

materializan con más fuerza, y dan como resultado, tal como se ha señalado, un cambio en las actividades que se sitúan en ellos. Así, la industria ocupa poco más de la mitad del suelo de los polígonos de actividad, y se puede prever que la demanda de espacio de este sector no aumentará apenas. Las nuevas demandas vendrán derivadas de los procesos de relocalización de actividades productivas desde los centros de las ciudades hacia la periferia y de la atracción de nuevas empresas. En este sentido, la rehabilitación de los espacios industriales más antiguos, adaptándolos a las nuevas demandas de naves (tipologías más pequeñas, modulares, con espacios para oficinas, introduciendo también el régimen de alquiler) y de tipología de polígono (servicios a las empresas y a los trabajadores, calidad en la urbanización y los equipamientos, buenos accesos), parece que será uno de los principales retos.

Estas opiniones se reafirman a partir de los datos de la muestra, en la que se observa que las actividades de transporte y almacenaje ocupan una cuarta parte del suelo, e incluso, en algunos de los polígonos de promoción más reciente, son predominantes. El Ámbito de Poniente, con un 40% del suelo ocupado por actividades logísticas, la región metropolitana de Barcelona, con un 25%, y el Camp de Tarragona –que pese a que no se ha podido cuantificar en la muestra se ha podido constatar a través de las entrevistas en profundidad– son los ámbitos territoriales donde hay una concentración más importante. En el primer caso, la fuerte presencia de actividades logísticas se asocia a las actividades agroindustriales localizadas, mientras que en los otros se debe, sobre todo, a la presencia de dos de los principales puertos del Mediterráneo. En los tres ámbitos se espera que la demanda de espacio de estas actividades continúe aumentando, en un caso por el crecimiento de las actividades agroindustriales y en los otros dos por las previsiones de crecimiento de los puertos. Se puede esperar que la logística continúe demandando espacio en los polígonos en toda Cataluña ya que, como destacan los entrevistados, con la fragmentación y la especialización de los procesos de producción hay cada vez más intercambios comerciales de bienes. En general, el sector logístico es percibido por los entrevistados como un tipo de actividad no deseada, sobre todo a medida que nos alejamos de los puertos de Tarragona y Barcelona. Así, pese a su consideración de actividad estratégica, se señalan posibles conflictos derivados de su alta demanda de suelo sin generar, a cambio muchos puestos de trabajo.

Por último, las actividades terciarias ocupan una cuarta parte del suelo de los polígonos de actividad de Cataluña. Debe tenerse en cuenta que la presencia de estos establecimientos es uno de los principales elementos que hacen

que aumente la competencia por la utilización del suelo, que, en algunos casos, dificulta la localización de las actividades productivas. Como sucede en el sector en general, en los polígonos también existe una gran diversidad de actividades terciarias. Para analizar esta competencia se ha realizado una clasificación de las actividades terciarias a partir de las funciones que realizan en los polígonos y de las alternativas en su localización. Así, hay que distinguir tres grupos de actividades: en el primer grupo están las que necesariamente se han de localizar en los polígonos, como los establecimientos de comercio mayorista que por, el tráfico de mercancías que atraen, presentan incompatibilidades con los usos residenciales. Estas actividades ocupan un 8% del suelo en los polígonos de Cataluña, y se prevé que la demanda continúe aumentando. Un segundo grupo lo forman los establecimientos que ofrecen un servicio a las empresas y a los trabajadores de los polígonos. Se trata de actividades de restauración, oficinas de entidades financieras, gasolineras, algunos hoteles y otras. Actualmente, en muchos polígonos existe una falta de estos servicios, sobre todo en los de dimensiones más reducidas. Así, se puede prever que la demanda de espacio de estos servicios vendrá condicionada por el tamaño de los polígonos que se desarrollen. En cualquier caso, se ha de considerar que mejoran la competitividad de las empresas situadas en los polígonos en que se localizan y la calidad de vida de las personas que trabajan en ellos. El tercer grupo lo forman las actividades que no dan un servicio directo ni a las empresas ni a las personas, y que además no presentan incompatibilidades con los usos residenciales. Estos establecimientos ocupan un 8% del suelo de los polígonos de Cataluña y, en general, su localización se ha de relacionar con la posibilidad de disponer de más espacio a un precio más reducido. Se ha de tener presente que trasladan a los polígonos una competencia por la utilización del suelo que puede dificultar la localización de otras ramas de actividad.

