

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 47.**  
**Ciudades y desarrollo en  
iberoamérica.**

El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque  
tecnológico de Andalucía.  
Venancio Gutiérrez Colomina

# El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque tecnológico de Andalucía

\*Venancio Gutiérrez Colomina

## LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y AUTONÓMICAS: NUEVAS PERSPECTIVAS TRAS LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA UE

### **La dualidad de objetivos de la gestión administrativa: gestión de servicios públicos y de la iniciativa económica**

La Administración no puede limitarse exclusivamente a ser una empresa prestataria de servicios públicos, sino que tiene, además, que preocuparse por la mejora del nivel de vida de la población de su ámbito competencial e intervenir, por ende, en el desarrollo económico de su territorio. La actividad de la Administración Pública no puede ser exclusivamente de tipo arbitral ni quedar reducida a subsidiar la acción de los agentes privados. En línea con lo anterior, Sánchez Blanco (1992) señala que el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica supone “la coexistencia y complementariedad de la iniciativa pública con una iniciativa privada orientada por opciones macroeconómicas adoptadas por procedimientos públicos de decisión”.

La Administración territorial, y especialmente la regional y la local, debe asumir una función estimuladora del desarrollo de sus territorios y para ello debe impulsar y abanderar la promoción de las nuevas tecnologías. No sólo porque el artículo 128 de la Constitución española las habilite legalmente para ello, sino porque las administraciones más cercanas al ciudadano deben convertirse en el agente de desarrollo más importante del territorio, flexibilizando, si para ello es preciso, su estructura organizativa.

La descentralización territorial, base del modelo autonómico del Estado español tras la Constitución de 1978, ha supuesto tanto el realce del desarrollo regional como cierta pérdida de protagonismo político del Estado a favor de las comunidades autónomas y, aunque en menor medida, también de los municipios. Estos últimos han asumido el papel de cauce de representación y expresión política de las iniciativas de desarrollo local, superando al de meros intermediarios en su gestión.

### **El principio de subsidiariedad como legitimador del papel de actor de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales**

La integración de España en la Comunidad Europea ha supuesto que la actuación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales no puede entenderse reducida al ámbito interno del Estado, sino que se desarrolla igualmente en un ámbito superior, el comunitario.

El problema del papel de las entidades subestatales no se planteó en el nacimiento de la Comunidad Europea, ya que de los seis estados fundadores, el único que no tenía una estructura centralista era la República Federal de Alemania. Por ello, el único Estado en el que se consideró la articulación de las relaciones estatales con las entidades regionales en el momento de su adhesión fue Alemania. Y así, en la ley alemana de 27 de julio de 1957 por la que se aprobó el Tratado de Roma, se estableció en su artículo 2 que el Gobierno Federal tendría que informar periódicamente al *Bundestag* (Parlamento) y al *Bundesrat* (Consejo Federal) sobre la evolución en el Consejo de la CEE y del Euroatom.

Aunque este mecanismo no satisfizo la pretensión de los *länder* de que las decisiones fuesen realmente compartidas, ha conseguido sin embargo, en opinión de Rudolf Hrbek (1998) “la posibilidad de intervenir en las decisiones, ya que en la práctica la mera información al *Bundesrat* se ha convertido en un intercambio de opiniones regular y bastante frecuente entre el Gobierno Federal y el *Bundesrat*, compuesto por los representantes de los gobiernos de los *länder*”.

Fuera de este caso, no se suscitó el tema regional en el resto de los países fundadores. Ahora bien, las circunstancias que determinaron el carácter estatalizador de la Comunidad Europea en su nacimiento, no pueden interpretarse de la misma manera en la actualidad. Entre otras cosas, porque si la posición de la exclusividad de la representación en las instituciones comunitarias del Estado permaneciera inalterable a medida que la Unión Europea adquiera más competencias, se produciría un desequilibrio

político interno cada vez mayor, si no participan los gobiernos autonómicos en la gestión de las mismas. Y además, porque los ciudadanos quieren una mayor cuota de participación directa y de autonomía. Y a ello quiere dar respuesta la firma en Maastricht el 7 de febrero de 1992 de las modificaciones al Tratado de la Unión Europea y la inclusión del principio de subsidiariedad como elemento clave, no sólo para la regulación de las relaciones entre la Unión Europea y los estados miembros, sino también para su aplicación a las relaciones internas de los estados. Se puede hablar de un cambio de rol de las instituciones subestatales en la Unión Europea, es decir, de las comunidades autónomas y de los entes locales. En efecto, el principio de subsidiariedad viene regulado en el nuevo artículo 3B del Tratado de la CE, que fue modificado por el artículo G del Tratado de la Unión Europea, que dice:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

La anterior definición se caracteriza por tres elementos: el de la suficiencia, en el sentido que la Comunidad sólo intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros; el de la eficacia, en el sentido que los objetivos se obtienen mejor por la mayor dimensión de la acción comunitaria; y el de proporcionalidad, a consecuencia del cual la acción comunitaria debe limitarse a lo estrictamente necesario.

En el Tratado de la Unión, además de este artículo, hay otras referencias al principio de subsidiariedad, destacando en este sentido el Preámbulo, donde se habla de la necesidad de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos de acuerdo con el principio de subsidiariedad, señalándose en concreto la resolución de los países firmantes de “continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.

Y este último sentido es el que hay que darle principalmente al principio de subsidiariedad, como revitalizador del concepto de descentralización y, por tanto, como legitimador de la participación de las regiones en el concierto europeo y, aunque en menor medida, de los entes locales. El principio de subsidiariedad tiene, por consiguiente, una doble vertiente: es aplicable al reparto de las competencias entre los estados y la Unión Europea, y al ámbito interno entre el Estado central y los entes subestatales.

