá preverse el espacio y normativa necesarios para las actividades de servicios ligadas a la producción industrial, de manera que la separación entre ambas no se vea forzada por el planeamiento urbanístico. En consecuencia, la promoción pública de suelo industrial en Asturias debe respetar, en primera instancia, el principio de reequilibrio territorial en lo que respecta a la localización y distribución de los asentamientos industriales; para ello se aplican criterios de carácter supramunicipal. En segundo lugar, debe atender las necesidades de los espacios periféricos con una oferta especializada y adecuada a sus potencialidades. En tercer lugar, debe potenciar las economías de escala, sobre todo en las zonas con mejores equipamientos e infraestructuras, como es el caso de la Zona Central, donde se localizan las ciudades que articulan el espacio metropolitano contenido en el *Área Central* (Oviedo, Gijón, Avilés, Mieres y Langreo) (figura 1).



**Figura 1.** Localización del suelo empresarial en Asturias según las DROT (1991). Por orden de prioridad: 1. Área Central. 2. Cabeceras de comarca. 3. Cabeceras de subcomarca funcional.

La Directriz 8ª del documento asturiano establece como recomendación la conveniencia de que el planeamiento coadyuve a potenciar las actividades industriales y terciarias en torno a Mieres y el eje urbano

del Nalón, una indicación que intenta atajar el declive y la recesión en la cuenca central hullera, un proceso crucial en los años de 1990 y objeto de atención específica en todos los planes de desarrollo regional y de la máxima preocupación en la estrategia territorial, pues se trata de salvaguardar la integración de los espacios mineros del el Área Central, intentando que no queden al margen del crecimiento ni del desarrollo general de la zona.

No obstante lo señalado, algunas condiciones descritas pueden variar en el futuro ya que las DROT están en proceso de revisión (el documento de *Avance* aparece publicado en el BOPA, 21 de marzo de 2006, aunque sigue pendiente de aprobación definitiva). Dicho documento establece (vid. IDEPA, 2010) algunas pautas a tener en cuenta en relación con la planificación de suelo empresarial, entre ellas las siguientes:

a) Que las demandas de nuevas actividades industriales y de servicios vinculados sean satisfechas con criterios de supra-municipalidad, es decir que las propuestas de dotaciones de suelo industrial pueden abarcar demandas o necesidades de varios concejos, logrando de esta manera una mayor eficiencia en la implantación de las mismas en el territorio. Tal criterio debe ser especialmente considerado en las demandas de actividad industrial dentro de la Red de Espacios Naturales Protegidos.

b) Que la ubicación de nuevos desarrollos se realice en zonas ya industriales, evitando de esta manera la dispersión de localizaciones y el crecimiento discontinuo de suelo industrial y considerando, de forma restrictiva, la implantación en el suelo no urbanizable de las actividades industriales y de servicios no vinculados al medio rural. Así mismo, y siguiendo las directrices del Decreto Legislativo 1/2004 (art. 109) recomienda la integración paisajística y al entorno de los nuevos desarrollos.

c) Respecto a la ordenación de los espacios industriales, señala la necesaria inclusión en la elaboración de los planes generales o instrumentos de desarrollo de dotaciones públicas en los proyectos a desarrollar, como espacios libres, jardines y zonas peatonales, aparcamientos y centro de servicios comunes.

