

# Definición de un modelo de gestión público-privada de áreas industriales en España basado en el sistema de los business improvement districts



Manuel Monterrey-Meana

Dr. Ingeniero Industrial

UNIVERSIDAD DE OVIEDO. Dpto. Administración de Empresas. Escuela Politécnica de Ingeniería. Campus de Viesques – 33203 Gijón. Tfno: +34 985 186413. monterreymanuel@uniovi.es

Recibido: 29/05/2012 • Aceptado: 08/10/2012

DOI: <http://dx.doi.org/10.6036/5093>

## DEFINITION OF A PUBLIC-PRIVATE MANAGEMENT MODEL FOR INDUSTRIAL ESTATES IN SPAIN BASED IN THE BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS SYSTEM

### ABSTRACT

• The Business Areas, in general, and the Industrial Estates, in particular, are hosting a productive activity of major importance for the economy of a country. In the case of Spain, the management structures for these areas respond to inefficient models, regardless if is the Public or Private Sector who assumes that management. So far not found a perfect formula that guarantees the provision of basic and advanced services. Nor is there any national solid reference of Public Private Partnership in the business areas management. Although this already exists in the Real Estate Industry, its analysis is far from the purpose of this paper. Here is discussed the model of the British BID (Business Improvement Districts), of great success in revitalization of urban centers and small businesses, and that is beginning to be applied in the industrial estates of the United Kingdom. In particular, have been characterized and studied critically three BID pioneer experiences in English industrial estates. As a result of this study, it is determined that it is still too early for conclusions, but it seems clear that a methodology adapted to the Spanish regulations and based on the BID formula can make an important contribution to the improvement in the quality of the basic and advanced services that entrepreneurs of our industrial estates receive.

Thus, is proposed a new management structure called Agreed Management, that relies on the currently existing Spanish legislation and that fully reflects the spirit of the BID system.

• **Keywords:** industrial park, business area, public-private management, business associations, BID, Business Improvement District.

### RESUMEN

Las áreas empresariales, en general, y los polígonos industriales, en particular, acogen una actividad productiva de gran importancia para la economía de un país.

En el caso de España, las estructuras de gestión de estas zonas responden a modelos ineficientes, con independencia de que sea la administración o los propios empresarios los que asumen la citada gestión. Hasta ahora no se ha encontrado una fórmula ideal que garantice la prestación de los servicios básicos y avanzados. Tampoco existen referencias nacionales sólidas de gestión mixta de áreas empresariales, aunque sí en su promoción inmobiliaria, aspecto éste alejado del objeto del presente trabajo.

Se ha analizado aquí el modelo de los *Business Improvement Districts* británicos (BIDs), de gran éxito en la revitalización de los centros urbanos y el pequeño comercio, y que se está empezando a aplicar en las áreas empresariales del Reino Unido. En concreto, se han caracterizado y estudiado con espíritu crítico tres experiencias BID pioneras en polígonos industriales ingleses. Como resultado de ese estudio, se determina que aún es demasiado prematuro para obtener conclusiones, si bien parece claro que una metodología adaptada a la normativa española y basada en la fórmula BID puede contribuir de forma importante a una mejora en la calidad de los

servicios básicos y avanzados que reciben los empresarios de nuestros polígonos.

De esta forma, se propone una nueva estructura de gestión denominada Gestión Concertada, que se apoya en los fundamentos actualmente existentes en la normativa española y que recoge plenamente el espíritu del sistema BID.

**Palabras clave:** polígono industrial, área empresarial, gestión público-privada, asociacionismo empresarial, BID, Business Improvement District.

## 1. INTRODUCCIÓN

Se calcula que en 2011 existían unos 4.800 polígonos industriales en España. En ellos se desarrolla una parte importante de la actividad económica del país, y como espacios territoriales de gran diversidad funcional que son, tienen una serie de necesidades específicas que conviene considerar si se desea mantener o incrementar su aportación a la riqueza nacional. Ante la falta de iniciativa pública al efecto, algunas asociaciones privadas españolas han establecido como objetivo la búsqueda de fórmulas de gestión que sean eficientes en la resolución de los problemas que aquejan a las áreas empresariales. En ese camino se enmarcan varios de los trabajos publicados por la *Coordinadora Española de Polígonos Empresariales* (CEPE). [1] [2] [3] [4] [5] El enfoque se centró en primer lugar en el punto de vista normativo, formulándose propuestas de reforma legislativa en materia urbanística que pudieran ser asumidas por las Comunidades Autónomas o, en su caso, en una normativa específica sobre áreas empresariales. Hasta la fecha, sólo el Principado de Asturias ha emprendido una modificación normativa al respecto. En el resto de Comunidades la iniciativa no fructificó, bien porque no llegó a abordarse, o bien, como en el caso de Galicia, porque no llegó a promoverse de forma efectiva. En un segundo momento, se analizó la posibilidad de encontrar una fórmula gestora idónea, pero tal fórmula también precisaba de reformas normativas que tampoco fueron abordadas. Puede decirse que, si bien los estudios citados son considerados como material de referencia a escala nacional, en la práctica, los fines que pretendían no se han alcanzado.