- 1 El presente artículo recoge las principales aportaciones del trabajo "Análisis de la oferta y la demanda de polígonos industriales y terciarios en Cataluña" realizado por el equipo del IERMB por encargo de la Secretaría para la Planificación Territorial del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Los autores quieren agradecer especialmente el trabajo de María Costa en la elaboración del *Censo*.
- 2 Ortofotomapas 1:25.000 del ICC, versión 4. Año de los vuelos. 2000-2003.
- 3 En este artículo se han utilizado como principales áreas de análisis los siete ámbitos funcionales del Plan Territorial General de Cataluña: Ámbito Metropolitano, Comarcas Gerundenses, Camp de Tarragona, Tierras del Ebro, Comarcas Centrales, Ámbito de Poniente y Alto Pirineo y Arán. Para abreviar, se denominarán también ámbitos territoriales. Para referirse al Ámbito Metropolitano también se utilizará el nombre de región metropolitana de Barcelona.

- 4 Fuente de los datos de suelo urbano y urbanizable: Dirección General de Urbanismo. www.gencat.net/ptop
- 5 No se incluyen los datos del Camp de Tarragona, ya que la muestra no ha sido suficientemente significativa.
- 6 Véase nota 6 del texto en catalán para la lista de las personas entrevistadas.
- 7 La entrevista ha partido de un guión inicial mínimo de ámbitos temáticos predefinidos, sin orden preestablecido, a través del cual se han abordado los objetivos de la investigación a partir del relato de las experiencias, opiniones y expectativas propias de la persona entrevistada. Estas entrevistas se han realizado entre los meses de febrero y abril de 2006, y se han traducido en un total de 14 horas de conversaciones que se han grabado. Las transcripciones de las entrevistas han permitido analizar los puntos más significativos en relación con la oferta y la demanda de los polígonos de actividad.

LA ACCESIBILIDAD A LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Àngel Cebollada

Introducción

La relocalización de la industria en las periferias urbanas en polígonos industriales se ha llevado a cabo sin tener en cuenta las necesidades de accesibilidad del personal trabajador: son áreas con déficit muy graves de oferta de sistemas de transportes colectivos y el coche es el instrumento que garantiza mejor la accesibilidad. Esta situación tiene importantes repercusiones tanto ambientales como sociales. Para recomponer esta situación, la ley de movilidad de Cataluña prevé la realización de planes de movilidad en polígonos industriales y la creación de la figura del gestor de la movilidad. Estos dos instrumentos apenas están empezando a realizarse e implantarse en el territorio.

1. Polígonos industriales inaccesibles

En los últimos tiempos, el territorio ha vivido un proceso de relocalización de las actividades económicas, marcado de una manera general por la concentración de servicios (especialmente los avanzados) en los centros urbanos y por la expulsión hacia las periferias de las actividades que requieren grandes extensiones de suelo, como por ejemplo la industria. Asimismo, este proceso se enmarca en la gradual especialización del territorio según las funciones creando zonas de especialización única separadas físicamente unas de otras. Este es el caso de los polígonos industriales, que en este momento ya forman parte de nuestro paisaje urbano cotidiano (López de Lucio, 1993).

La creación de estos polígonos coincide con la eclosión del uso del vehículo privado

y con el retroceso gradual de los diferentes tipos de medios de transporte colectivo. De esta manera se crean unas áreas diseñadas para albergar específicamente actividades industriales en espacios suburbanos más o menos alejados de las tramas urbanas tradicionales sin prever medidas de accesibilidad alternativas al uso del vehículo privado (Cebollada y Miralles, 2005).