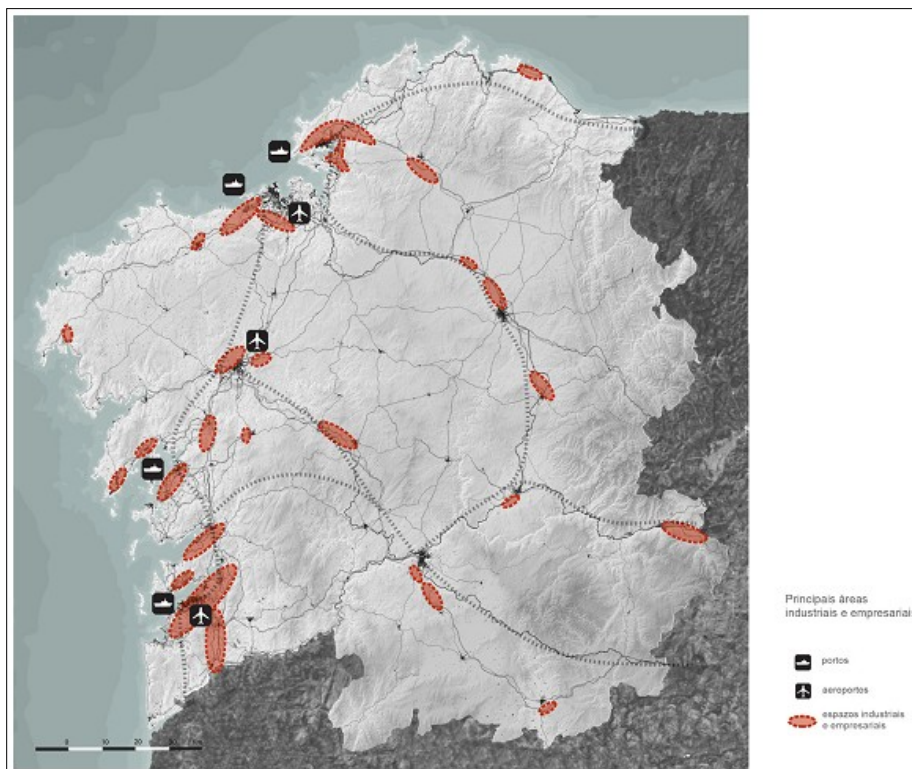
d) El *Avance* establece los mecanismos urbanísticos para la intervención concertada y de carácter urgente en aquellos programas de suelo industrial de aplicación regional y de interés general cuando no tengan cabida en el suelo industrial existente.

### **3.2. Galicia y el modelo litoral-interior**

En Galicia, con *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT) aprobadas en 2011 (la Ley de Ordenación del Territorio data de 1995) se aprecia un modelo territorial fundado en el criterio general de potenciar las áreas urbano-industriales localizadas en el litoral, aunque no sin cierta preocupación por impulsar el desarrollo industrial y empresarial de los espacios de interior, en un afán de reequilibrio territorial similar al que encontramos en el documento regulador asturiano y que responde tanto a planteamientos técnicos como a premisas políticas e institucionales derivadas de las directrices europeas y autonómicas (figura 2).

En efecto, en ambos cobran protagonismo las zonas más urbanizadas y polos tradicionales de la industria, que en Galicia se corresponden con áreas urbanas tan destacadas como Vigo, Pontevedra, A Coruña y Ferrol, si bien el equilibrio territorial en la ordenación de los espacios industriales se salva incorporando algunas zonas urbanas del sistema urbano intermedio y las subcabeceras comarcales. Esta propuesta territorial refuerza la localización tradicional de la industria en las dos áreas metropolitanas gallegas, a la vez que impulsa una cierta difusión espacial del suelo para este tipo de actividades, con un evidente propósito de re-equilibrar la relación de fuerzas entre litoral y tierras de interior, pero sin alterar la esencia de las tendencias heredadas; o lo que es lo mismo, sin modificar el modelo territorial consolidado en las fases iniciales del desarrollo industrial regional (figura 2).





**Figura 2.** Localización del suelo empresarial en Galicia según las DOT (2011).

Zonas preferentes: 1. Regiones urbanas de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol. 2. Áreas urbanas de A Coruña, Vigo, Santiago de Compostela, Pontevedra, Ferrol, Lugo y Ourense. 3. Villas y pequeñas ciudades del sistema urbano intermedio. 4. Subcabeceras del Sistema urbano. 5. Campus Universitarios.

Los antecedentes de esta estrategia ordenadora se encuentran en el *Avance del Plan Director Territorial de Galicia* (PDT), producido en 1979. En este documento se consagra un modelo de ordenación territorial articulado por tres sistemas: el “Sistema Industrial”, integrado en la escala nacional y comprensivo de las dos grandes áreas metropolitanas gallegas: A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra; el “Sistema Litoral” ligado a núcleos de concentración de servicios y áreas de promoción, en el marco de la economía de las rías; y el “Sistema Interior”, de carácter eminentemente rural, que comprende núcleos de concentración demográfica y núcleos de servicios, articulando los espacios rurales tradicionales. El segundo hito de la política territorial gallega está representado por el *Estudio de Reconocimiento Territorial de Galicia*, redactado a mediados de los años de 1980. Aquí se aplica, como novedad, el concepto de espacio funcional para definir ámbitos de actividad económica preferentes. Pero este documento queda superado por el *Plan de Desarrollo Comarcal 1990-2008* y que recibe el refuerzo de la Ley de Desarrollo Comarcal de 1997 y del Mapa Comarcal aprobado por la Xunta de Galicia en ese mismo año (Doval, 2009), de modo que la comarca se confirma como ámbito e instrumento estratégico para la coordinación y articulación de acciones territoriales que se orientan a potenciar el desarrollo local, un concepto que irrumpe con fuerza en esos años y que desplaza al modelo regional (que potenciaba la concentración de inversiones en las áreas urbanas y metropolitanas) y con ello impone un flujo descentralizador favorable a los espacios de interior y núcleos rurales en general. Avanzando en lo que serán unas *Directrices* tardías, en 2001 se redacta el documento de *Información y Diagnóstico* para la elaboración de las DOT; en 2003 se alumbran las llamadas *Hipótesis de Modelo Territorial* y en 2004 ve la luz el *Avance de Directrices de Ordenación del Territorio*. En definitiva, un largo proceso hasta llegar a la aprobación definitiva de unas DOT que consagran, como se ha visto, un modelo territorial muy similar en el plano conceptual al esbozado a finales de los años setenta.