En la Encuesta General sobre Áreas Empresariales en España, realizada por CEPE en 2001 sobre una muestra de 250 áreas empresariales de las 17 Comunidades Autónomas españolas, se detectaba que el 74,9% de las áreas empresariales carecía de cualquier tipo de organización de carácter colectivo que agrupase los intereses de los industriales. La fórmula empleada en el 20,1% de los casos era la Asociación de Empresarios y el restante 5% se organizaba según sistemas variados entre los que destaca la *Entidad Urbanística de Conservación*, con una frecuencia del 3%. Estos datos no se han visto alterados sustancialmente con el paso de los años y actualmente las empresas afectadas

por la falta de mantenimiento de los espacios comunes se sitúan en torno al 55% según datos de CEPE. [3] De forma cualitativa, las opiniones de los empresarios manifestadas en la encuesta ponen de relieve lo siguiente:

- Respecto a la gestión exclusivamente pública, la experiencia indica que no es adecuada, pues no alcanza niveles mínimos respecto a la conservación y prestación de servicios básicos.
- El planteamiento de la gestión a través de Entidades de Conservación, aunque cuenta con numerosos valedores en la Administración Pública, presenta muchos inconvenientes y no cuenta con una base suficiente de modelos exitosos maduros. Por otro lado, implica una doble carga (impositiva y de prestación).
- Las expectativas de los empresarios se centran en la gestión por parte de privados especialistas o en fórmulas de gestión mixta.

Habida cuenta del escaso éxito registrado por las fórmulas tradicionales de gestión de áreas empresariales en España (totalmente privadas o totalmente públicas), el presente trabajo tiene por objeto determinar un nuevo modelo basado en la colaboración público-privada y que se apoyará en los puntos fuertes de una metodología inédita en España como es la de los *Business Improvement Districts* británicos. Sólo algunos de los aspectos de este sistema serán trasladables a la realidad española, y siempre después de someterlos a modificaciones que permitan su adaptación y mejora. El presente trabajo supone la culminación de una investigación realizada a nivel internacional, fundamentada en la identificación de indicadores de resultado en la prestación de servicios a los empresarios ubicados en las áreas industriales analizadas. En el caso español, los datos utilizados provienen mayoritariamente de la citada *Encuesta General sobre Áreas Empresariales en España* realizada por CEPE, mientras que la información recabada en el Reino Unido fue obtenida mediante trabajo de campo a cargo del autor.

## 2. FÓRMULAS CLÁSICAS DE GESTIÓN DE ÁREAS EMPRESARIALES EN ESPAÑA

Las diferentes formas de gestión pueden esquematizarse de la forma que aparece recogida en la Tabla 1. Ninguna de las tres variantes expuestas que la Administración puede emplear se ha mostrado eficaz en la prestación de servicios básicos (agua, alcantarillado, etc.). En cualquier caso, ninguna de las fórmulas señaladas incorpora directamente a la gestión a los empresarios radicados en el área. Sin embargo, los entes locales se encuentran obligados a conservar y prestar servicios en áreas empresariales en las que por su escaso tamaño, falta de colaboración empresarial, etc. no sea posible encontrar colaboración directa de los empresarios, siendo aconsejable el empleo de una organización especializada como pueden ser las *Agencias de Desarrollo Local*. Por otra parte, la Tabla 2 recoge en forma de matriz DAFO el estado de opinión de los empresarios respecto a los servicios públicos que reciben,

GESTIÓN PÚBLICA	DIRECTA
	CONCESIÓN
	SOCIEDAD MERCANTIL 100% PÚBLICA
GESTIÓN PRIVADA	ASOCIACIÓN VOLUNTARIA
	COMUNIDAD DE PROPIETARIOS
	SOCIEDAD MERCANTIL
	AGRUPACIÓN DE INTERÉS ECONÓMICO
ENTIDADES	ENTIDADES DE CONSERVACIÓN OBLIGATORIAS
URBANÍSTICAS	ENTIDADES DE CONSERVACIÓN VOLUNTARIAS
COLABORADORAS	ENTIDADES DE GESTIÓN VOLUNTARIA
GESTIÓN MIXTA	CONSORCIO
	SOCIEDAD MIXTA

