

LA TOMA DE DECISIONES EN LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS LOCALES; EL CASO DE SIMAT DE LA VALLDIGNA

Joan NOGUERA TUR¹
Adrián FERRANDIS MARTÍNEZ²

RESUMEN: Durante la última *década prodigiosa del urbanismo valenciano*, han sido muchos los proyectos urbanísticos que carecieron de un proceso de reflexión previo sobre su viabilidad y su oportunidad, por lo que no se insertaron en una estrategia sostenible de desarrollo a largo plazo. Así, los en principio magníficos proyectos urbanísticos, se transformaron en gran parte en oportunidades frustradas, con dudosa inserción en la lógica territorial, y terminaron por constituir una carga más que un recurso de desarrollo. La excepcionalidad del encargo recibido desde el “*Ajuntament de Simat de la Valldigna*” para estudiar la viabilidad de la implantación de un polígono industrial en el municipio, radica en la predisposición de los tomadores de decisiones locales de aceptar que un dictamen técnico condicione su decisión última respecto de un proyecto estratégico local.

PALABRAS CLAVE: Planificación territorial. Proyectos estratégicos locales. Desarrollo local sostenible. Urbanismo y responsabilidad territorial.

La inserción de los proyectos estratégicos locales en el marco de la planificación del territorio

La planificación integral y a medio y largo plazo del territorio, es una preocupación reciente en España (PUJADAS; FONT, 1998; GÓMEZ OREA, 2001; ROMERO GONZÁLEZ, 2004, 2009; NOGUERA TUR, et al. 2009). A principios del 2011, el Estado continúa careciendo de modelo territorial, y las Comunidades Autónomas, propietarias prácticamente en exclusiva de las competencias en materia de ordenación del territorio, van haciendo sus deberes con mayor o (sobre todo) menor fortuna. La ausencia de modelo territorial y la dejadez o, incluso negligencia, a la hora de desarrollar e implantar la legislación autonómica correspondiente, han tenido como consecuencia que el marco fundamental de ordenamiento territorial se haya restringido a los planes urbanísticos de escala municipal. Prácticamente hasta la fecha³, no ha existido un referente o modelo válido para el desarrollo de un ordenamiento territorial

¹ Universitat de Valencia. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local - Departamento de Geografía. Valencia – Espanha. 46022 – joan.noguera@uv.es

² Universitat de Valencia. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local - Departamento de Geografía. Valencia – Espanha. 46022 – adrian.ferrandis@uv.es

³ La recientemente aprobada Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Decreto 1/2011 del Consell de la Generalitat Valenciana), todavía tiene una realidad muy incipiente, difícilmente contrastable a nivel de su aplicabilidad en el marco de la políticas de ordenación del territorio.

coherente y racional. En ausencia de referentes regionales y estatales, el urbanismo local ha respondido a las necesidades e intereses que se manifestaban, en cada momento, en un entorno municipal concreto. Y esto, con escasa o nula articulación con los planeamientos vecinos. En un estado con más de 8.000 unidades administrativas municipales, la inmensa mayoría de gobiernos locales no cuentan ni con los recursos económicos ni con las capacidades técnicas para gobernar con eficiencia y rigor sus territorios.

Aunque con frecuencia se asemeja más a una “pose” que a una convicción, los vientos de la crisis económica han traído nuevos planteamientos a la escala local. En los últimos años emerge un discurso formal en los tomadores de decisiones que está en sintonía con la concepción del territorio como suma sinérgica de las personas e instituciones que lo ocupan. Esta concepción está en sintonía con la necesidad de una ordenación y planificación territorial que vaya más allá de la ordenación y planificación de las organizaciones individuales que lo componen, para mejorar la calidad de vida de la colectividad. Paralelamente, comienza también a extenderse la preocupación por definir el “destino” al que se quiere llegar como territorio (modelo futuro de territorio) y, por tanto, el camino que debe trazarse para alcanzarlo. Es en este punto en el que los agentes sociales y/o los tomadores de decisiones de un lugar están en disposición de emprender procesos de reflexión estratégica que conduzcan a identificar la situación de partida, la deseable, y el camino que hay que recorrer para alcanzarla.

Durante buena parte de la década de los 2000, el territorio español y, de forma particular, el de la Comunitat Valenciana, han soportado un intenso desarrollo urbanístico con fuertes tintes especulativos. Este proceso se ha visto, sin duda, favorecido, cuando no impulsado, por una estrategia de desarrollo económico y territorial excesivamente centrada en la actividad del sector de la construcción y sus efectos multiplicadores sobre otros ámbitos de la economía. A estas alturas, la explosión de la burbuja inmobiliaria ya ha hecho suficientemente patentes los inconvenientes de este modelo de desarrollo en el corto plazo. Son menos evidentes, aunque no menos importantes, los efectos a largo plazo de la *nueva década prodigiosa del urbanismo valenciano* que se centran en intensas transformaciones del territorio, con todas las consecuencias que ello conlleva a nivel ambiental, paisajístico, económico, social e incluso cultural. La dimensión del fenómeno puede medirse en la atención que ha

suscitado en el ámbito de la Unión Europea y que ha requerido de un tratamiento singularizado del fenómeno valenciano⁴.

Si el fenómeno urbanístico se ha convertido en un problema de estas dimensiones es, en parte, debido a que una porción significativa de las actuaciones urbanísticas de todo tipo se ha llevado a cabo sin un proceso de reflexión previo sobre su viabilidad y oportunidad, y no se ha insertado en una estrategia sostenible de desarrollo a largo plazo (ALIAGA SOLA, 2008). En este contexto, los, en principio, magníficos proyectos urbanísticos, suelen transformarse en un breve espacio de tiempo en oportunidades frustradas, con dudosa inserción en la lógica territorial, y que terminan por constituir una carga más que un recurso de desarrollo. Esta realidad, que se repite en la mayoría de entornos locales, se debe, en buena medida, a que el trabajo de quienes toman decisiones en el ámbito local se ahoga en lo urgente y deja de lado la esencial labor de definir y poner en práctica los objetivos y acciones que deben articular los esfuerzos de desarrollo (NOGUERA TUR, 2009).