Para el desarrollo de las áreas empresariales las DOT contienen unas determinaciones orientativas que se sintetizan en lo siguiente:

a) Se preverán parques de carácter estratégico en las Regiones urbanas de Vigo-Pontevedra y de A Coruña-Ferrol, así como en las Áreas urbanas de A Coruña, Vigo, Santiago de Compostela, Pontevedra, Ferrol, Lugo y Ourense. Para determinar su localización se tendrán en cuenta las posibilidades de conexión con la red de carreteras de altas prestaciones, la red ferroviaria y los servicios de transporte colectivo, tanto preexistentes

como de nueva implantación.

b) Asociados a las villas y pequeñas ciudades del Sistema urbano intermedio se preverá un nivel de parques empresariales de influencia supracomarcal, teniendo en cuenta las posibilidades de conexión con la red de carreteras de altas prestaciones y, de ser el caso, con la red ferroviaria, debiendo hacer, en todo caso, las oportunas previsiones de movilidad sostenible que garanticen la accesibilidad con diferentes modos.

c) Asociados a los Nodos para el equilibrio del territorio y a las villas subcabeceras del Sistema urbano intermedio se estudiará la implantación de parques empresariales de rango comarcal, orientados a la localización preferente de la industria local y a la oferta de suelo para nuevas iniciativas dinamizadoras.

d) Se contemplará la posible implantación de parques tecnológicos orientados a la innovación, desarrollo e investigación, vinculados a los campus universitarios y se estudiará la implantación de parques especializados, como los agroforestales, orientados a la atención de zonas dinámicas concretas o a acompañar medidas de reequilibrio territorial.

e) Para nuevas implantaciones o ampliaciones de las áreas existentes se estudiará la necesidad del recurso (agua) y la posibilidad de su utilización para abastecimiento. Se buscará la integración del saneamiento de aguas residuales y de la recogida y tratamiento de aguas pluviales en el marco territorial y ambiental en el que se encuentre.

f) La planificación de las áreas empresariales y de los espacios para actividades económicas, tanto por ser de nueva construcción como por reconversión de los existentes, deberá hacerse desde la perspectiva de la ecología industrial con el fin de buscar la eficiencia y contribuir al desarrollo sostenible.