El resultado de este proceso es la existencia de numerosas y fragmentadas áreas industriales con graves problemas de accesibilidad excepto si se llega en coche particular. El trabajo de la Comisión de Movilidad del Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB) ilustra esta afirmación (véase tabla 1): el 19% de los polígonos industriales del ámbito metropolitano y el 20% de la superficie industrial presentan graves déficits de accesibilidad con transporte público; o sea, que la parada del autobús interurbano o la estación del tren más próxima está a una distancia superior a 1.500 metros en línea recta del centro del polígono. Asimismo, el 23% de los polígonos y el 26% de la superficie industrial tienen una accesibilidad regular en transporte público (PIRMB, 2003). Sin embargo, estos datos todavía pueden ser optimistas si se considera que no se han analizado los servicios de transporte; es decir, un polígono puede estar a 500 metros de un apeadero de tren, pero la frecuencia de paso tal vez sea de cada dos horas o quizá un autobús cada hora sirva a un polígono industrial de 5.000 trabajadores. Tampoco se han inventariado las barreras físicas, naturales o urbanísticas que pueden separar la estación o la parada del polígono.

También el transporte de empresa tiene un papel marginal. Inicialmente, las primeras empresas que se instalaron en los polígonos, a finales de los años sesenta o principios de los setenta, ofrecían este servicio a su plantilla. En el transcurso de los años, este medio de transporte se ha ido abandonando: el aumento del índice de motorización de la población, la dispersión residencial, la rigidez de la oferta y la gradual externalización de los costes de transporte son los elementos que explican este retroceso. En estos momentos, y según datos de la *Mostra de polígons d'activitat de Catalunya, 2005-2006*, del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, sólo el 10,3% de los polígonos de la Región Metropolitana de Barcelona y el 7,4% de los de Cataluña tienen como mínimo una empresa que cuenta con este servicio.

Con estos datos de la oferta de transporte colectivo no resulta extraño el reparto modal de las personas que se desplazan a trabajar a los polígonos industriales. La tabla 2 muestra el reparto modal en diferentes polígonos de la región metropolitana de Barcelona, y en ella se observa un grupo de polígonos, todos ellos situados en municipios periféricos, en

los que el uso del coche supera el 90%. Este porcentaje baja excepcionalmente en polígonos en los que algunas grandes sociedades disponen de transporte de empresa (como en el caso de los polígonos de Montornès del Vallès) o bien en los situados cerca de núcleos metropolitanos centrales en los que la presencia del transporte colectivo es relativamente alta, como Granvia Sur, de l'Hospitalet de Llobregat.

2. Disfunciones económicas y sociales de la falta de accesibilidad

La falta de accesibilidad a los polígonos industriales con medios alternativos al vehículo privado comporta una serie de impactos ambientales y disfunciones socioeconómicas. En este artículo sólo se señalarán las segundas, agrupadas según a quién afecten: a los trabajadores de los polígonos, a las empresas de los polígonos, a los excluidos de los polígonos.

2.1. Los trabajadores de los polígonos

En este caso se trata de los colectivos que, a pesar de los déficits de accesibilidad enunciados, tienen la posibilidad de llegar a los polígonos industriales y, por tanto, a sus lugares de trabajo. Eso no evita, sin embargo, que estas personas tengan que asumir sobrecostes derivados de este hecho. Para la mayoría, que *llega con su vehículo privado*, estos costes se refieren al tiempo de desplazamiento, los costos monetarios y los accidentes *in itinere*.

El sobrecoste temporal está derivado directamente del uso masivo del vehículo privado y de la congestión que se da en la red viaria. Este hecho se traduce, principalmente, en un aumento del tiempo de viaje y, por tanto, de la jornada laboral, ya que el desplazamiento es por motivo laboral. Este mayor tiempo destinado a permanecer en trayecto también tiene efectos sobre la conciliación de la vida laboral y familiar.

Los costos monetarios provienen principalmente de la necesidad de adquisición y mantenimiento del vehículo privado como instrumento necesario para llegar al lugar de trabajo. Pero este coste se incrementa debido a la congestión por el mayor desgaste que sufre el vehículo y que el consumo de combustible es más elevado.