En definitiva, el principio de subsidiariedad va a servir, por una parte, para evitar un excesivo intervencionismo de las instituciones comunitarias, ya que como señala Ortiz Díaz (1994) “La subsidiariedad actúa como freno, como límite a una posible y temida intervención de carácter centralista”. Y, de otra parte, como justificación de la intervención de los entes subestatales en el ámbito de la actuación comunitaria. Esto último ha dado lugar a una progresiva institucionalización de las entidades subestatales o regionales en la Unión Europea que ha culminado, en el ámbito comunitario, con la puesta en marcha del Comité de Regiones, compuesto por representantes regionales y municipales, y en el ámbito interno, con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de Mayo de 1994 referida al País Vasco, en la que se reconoce el derecho de las comunidades autónomas a relacionarse directamente con la Unión Europea.

## LAS IDEAS-FUERZA INSPIRADORAS DE LA ACTIVIDAD DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El estímulo de la actividad de la Administración sobre la economía y los instrumentos para una prestación adecuada de los servicios públicos está en función de la puesta en juego de una serie de ideas-fuerza, entre las que destacamos las siguientes: la incorporación a la Administración de la cultura empresarial, la descentralización funcional, la creación de entes territoriales con ámbito de actuación idóneo, y la planificación estratégica y territorial.

### **La estructuración de la Administración desde una óptica empresarial: la demanda de eficacia**

Hay una idea clave y matriz para hacer eficaz a la Administración, como es la incorporación de la cultura empresarial al *modus operandi* de ésta. La Administración es materialmente una empresa y el enfoque de eficiencia que constituye la filosofía central de cualquier organización empresarial es algo deseable para su incorporación al funcionamiento de la Administración actual. La conservación del Estado del Bienestar, tan cuestionado en la actualidad, reclama aún más la necesidad imperiosa de abordar también la Administración desde una perspectiva empresarial que saque el máximo partido de sus efectivos para satisfacer la mayor cantidad de necesidades públicas reales con el menor

coste posible. Pero además, a estas razones de oportunidad hay que unir otras de legalidad. En efecto, en el artículo 103.1 de la Comunidad Europea se recoge el principio de eficacia como principio de actuación de la Administración que, de resultas de ello, debe exigirse en el ejercicio de la autoorganización administrativa. El principio de eficacia no es algo meramente pragmático, sino que tiene contenido jurídico y plena exigibilidad. Es un concepto jurídico indeterminado, que deberá concretarse en los supuestos específicos de que se trate. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en diversas sentencias. Por ejemplo, en la sentencia del 12 de diciembre de 1984 (R.J. 1984/1081) se establece que los intereses corporativos y económicos de una profesión no pueden perpetuar una forma de prestar un servicio público que la experiencia administrativa revela inadecuada para satisfacer las necesidades públicas, sino que debe “ordenarse de la manera que resulte más eficaz para los usuarios y para el funcionamiento del propio servicio”. Otro ejemplo: la Sentencia del 27 de febrero de 1987 (RTC 1987/27) extiende la exigencia de eficacia a la articulación de las competencias interadministrativas, al señalar que “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la Constitución española), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan”.

Por otra parte, no puede pretenderse un mimetismo integral entre técnicas gestoras empresariales privadas y técnicas gestoras públicas. La Administración no debe dirigirse a obtener beneficios económicos; hay que buscar otros indicadores que sirvan para medir la rentabilidad social de la actividad administrativa, pero siempre teniendo como referencia las posibilidades económicas y siendo conscientes de que los recursos son limitados. No hay por qué admitir como inevitable el que un determinado servicio deba funcionar peor y con unos resultados distintos si la gestión es pública o privada.

Una cosa es que a causa de su justificación social la Administración deba gestionar un servicio deficitario y otra que el servicio se gestione antieconómicamente. El control del coste y su reducción tiene que ser llevado a la práctica por la Administración y no puede admitirse que ésta funcione desmotivada y desinteresada del coste de los servicios. Es preciso incorporar al funcionamiento de la Administración la gestión de calidad, en la trilogía de procesos señalados por Juran, J.M.(1990): planificación de la calidad, control de la calidad y mejora de la calidad. Asimismo la política de dirección ha de regirse por objetivos; hay que conseguir vincular cada unidad administrativa con

el cumplimiento de unas tareas concretas. Como señala el profesor Barea (1992) “el principio básico de la reforma sería la separación absoluta entre los órganos encargados de las líneas generales de la política y las unidades encargadas de producir los servicios colectivos”. De tal manera que cada centro de responsabilidad funcionara como una empresa a la que se le asignan objetivos específicos.

De cualquier manera, no es tarea fácil incorporar a la actuación administrativa lo que en la economía privada viene dado por la estrategia o por el resultado del acierto del empresario o de su personal; los conocimientos teóricos no pueden sustituir el comportamiento de un buen elemento humano. Por ello, una política empresarial adecuada, tanto para las empresas públicas como para las privadas, debe tener como elemento esencial el tratamiento del personal, complementado por su participación en las decisiones y la informatización de los medios instrumentales. Esta tecnificación debe propiciarla la administración local no sólo en el ámbito de su organización, sino que debe estimularla igualmente en el sector privado local.

Y esto tiene gran importancia en España, donde hasta hace poco tiempo la privatización no había significado el traspaso de las actividades del sector público al sector privado, sino que había consistido esencialmente en que actividades antes sometidas al derecho público pasaban a regirse masivamente por un supuesto “derecho privado”.