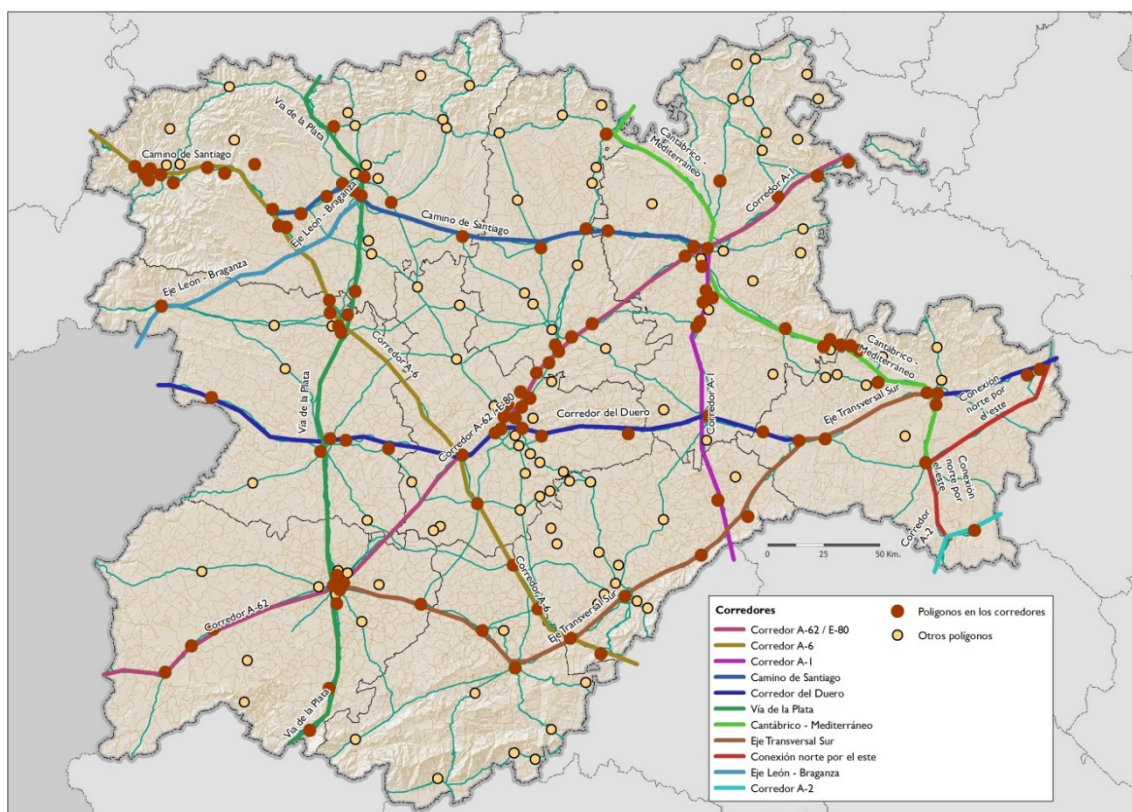
g) Las diferentes áreas empresariales podrán acoger usos comerciales y terciarios, siempre que no desvirtúen su finalidad ni comprometan su funcionalidad.

### 3.3. Castilla y León: el modelo de grandes ejes

Por lo que respecta a Castilla y León, las *Directrices Esenciales de la Ordenación del Territorio* de Castilla y León (DEOT), aprobadas en 2008 y amparadas por la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, con posterioridad modificada por la Ley 10/2002, de 10 de julio y ésta a su vez por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, definen once corredores territoriales estratégicos que deben permitir una estructuración más coherente del espacio regional, si bien la localización de las actuaciones propuestas en materia de suelo empresarial privilegia el eje definido por la A-62/E-80 (diagonal castellana), en particular el tramo Tordesillas-Valladolid-Palencia-Burgos.

La figura 3 expresa el modelo territorial subyacente a los principios y criterios que rigen la ordenación en esta comunidad autónoma: una propuesta de espacios industriales muy ligada al sistema urbano y su jerarquía de ciudades, con ventaja para las capitales de tradición industrial (Valladolid y Burgos) y con cierto impulso de otras capitales que han despuntado en la función industrial desde fecha más reciente, como es el caso de León, Salamanca o Palencia. El equilibrio territorial se salvaguarda mediante la ordenación de pequeños espacios industriales ligados a ciertos núcleos rurales, si bien las DEOT-2008 favorecen con decisión el eje Irún-Aveiro que contiene la citada “diagonal castellana” y que conecta con eficiencia las ciudades de Salamanca, Valladolid, Palencia, Burgos y Miranda de Ebro, asegurando la conexión con Portugal y con Francia. La ordenación de los espacios empresariales a lo largo de ejes y no de zonas es un aspecto que diferencia con claridad el modelo territorial castellano y leonés del asturiano y gallego, más proclives a potenciar áreas y difundir el desarrollo desde ellas.

En general estamos ante un documento muy conceptual y poco concreto a la hora de señalar localizaciones. La provincia se define como ámbito funcional básico y las ciudades concentran el máximo interés; desde ellas se plantea la difusión hacia ámbitos periurbanos, centros comarcales y pequeñas ciudades y, finalmente, núcleos rurales. Un modelo, en suma, muy jerarquizado y sujeto a la estructura del poblamiento con el gran eje vertebrador antes indicado.



**Figura 3.** Localización preferente sobre grandes ejes o corredores en Castilla y León según las DEOT (2008): 1. Núcleos urbanos en transformación. 2. Espacios intersticiales. 3. Núcleos rurales de mayor tamaño. Fuente: tomado de Pascual y Molina (2014).