Los accidentes *in itinere* son claramente otro elemento problemático para las personas que se desplazan con vehículo privado al trabajo. Se trata de los accidentes que se sufren cuando se va a trabajar o cuando se vuelve del trabajo. En el conjunto de España, el 40% de los accidentes de tráfico se dan en desplazamientos al ir o al volver del trabajo (unos 40.000 al año). En Cataluña, el número absoluto de este tipo de accidentes fue de 17.371 en 2004. En 2003 se produjeron en Cataluña 90 accidentes mortales *in itinere*, la gran

mayoría debidos a siniestro de tráfico, cifra que supone que 6 de cada 10 muertos por accidente laboral fallecen en el desplazamiento *hacia* o *desde* el trabajo. Para completar estos datos, uno de cada nueve accidentes laborales que causan baja en España es de tráfico; por este hecho se perdieron 140 millones de jornadas de trabajo (CONC, 2004).

Respecto a las personas trabajadoras en los polígonos industriales que llegan con transporte público, se encuentran con el hecho de que el coste temporal es muy elevado. Los motivos de este aumento de tiempo son variados. En primer lugar, hay la necesidad de efectuar transbordos; en segundo, existe la congestión de la red viaria, que los usuarios de los autobuses también sufren; en tercer lugar, la distancia entre la parada del autobús (o la estación del tren) y el lugar de trabajo, y en cuarto, la adaptación de los horarios de servicio al polígono, lo cual supone que se haya de llegar mucho tiempo antes del inicio de la jornada laboral o esperar un largo rato a la salida.

2.2. Las empresas

La falta de accesibilidad con medios alternativos al vehículo privado también perjudica a las empresas que se localizan en los polígonos, ya que muchas veces tienen que operar con un mercado laboral reducido. Esta situación afecta a las categorías profesionales más bajas, a los estudiantes en prácticas y, en menor medida, a las categorías altas.

Para satisfacer las necesidades de contratación de los perfiles menos especializados sólo puede recurrirse al mercado laboral más próximo –habitualmente del mismo municipio– debido a la baja disponibilidad de vehículo privado de los miembros de estos colectivos. Esto comporta que las empresas tengan dificultades para satisfacer sus necesidades y no puedan movilizar los recursos humanos más adecuados a sus demandas que existen en el territorio.

Las dificultades para contar con estudiantes en prácticas es otra incidencia negativa que sufren las empresas. Los ciclos formativos de enseñanza secundaria incluyen la necesidad de realizar prácticas profesionales como parte del plan de estudios. La posibilidad de tener estudiantes en prácticas, en general, es bien valorada por las empresas porque es una ocasión para probar a trabajadores que tienen una formación básica pero que, al mismo tiempo, pueden terminar de formarse según las necesidades específicas del puesto que ocupan. Las dificultades de acceso a los polígonos industriales implican que muchas empresas renuncien a la posibilidad de tener estos estudiantes en prácticas.

Otro perfil que las empresas tienen problemas para contratar (o en ocasiones,

retener) es el de las categorías altas. Algunas firmas de polígonos suburbanos de la segunda corona metropolitana se encuentran con que en ciertos niveles los empleados valoran cada vez más la posibilidad de disponer de tiempo personal. La congestión existente y el tiempo consiguiente que se debe invertir en la carretera comporta que la proximidad y el ahorro de éste sean un elemento que tener en cuenta en el momento de optar a un trabajo. Frente a esto, la estrategia empleada por las empresas para retener al personal que les interesa especialmente es la de ofrecer salarios más elevados.

Otra consecuencia de la falta de accesibilidad, y en relación con lo mencionado antes, es la dificultad para estabilizar las plantillas de ciertas empresas. En el párrafo anterior se ha tratado el caso de las categorías superiores. Pero también en la escala más baja y media sucede lo mismo, especialmente en las empresas más alejadas de la oferta del transporte público de uso colectivo y en las que pertenecen a los sectores de actividad con salarios más bajos.

Asimismo, la congestión también repercute sobre las compañías, ya que en la práctica supone pérdida de horas de trabajo. Es interesante el cálculo efectuado sobre la disminución de capacidad productiva en la planta de Seat de Martorell, donde debido a los retrasos en la entrada de los trabajadores se dejan de fabricar hasta 2.000 vehículos anuales. Por este motivo, se plantea ofrecer un servicio ferroviario en la planta de producción y así evitar la congestión de la red viaria (CONC, 2004).