### **La descentralización funcional local. Modelos descentralizados y empresa pública**

La administración pública española anterior a la Constitución de 1978 tenía un carácter centralista y estatista, siendo los ayuntamientos en la práctica unos meros delegados del poder central, sobre los cuales se ejercía una intensa relación de tutela. Así, los Ayuntamientos gestionaban sus competencias, fuertemente mediatizadas, a través de una organización administrativa igualmente centralizada. Y ello comportaba, por ejemplo, que en una competencia tan clave e importante como el urbanismo, los ayuntamientos se limitasen a ejercitar casi exclusivamente funciones de policía.

La descentralización territorial municipal que originó el reconocimiento constitucional de la autonomía y el proceso aún inacabado de un importante incremento de las competencias locales, requirió especialmente en las competencias urbanísticas acudir a fórmulas descentralizadas, a fin de evitar la paralización de la gestión municipal. En efecto, las competencias en materia urbanística han dejado paso a una mayor complejidad de la organización administrativa municipal, ya que esta nueva forma de gestionar el urbanismo supuso algo más que un aumento cuantitativo de competencias. Se pasó del ejercicio por parte de la administración local de una función de policía, fiscalizadora de la actividad privada, a una ordenación de la ciudad en su conjunto, implantando un modelo que abarcaba a toda la sociedad. Y ello requirió que las administraciones locales asumiesen personalmente el relanzamiento de la planificación urbanística democrática.

Ahora bien, esta nueva concepción de la gestión urbanística no podía llevarse a cabo a través de la forma tradicional de gestión directa simple (mediante un órgano no diferenciado de la estructura normal), ya que esto sólo era válido para el ejercicio de una actividad de control. En cambio, si los ayuntamientos van a actuar en colaboración con los particulares, aplicando figuras de gestión concertadas y tomando la iniciativa en la realización de actividades, los límites de un modelo puramente burocrático, como era el anterior, serán evidentes. La Administración moderna necesita un ordenamiento jurídico más flexible y una mayor participación de los administrados y para dar cabida a ello tendrá que adaptar su estructura. Por otra parte, la legislación urbanística ha ido propugnando cada vez en mayor medida una creciente intervención de la Administración en el mercado inmobiliario.

Las Gerencias de Urbanismo, organizaciones con o sin personalidad jurídica de derecho administrativo, se recogen por primera vez en la Ley del Suelo de 1956; no obstante, la primera Gerencia (la de Madrid) no se constituye hasta 1963. De todas maneras, la creación generalizada de las Gerencias no se produjo hasta la década de los ochenta. Muy pronto se extendió al resto de los servicios y competencias municipales, incluidas las de gestión de las iniciativas económicas del territorio (Iniciatives, Promálaga, etc.).

Acudir a fórmulas descentralizadas de derecho público o privado ha sido y es uno de los recursos más socorridos para conseguir un funcionamiento lo más parecido posible al de las empresas privadas, transponiendo las técnicas más eficaces de éstas al servicio de la gestión administrativa. Ahora bien, las fórmulas descentralizadas no pueden servir para que, en un claro fraude social, político e incluso jurídico, se eludan los principios de transparencia, concurrencia, publicidad y objetividad que deben presidir la selección objetiva del contratista o las del personal, ya que el soporte final de su actividad está financiado con fondos públicos.

### **Creación de entidades públicas consorciadas o asociadas de ámbito espacial idóneo para la gestión de servicios y fomento del desarrollo sostenible**

Hay dos factores que deben considerarse en este tema. El primero se refiere al equilibrio entre el ámbito político del municipio y el de su actividad gestora; y el segundo, a la utilización de fórmulas asociativas para una actividad coordinada autonómica.

#### *La disfuncionalidad política y gestora del municipio*

La representación de los intereses de los ciudadanos que llevan a cabo los municipios no puede ser sustituida. Esto ha determinado que la política de fusión de municipios haya producido bastante rechazo y originado, en los últimos años, numerosos movimientos para conseguir la segregación de municipios artificialmente anexionados en otro tiempo.



El municipio no es, con frecuencia, el ámbito territorial óptimo para la prestación de los servicios públicos. Como señala Ortiz Díaz (1971), la necesidad de que “diversos servicios públicos se planifiquen y gestionen en unas áreas territoriales, al menos de cierta extensión mínima” (...) “juntamente con la exigencia de que determinados servicios se presten a través de fórmulas de administración mixta o consorciadas entre distintas administraciones públicas motivan la revisión de las actuales áreas de gestión”. Las fórmulas y las recetas no pueden ser uniformes, ya que las características regionales y locales determinarán la utilización de distintos modelos de entidades supramunicipales como áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios, empresas mixtas, etc. o, a veces, inframunicipales como la entidad local menor.

### *La actividad asociativa como instrumento de una acción coordinada de la comunidad autónoma*

El segundo factor que debe tenerse en cuenta es el nuevo papel que la comunidad autónoma asume a partir de su irrupción en el panorama político español. La aprobación de la Constitución supuso, en la nueva estructura territorial del Estado, la inclusión de una nueva administración territorial, la autonómica, sin que se suprimiese alguna de las existentes. Esta situación deja latente el problema del tamaño adecuado que han de tener las distintas administraciones públicas que comparten competencias y finalidades. En efecto, como señala Esteve Pardo (1991) “las administraciones autonómicas no se han encontrado con un territorio virgen sin colonizar, sino que se han topado con un territorio saturado por la administración estatal”, en el que la pieza más importante de esa estructura es la provincia y que, por tanto, es el componente local que más resistencia opone a posibles reordenaciones.

Como este problema competencial no puede resolverse con actuaciones unilaterales y estancas, hay que buscar lógicamente instrumentos adecuados que consigan una mayor coordinación en la actuación de las distintas administraciones públicas, a fin de conseguir la eficacia en la gestión administrativa. Entre estos instrumentos enmarcados dentro de las relaciones intersubjetivas aparece hoy el consorcio, revitalizado como un instrumento interadministrativo de gestión.