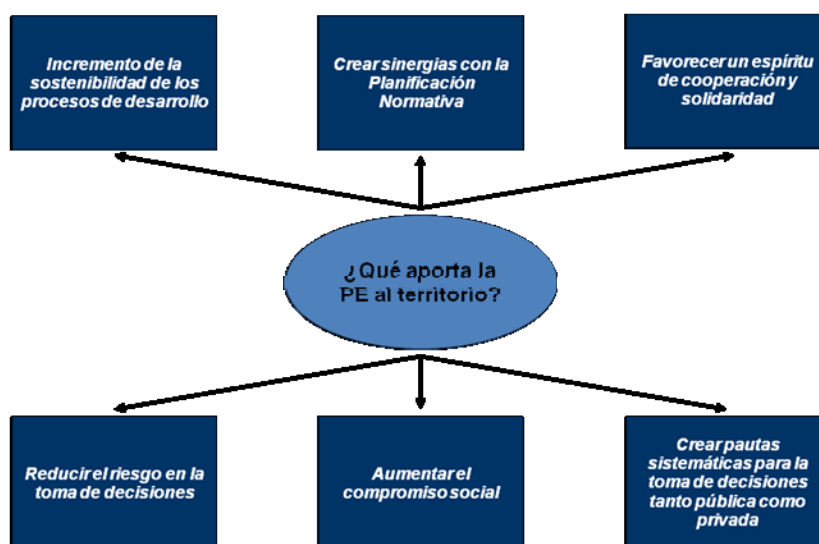
La sostenibilidad es un concepto clave para cambiar la lógica de funcionamiento de nuestras sociedades, sobre todo de cara a mejorar las relaciones con el entorno, que es el que les da soporte y posibilita su desarrollo. Resulta evidente pensar que el espacio urbano, sistema de asentamiento por excelencia de las sociedades, constituirá un atractivo y un recurso para el desarrollo en la medida en que se aproxime a modelos de gestión y organización más sostenibles y equilibrados. Es aquí donde radica la mayor dificultad, ya que puede afirmarse que el medio urbano es el paradigma de la insostenibilidad por su condición fuertemente dependiente del exterior y por cuanto la urbanización es la responsable de las mayores alteraciones de los procesos naturales o de su acusado empobrecimiento; y esto vale tanto para el territorio ocupado por los componentes materiales de la ciudad, como para las distintas formas de contagio sobre un entorno más o menos extenso, ampliado muy a menudo sobre amplios *hinterland* en función de la capacidad de difusión de la influencia (económica, turística, residencial, etc.) urbana. Lo más grave de esta perspectiva es que la coincidencia de la *huella ecológica* de la urbanización entendida como un todo, alcanza a todo el planeta aunque no exista ciudad alguna en amplias extensiones del mismo (VALENZUELA RUBIO, 2009).

⁴ Para un análisis detallado del conflicto causado entre las autoridades europeas y las españolas (particularmente las valencianas) ver Burriel (2009).

El desarrollo sostenible, es decir, aquel que es económicamente viable, socialmente justo y equitativo, y ambientalmente respetuoso (DOUGLAS MUSCHETT et al, 1999), sólo puede alcanzarse a través de procesos de reflexión-acción estratégica que emanen de la voluntad de los ciudadanos y de sus representantes. Mediante esta fórmula se obtendrán pautas de actuación construidas sobre la relevancia del análisis previo a la puesta en marcha de transformaciones que pueden comprometer el modelo futuro de territorio, de forma que se conozcan con exactitud cuáles son las verdaderas implicaciones de los procesos que se van a emprender (NOGUERA TUR; ESPARCIA PÉREZ, 2008).

El esfuerzo añadido que implica la una acción guiada por los principios de la reflexión y planificación estratégica se ve, sin duda, compensado por dos aspectos: en primer lugar, por su capacidad para concebir el territorio como un sistema en el que todo está integrado (FOLCH, 2003), permitiendo superar la parcialidad y reduccionismo que comporta la planificación sectorial; por otro lado, por su potencial para contrarrestar los efectos negativos de la evolución espontánea (aparición de actividades desvinculadas del medio, localización desordenada, comportamientos insolidarios e insostenibles a largo plazo, desequilibrios territoriales, degradación ambiental, destrucción de recursos, etc.) (PUJADAS; FONT, 1998; GÓMEZ OREA, 2001).

Figura 1 - Aportación de la planificación estratégica al desarrollo sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de todas estas cuestiones, la reflexión y la planificación estratégica, constituyen instrumentos necesarios que pueden facilitar soluciones frente a las

dinámicas territoriales y socioeconómicas espontáneas o planificadas desde criterios y puntos de vista sesgados. Desde el pensamiento estratégico, el proceso de toma de decisiones sufre un cambio sustantivo. Los procesos que se producen en el territorio, y sobre los que hay que tomar decisiones, se ponen en función del modelo territorial que se ha definido. En consecuencia, ante la posibilidad de desarrollar, por ejemplo, un proyecto concreto de desarrollo urbano, no se valora únicamente la capacidad de carga para asumir el nuevo elemento territorial, o los beneficios que puede aportar esa actuación a corto plazo. Por el contrario, se lleva a cabo un análisis que verifique la viabilidad del proyecto a medio y largo plazo, tomando en consideración las consecuencias de la implantación en el sistema territorial y la medida en que dicho proyecto contribuye o no a la consecución del modelo territorial de futuro que se persigue.

Contextualización territorial

El municipio de Simat de la Valldigna se encuentra situado en la sub-comarca de la Valldigna (provincia de Valencia). La Valldigna tiene como núcleo de referencia la localidad de Tavernes de la Valldigna. Esta unidad administrativa sub-comarcal, forma parte de la comarca de la Safor-Valldigna, donde la ciudad de Gandia ejerce de capitalidad.

La localidad está compuesta por un total de 3.589 habitantes (I.V.E, 2009). Su evolución poblacional, ha venido marcada por un claro estancamiento demográfico, a pesar del repunte experimentado en los dos últimos años, seguramente como consecuencia del proceso de regulación de inmigrantes realizado para el conjunto del estado (Véase tabla nº1).

Tabla 1 - Evolución poblacional de los últimos años.

EVOLUCIÓN POBLACIONAL DE LOS ÚLTIMOS AÑOS													
Años	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	3.700	3.114	3.120	3.118	3.112	3.079	3.121	3.204	3.291	3.228	3.090	3.419	3.589

Fuente: Elaboración propia com base INSTITUTO VALENCIANO DE ESTADÍSTICA [I.V.E] (2013).