Tabla 1: Diferentes fórmulas de gestión de áreas empresariales en España

Fuente: Monterrey y Mora (2010)

según datos extraídos de la citada Encuesta General realizada por CEPE. [3]

En cuanto a la gestión privada de áreas empresariales, ha de afirmarse que hoy por hoy presenta las experiencias más exitosas del panorama nacional. Sin embargo esta situación no ha sido propiciada de forma natural sino mediante la sustitución de la Administración por Asociaciones de Empresarios que asumen cargas que legalmente no les corresponden, por lo que no pueden ser presentadas como modelo a seguir o como fórmula de futuro. Además, estas fórmulas presentan una serie de puntos débiles que han hecho que no se universalicen ni mucho menos en la gestión de las áreas empresariales españolas, tal y como recoge la matriz DAFO siguiente:

DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de especialización.</li> <li>• Desconocimiento de las necesidades reales de los empresarios.</li> <li>• Falta de confianza de los empresarios en la Administración.</li> <li>• Diferentes objetivos de la Administración y empresarios.</li> <li>• Burocratización de la gestión.</li> <li>• Inexistencia de recursos económicos independientes destinados a fines específicos.</li> <li>• Tendencia a desarrollar funciones ineficientes.</li> <li>• Renuncia al dinamismo del espíritu empresarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia de los empresarios a considerar a la Administración como un fondo de saco sin valoración de la relación coste/beneficio.</li> <li>• Generación de presiones de carácter político que afecten a las decisiones a adoptar.</li> <li>• Desentendimiento de los empresarios de la gestión y dinamización del área.</li> </ul>
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidades de incidir en el desarrollo de políticas públicas sin necesidad de eficiencia a corto plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a fuentes públicas de financiación.</li> <li>• Mayor coordinación con las políticas públicas.</li> </ul>

Tabla 2: Matriz DAFO de la gestión pública de áreas empresariales en España

Fuente: Monterrey y Mora (2010)

DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La gestión integral es ilegal y por tanto se encuentra constantemente sometida a presiones de los disidentes.</li> <li>• Si se ajusta a la legalidad no es posible la gestión de infraestructuras y servicios básicos.</li> <li>• Normalmente se producen conflictos con los Ayuntamientos.</li> <li>• Traslado de todos los costes de gestión a las empresas con pérdida de competitividad.</li> <li>• Imposibilidad de adjudicación directa de la gestión de servicios.</li> <li>• Improbable cesión de bienes municipales.</li> <li>• Naturaleza voluntaria.</li> <li>• Inestabilidad propia de las asociaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontento de los empresarios ante la desigualdad con áreas empresariales de gestión pública.</li> <li>• Descontento de los empresarios por la existencia de una doble imposición.</li> <li>• Consecuente incomunicación con los Ayuntamientos y pérdida de oportunidades.</li> <li>• Desmoralización de los empresarios asociados ante la insolidaridad de los no asociados.</li> </ul>
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la asociación por la necesidad de afrontar problemas graves.</li> <li>• Posibilidad de acceso a fuentes públicas de financiación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de reconducción de la situación con una implicación importante de los empresarios.</li> </ul>

Tabla 3: Matriz DAFO de la gestión privada de áreas empresariales en España

Fuente: Monterrey y Mora (2010)

Hasta aquí el punto de avance en el que se encuentra la materia, como se ve, aún no se ha llegado a una fórmula suficientemente satisfactoria, por lo que es preciso profundizar en metodologías que combinen los aspectos positivos de la gestión pública y la gestión privada. La fórmula ideal sería de tipo mixto, e incorporaría forzosamente los siguientes elementos:

- Voluntad concertada de Administración y empresarios con base a un proyecto concreto en el que se detallasen acciones y financiación de las mismas para un periodo determinado (cuatro o cinco años). [6] [7] [8]
- Obligatoriedad para todos los empresarios y propietarios de la contribución económica o aportación correspondiente, tanto para la conservación de la urbanización y servicios conceptuados tradicionalmente como básicos, como para aquellos otros que se consideran esenciales, tales como la implantación de sistemas de seguridad privada o recogida selectiva de residuos. [1] [10] [12]

En esta línea es donde incide el interés por la fórmula de los *Business Improvement Districts* (BID), que si bien surgen en el entorno de los centros urbanos de países como Canadá o Reino Unido, se considera factible su aplicación, con ciertas adaptaciones, a la realidad de las áreas empresariales españolas.