2.3. Los excluidos

El tercer bloque de afectados está compuesto por los colectivos que no tienen posibilidad de utilizar el vehículo privado de forma cotidiana y autónoma, y que constituyen los *ausentes* de los polígonos industriales. Sólo es preciso hojear la prensa para ver que las ofertas de trabajo van acompañadas de la exigencia de "disponibilidad de vehículo propio" para llegar al trabajo; tanto da si éste es temporal para tres meses y en la categoría más baja. Evidentemente, esto tiene un fuerte impacto en las oportunidades laborales de estas personas y en las posibilidades de encontrar trabajo. De manera general, los grupos que tienen más dificultades para llegar a los polígonos industriales son las mujeres, los estudiantes, los jóvenes y los inmigrantes.

Las mujeres más afectadas tienen un perfil formativo bajo y desarrollan su tarea en producción o bien en servicios externos como la limpieza. Para superar este déficit de accesibilidad, las mujeres tienen que edificar estrategias dependientes de terceras personas, lo cual explica que sean las principales usuarias del *car pool* y del coche como acompañante. Esto

conlleva que el acceso de las mujeres a los polígonos quede muy limitado a los territorios cercanos.

Entre los estudiantes en prácticas, los principales afectados son los de ciclo formativo medio (todavía no son mayores de edad) y especialmente los hombres, que son los que optan a formarse en ramas industriales y que, por tanto, quieren desarrollar las prácticas en empresas mayoritariamente localizadas en los polígonos. Por el contrario, las chicas suelen especializarse en ramas como administración, sanidad, peluquería, comercio, actividades en las que las prácticas, en la mayoría de los casos, pueden realizarse en el interior de las ciudades. Igual que las mujeres, el de los estudiantes es un colectivo que se apoya en el uso del coche como acompañante para acceder a los polígonos. La falta de seguridad en las infraestructuras viarias que conducen a los polígonos industriales inhabilita la posibilidad de que este colectivo emplee medios alternativos como la bicicleta o el ciclomotor.

Los jóvenes más afectados por esta situación, además de los estudiantes, son los de edades más bajas, con menos formación y con pocos recursos económicos. Las dificultades de inserción laboral que encuentran estas personas por la falta de accesibilidad conducen a su desvalorización social y suponen que estén en una situación de elevado riesgo de exclusión social.

Los inmigrantes también presentan graves dificultades de acceso a los polígonos industriales. No obstante, este colectivo recurre a desplegar un abanico muy amplio de estrategias para intentar superar esta situación. Efectuar largos recorridos suburbanos a pie o en bicicleta por los márgenes de las carreteras y en horas extremas, el uso del coche como acompañante o haciendo *car pool*, y el empleo de los transportes públicos; todo es válido para superar la posición desfavorable de salida en el mercado laboral.

Paradójicamente, la situación absolutamente deficitaria de accesibilidad a los polígonos industriales afecta de un modo agudo a los colectivos más débiles socioeconómicamente, pero que son también los que tienen unas pautas de movilidad más sostenibles; una exigencia social, la movilidad sostenible, que difícilmente podemos poner en práctica para llegar a los lugares de trabajo de los polígonos con la situación de oferta actual.

3. Herramientas previstas para mejorar la accesibilidad a los polígonos: los planes de movilidad y la figura de gestor de la movilidad

Desde el mes de julio de 2003, Cataluña cuenta con un nuevo marco normativo para ordenar la movilidad. La Ley de

Movilidad, aprobada por unanimidad por el Parlamento, tiene los objetivos de planear y gestionar la movilidad a partir de criterios de sostenibilidad ambiental y social. La problemática que se ha expuesto hasta ahora ha supuesto que en la citada ley haya una línea de trabajo que recoge los problemas de accesibilidad a los polígonos industriales y establece la necesidad de realizar planes específicos para estas áreas, que, entre otros objetivos, tienen que crear la figura del gestor de la movilidad.