Además de para la gestión de servicios ordinarios, el consorcio se utiliza también para la promoción económica, la innovación tecnológica, la coordinación del desarrollo regional y local, y para la gestión de las ayudas públicas provenientes de los fondos europeos.

El consorcio, investido de personalidad jurídica diferenciada de la corporación local que lo integre, puede servir también para eludir los problemas de tesorería de los ayuntamientos. Éstos, con la nueva consideración de caja única que tienen todos los ingresos municipales, pueden hacer ineficaz la actuación municipal en el desarrollo de su territorio, si los fondos destinados a este objetivo corren la misma penosa suerte que

el resto de los recursos municipales (Gutiérrez Colomina, 1995). El consorcio, pues, es uno de los instrumentos actuales más idóneos para articular la actuación de las distintas administraciones públicas concurrentes en un mismo espacio territorial.

En el año 1992 se constituyó el Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información de Málaga, integrado por el Ayuntamiento de Málaga y la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía. Los objetivos de este Consorcio consisten esencialmente en formar profesionales altamente cualificados para las empresas del sector y desarrollar las nuevas tecnologías para la formación en las áreas de comunicación y tecnologías de la información. La sede del Consorcio se encuentra en el Parque Tecnológico de Andalucía.

### **Estructura y ordenación territorial: la planificación estratégica en su perspectiva regional y local**

En efecto, la ordenación del espacio territorial tiene una influencia considerable en el desarrollo económico y social, pues va a servir para regular y delimitar las posibilidades físicas para que el desarrollo se produzca.

Para Racionero (1986) está demostrado que “existe relación entre desarrollo económico y el sistema urbano, ya que éste es un canal difusor de innovaciones y un medio para conseguir economías externas por aglomeración; lo que no está suficientemente estudiado aún es cuál es la forma espacial que más favorece el desarrollo”. Pero lo que sí está claro es que el desarrollo de cada país viene dado por sus relaciones con los demás países y con los centros mundiales de innovación tecnológica. Estos avances se difunden a través de los centros urbanos, siendo en definitiva el sistema de ciudades el que actúa como promotor del desarrollo nacional y regional.

La ordenación del territorio comprende, como señalan las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, además del urbano, dos grandes sistemas territoriales más, con lo que podemos diferenciar tres sistemas:

- Sistema urbano relacional: que agrupa las propuestas relativas al conjunto de los asentamientos de población, sus funciones y dotaciones urbanas, y las conexiones viarias y de comunicación internas y externas. Las ciudades constituyen el elemento esencial y el referente para dotar de coherencia a las distintas piezas territoriales.

- Sistema productivo: orientado a establecer el papel de la componente territorial en las oportunidades y problemas del desarrollo social.

- Sistema físico ambiental: que toma en consideración la distribución espacial de los recursos naturales y las circunstancias que condicionan su utilización.

Existe, como hemos señalado, una fuerte relación entre el crecimiento económico de un país y su desarrollo urbano. ¿Pero quién debe intervenir en la economía urbana? ¿La administración central, la regional o los gobiernos locales?

Desde mediados de los ochenta hasta nuestros días, estamos asistiendo a una revitalización de la participación en la economía por parte de las ciudades. Está cambiando el papel pasivo que hasta entonces había ido asumiendo la ciudad, que ocultaba su dimensión económica y su papel de organización emprendedora en sí misma.

El instrumento de ordenación del territorio municipal han sido los Planes Generales de Ordenación Urbana. En el proceso de elaboración y aprobación de estos planes intervienen las administraciones supramunicipales en mayor o menor medida, pero en lo referente al suelo urbano la competencia es municipal.

Los planes de urbanismo especifican las áreas industriales, indican la zonificación, las vías de comunicación, y contienen las ordenanzas edificatorias. Asimismo son decisivas sus normas en orden al precio del suelo. Sin embargo, tienen un preponderante contenido físico y formal que, aunque puede resolver o mitigar los conflictos en el uso del suelo, no aborda en profundidad los problemas económicos. Es más, en muchos casos estos planes no contienen ni siquiera un programa económico, y a veces, si lo contienen, es consecuencia de un imperativo legal y no de un planteamiento de fondo.

Se produce un divorcio y disfunción entre los planes físicos y los económicos. Los planes urbanísticos son insuficientes para abordar el desarrollo integral de la ciudad, aunque eso no significa que haya que prescindir de ellos en el futuro, sino que habrá que conectarlo a la planificación económica del conjunto de las administraciones públicas. Por ello, el enfoque estratégico se establece como una nueva forma de abordar la dinámica de las ciudades.

La planificación estratégica se basa en la consideración de las analogías y paralelismos existentes entre empresa y ciudad, entre los sistemas de ciudades y grupos de empresas. Si se considera a la ciudad como una organización emprendedora compleja, que se relaciona con las demás ciudades del sistema urbano de forma competitiva, es posible aplicar la planificación estratégica. Como señala Asin Sañudo (1992), en el proceso de la planificación estratégica se distinguen tres partes: la elección de objetivos, la selección de las estrategias, y la obtención de los recursos. Así, se puede concebir a la ciudad como una organización que evalúa de forma continua sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (Análisis DAFO), lo que le permitirá enfrentar sus desafíos y alcanzar sus objetivos. En efecto, existen claras analogías entre las ciudades y las organizaciones empresariales, las cuáles señalamos a continuación:

- Alta Dirección: Ayuntamiento; organizaciones económicas, sociales y financieras.
- La propiedad: el ciudadano y empresas localizadas en el territorio.
- Los productos: bienes y servicios que se comercializan y los atractivos naturales.
- Los clientes: los ciudadanos que residen en ellos; los agentes económicos que invierten y los agentes y turistas.
- La competencia: es la lucha con las demás ciudades de características parecidas.