### 3. COLABORACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DE ÁREAS EMPRESARIALES

La colaboración público-privada en áreas empresariales se refiere casi exclusivamente a la financiación de las infraestructuras en fase inmobiliaria y no a la gestión de los servicios en fase operativa. Expresiones como *Public Private Partnership* (PPP) y *Private Finance Initiative* (PFI) se han integrado en el vocabulario habitual de los responsables públicos. Los papeles que juegan la parte pública y la parte privada en la gestión mixta de áreas empresariales son diferentes, y en ocasiones hasta contrapuestos, ya que surgen conflictos de intereses e incluso dejación de responsabilidades. Así:

- La parte pública debería prestar unos servicios acordes con las necesidades de los empresarios. Sin embargo, únicamente el 51,3% de los servicios de recogida de residuos urbanos y abastecimiento de agua son prestados por el sector público. [3]
- Para analizar el papel de la parte privada conviene distinguir si se trata de empresarios ubicados en el área empresarial o de compañías ajenas a la misma. En el primer caso existe un interés común en recibir los servicios en las condiciones adecuadas de coste, plazo y calidad. En el segundo, el interés de los empresarios viene determinado por la generación de flujos de caja derivados de la explotación de los servicios que se prestan en el área empresarial. A menudo surgen conflictos cuando se trata de seleccionar una empresa

ubicada en un polígono para que preste un servicio determinado al resto.

Lo habitual es que la parte pública se ocupe de la provisión de servicios básicos, y la parte privada se responsabilice de los servicios avanzados o de valor añadido, como la gestión energética, *district heating*, seguridad, jardinería, mantenimiento, etc. [2] [4] [9] [11]

#### 3.1. LA METODOLOGÍA DE LOS BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS

Un *Business Improvement District* (BID) puede ser definido como una organización dirigida privadamente y autorizada públicamente que presta servicios públicos adicionales dentro de una determinada área geográfica gracias a la generación de ingresos anuales provenientes de las contribuciones de los propietarios y/o comerciantes. El Ayuntamiento de Toronto aprobó en diciembre de 1969 el primer BID del mundo, el *Bloor West Village*, como respuesta a la iniciativa de los comerciantes locales para revitalizar el centro urbano. En las últimas cuatro décadas, más de 700 BIDs han sido creados en Canadá y Estados Unidos. En Europa, el modelo llegó a través de Inglaterra muchos años más tarde; el primer BID inventariado en un centro urbano es el de *Kingston* en 2004, mientras que el primero de un polígono industrial se puso en marcha al año siguiente en *Winsford*. En Inglaterra y Gales la legislación en materia de BIDs data de 2003, mientras que en Escocia fue aprobada en 2006. En noviembre de 2008 existían 80 BIDs en el Reino Unido, de los que 62 se sitúan en centros urbanos y el resto en áreas empresariales. El tamaño medio de los BIDs en Reino Unido oscila entre los 300 y los 400 propietarios, aglutinando el menor a 25 propietarios y el mayor a 2500. [1] [14] [16] [17] [18]

La mayoría de las legislaciones nacionales establecen un procedimiento en dos pasos para la creación de un BID:

- Primero, una votación entre los interesados que autorice la formación de un BID en el área.
- En segundo lugar, si una mayoría de los empresarios acepta crear el distrito y el correspondiente incremento impositivo, entonces el gobierno local aprueba una ordenanza en la que se constituye formalmente el BID.

La vida del BID se limita a un número escaso de años (habitualmente cinco), pero lo cierto es que rara vez se disuelven. Por el contrario, los BID se renuevan periódicamente mediante procesos de reautorización, previstos en la legislación. El modelo se basa en una subdivisión del territorio, en la cual todos los empresarios incluidos en ella están sujetos al pago obligatorio de tributos adicionales para su mantenimiento, desarrollo y promoción. El tributo recibe el nombre de *assessment* o *levy* y no es legalmente un impuesto, sino más bien una tasa o contribución especial que los propietarios pagan en contraprestación de los servicios que reciben. La cantidad exigida a cada miembro del BID es calculada teniendo en cuenta factores como el tamaño del establecimiento, su fachada, el valor tasado, el uso al que se destina, etc. Las

contribuciones especiales son recaudadas junto con otros impuestos locales por las autoridades municipales y después son transferidas al órgano de gobierno del BID, para que las destine al ejercicio de actividades o prestación de servicios en beneficio de la organización [2]. En cuanto al sistema de gestión de los BIDs en Reino Unido, es de destacar que la inmensa mayoría son organizaciones sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, rigiéndose su funcionamiento por sus estatutos (*BID Proposal* y *Company Articles of Association*). Además, suelen estar gestionados por algunos de los empresarios contribuyentes del tributo establecido, que actúan como representantes del BID.