La estructura social y económica tradicional local se caracterizaba por un predominio del sector citrícola. Esta realidad, ha ido cambiando progresivamente, sobre

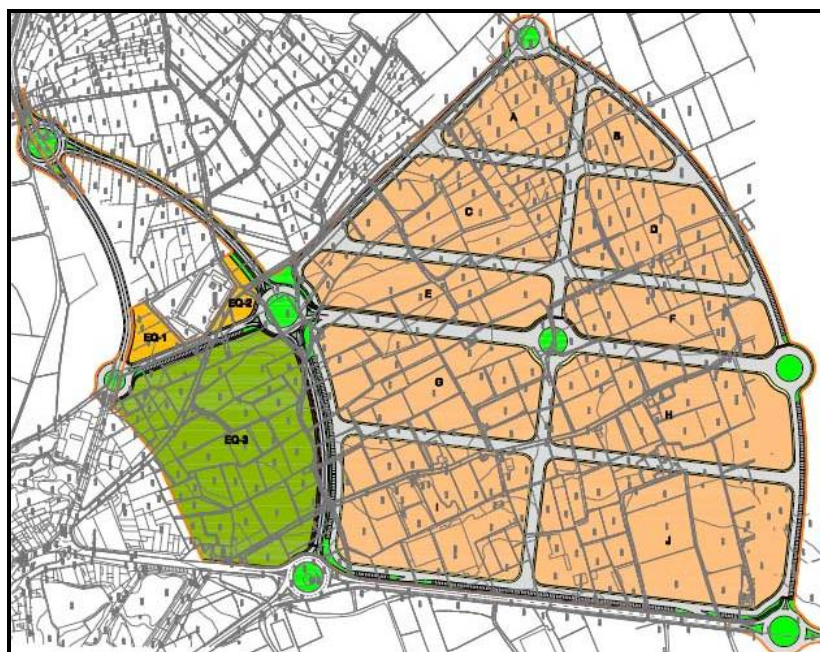
todo a partir del inicio del proceso de decadencia de este sector agrícola, que año tras año a visto reducido sus márgenes de beneficio, principalmente de aquellos que tienen que ver con el agricultor. Con todo y con eso, el sector citrícola, todavía tiene un importante peso, no ya por el volumen directo de empleo generado (dedicación agrícola a tiempo parcial), sino por el arraigo social y cultural, así como por los procesos vinculados con la manufactura, venta y transporte de sus frutos.

En general la actividad económica local, resulta reducida, donde apenas existe actividad industrial, excepción hecha de la relacionada con la citricultura (con serios problemas de viabilidad) y del sector de la construcción, siendo uno de los principales nichos de ocupación (importante problema dada la considerable depresión que sufre este sector actualmente). En el ámbito del sector servicios, indicar que a pesar de ser el que tienen un mayor nivel de diversificación, continua teniendo valores bajos en relación con el volumen poblacional del municipio. Destacar el sector comercial minorista, con cierta presencia, y en cambio comentar la inexistencia del sector comercial mayorista. Por su parte, el sector turístico a pesar de sus posibilidades, dado el importante patrimonio histórico presente en la localidad (Monasteri de Santa Maria de la Valldigna, Ermita de La Xara... etc.), no se ha conseguido desarrollar, fundamentalmente en relación con el posible impacto de estos atractivos turísticos con la iniciativa privada.

Un caso de responsabilidad territorial

En agosto de 2008, se produce un cambio de gobierno en el municipio como consecuencia de un pacto entre varios partidos de la oposición local. El nuevo gobierno se encontró sobre la mesa un proyecto de desarrollo de un polígono industrial que afectaba a una superficie aproximada de 359.000 m². Los terrenos sobre los que estaba previsto el desarrollo del polígono son pequeñas parcelas agrícolas pertenecientes a numerosos propietarios, principalmente del propio municipio.

Figura 2 - Proyecto original de polígono industrial



Fuente: Ajuntament de Simat de la Vallidigna (2008).

Los movimientos especulativos sobre los terrenos afectados por el proyecto de polígono industrial ya estaban en marcha, de modo que una superficie significativa del suelo afectado había ido cambiando de manos con la expectativa de transformación. En consecuencia, la sociedad local se posicionaba respecto del proyecto no sólo por motivos ideológicos o técnicos sino, en buena medida, por motivos de interés económico. El nuevo gobierno local de Simat de la Vallidigna no había tomado una decisión en firme sobre el proyecto sino que veía elementos positivos pero también elementos negativos de su implantación. En este contexto, por iniciativa del Alcalde, se contrató a un equipo de la Universitat de València para estudiar la viabilidad de la implantación del proyecto de polígono industrial.

La excepcionalidad del encargo recibido desde el “Ajuntament de Simat de la Vallidigna” radica en la predisposición de los tomadores de decisiones locales de aceptar que un dictamen técnico condicionara su decisión última respecto de un proyecto estratégico local. Ante la incertidumbre sobre los efectos potenciales a corto, medio y largo plazo de la actuación sobre el territorio, se tuvo la valentía de poner un paréntesis, encargar un estudio técnico de viabilidad, y esperar a los resultados para tomar la decisión sobre una base más sólida. Ante la ausencia de un proceso más general de identificación del modelo de territorio en el futuro (MTF), se trata, sin duda, de un

ejercicio de responsabilidad y de preocupación que podía conducir a una decisión más acertada para el municipio.

Una metodología para el análisis de viabilidad de un equipamiento estratégico local

A la hora de llevar a cabo el análisis de la viabilidad del proyecto de polígono industrial de Simat de la Valldigna, se partió de un enfoque comprensivo, mediante el que se trató de abordar todas las dimensiones del problema de estudio y sus efectos.

El **objetivo general** del estudio fue conocer la viabilidad del proyecto de polígono industrial en su formulación original. A nivel más específico, también se planteaba estudiar la situación económica de Simat de la Valldigna, las perspectivas de futuro, y la función que puede tener un polígono industrial desde el punto de vista del impulso de la actividad económica local. En la misma línea, se pretendía analizar las características técnicas del proyecto de polígono industrial para valorar su adecuación.