Por otra parte, si contraponemos las características de la planificación estratégica con la planificación física tradicional de la Administración, tendríamos las siguientes características diferenciadoras:

- Pragmática (orientada a la acción, a los resultados).
- Participación de agentes públicos y privados en la definición de objetivos.
- Gran énfasis en el diagnóstico.
- Evaluación de la ciudad en un sistema competitivo.

La planificación estratégica facilitará las directrices y objetivos que ayudarán a engarzar la planificación urbana en la planificación territorial supramunicipal (Gutiérrez Colomina, 1999).

El Ayuntamiento de la ciudad de Málaga, en marzo de 1992, por moción conjunta de todos los grupos políticos, acordó la elaboración de un Plan Estratégico de Málaga (PEM). En dicho acuerdo se establecía la estructura organizativa del Plan, integrada por una Asamblea General y una Comisión Ejecutiva, de las que formaban parte las principales entidades de la ciudad, a fin de que fuera ésta en su conjunto, a través de los agentes económicos y sociales, la verdadera protagonista del Plan.

Desde el primer momento, existió en el ánimo de todos sus miembros el deseo de dar al PEM una personalidad jurídica propia y elevar, de esta forma, el consenso obtenido a la categoría de institución. Se iniciaron así los trabajos de elaboración de los Estatutos de la futura Fundación “Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga”(CIEDES) y, en julio de 1994, se constituyó dicha Fundación.

Con ella se consagra jurídicamente uno de los principales logros obtenidos por el Plan Estratégico de Málaga, el consenso entre el sector público y el privado y el acuerdo conjunto de las principales fuerzas sociales para definir el futuro de la ciudad.

El artículo 4 de los estatutos mencionados recoge que la Fundación CIEDES, entre otros, perseguirá los objetivos y fines siguientes:

- La investigación, estudio y análisis de la realidad de Málaga.
- Promover toda acción favorable para el desarrollo social y económico de Málaga.
- La realización de labores de asesoramiento, estudio, diagnóstico y demás actividades de apoyo a otras entidades públicas o privadas.
- La publicación y divulgación de estudios y trabajos referidos a los temas anteriores.

En la actualidad, la Fundación CIEDES está impulsando el desarrollo de las distintas fases del Plan Estratégico de Málaga.

## PROMOCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

### **El Parque Tecnológico: una nueva concepción del desarrollo industrial**

En la actualidad, una de las tendencias más claras en la mayoría de los países consiste en el fomento por parte de la Administración del desarrollo de empresas de alta tecnología. En este sentido, los Parques Tecnológicos han supuesto una nueva manera de entender el proceso de implantación industrial. En efecto, hasta la puesta en marcha de éstos, el proceso industrial había estado basado en el modelo de “polígono industrial”. Sin embargo, el modelo clásico industrial no resulta apto para las industrias de vanguardia y alta tecnología actuales.

La implantación y localización de las nuevas tecnologías requieren dotar de una mayor calidad ambiental al espacio destinado a la función industrial, que no debe ser incompatible en absoluto con las exigencias de la empresa moderna. Debido a ello, en Estados Unidos e Inglaterra, y posteriormente en el resto del mundo, se ha venido gestando un nuevo modelo de asentamiento industrial denominado “Parque Tecnológico”.

El sistema de parques tecnológicos ha enfatizado el vínculo entre la ciencia y la técnica, entre la investigación pura, que se desarrolla fundamentalmente en los recintos universitarios, y su aplicación a la tecnología avanzada que tiene lugar en las empresas privadas dedicadas a ello. Cumplir el papel de apoyo continuo al nacimiento de empresas, de las cuales, en su estado de madurez, se desgajan con frecuencia otras con nuevas ideas que necesitan, a su vez, una nueva instalación, da lugar a un fenómeno interminable de generación de empresas (llamado *spinoff*) que, tal como se ha dado en lugares como Cambridge, es uno de los objetivos prioritarios de un Parque Tecnológico.

En consecuencia, la Administración Pública tomó decididamente la iniciativa de crear suelo industrial tecnológico, actuación de la Administración que ha recaído en nuestro país especialmente en la Administración autonómica.

### **El Parque Tecnológico de Andalucía: un ejemplo de iniciativa municipal**

Como hemos señalado, el motor impulsor y gestor de los Parques Tecnológicos de Andalucía (PTA) lo ha constituido, desde el sector público, la administración autonómica, siendo una auténtica novedad la intervención de la administración municipal en el proceso de creación de Parques Tecnológicos, como ocurrió en el de Andalucía, localizado en Málaga. Éste está gestionado por el Ayuntamiento, EPSA (Empresa Pública del Suelo Andaluz) e IFA (Instituto de Fomento Andaluz).

En el año 1987, en el marco de las III Jornadas “Ciudad e Industria” organizadas por la Universidad de Málaga, señalábamos en relación con los elementos necesarios

para la puesta en marcha del Parque Tecnológico que la primera cuestión que había que plantearse era cuál debía ser el espacio idóneo para la ubicación del Parque. En principio, por lo que supone de dinamización y creación de riqueza, siempre ha sido deseable que se localice en el espacio rural el mayor número posible de industrias.

No obstante, había que tener en cuenta que la ciudad ejercía una doble atracción sobre las empresas: una “por abajo”, sobre las empresas menos autónomas, que tienen necesidad de una ligazón con el mercado urbano y el medio históricamente constituido; y otra atracción “por arriba”, sobre las empresas punta, por el carácter prestigioso de la ciudad tradicional y por la existencia en su seno de focos de innovación.