### 3.2. IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN BID EN ÁREAS EMPRESARIALES DEL REINO UNIDO

Como se ha visto más arriba, son escasos los referentes de la aplicación de la metodología BID en áreas empresariales a nivel mundial, siendo el Reino Unido el único país que posee cierta experiencia, aunque muy limitada en el tiempo. Con objeto de conocer de cerca las fases iniciales de la metodología BID y analizar su posible traslación a la realidad española, el autor de este trabajo participó en una serie de visitas y posterior sesión de *benchmarking* junto con los responsables de tres BIDs británicos durante el verano de 2009. Todos ellos se encontraban en ese momento en una fase embrionaria pero sin retorno en el proceso de inicio de la actividad BID. [1] Concretamente, fueron las siguientes:

- *Segensworth Estates*
- *Lancing Business Park*
- *Southern Cross Industrial Estate*

A continuación se muestran las fichas técnicas de cada uno de ellos:

Con objeto de caracterizar la actividad de estos BIDs, se analizaron las *BID Proposal* y los principales proyectos incluidos en ellas. Evidentemente, varios de estos proyectos se encontraban en plena ejecución, mientras que otros no se habían iniciado o ya habían finalizado, lo que aportó una información valiosa en cuanto al grado de cumplimiento tanto en plazo, como en coste y calidad. Con objeto de unificar el estudio se decidió agrupar los proyectos en seis áreas de

mejora: Transporte, Seguridad, Medio Ambiente, Recursos Humanos, Mantenimiento y Varios. La Tabla 5 recoge los proyectos gestionados por los tres BIDs estructurados según esta división. Finalmente, se procedió a la identificación consensuada de los *Factores Clave de Éxito* (FCE) de un BID genérico en un área empresarial, y se alcanzó la conclusión de que eran cuatro:

- Interés en la creación del BID, medido a través del nivel de participación en el proceso de votación
- Apoyo al BID, representado por los resultados obtenidos en la votación
- Presupuesto del BID
- Servicios gestionados por el BID y factibilidad de su puesta en marcha.

A continuación se procedió a calificar de 1 a 5 (1 es el peor valor y 5 el mejor) cada uno de los FCE en los diferentes BIDs analizados. La Tabla 6 recoge las puntuaciones obtenidas por cada BID en cada uno de los FCE, señalando aquel BID que obtuvo una mayor puntuación global. También se destacó el FCE que, en opinión de los participantes, constituye el principal punto fuerte de la metodología BID aplicada a un área empresarial. En la citada tabla 6 puede observarse que el BID que obtiene una mayor puntuación total es *Segensworth Estates*, siendo el apoyo a la constitución del BID el factor en el que los BIDs analizados obtienen una mayor valoración.

Como reflexión final respecto al *benchmarking* realizado, se entiende que estas experiencias se encuentran aún en un estadio muy inicial del proceso de puesta en marcha del BID, lo que se aprecia sobre todo en el grado de avance de los proyectos. Este aspecto, a modo de indicador de resultado, constituye sin duda el principal punto de interés para la posible adaptación de la metodología a las áreas empresariales españolas. Por otra parte, los *Factores Clave de Éxito* detectados en el Reino Unido no suponen en absoluto una ventaja competitiva apreciable en relación al grado de desarrollo de las fórmulas asociativas que se están aplicando en España. El valor de esta información reside en la capacidad de los responsables de áreas empresariales españolas para aplicar aspectos puntuales de los BIDs que mejoren sus técnicas de gestión y que se apoyen en el marco jurídico actual, ya que cualquier cambio normativo

	Segensworth Estates BID	Lancing Business Park BID	Southern Cross Ind. Estate BID
Localización	Hampshire	Lancing	Chichester
Fecha creación	15/07/2005	08/04/2008	01/04/2007
Participación en votación	50%	50%	72%
Empresas que votaron afirmativamente	86%	65%	94%
% Valor imponible afirmativos / total	72%	83%	99%
Duración BID	5 años	5 años	5 años
Número propietarios	257	211	25
Levy primer año	£ 175.000	£ 117.000	£ 43.363

Tabla 4: Fichas técnicas de los BIDs estudiados en áreas empresariales británicas