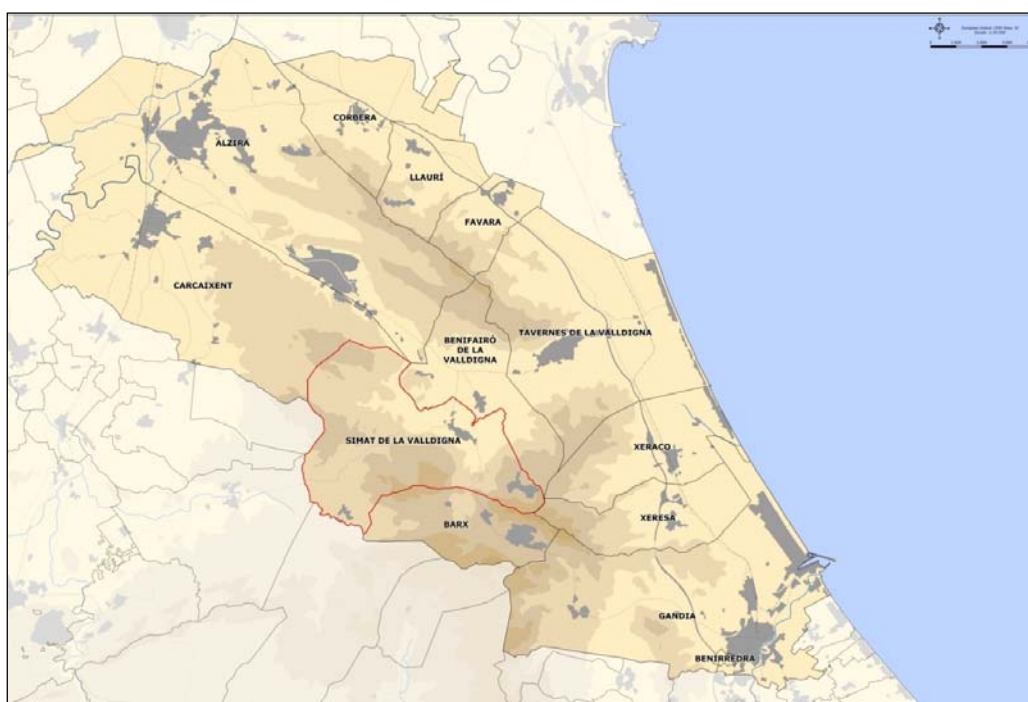
La metodología incluía, por un lado, la elaboración de un estudio de la oferta de suelo industrial en el área de influencia del equipamiento; y por otro lado, el análisis de la demanda potencial susceptible de desplazarse al polígono de Simat de la Valldigna. La información obtenida mediante estos dos análisis, debidamente integrada, dio lugar a un diagnóstico de viabilidad y a un conjunto de propuestas y recomendaciones dirigidas a los tomadores de decisiones y otros agentes locales involucrados en el proyecto de forma directa o indirecta. A parte de estos dos componentes fundamentales (análisis de la oferta de suelo industrial y análisis de la demanda), también se tuvieron en cuenta otros elementos complementarios que contribuyeron a incorporar un conocimiento fundamental sobre la realidad socioeconómica y territorial del municipio y, en consecuencia, permitieron alcanzar conclusiones más cercanas a la realidad y a proponer recomendaciones que se ajustaran mejor a los intereses de la localidad (CEBOLLA I FRONTERA; MIRALLES-GUASH, 2009).

El proceso metodológico para la elaboración del estudio de viabilidad del proyecto de polígono industrial de Simat de la Valldigna pasó por las siguientes etapas: en primer lugar, se realizó un análisis de las condiciones técnicas y urbanísticas del proyecto urbanístico, en función de la reglamentación vigente en la Comunitat Valenciana⁵. Al mismo tiempo, se consideró importante llevar a cabo la determinación

⁵ Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (R.O.G.T.U), aprobado por el Consell de la Generalitat Valenciana en fecha de 24-05-2006.

del área de influencia sobre la que se desarrollaría el estudio de viabilidad. El área de influencia es el ámbito territorial del que es esperable atraer instalación de empresas y con el que se compite directamente. La determinación del área de influencia se obtuvo a partir de mediciones cuantitativas (accesibilidad-tiempo) y de apreciaciones cualitativas (flujos dominantes, dimensiones del mercado de trabajo local, condiciones de accesibilidad similares, etc.). La delimitación del área de influencia proporcionó el ámbito territorial sobre el que se estudiarían posteriormente la oferta y demanda de suelo industrial.

Figura 3 - Delimitación del área de influencia



Fuente: Elaboración propia.

El estudio de la oferta de suelo industrial identificó, en primer lugar, todos los espacios industriales del área de influencia, mediante la medición parcela a parcela, a partir de la ortofoto⁶ y su verificación mediante observación directa⁷, de la ocupación del suelo industrial en cada polígono. Además, también se realizó un conjunto de consultas para conocer los precios vigentes del suelo industrial. De este modo se llevó a

⁶ Realizado a partir del Visor Web de Cartografía CITMA de la Generalitat Valenciana. Disponible en: <<http://cartoweb.cma.gva.es/visor/>>. Acceso en: 10 jun. 2012.

⁷ Como consecuencia de la rápida transformación urbanística de la época, existían importantes desfases entre la información que mostraba el visor utilizado para las mediciones y la realidad de las parcelas edificadas, por lo que resultó necesario realizar una comprobación in situ.

una estimación bastante exacta del suelo industrial y de su grado de colmatación, así como del coste por metro cuadrado en cada caso.