La industria flexible, la que está ligada con el Plan Tecnológico, aquella que prioriza la tecnología, la información y el trabajo compartido, es esencialmente urbana, necesita la integración en la trama urbana.

Una vez establecido que el Parque Tecnológico necesitaba la localización urbana, la segunda cuestión que abordamos acerca del futuro Parque Regional de Andalucía fue: ¿por qué su localización debía de ser en Málaga?

Había una serie de circunstancias objetivas y generales que así lo determinaban. La primera, que el urbanismo de Málaga estaba alcanzando los primeros objetivos de recuperación y recomposición de la ciudad. Se había efectuado una importante inversión pública en infraestructuras locales, en la puesta en marcha de los importantes convenios de saneamiento integral, y en la red arterial, que iban a posibilitar el comienzo de tres grandes obras en 1988 que iban a transformar la estructura de la ciudad. Se trataba de: la ordenación del río Guadalmedina, con el objetivo de acabar con su carácter de barrera de segregación social; las gestiones para el desmantelamiento de los depósitos de Campsa (situado en pleno casco urbano); así como la recuperación de una serie de equipamientos culturales. Todo ello hacía que esta ciudad estuviese en un momento clave de despegue, y que estuviese preparándose para ejercer su carácter de capitalidad metropolitana de la Costa del Sol, dando cabida y soluciones a todas las importantes ofertas que, como éstas, estaban suscitándose.

También había una serie de circunstancias específicas, concretas y coyunturales que acrecentaban las posibilidades para hacerse con la elección definitiva de Málaga como enclave del parque. Entre ellas destacaban: la revisión del Programa del PGOU; la creación de la Facultad de Informática y la Escuela de Telecomunicaciones; la posibilidad de la localización de centros universitarios de carácter tecnológico en el futuro Parque Tecnológico; la disponibilidad de fondos comunitarios; y la existencia de empresas malagueñas como Fujitsu, Isofoton, Citesa, Siemens, etc.

En definitiva, la localización en Málaga era la adecuada porque en ella se daban todos los factores comunes a los Parques Tecnológicos analizados por SOPREA, entre los que se incluyen: capitales públicos y privados, cooperación con la universidad y la empresa, y aprovechamiento de una zona con alta calidad de vida, carácter cosmopolita y relación internacional. En nuestra opinión, los factores que deben tenerse en cuenta para la creación y puesta en marcha del parque eran los siguientes:

- Institucionalización legal de un ente que relacionase obligatoriamente Ayuntamiento, Universidad, Junta de Andalucía y, en alguna medida, la iniciativa privada.
- Definición del modelo de Parque como una alternativa al polígono industrial de lujo.
- Suficiente reserva de terrenos para futuras ampliaciones.
- Localización de instituciones públicas de carácter tecnológico.
- Voluntad pública firme.

En este último aspecto, fue clave la actitud impulsora que asumió la administración municipal. En concreto, a través de la Gerencia de Urbanismo, cuya dirección nos correspondía, se hizo un trabajo previo de localización de emplazamientos. Se eligieron seis posibles localizaciones, de las cuales, a propuesta nuestra, el Pleno municipal eligió la actual. La consecuencia de cuanto decimos es que Málaga, gracias a la iniciativa municipal, fue elegida por la Junta para la implantación del primer Parque Tecnológico de Andalucía.

El principal factor imprescindible para su puesta en marcha, como la localización de un suelo apto con suficientes dimensiones, fue obtenido por gestión y financiación municipal en una zona periurbana de la ciudad, en un lugar de 160 Ha con condiciones paisajísticas apropiadas, y de buena conexión con el aeropuerto, la Universidad, y las rondas de la ciudad. La obtención del suelo se realizó a través del sistema de expropiación para reserva del suelo (art. 90 de la Ley del Suelo de 1976) y se reclasificó posteriormente.

A pesar de que el estudio de SOPREA propugnaba una empresa mixta, optamos por otro modelo de gestión que ha sido a la larga bastante eficaz. Éste se ha desarrollado a través de dos sociedades, respondiendo a dos etapas distintas, una inmobiliaria y otra de gestión, constituidas por la Junta de Andalucía, a través de sus instituciones: Empresa Pública de Suelo (EPSA) e Instituto de Fomento Andaluz (IFA), y por el Ayuntamiento de Málaga.

En la primera etapa, dichas instituciones actuaron como propietarias del suelo y co-promotoras de la urbanización en la Junta de Compensación creada, según lo dispuesto en la Ley del Suelo, para el desarrollo de los terrenos. La utilización de la vía urbanística para la primera etapa nos permitió simultanear las actuaciones de aprobación de todos los instrumentos urbanísticos, reduciendo los plazos de una manera importante y efectuándose la actuación en un tiempo récord.

Los pasos más importantes seguidos desde la concepción del Parque Tecnológico de Andalucía (PTA) hasta su puesta en marcha fueron los siguientes:

### *Cronología de la creación del Parque Tecnológico*

- 29.4.88. Aprobación por el Pleno de la delimitación poligonal para constituir reserva del suelo con destino al PTA.
- 22.6.88. Aprobación comisión Provincial de Urbanismo de la delimitación poligonal
- 25.6.88. Firma del acta de mutuo acuerdo de los terrenos del PTA.