Fuente: elaboración propia

AREAS DE MEJORA	PROYECTOS		
	SEGENSWORTH EST A TESBID	LANCING BUSINESS PARK BID	SOUTHERN CROSS IND EST A TEBID
Transporte	Enlace estación Swanswick-urbanizaciones	Mejora de los accesos	Mejora señalización interior
	Planes de Transporte	Mejora señalización interior	Creación directorios empresas
	Coche compartido	Incremento número plazas aparcamiento en viales	Reducción límites velocidad interiores
	Nuevo Parking		
Seguridad	Patrulla de vigilancia	Patrulla de vigilancia	Patrulla de vigilancia
	Alarmas en empresas	Circuito cerrado TV	Circuito cerrado TV
	Circuito cerrado TV		
	Cooperación con policía local		
Medio Ambiente	Formación en gestión residuos	Sistema de recogida selectiva	Servicio de jardinería
	Servicio de jardinería	Centro de reciclaje	Plantación de árboles
	Sistema de recogida selectiva		Asesoramiento en materia medioambiental
Recursos Humanos	Formación en Riesgos Laborales 100% empresas		Formación en Riesgos Laborales 100% empresas
	Formación profesional y bolsa de trabajo		
Mantenimiento	Conservación infraestructuras varias	Servicio de limpieza de viales	Servicio de limpieza de viales
Varios		Central de Compras	Renegociación colectiva de tasas
		Organización de eventos y marketing	Creación revista electrónica
			Puesta en servicio servidor correo electrónico

Tabla 5: Proyectos gestionados por los tres BIDs analizados

Fuente: elaboración propia

(coordinado entre el Estado y las Comunidades Autónomas) no sería planteable en el corto/medio plazo. Del análisis se deduce que el sistema BID facilita las posibilidades de financiación de servicios avanzados, pero, dado que al final los costes se trasladan a los empresarios, no parece aceptable exigirles un esfuerzo económico para atender este tipo de servicios si no está garantizada la correcta prestación de servicios básicos, además de incurrir en una doble imposición. [2] [5] [13] [15] En este punto se puede sostener que es posible articular en España un modelo en el que se incorporen los dos principales elementos de la fórmula BID identificados:

- Formalización de un consenso público-privado articulado en base a un PPP.

- Establecimiento de un sistema de aportaciones obligatorias de los propietarios/empresarios a través de la adecuada aplicación de la normativa actual.

#### 4. MODELO DE APLICACIÓN DE LA FÓRMULA BID A LAS ÁREAS EMPRESARIALES ESPAÑOLAS

A partir de las experiencias analizadas en Reino Unido, se propone aquí la creación de un modelo de gestión público-privada de áreas empresariales inspirado en el sistema BID, pero que resulte viable en el marco normativo español. Al citado modelo se le denominará *Modelo de Gestión Concertada*. Como primer paso, se generará un PPP entre

BID	Interés BID	Apoyo BID	Presupuesto BID	Servicios BID	TOTAL
Segens worth Estates	4	5	5	5	19
Lancing Business Park	4	4	4	4	16
Southern Cross Ind. Est.	5	5	2	3	15
TOTAL	13	14	11	12	

Tabla 6: Calificaciones de cada uno de los FCE en los BIDs analizados

Fuente: elaboración propia

el ayuntamiento, los empresarios y los propietarios del área empresarial, que se sustanciará en un Acuerdo Marco para la Gestión Concertada, en el que:

- Ambas partes se comprometen a colaborar y a contribuir económicamente a la financiación de los proyectos que se generen, sobre la base de una gestión privada.
- La contribución económica del ayuntamiento tiene como referencia inicial el coste de los servicios básicos obligatorios. Por su parte los empresarios y los propietarios comprometerán una aportación que implique su real corresponsabilidad en la fórmula gestora.
- La gestión se articulará sobre el principio de que cada una de las partes realice las funciones más acordes con sus capacidades para conseguir la mayor eficiencia de los recursos empleados.

Al amparo del Acuerdo Marco para la *Gestión Concertada*, se procederá a la articulación de un Proyecto BID de Gestión Concertada, en el que se establezcan claramente las líneas de acción y sus características de plazo, coste y calidad. Es importante que el Proyecto sea redactado por un equipo técnico multidisciplinar y con la adecuada experiencia en la gestión y deberá abordar los aspectos siguientes:

- Detección de la problemática existente
- Estructura de funcionamiento
- Medios materiales
- Medios humanos
- Servicios básicos
- Conservación y mantenimiento de infraestructuras
- Servicios avanzados
- Necesidades de inversión
- Estructura financiera
- Criterios de distribución de aportaciones
- Diseño de la campaña para la aprobación del proyecto
- Periodificación de la actuación.

La práctica BID muestra una dinámica valiosa en el sentido de que el esfuerzo municipal sea máximo al principio y vaya mermando en momentos posteriores. Aunque puede y debe acudir a vías de subvención que sean accesibles, debe existir una aportación económica de las partes, como muestra del interés y compromiso realmente existente. En cuanto al consenso necesario en la parte privada, se debería exigir una mayoría reforzada de votos de propietarios y de empresarios, computados de forma separada (doble mayoría). Para los propietarios habrá que elegir un criterio referido a superficie o edificabilidad, mientras que para los empresarios deberá establecerse un criterio basado en criterios operativos (número de empleados, consumos, etc.). Sentados estos criterios, debería procederse a una correcta difusión y explicación del Proyecto, asegurando su comprensión por las partes interesadas.