3.1. Elaboración de los planes de movilidad

En estos momentos se empiezan a elaborar los primeros planes de movilidad en los polígonos industriales, en parte por el desarrollo de la ley, pero sobre todo por la necesidad detectada por los mismos agentes locales de ponerse manos a la obra con un problema cada vez más visible en su territorio.

Los planes de movilidad son promovidos por diferentes agentes territoriales y desde distintas áreas del territorio. El carácter transversal de la movilidad y las escalas que intervienen en ella conllevan que se dé (o pueda darse) cierta profusión de planes en lo que respecta a impulsores y territorios afectados y que pueda denotar cierta descoordinación en los estudios y las propuestas. En estos momentos se elaboran planes de movilidad promovidos por la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona, los consejos comarcales y los ayuntamientos. Además, hay una gran cantidad de áreas desde las que se promueven estos planes: política territorial y urbanismo, promoción económica, movilidad y medio ambiente. Esta multiplicidad de administraciones y de áreas supone que en ocasiones se produzcan solapamientos y que los recursos puedan dirigirse hacia los mismos polígonos. Se ha dado el caso de que desde un mismo ayuntamiento se impulsaran dos planes de movilidad diferentes en un mismo polígono industrial sin que las dos áreas promotoras (promoción económica y medio ambiente) lo supieran. Aunque el sentido común y la voluntad hacen que se eviten contradicciones flagrantes y se corrijan solapamientos y descoordinaciones, eso no evita que en general haya una falta de estrategia global de actuación en este asunto.

A continuación se mencionarán algunos planes de movilidad realizados en polígonos industriales de la región metropolitana de Barcelona, agrupados en función de sus metodologías y objetivos.

Con un carácter pionero, el Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona (PIRMB), y más en concreto su Comisión de Movilidad, impulsó en 2004 la elaboración de planes de movilidad en polígonos de tres municipios metropolitanos, con la

intención de ir más allá de los propios planes y de elaborar una guía de criterios metodológicos que sirviera para elaborar planes en otras áreas industriales. Estos planes incluyeron, con un claro componente innovador, las disfunciones socioeconómicas derivadas de la falta de accesibilidad y la identificación de los colectivos excluidos, y fueron más allá del habitual estudio de la demanda de movilidad. Este trabajo contó con la participación del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DPTOP) de la Generalitat.

Casi en paralelo, el área de Vías Locales de la Diputación de Barcelona elaboró un plan de movilidad para un paquete industrial de tres municipios del Vallès Oriental. En esta ocasión hubo una transmisión metodológica con el PIRMB de modo que el plan tuviera resultados comparables como el caso anterior.

La misma metodología se ha empleado en el Plan de Movilidad de los Polígonos Industriales del municipio de Viladecavalls, promovido por el Pacto por el Empleo del Vallès Occidental.

Estos planes están en diferentes fases de implementación de una parte de las medidas propuestas, básicamente las referidas a la mejora o creación de nuevas líneas de autobús. Otras medidas que pueden haberse propuesto, como las referidas a la creación de consejos de movilidad, o de gestores de movilidad, o a actuaciones en el ámbito del vehículo privado, no han sido ejecutadas.

El área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona lidera un proyecto europeo de tres años que tiene como objetivos la elaboración de 10 planes de movilidad en polígonos industriales (siete de la demarcación de Barcelona y uno en cada una de las otras tres provincias de Cataluña) en un primer momento (el primer año) y el establecimiento de una metodología para la elaboración de mecanismos de negociación entre los agentes de los polígonos para desarrollar las medidas propuestas. Por eso, el proyecto prevé la formación y contratación de 10 gestores de la movilidad para llevar a cabo esta tarea durante los dos últimos años.