- 11.8.88. Aprobación inicial. Modificación de elementos, reclasificación del suelo.
- 11.8.88. Convenio IFA y EPSA para la ejecución del PTA.
- 30.9.88. Aprobación provisional. Modificación de elementos, cambio de clasificación del suelo.
- 27.1.89. Aprobación inicial. Bases y estatutos. Junta de Compensación.
- 05.5.89. Aprobación definitiva por la Junta de Andalucía de la Modificación de Elementos del PGOU (reclasificación del suelo).
- 15.5.89. Aprobación inicial. Plan Parcial del PTA.
- 30.5.89. Aprobación definitiva. Bases y estatutos. Junta de compensación.
- 30.6.89. Constitución de la Junta de compensación.
- 27.10.89. Aprobación provisional. Plan Parcial del PTA.
- 30.3.90. Aprobación inicial. Proyecto de urbanización del PTA.
- 25.5.90. Aprobación definitiva. Plan Parcial del PTA.
- 25.5.90. Aprobación. Proyecto de urbanización del PTA.
- 30.5.90. Constitución de Parque Tecnológico S.A. (entidad mercantil de gestión).
- 05.4.91. Aprobación. Proyecto de compensación.
- 02.4.92. Creación de la entidad urbanística de conservación (sustituye a la Junta Compensación).

En una segunda etapa, se utilizó una sociedad anónima dedicada a atraer las iniciativas empresariales, integrada por las mismas instituciones que las mencionadas en la primera fase aunque con distinta proporción en el accionariado.

La situación actual del PTA es bastante buena y ofrece diversas posibilidades a las empresas que deseen instalarse y desarrollar su proyecto en él, entre las que cabe destacar:

- El edificio de incubadora de empresas (Bic Euronova) ofrece oficinas y pequeñas naves en alquiler por un tiempo limitado (hasta tres años), asesoramiento empresarial y ciertos servicios comunes a las empresas nuevas o que quieran desarrollar un proyecto.
- El Centro de Empresas ofrece módulos diáfanos y dotados de todos los servicios necesarios para comenzar la actividad a aquellas empresas que por su tamaño, actividad o planteamiento económico, deseen alquilar oficinas.
- El Centro Tecnológico de Empresas Auxiliares se destina a la ubicación de empresas auxiliares de las grandes compañías instaladas en el PTA.
- Adquisición de suelo o usufructo mediante la construcción de un edificio con posibilidad de opción de compra.

El acceso a las ayudas a la inversión financiera y de formación de los trabajadores es una de las principales ventajas que implícitamente representa la instalación de una empresa en el PTA. El Parque continúa en proceso de crecimiento; en este aspecto tiene prevista una ampliación de más de 80 hectáreas, de las cuales tiene en tramitación actualmente unas 11 hectáreas. Es, además, referente internacional de los Parques Tecnológicos, al haberse convertido en la sede de su asociación.



## La intervención municipal en la producción industrial

El hecho que se hubiera tramitado el planeamiento del 90% del suelo propuesto en el primer cuatrienio del PGOU de 1983 y, sin embargo, no hubiera oferta en el mercado de suelo industrial sino a precios desorbitados (como consecuencia de la especulación), obligó al Ayuntamiento de Málaga a intervenir en este mercado. De este modo, reservó suelo de una serie de fincas periurbanas relativamente cercanas al PTA con destino a la realización de suelo de producción industrial. Esta actuación posibilitó una buena reserva de suelo público en un espacio que forma parte de lo que se considera el “Triángulo Productivo de Málaga”.

Málaga, de forma singular a todas las grandes ciudades españolas, ha afrontado el crecimiento industrial a lo largo de sus diferentes etapas con una gran despreocupación por los efectos que estas expansiones originaban en su entorno.

La importancia del Parque Tecnológico, desde esta óptica, reside en haber marcado un nuevo “umbral” como referente para los procesos que deben sucederse en los próximos años. En efecto, el proceso de producción de espacio industrial no puede quedar reducido a la mera urbanización como única gestión; la ausencia de un mercado al que dirigir esta oferta y el olvido de los mecanismos de captación de nuevas actividades llevó al fracaso a numerosas áreas industriales en las últimas décadas.

Entre las premisas a las que debe responder la nueva gestión del suelo industrial desde la óptica municipal destacan:

a) El suelo industrial ha dejado de ser una acepción genérica de todas las actividades incompatibles con la residencia; la diversificación de usos hace obligatoria la adecuación de las tipologías a cada una de las finalidades que pretenden ofertarse.

b) Debe establecerse la garantía de una accesibilidad y el mantenimiento de unas características medioambientales.

c) En la ciudad de Málaga la escasa terciarización de las áreas centrales, a pesar de haber supuesto una clara desventaja en el proceso de consolidación de la ciudad, puede aportar en estos momentos una ventaja, por la posibilidad de localizar actividades terciarias y de servicios en aquellos sitios donde resulten más eficaces para el propio desarrollo del sistema, sin las limitaciones originadas por unas áreas preexistentes.

d) Los recursos públicos como mecanismos dinamizadores de una zona. Desde finales de los años ochenta asistimos a la proliferación de iniciativas de carácter institucional, que pretenden dinamizar la economía de una región, incorporándola a estas nuevas formas del proceso productivo. El estímulo de la economía desde la escala institucional presenta por tanto tres líneas de actuación genéricas:

– El fomento a la creación y desarrollo de empresas innovadoras y competitivas que sean capaces de conectar con nuevos mercados no necesariamente locales.

– La mejora en la calidad de los recursos humanos que supone la permanente formación.

– La difusión de las nuevas tecnologías en su ámbito de influencia local.

El enclave malagueño se muestra potencialmente atractivo en un área muy superior a lo que podría considerarse su “Hinterland Andaluz”, conformando un enclave en el que pueden darse actividades propias del arco mediterráneo, o incluso de interrelación de este espacio con el norte de África.