Si el proceso se superase con éxito, el Proyecto con las modificaciones que se estimen pertinentes se sometería a la aprobación definitiva del ayuntamiento y, si fuese aprobado, la colaboración se instrumentaría a través del Convenio para la Gestión Concertada del Área Empresarial, que habría sido

aceptado por ambas partes. El Convenio se formalizaría mediante firma de los representantes del ayuntamiento, los propietarios y los empresarios. Con base a este Convenio, se procedería a la articulación de la gestión y a la adopción de las previsiones financieras en el ámbito presupuestario del ayuntamiento firmante. Ya que la parte privada de la financiación es difícil de conseguir por vía voluntaria, se determina como vía más adecuada para obtenerla la constitución de una *Entidad Urbanística de Conservación (EUC)*, de carácter obligatorio para todos los propietarios. Esta EUC se encargará de la conservación ordinaria de la urbanización y la prestación de los servicios básicos. El sistema no es cerrado, dado que, en función del Proyecto aprobado, cabrían diferentes niveles de asunción de costes y, por tanto, de corresponsabilidad público-privada. En cualquier caso, lo que sí es esencial es el mantenimiento del criterio de que parte de la responsabilidad inicial del ayuntamiento es asumida por los propietarios.

Por otro lado, es necesaria la existencia de una Asociación de Empresarios que pueda afrontar las actuaciones correspondientes a los servicios avanzados. Ciertamente, esta entidad no será obligatoria y podrá configurarse de diversas formas; en todo caso, sus estatutos habrán de responder a las exigencias plasmadas en el Proyecto y siempre deberán ser entidades sin ánimo de lucro en las que sus bienes quedarán afectados por las necesidades del polígono no cubiertas por la EUC. Por otro lado, el objeto social deberá referirse exclusivamente a las actuaciones a abordar en el área industrial y, en concreto, a las previsiones del Proyecto. Como ya se ha dicho, los ámbitos materiales de la Asociación no deberán ser coincidentes con los de la EUC y podrían afectar a:

- Seguridad privada
- Explotación de dotaciones (aparcamientos, centros empresariales)
- Gestión de servicios no básicos
- Formación...

La financiación de la Asociación debería venir de las aportaciones de los asociados y de una subvención del ayuntamiento ya establecida en el Proyecto, con independencia de otras subvenciones concurrentes. La aportación municipal debería tener una correspondencia directa con los costes asumidos por la EUC de los que se libera la parte pública. Por otra parte, la entidad local se reservaría un poder de control de las actuaciones y la gestión del Proyecto. Por lo que se refiere a la EUC, los poderes de control son muy importantes al tratarse de una entidad colaboradora sometida a tutela, por lo que sus actuaciones pueden ser recurridas ante el propio ente municipal. En lo que afecta a la Asociación, deberá someterse a un control que vendrá articulado en el Proyecto; la posición del ayuntamiento en este sentido vendrá determinada por su calidad de ente subvencionador. No obstante, resulta imprescindible limitar la discrecionalidad administrativa a través de fórmulas arbitrales que eviten procesos largos que resten eficacia al

sistema. Independientemente de lo anterior, es preciso que el Proyecto articule un eficaz sistema de coordinación, tanto entre EUC y Asociación, como entre éstas y el ayuntamiento. La coordinación entre las partes privadas puede girar en torno a la composición de los órganos rectores y la de éstas y el ayuntamiento descansarán en una Mesa del Área Industrial dotada de un régimen de funcionamiento propio.

El fruto de la articulación de un sistema como el propuesto tendría el siguiente resultado:

- Los servicios obligatorios funcionarían aceptablemente.
- Todos contribuirían a la financiación de los mismos.
- Habría unos servicios suplementarios que podrían redundar en ahorros de costes de gestión para los empresarios y en una radical mejora del área empresarial.