A falta de criterios específicos sobre ordenación de áreas empresariales se impone rastrear en las referencias de carácter general para hallar elementos que apunten a infraestructuras empresariales o específicamente industriales. En el Capítulo 2, apartado 2.5. se hace referencia al sistema de polos estratégicos como elemento de estructuración territorial, definiendo estos polos como los lugares que concentran actividades de excelencia de rango regional, y que desempeñan una función complementaria de los centros urbanos de referencia, ya sea en la prestación de servicios (aeropuertos, enclaves logísticos, grandes equipamientos) en su función de difusión tecnológica o científica (universidades, centros de investigación, grandes instalaciones industriales, parques tecnológicos), o por tener carácter de municipios singulares conforme al Pacto Local. Se señala en tal sentido, que las *Directrices Complementarias* identificarán los polos estratégicos a efectos de consolidar su función estructurante y de servicio al territorio.

De forma algo más concreta, en el Capítulo 4. Sección 4ª *Estructuras al servicio de la actividad económica* se establecen los criterios que han de orientar la acción pública para el despliegue de las infraestructuras más directamente relacionadas con la actividad económica:

a) La dotación de suelo industrial es un objetivo prioritario: debe introducir flexibilidad en los usos, para facilitar su adaptación a las transformaciones del sistema productivo, pues la empresa exige estructuras más versátiles y valora la calidad de los equipamientos y las condiciones ambientales de su emplazamiento.

b) Los centros tecnológicos deben fomentar una interacción en red, que incorpore las incubadoras de empresas, los centros de investigación universitarios y las empresas que demanden servicios especializados, facilitando el desarrollo de un medio innovador regional al servicio del avance científico y tecnológico.

c) El desarrollo económico exige agilidad en la respuesta a las demandas de localización industrial. Los instrumentos de planificación deben facilitar el desarrollo de industrias que puedan ser declaradas de interés público y utilidad social por su repercusión positiva en el entorno.

d) Se deben fomentar las sinergias en la localización de actividades empresariales, así como en la dotación de servicios, fortaleciendo las redes territoriales, tanto las existentes como las potenciales, soportadas por las infraestructuras de transporte y comunicación más importantes.



e) En los espacios urbanos en transformación, en sus intersticios más accesibles, y en los núcleos de población mayores del medio rural, se incentivará el desarrollo de micropolígonos industriales, facilitando una adecuada implantación de naves y talleres.

#### 4. CONCLUSIONES

La ordenación de los espacios destinados a actividades empresariales se plantea como una necesidad por parte de los poderes públicos, que se dotan de instrumentos para establecer pautas que orienten la localización y desarrollo de todo tipo de infraestructuras para la industria, los servicios, el I+D y la logística ligados a la producción. El modelo territorial que sustenta la propuesta de los Gobiernos regionales está condicionado fundamentalmente por el sistema urbano-industrial y la red de infraestructuras de transportes y comunicaciones previas a la regulación y normativa sobre ordenación del territorio, de manera que las Directrices aprobadas asumen una estructura territorial consolidada.

Pero el objetivo político de atenuar los desequilibrios intra-regionales motiva propuestas orientadas a crear oportunidades en espacios de débil desarrollo socioeconómico, áreas desfavorecidas o espacios periféricos, lo que deriva en modelos de ordenación que tratan de difundir el desarrollo de forma más equilibrada entre zonas urbanas y rurales, áreas litorales y de interior, o espacios con elevada accesibilidad frente a espacios marginales. En los casos de Asturias, Galicia y Castilla y León se han identificado tres modelos de ordenación atendiendo a las propuestas sobre espacios económicos: un modelo de ordenación zonal, derivado de una estructura territorial que concentra el desarrollo urbano-industrial, las infraestructuras de todo tipo y servicios en el Área Central de la región (Asturias); un modelo de ordenación litoral-interior, coherente con la concentración de las principales ciudades y la industria en zonas costeras, pero con un desarrollo de ciertos espacios de interior al alza debido, entre otros factores, a la mejora de las infraestructuras de transporte terrestres (Galicia); y un modelo de ordenación muy jerarquizado y sujeto a la estructura del poblamiento con un gran eje vertebrador (Castilla y León).

En definitiva, las Directrices de Ordenación regionales asumen el patrón territorial heredado aunque introducen “correcciones” a través de pautas sobre distribución y localización de espacios preferentes para las actividades productivas con el objetivo de corregir ciertos desequilibrios y disfunciones territoriales, una pretensión que deberá concretarse en acciones contenidas en documentos de planificación complementarios, como es el caso de los planes oficiales de suelo industrial y empresarial, donde aparecen desarrollos programados de suelo, con su correspondiente financiación y especificaciones urbanísticas.