La puesta en marcha del mercado único y la necesidad de competir con empresas comunitarias o no europeas, conlleva la necesidad de una reestructuración del débil sector industrial local, dada la necesidad de optimizar los recursos disponibles, en un ámbito en el que el Parque Tecnológico actúa como evidente agente dinamizador.

La única posibilidad de consolidar un desarrollo urbano de calidad, como efecto subsidiario de la implantación del Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, consiste en extender un modelo territorial moderno que aproveche la polinucleación del territorio municipal y su dispersión para consolidar usos y actividades urbanas enlazados por una red viaria de alta capacidad y que preserven un paisaje y condiciones medioambientales satisfactorios para el perfil de empresas que pretenden atraerse.

Los incentivos regionales, inversiones sectoriales y, en general, las estrategias de desarrollo, deben aunar esfuerzos para ofrecer una imagen única suficientemente sólida. A todos los efectos, el “Triángulo Productivo” se convertía en un área de nueva centralidad con las siguientes funciones: zonas de inversión preferente donde se aglutinarían las intervenciones de la Administración y de los agentes interesados en la creación de un tejido económico, que rentabilice las ventajas derivadas de la posición estratégica de Málaga en el arco mediterráneo, y las internalice como inercias propias del desarrollo de la región.

Para consolidar este propósito, el “Triángulo Productivo” debe ser un elemento de conectividad de la economía urbana con el resto de la región, que sirva además para fortalecer la actividad inducida por la economía local por la cercanía del aeropuerto, la Universidad o el propio Parque Tecnológico. Como consecuencia, el Ayuntamiento está propiciando la creación de un Parque Empresarial ubicado en el epicentro de la zona de expansión industrial de Málaga, entre la Universidad, el aeropuerto y el PTA; a tan sólo cinco minutos del centro de la ciudad por autovía, y a cinco minutos del aeropuerto.

El Parque Empresarial dispone de una superficie total de 1.107.960 m<sup>2</sup>, con un alto nivel de calidad en urbanización e infraestructuras, así como en servicios y equipamientos sociales y deportivos. Más del 20% de su superficie (233.620 m<sup>2</sup>) se ha destinado a zonas verdes (medianas arboladas, jardines, cinturón verde perimetral, etc.).

Los equipamientos públicos ocupan una superficie total de 69.906 m<sup>2</sup>, destinados a zonas deportivas de amplios usos (34.954 m<sup>2</sup>), actuaciones de carácter social (17.476 m<sup>2</sup>) y usos comerciales (17.476 m<sup>2</sup>). La ordenación del Parque se completa con las parcelas destinadas a servicios y actividades complementarias (64.489 m<sup>2</sup>).

Su diseño integrado, la flexibilidad de usos y su parcelación (desde 2.500 m<sup>2</sup> hasta más de 70 m<sup>2</sup>, susceptibles tanto de segregación como de agrupación) hace compatible cualquier necesidad de instalación, sea cual sea el formato de la empresa interesada. Por otra parte, 402.761 m<sup>2</sup> serán destinados a la implantación de actividades industriales relacionadas con

las telecomunicaciones, informática, electrónica, biotecnología, automoción y manufacturas blandas. Cada parcela dispone, además, de una completa red de suministro.

Además de unos servicios de alta calidad, las parcelas también están dotadas de redes de telecomunicaciones, Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) y otros servicios tales como regulación del tráfico de vehículos y suministro de gas. La puesta en marcha de este Parque Industrial surge de la colaboración con la administración autonómica (EPSA) y con la Administración estatal (SEPES ha firmado en este mes de marzo un Convenio con el Ayuntamiento de Málaga para desarrollar unas 85 hectáreas).

En conclusión, la iniciativa del Ayuntamiento de Málaga de puesta en marcha de un Parque Tecnológico ha actuado de espoleta de un desarrollo local sostenible, ininterrumpido y permanente, que se ha ido encauzando a través del Plan Estratégico (que igualmente ha sido una iniciativa municipal), pero vertebrado con el conjunto de las instituciones sociales de la ciudad.

#### Referencias bibliográficas:

- Asin Sañudo, F. (1992) "La Planificación estratégica como técnica de gestión aplicada a las ciudades". *TAL* Nº 49. CEMCI. Granada
- Barea Tejeiro, J. (1992) "Un nuevo modelo de Gestión para la CC.LL." *TAL* 49 CEMCI. Granada.
- Esteve Pardo, J. (1991) *Organización Supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la R.F.A. Bases y perspectivas en España*. Madrid: Cívitas.
- Gutiérrez Colomina, V. (1995) "La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los Consorcios como instrumentos de coordinación interadministrativa". *TAL* 58. CEMCI. Granada.
- Gutiérrez Colomina, V. (1999) *Urbanismo y territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la ley 6/1998 de 13 de Abril sobre régimen del suelo y valoraciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Hrbek, R. (1988) "Los Länder alemanes en la política de la CE" en *Pluralismo Territorial en la República Federal de Alemania*. Madrid: INAP.
- Juran J. M. (1990) *Juran y la Planificación para la Calidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- Nieto Garrido, Eva (1997) *El Consorcio Administrativo*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L. Martín Mateo,
- R. (1992) "Los Consorcios locales: una institución en auge". *RAP* Nº 129. Madrid.
- Racionero, L. (1986) *Sistema de ciudades y Ordenación del Territorio*. Madrid: Alianza Universal.
- Ortiz Díaz, J. (1971) *Las Nuevas Bases del derecho de la Organización Administrativa*. Diputación Provincial de Málaga.
- Ortiz Díaz, J. (1994) "El principio de subsidiariedad y la Comunidad Europea". III Jornadas sobre la Comunidad europea. Universidad de Sevilla.
- Sánchez Blanco, A. (1992) *El sistema económico de la Constitución española*. Madrid: Editorial Cívitas.