La Figura 1 muestra de forma resumida el proceso de creación del modelo propuesto:



Figura 1: Proceso de puesta en marcha del Modelo de Gestión Concertada de Áreas Industriales  
Fuente: elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha pretendido demostrar que, siendo conscientes de que no existe una fórmula ideal para la gestión de las áreas empresariales españolas, se pueden trasladar experiencias de colaboración público-privada identificadas en otros países como la de los *Business Improvement Districts* británicos, solventando en gran medida las carencias de que adolecen las fórmulas tradicionales de gestión totalmente pública o totalmente privada. Además, queda demostrado que no es preciso realizar cambios normativos, de mayor complejidad en el caso español debido a la transferencia de competencias del Estado a las diecisiete *Comunidades Autónomas*, y sí es posible utilizar fórmulas ya existentes en la mayoría de ellas como la *Entidad Urbanística de Conservación* o la *Asociación de Empresarios*. De esta forma, se propone aquí el procedimiento para la creación, operación, control y mejora de una estructura de Gestión Concertada, que dará respuesta a las necesidades de servicios de las empresas ubicadas en un mismo espacio físico, con independencia de que estos servicios sea básicos o avanzados.

Por último, los resultados del *benchmarking* realizado con tres BIDs ubicados en polígonos industriales del Reino Unido hacen pensar que nuestro país no se halla en absoluto desfasado respecto a las prácticas más innovadoras que se están realizando en otros países, en los que aún no se aprecia un recorrido suficiente como para sacar conclusiones

definitivas. Esta circunstancia supone una oportunidad para que España se sitúe en primera línea en el desarrollo de modelos compactos de gestión público-privada de infraestructuras productivas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- [1] Monterrey-Meana M, Mora-Bongera F. *El sistema BID aplicado a la gestión de áreas empresariales en España*. Oviedo: Coordinadora Española de Polígonos Empresariales, 2010. 109 p. Colección Temática Áreas Empresariales nº 3.
- [2] Negrete-Plano M. *Asociacionismo ¿Utopía o Realidad?* Oviedo: Coordinadora Española de Polígonos Empresariales, 2008. 108 p. Colección Temática Áreas Empresariales nº 2.
- [3] Mora-Bongera F. *Nuevas formas de gestión de las áreas empresariales*. Oviedo: Coordinadora Española de Polígonos Empresariales, 2006. 91 p. Colección Temática Áreas Empresariales nº 1.
- [4] Mora-Bongera F. *La Regulación Jurídica de las Áreas Industriales de España*. Oviedo: Coordinadora Española de Polígonos Empresariales, 2001. 245 p.
- [5] Monterrey-Meana M, Mora-Bongera F, Pis Fernández J, et al. *Techo Industrial Protegido. Promoción de micronaves para autónomos y micropymes*. Oviedo: Coordinadora Española de Polígonos Empresariales, 2011. 105 p.
- [6] Cadell C, Falk N. *Spreading the benefits of Town and Centre Renewal*. Londres: LGA Urban Comission, 2005. 41 p.
- [7] Rudlin D, Falk N. *Sustainable Urban Neighbourhood*. Oxford: The Architectural Press, 2009. 317 p. ISBN: 9780-7565-633-7
- [8] Simms A, Oram J, MacGillivray A, et al. *Ghost Town Britain*. Londres: New Economics Foundation, 2002. 60 p. ISBN: 1-899407-62-6
- [9] Zonneveld W, Meijers E, Waterhout B. "Polycentric Development Policies in European Countries". *Built Environment*. 2005, Nº 31(2), p.93-173. <http://dx.doi.org/10.2148/benv.31.2.97.66255>
- [10] Boddy M, Parkinson M. *City Matters: competitiveness, cohesion and urban governance*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol, 2004. 464 p. ISBN: 1-86134-444-9
- [11] Hale R, Capaldi A. *Who pays for local services? The balance of funding between government and councils*. Londres: The Local Government Association Publications, 2004. 12 p. ISBN: 1-84049-378-X
- [12] Sadek J. "Regeneration begins at home". *Estates Gazette*. 2010, Nº 1036, p.66-68.
- [13] Forsberg H. "Town centre management by co-operation. Evidence from Sweden". *Cities*. 1999, Vol. 16, Nº 5, p.315-322.
- [14] Meltzer R. "Understanding Business Improvement District formation: An analysis of neighborhoods and boundaries". *Journal of Urban Economics*. 2012, Nº 71, p.66-78.
- [15] Neumark D, Kolko J. "Do enterprise zones create jobs? Evidence from California's enterprise zone program". *Journal of Urban Economics*. 2010, Nº 68, p.1-19.
- [16] Hoyt L-M. "Do Business Improvement District Organizations Make a Difference? Crime In and Around Commercial Areas in Philadelphia". *Journal of Planning Education and Research*. 2005, Nº 25, p.185-194.
- [17] Egan J. *The Egan Review: Skills for Sustainable Communities*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister, 2004. 104 p. ISBN: 1-85946-142-5
- [18] "Local Authority Guide to Business Improvement Districts" [en línea]. *The Association of London Government*. <http://www.ukbids.org/files/files/LA-BIDs.pdf> [consulta: 9 febrero 2010]