#### AGRADECIMIENTOS

Este trabajo sintetiza algunos de los resultados del proyecto de I+D+i sobre *Ordenación, planificación y gestión de las áreas empresariales en el norte de España* (Referencia: CSO2010-18471) dados a conocer en publicaciones diversas y a través de actividades de divulgación desarrolladas entre 2012 y 2014. Los autores agradecen las observaciones, comentarios y apuntes recibidos en el transcurso de la investigación por parte de colegas y profesionales del territorio, lo que ha permitido depurar el análisis y matizar conclusiones sobre los aspectos aquí tratados.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- Benito del Pozo (2010): “Ordenación y planificación regional del suelo industrial. Asturias y su entorno regional”. *Geographicalia*, 58, pp.57-80.
- Benito del Pozo, P. (dir.) (2014): *Planificación territorial y desarrollo del suelo empresarial en España*. Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Bielza de Ory, V. (2008). *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*. Zaragoza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza.
- Burgueño Rivero, J. (2002): “Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, pp. 191-207.
- Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo (1992). *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*. Oviedo, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias.

- Doval, A. (2009): “Desarrollo comarcal, ordenación y cooperación territorial en Galicia”. En Actas XXXV Reunión de Estudios Regionales. Valencia, AEER <http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/valencia2009/htdocs/pdf/p60.pdf>
- Gago, J.; García Pablos, J.M. (dirs.) (1997). Ordenación de áreas industriales. Valladolid, Junta de Castilla y León.
- IDEPA (2010): Programa de Espacios Industriales del Principado de Asturias 2009-2012. Llanera, Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias. [http://www.idepa.es/sites/web/idepaweb/Repositorios/galeria\\_descargas\\_idepa/EspaciosIndustriales.pdf](http://www.idepa.es/sites/web/idepaweb/Repositorios/galeria_descargas_idepa/EspaciosIndustriales.pdf)
- Junta de Castilla y León (2005): Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León, 2006-2009.
- Junta de Castilla y León (2008): Estrategia de Desarrollo de Suelo Tecnológico y Empresarial 2008. Valladolid, Junta de Castilla y León y ADE Parques Tecnológicos y Empresariales.
- Junta de Castilla y León (2010): Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León, 2010-2013.
- Lois, R. C. y Aldrey, J. A. (2010): “El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia”. Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada, 47, pp. 583-610.
- López Groh, F. (2009): De Gerencia de Urbanización a SEPES, medio siglo de historia. La producción de suelo. Madrid, SEPES Entidad Estatal de Suelo.
- López González, A. (2014): “Política territorial en Galicia: el suelo industrial como herramienta de promoción económica y equilibrio territorial”. En P. Benito del Pozo (dir.): Planificación territorial y desarrollo del suelo empresarial en España. Navarra, Thomson-Aranzadi, pp. 113-176.
- López González, A. y Benito del Pozo, P.: “Diferenciación espacial e industria en Castilla y León: la constitución de agrupaciones territoriales en base a la dotación de suelo industrial”, en *ACTAS XXIII Congreso de Geógrafos Españoles*, pp. 611-620. Mallorca, Asociación de Geógrafos Españoles, 2013.
- Manero, F.: «La ordenación del territorio en Castilla y León: un complejo de decisiones sujetas a desafíos permanentes», en *Población y poblamiento en Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2012, pp 25-65.
- Méndez, R. (2006). “Políticas de promoción y ordenación industrial en las áreas urbanas”. En Méndez, R. y Pascual, H. (eds.): *Industria y ciudad en España: nuevas realidades, nuevos retos*. Madrid, Thomson-Civitas, pp. 51-74.
- Pascual, H. y Molina, I. (2014): “La política regional de suelo empresarial en Castilla y León: de la promoción a la ordenación”. En P. Benito del Pozo (dir.): *Planificación territorial y desarrollo del suelo empresarial en España*. Navarra, Thomson-Aranzadi, pp. 49-112.
- Pujadas, R.; Font, J. (1998). Ordenación y planificación territorial. Madrid, Síntesis.
- Romero, J.; Farinós, J. (eds.) (2004). Ordenación del territorio y desarrollo territorial. Gijón, Trea.
- Santos, L.; Peiret, A. (2001). “Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, pp. 177-190.