Por otro lado, se realizó el estudio de la demanda de suelo industrial en el área de influencia. La viabilidad del proyecto de polígono industrial en Simat de la Valldigna no podía depender, únicamente, de la demanda local, dadas las dimensiones demográficas y económicas del municipio. El análisis de la oferta de suelo industrial en el área de influencia se completó con un estudio de la demanda de suelo industrial cuyos objetivos se fundamentaban en: (i) determinar a grandes rasgos la dimensión de la actividad económica que estaba ubicada o era susceptible de ubicarse en polígonos industriales o polígonos de actividad en el área de influencia; (ii) explorar los condicionantes e impulsores fundamentales que afectan a la ubicación de empresas en polígonos de actividad, diferenciando entre empresas ya ubicadas en polígonos y empresas que todavía estaban ubicadas fuera de polígonos. La metodología de análisis consistió en la elaboración y realización de una encuesta a gerentes y/o propietarios de empresas del área de influencia. Se trabajó en tres ámbitos territoriales, con diferente intensidad: en primer lugar, el municipio de Simat de la Valldigna, sobre el que se trabajó con la máxima representación posible: el conjunto de la población de empresas; en segundo lugar, en el resto de municipios de la comarca de La Valldigna (Tavernes, Benifairó i Barx), que por su proximidad geográfica, constituyen el mercado potencial más evidente para el futuro polígono. En este caso se trabajó con una muestra amplia de las empresas de los municipios; por último, municipios localizados en el entorno territorial más amplio desde el que puede producirse algún grado de desplazamiento de empresas hacia el polígono industrial. En este caso se entrevistó a un número suficiente de empresas que permitió extraer conclusiones válidas (se entrevistaron a un total de 54 empresas, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 6%, tomando como referencia el universo maestral correspondiente a la comarca de la Valldigna). Una vez elaborados los estudios de la oferta y la demanda, se realizó un diagnóstico integrado, que sirvió de síntesis conclusiva de ambos estudios, mediante la utilización de un análisis DAFO. Por último, se planteó la inclusión de recomendaciones para la actuación Polígono Industrial en Simat de la Valldigna.

Resultados obtenidos

Después de la aplicación de un análisis exhaustivo de toda la información obtenida (diagnóstico integrado), mediante la herramienta de análisis DAFO, se obtuvieron los resultados que se presentan seguidamente.

Del diagnóstico Interno, se detectaron fortalezas relacionadas con la ubicación territorial del polígono y del municipio, en concreto las vinculadas a los siguientes aspectos. En primer lugar la proximidad relativa a un núcleo de población importante (cerca de 20.000 habitantes) que puede proporcionar la mano de obra necesaria para las empresas que decidan ubicarse en el polígono. En segundo lugar, la localización óptima del polígono industrial en relación con el municipio, teniendo en cuenta aspectos como, i) *la accesibilidad* (ubicado en la principal vía de acceso y en el punto más próximo posible a los enlaces con las vías de comunicación principales), ii) *la minimización de los impactos ambientales y paisajísticos* potenciales sobre la estructura territorial del municipio, considerando, en particular, el potencial de desarrollo asociado a los recursos patrimoniales (Monestir, La Xara, etc.) que no parece que se vayan a ver afectados por el desarrollo del actual proyecto siempre que no albergue actividades industriales peligrosas o molestas (olores, ruidos, etc.), y iii) *el entorno atractivo* (paisaje, recursos naturales, recursos patrimoniales).

Del mismo modo, tras analizar el proyecto urbanístico, tomando en consideración la normativa vigente aplicable en ese momento, se consideró que el polígono contaba con unas condiciones de urbanización óptimas en cuanto a diseño, estructura de viales y parcelas, dimensiones de manzanas, etc... En todo caso, esta valoración no incluye la dimensión total del proyecto.

Por otra parte, el coste por metro cuadrado de suelo industrial de parcela final en el polígono de Simat de la Valldigna, fue destacado por la muestra de empresas encuestadas como el factor más importante a la hora de valorar la posibilidad de ubicación o reubicación en el polígono de Simat de la Valldigna. De las consultas que se realizaron sobre los precios del suelo industrial en municipios del área de influencia (válidos en enero de 2009) se derivó que un posicionamiento competitivo del polígono de Simat de la Valldigna debería partir de un precio por m² de suelo industrial de parcela final no superior a 200€ Con esto, se consideró que un precio entre 200€y 300€ situaría al polígono de Simat de Valldigna en condiciones similares a algunos polígonos ubicados en municipios equiparables pero que cuentan con un factor de competitividad superior en lo que se refiere a accesibilidad, y que un precio superior a 300€no sería competitivo.

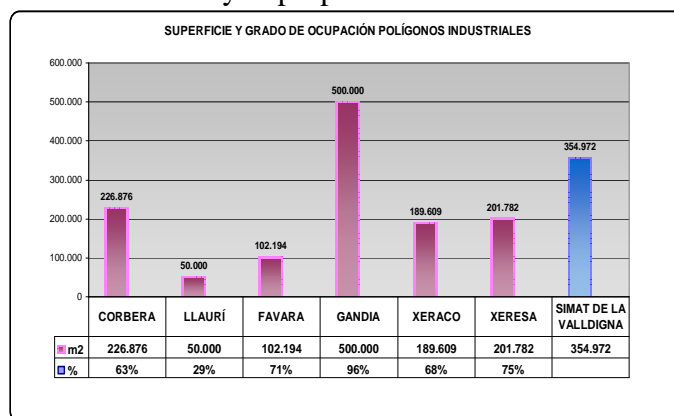
La ejecución del polígono industrial favorecería mejoras en la organización urbana del municipio y la reducción de riesgos y otros efectos de la actividad industrial desordenada. La disponibilidad de suelo industrial ordenado que proporcionaría el polígono, permitiría la reubicación de las empresas de Simat de la Valldigna que en la actualidad se encuentran ubicadas dentro o en los alrededores del casco urbano residencial. Ello otorgaría a las empresas locales diversos beneficios derivados de la nueva ubicación (menores restricciones horarias, mejores infraestructuras y equipamientos, mejores accesos, servicios específicos orientados a sus necesidades, generación de economías de escala, etc.). Al mismo tiempo, el casco urbano se beneficiaría de la salida de las actividades industriales que, con frecuencia, causan molestias a la población o interfieren en el desarrollo de otras actividades económicas. Esto es especialmente relevante en el caso de Simat, debido al importante valor de los recursos patrimoniales, culturales y paisajísticos del municipio que deben ser preservados, dado que poseen un enorme potencial para el desarrollo económico y territorial. En consecuencia, una vez que el polígono industrial sea una realidad y que las empresas actualmente ubicadas en espacios desordenados del municipio hayan tenido la posibilidad de reubicarse, las autoridades locales deberían aplicar con toda rigurosidad las normativas vigentes en materia de actividades peligrosas o molestas.

El diagnóstico Interno, también determinó una serie de debilidades, como la baja accesibilidad en relación con las principales vías de comunicación. La ubicación propuesta se encuentra, en distancia-tiempo, a 15 minutos de la AP-7 y a 20 minutos, aproximadamente de la A-7 en su tramo de interior (enlace con CV-50 en Alcira). Además, la estación ferroviaria de mercancías más próxima se encuentra en Gandia, en dirección contraria a los principales flujos de salida portuaria. Esta debilidad adquiere especial relevancia debido a que las condiciones actuales de accesibilidad no son susceptibles de mejorar en el corto plazo. La mejora del elemento “accesibilidad” depende de dos obras en las infraestructuras de carreteras de las que no se tiene certeza de desarrollo en el medio plazo: por un lado, la circunvalación de Tavernes de la Valldigna y, por otro lado, el proyecto de desdoblamiento de calzada entre la actual autovía CV-50 en Alzira y el enlace del tramo que todavía es carretera de la CV-50 con la N-332 en Tavernes de la Valldigna.

Otra debilidad que se observó fue la derivada del sobredimensionamiento de la propuesta de Plan Parcial, relativa al desarrollo del polígono industrial en Simat de la Valldigna. Los resultados del análisis llevado a cabo por el equipo de trabajo en relación

con la oferta de suelo industrial en el ámbito territorial de influencia del polígono, y con las dimensiones medias y grados de ocupación de las zonas industriales analizadas (véase figura nº4), llevaron a la conclusión de que la propuesta de polígono industrial de Simat de la Valldigna superaba en dimensiones a los sectores industriales desarrollados de municipios equiparables del área de influencia (Corbera, Xeresa, Xeraco, Favara, etc.). La disponibilidad de más m² de suelo industrial no puede considerarse, por si misma, una debilidad. Sin embargo, debe valorarse el riesgo de que una parte sustancial del área industrial resultante permanezca por tiempo indeterminado sin uso económico, con el consiguiente deterioro de la propia imagen del polígono y de sus instalaciones.

Figura 4 - Comparativa superficie y grado de ocupación (%) del suelo industrial en el área de influencia y la propuesta de Simat de la Valldigna



Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, la escasa tradición industrial también se detectó como una debilidad a considerar. La fuerte especialización en producción y comercialización de cítricos durante décadas explica la práctica ausencia de otro tipo de actividad industrial en el municipio, con la excepción de pequeños talleres. Por todo esto, el entorno local no disponía de mano de obra cualificada para la actividad industrial, de organizaciones o asociaciones empresariales o de servicios a las empresas. Todos estos elementos son fundamentales para la consolidación e “incrustación” de la actividad industrial en un territorio.

En el diagnóstico externo se detectaron diversas amenazas. La existencia de una importante oferta de suelo industrial en el área de influencia puede resultar un factor negativo, sobre todo teniendo en cuenta la desventaja del municipio en cuanto a accesibilidad. Los planes de generación de suelo industrial en algunos municipios del área de influencia (principalmente en el caso de Alzira) deben tenerse en cuenta en este sentido. Las condiciones de accesibilidad son mejores en la mayoría de estas

ubicaciones, mientras que el factor de competitividad puede venir por el precio del m² de suelo acabado o por la preparación de un programa de iniciativas que aporten beneficios a las empresas que se instalen en el polígono del municipio y que no tienen porque nutrirse de recursos públicos locales sino que pueden emanar de programas y subvenciones provenientes de otros niveles administrativos (Consellerias competentes del gobierno regional, Ministerio, IMPIVA, Cámara de Comercio, etc.).

Otra importante amenaza externa reside en la posibilidad de generación de suelo industrial en el municipio de Tavernes de la Valldigna, que propiciaría que buena parte de las empresas que podrían recalar en el polígono de Simat de la Valldigna permanecieran definitivamente en Tavernes. Las complicaciones y retrasos derivados del proceso de tramitación del Plan Parcial, propiciaría la desaparición de la principal ventaja comparativa del polígono de Simat de la Valldigna, a saber, la situación de agotamiento del suelo industrial disponible en el territorio y la ausencia de un proyecto de similares características en el territorio de La Valldigna.

Por otro lado, del propio análisis externo, también se derivan distintas oportunidades. Una de ellas, ya nombrada, tiene que ver con la saturación de la oferta de suelo industrial en La Valldigna. En las actuales condiciones de usos del suelo en la Valldigna, el suelo industrial ordenado disponible está prácticamente saturado y, prueba de ello, es el estado en el que se encuentran los polígonos de Tavernes y la ubicación de un número significativo de empresas en espacios inapropiados en los diversos municipios, principalmente en Tavernes de la Valldigna. Por consiguiente, El polígono industrial de Simat de la Valldigna constituiría, al menos durante un tiempo, el único espacio acondicionado para el desarrollo de actividad industrial con oferta de suelo industrial ordenado en La Valldigna. El factor “*tiempo*” es fundamental en este sentido dado que una actuación que abriese suelo industrial ordenado en cualquier otro municipio de La Valldigna reduciría sustancialmente los elementos de competitividad actuales.

Recomendaciones

La valoración técnica global de la instalación de una superficie de suelo industrial ordenado en Simat fue positiva. El equipo técnico aconsejó mantener la idea del proyecto, aunque con sustanciales modificaciones, por dos motivos. En primer lugar, porque la comarca de La Valldigna presenta una situación de saturación en lo que

se refiere a suelo industrial ordenado que pone en dificultades o, al menos, no permite desarrollar todo el potencial de un número significativo de empresas de la comarca. Y en segundo lugar, porque la actual orientación económica del municipio, prácticamente dependiente de la agricultura citrícola y sus sectores auxiliares (almacenaje, transporte y exportación) no ofrece ya garantías para el sostenimiento de la economía local y del empleo. A parte de estas dos consideraciones principales, el equipo de trabajo aportó toda una serie de recomendaciones que se exponen a continuación.

Se consideró que el proyecto de Polígono Industrial en los términos planteados, estaba claramente sobredimensionado. La mayoría de los sectores del área de influencia quedaban muy por debajo de la superficie propuesta y existía el riesgo probable de que una parte relevante del proyecto quedara sin uso industrial por largo tiempo, afectando a la imagen, funcionamiento y calidad de la infraestructura. En consecuencia, se plantearon las siguientes posibilidades: por un lado, la reducción de la dimensión del proyecto de polígono de los 353.972 m², a una superficie alrededor de los 200.000 m². Ello permitiría un mejor ajuste a la demanda previsible y disminuiría notablemente el riesgo de que una parte significativa del suelo industrial permaneciese sin desarrollo. Para llevar a cabo este redimensionamiento, sería necesaria una modificación completa del documento de Plan Parcial, sobre todo de las memorias Justificativas y Planos de Ordenación. Además, también se tendrían que modificar los documentos de Homologación y del Proyecto de Urbanización que le acompañan. El documento de Homologación hace referencia a la modificación de las directrices territoriales de ocupación del suelo establecidas en las actuales Normas Subsidiarias Vigentes, ya que no contemplan esta superficie de suelo como urbanizable, y por tanto se considera como una reclasificación. El proyecto de Urbanización, igualmente, tendría que ser modificado, ya que cambiarían todas las mediciones de superficies, estructuras de calles, dimensión de las instalaciones...etc., y en definitiva el Presupuesto de Ejecución Material, el Presupuesto de Ejecución por Contrata y por tanto el Presupuesto Global de Licitación. Todas estas modificaciones, implicarían un nuevo proceso de tramitación del Plan, provocando al mismo tiempo una necesidad de adaptación a la nueva Ley Urbanística Valenciana Vigente, y que en el proceso de tramitación inicial del mismo no existía, tramitándose a partir de la derogada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. En definitiva, se tendría que iniciar un nuevo proceso acorde con la legislación vigente, mediante el cual, el Plan Parcial se tramitaría como Área de Acción Prioritaria, según la modificación del artículo 262 de la Ley Urbanística Valenciana,

publicada en la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, determinando la actuación como de interés general, y posibilitando su tramitación sin la necesidad de revisión del documento de planificación municipal de referencia. Por otro lado, podrían mantenerse las dimensiones originales, pero mediante el establecimiento de 2 Unidades de Ejecución sucesivas, para evitar el riesgo de que una parte sustancial del área industrial resultante permanezca por tiempo indeterminado sin uso económico, con el siguiente deterioro de la propia imagen del polígono y de sus instalaciones. La actuación, consistiría en la realización de una Modificación Puntual del Plan Parcial del Polígono, en el que se establecería la división de la ejecución material del proyecto en 2 unidades de ejecución, vinculando el inicio de la segunda unidad, a la colmatación de la primera (si no en su totalidad, si en unos porcentajes elevados, por ejemplo, superior al 75% de ocupación). La Modificación Puntual, no cambiaría ningún elemento de la Ordenación estructural, modificando únicamente, la parte correspondiente a la ejecución de la Ordenación Pormenorizada. Tal y como se establece en el apartado 2. del artículo 123, del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial de la Comunidad Valenciana, y con la finalidad de facilitar la aplicación de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, se podrán delimitar áreas reparcelables discontinuas. Los suelos de los diversos ámbitos discontinuos serán aportados a la reparcelación, con arreglo al aprovechamiento que el plan les haya atribuido. Por último, se desaconsejó el desarrollo urbanístico del Plan, en sus dimensiones originales, en una sola unidad de ejecución.

Por otro lado, se recomendó que, para cualquiera que resultara la decisión al respecto del desarrollo del proyecto de polígono industrial, debería desarrollarse un Plan Director o Plan Estratégico que definiera la orientación, desarrollo y elementos de gestión del nuevo espacio industrial. Este Plan debería contemplar, al menos, los siguientes aspectos: segmentos de actividad a los que se dirigirá preferentemente, programa de incentivos, funciones y características de la oficina de gestión, estrategia de marketing, equipamientos que deben incluirse, servicios complementarios a las empresas, atractivos del territorio que pueden ponerse en valor de cara a las empresas del polígono, etc. El Plan Director o Plan Estratégico debería gestionarse desde alguna dependencia municipal que vele por su impulso y cumplimiento. La concejalía de urbanismo parece el marco más adecuado, aunque debería coordinarse con la concejalía de promoción económica y con la agencia de desarrollo local.

Del mismo modo, se consideró que debería evitarse la ubicación y desarrollo de actividades industriales que pudieran entrar en contradicción con el desarrollo de un producto turístico para el municipio que esté basado en el impulso y puesta en valor de los recursos patrimoniales que posee Simat de la Valldigna (Monestir de La Valldigna, mezquita de La Xara, etc.).

El estudio confirmó la existencia de una demanda de suelo industrial significativa y parcialmente cautiva, propiciada bien por las vinculaciones de algunos empresarios con el municipio, bien por la situación poco satisfactoria de la actual ubicación de un conjunto de empresas de los municipios de la comarca. La disponibilidad de suelo industrial ordenado que proporcionaría el polígono podría permitir la reubicación de algunas empresas del área de influencia (principalmente de otros municipios de la Valldigna) que, en la actualidad, se encuentran ubicadas dentro o en los alrededores de los cascos urbanos de esos municipios. Ello otorgaría a las empresas locales diversos beneficios derivados, que ya han sido comentados en los apartados anteriores. Al mismo tiempo, los cascos urbanos de la Valldigna se beneficiarían de la salida de las actividades industriales que, con frecuencia, causan molestias a la población o interfieren en el desarrollo de otras actividades económicas. Esto resulta especialmente relevante en el caso de Simat de la Valldigna, debido al importante valor de los recursos patrimoniales, culturales y paisajísticos del municipio que deben ser preservados dado que poseen un enorme potencial para el desarrollo económico y territorial.

Igualmente, se confirmó la existencia de un factor de oportunidad derivado de la situación de saturación del suelo industrial ordenado en la comarca de la Valldigna. El polígono industrial de Simat de la Valldigna constituirá, al menos durante un tiempo, el único espacio acondicionado para el desarrollo de actividad industrial que oferte suelo industrial ordenado en La Valldigna. El factor “tiempo” es fundamental en este sentido dado que una actuación que abriese suelo industrial ordenado en cualquier otro municipio de La Valldigna reduciría sustancialmente los elementos de competitividad actuales.

Por otro lado, algunas de las empresas encuestadas que se mostraban dispuestas a trasladarse al polígono industrial de Simat de la Valldigna, necesitaban instalaciones grandes o muy grandes. Esto debe ser tenido en cuenta a la hora de planear la estructura del parcelario industrial resultante y los accesos y zonas de carga.

En cambio, las perspectivas de atracción de empresas de otros ámbitos territoriales resultaban, en principio, escasas. En ausencia de un Plan Director o Estratégico del Polígono Industrial, los elementos de competitividad son válidos principalmente en el entorno de la Valldigna, pero no más allá.

En el medio y largo plazo, la demanda de suelo industrial ordenado en Simat de la Valldigna dependerá de; i) El precio del m² de suelo industrial acabado del polígono en relación con los competidores cercanos, ii) La elaboración de un Plan Director del Polígono Industrial que permitiría definir e implantar una estrategia de captación dirigida de empresas (lo cual implica una decisión previa sobre sectores de actividad atractivos y no aceptables), un programa de servicios e incentivos para las empresas instaladas, un conjunto de actuaciones sobre el mercado de trabajo local para favorecer la formación de mano de obra según las necesidades de las empresas, La evolución de la oferta de suelo industrial en municipios del entorno, principalmente de La Valldigna.

En definitiva, y a parte de todo lo considerado en este apartado, se creyó conveniente indicar, que la consolidación de actividad industrial en Simat de la Valldigna y su adecuada “*inserción*” en el mercado de trabajo local y en el territorio, requeriría la puesta en marcha de una serie de acciones complementarias por parte de las instituciones locales. Estas acciones girarían en torno a las siguientes cuestiones. Impulso de la promoción económica del municipio. Creación de una oficina de asesoramiento a emprendedores y de otra oficina de acompañamiento para la inserción profesional. Acciones de impulso de la cualificación de la mano de obra. Acciones de ajuste entre oferta y demanda de empleo. Y de gestión de servicios para las empresas ubicadas en el polígono y para sus trabajadores.

Discusión

Los procesos de reflexión y planificación de inversiones estratégicas en la escala local no constituyen, en nuestra realidad territorial, una norma sino más bien una excepción. Grandes proyectos con potencial para modificar la base económica local y que, al mismo tiempo, pueden tener importantes implicaciones a nivel ambiental y social, se imaginan y concretan a partir de decisiones intuitivas o de oportunidad, sin considerar las eventuales repercusiones a largo plazo (positivas y negativas) de su desarrollo. La escasa cultura de la planificación local, junto con la enorme fragmentación administrativa del territorio conforman un escenario sobre el que se van

produciendo cambios territoriales y paisajísticos cuyas implicaciones solo se hacen evidentes a posteriori. La planificación urbanística local es un instrumento necesario aunque no suficiente por los motivos mencionados. El actual marco de impulso de los instrumentos de ordenación territorial autonómica pueden contribuir a generar el marco de actuación necesario, pero esto está por ver.

Es urgente impulsar mecanismos de coordinación intra e interinstitucional, a diferentes escalas, trabajar en la racionalización de la estructura administrativa del territorio (reorganización de competencias, eliminación de instituciones o niveles de gobierno innecesarios, fusión administrativa de gobiernos locales en determinados ámbitos y bajo determinadas condiciones, auditorías permanentes de funcionamiento institucional, etc.), favorecer oportunidades e incentivos para la formación de los tomadores de decisiones, y educar a la ciudadanía en los valores del bien común, la sostenibilidad y el compromiso social. Solo mediante estos procesos, la mayoría de concreción a largo plazo, será posible superar algunas de las irracionalidades que nos acompañan y avanzar hacia una sociedad cuyo reflejo sea un territorio más ordenado, racional y sostenible.

DECISIONS IN THE LOCAL STRATEGIC PROJECTS, THE CASE OF SIMAT DE LA VALLDIGNA

ABSTRAC: During the last decade of prodigious of the Valencian urban, have been many development projects that have lacked a process of reflection on its feasibility and opportunity and, therefore have not been included in a strategy for long-term, sustainable development. Thus, many grand urban projects, soon become frustrated opportunities, with dubious territorial logic, that eventually become a burden rather than a resource for development. The uniqueness of the request received from the Simat de la Valldigna local council to study the feasibility of implementing an industrial estate in the town lies in the willingness of local decision makers to accept a technical opinion that will condition their ultimate decision about the strategic project.

KEYWORDS: Spatial planning. Local strategic projects. Local development sustainable. Urban development and territorial responsibility.

REFERENCIAS

ALIAGA SOLA, I. Nuevos desarrollos urbanísticos en el campo de murcia: implicaciones territoriales y planeamiento municipal. **Papeles de Geografía**, [S.l], n.47, p.5-24, 2008.

BURRIEL, E. La Unión Europea y el urbanismo Valenciano: ¿conflicto jurídico o político? **Boletín de la A.G.E.**, Madrid, n.49, p.5-23, 2009.

CEBOLLA I FRONTERA, A.; MIRALLES-GUASH, C. Una proposta metodològica de delimitació d'àmbits industrials bàsics: el vallès occidental com a exemple. **Documentos de Análisis Geográfico**, [S.l.], n.54, p.81-103, 2009.

DOUGLAS MUSCHETT, F. et. al. **Principios del desarrollo sostenibilidad**. Madrid: AENOR, 1999.

FOLCH, R. (Coord.). **El territorio como sistema; conceptos y herramientas de ordenación**. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2003. (Colección Territorio y Gobierno: Visiones; v.3).

GÓMEZ OREA, D. **Ordenación del territorio**. Madrid: Mundi-prensa y Editorial Agrícola Española, 2001.

INSTITUTO VALENCIANO DE ESTADÍSTICA [I.V.E]. **Banco de datos territorial**. Accesible em: <<http://www.ive.es/ive/bdt/menu.php>>. Acceso en: 10 jun. 2013.

NOGUERA TUR, J.; ESPARCIA PÉREZ, J. Nuevos factores de desarrollo territorial. Valencia: Instituto Interuniversitario de Desarrollo, 2008. (Colección Desarrollo Territorial, v.5).

NOGUERA TUR, J. Pensamiento y planificación estratégica: definición e implementación de estrategias de desarrollo. In: _____. **Gestión y promoción del desarrollo local**. Valencia: Instituto Interuniversitario de Desarrollo, 2009. (Colección Desarrollo Territorial, v.4). p.57-84.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Ed. Síntesis, Colección Espacios y Sociedades, 1998.

ROMERO GONZÁLEZ, J. **Geopolítica y gobierno del territorio en España**. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2009.

_____. **Ordenación del territorio y desarrollo territorial**. Valencia: Ed. Trea, 2004.

VALENZUELA RUBIO, M. Ciudad y sostenibilidad, el mayor reto urbano del siglo XXI. **Lurralde Investigaciones Espaciales**, Bilbao, n.32, p.404-436, 2009.