Merece la pena mencionar el trabajo que se lleva a cabo en el Pacto por el Empleo, del Consejo Comarcal del Vallès Occidental, de inventariar la totalidad de planes y proyectos de movilidad que afectan a los polígonos industriales de esta comarca. Este inventario pretende recoger todas las propuestas de mejora de la accesibilidad en los polígonos, especialmente las que todavía no han sido realizadas en la actualidad, mostrar posibles solapamientos, detectar complementariedades, cartografiar los polígonos *olvidados*, etc. En todo caso, se trata de un proyecto que quiere efectuar una lectura global para dar pautas de

actuación comarcales integrando un territorio más amplio que el del propio polígono o municipio. Hay que tener en cuenta que las áreas industriales de la región metropolitana en muchas ocasiones forman continuos urbanos que saltan los límites administrativos municipales. Esto significa que muchos planes de movilidad en los polígonos industriales de un municipio determinado afectan lo que está comprendido en el término a pesar de que el área industrial se extienda más allá.

En total, se inventariaron en el Vallès Occidental 58 planes o proyectos, de los que 21 son específicos de polígonos industriales y son una muestra de la diversidad de las administraciones y los agentes implicados, así como de las diferentes áreas que trabajan en cuestiones de movilidad. Otro elemento que el trabajo coloca sobre la mesa es la descoordinación y el desconocimiento que existe a veces en el seno de los mismos ayuntamientos.

3.2. El gestor de la movilidad

Como ya se ha dicho, la Ley de Movilidad prevé la creación del gestor de la movilidad. Sin embargo, esta figura no está definida todavía y presenta numerosos interrogantes sobre cuál tiene que ser el perfil, cuál el territorio y quién tiene que efectuar la contratación.

Respecto a las funciones, parece que tiene que ser especialmente el encargado de gestionar la movilidad en el polígono a partir de la aplicación del plan elaborado y debe tener un interés especial en trabajar con los agentes del polígono a fin de avanzar con consenso hacia la resolución de problemas. De todos modos, dados los déficits que presentan los polígonos en muchos aspectos, hay defensores de un gestor de polígono en general más que de un gestor de movilidad en un polígono en concreto.

Respecto al territorio que tiene que comprender el polígono también hay confusión. Sólo en el Vallès Occidental se han inventariado 112 polígonos industriales, algunos de dimensiones muy pequeñas, otros simples piezas integradas en un continuo territorial industrial que han quedado definidas como polígonos por la existencia de un plan parcial que los desarrolló. Parece bastante ilógico que cada uno de estos polígonos cuente con un gestor y, en cambio, posiblemente sería más viable una agrupación de polígonos a partir de criterios de continuidades territoriales, mercado laboral y flujos de movilidad como principales variables.

Finalmente, qué administración o agentes asumen los costes de su formación y de su contratación es otro de los problemas actuales. Aunque la ley señala que el "plan debe crear la figura del gestor o gestora de la movilidad en cada una de estas

áreas y debe establecerse el régimen de implantación y su financiación a cargo de las empresas que operen [en el polígono]" (*Ley de Movilidad, Disposición adicional tercera*), no está clara la posibilidad real mientras se base en el voluntarismo de las empresas y no en un marco normativo claro y vinculante.

En estos momentos se considera que existen dos gestores de la movilidad: en la Zona Franca y en la Universidad Autónoma de Barcelona, aunque en el último caso no se trata de un polígono industrial propiamente dicho. Como puede verse, ambos casos son áreas especiales, de grandes dimensiones, lo que dificulta traspasar directamente su experiencia a otros lugares. Finalmente, los gestores del proyecto liderado por el área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona prevén la financiación de los gestores a cargo de las instituciones europeas, como prueba piloto, por lo que es difícil también extender esta financiación al resto de polígonos.

4. El universo del polígono: una realidad heterogénea que debe tenerse en cuenta para mejorar la accesibilidad

La mejora de la accesibilidad a los polígonos industriales consiste en poner los instrumentos necesarios para hacer posible llegar a ellos con medios alternativos al vehículo privado. Pero los polígonos son muy heterogéneos en su seno en lo que respecta a estructura, agentes, colectivos, tareas, horarios, etc. Debe tenerse en cuenta esta diversidad y las propuestas no tienen que estar pensadas de modo genérico, sino para colectivos concretos. En este sentido, las empresas son el espacio físico en el que varios grupos de personas coinciden diariamente para desarrollar su función laboral, pero todos tienen una relación específica con los medios de transporte y unas pautas de movilidad determinadas.

A continuación se describen los colectivos que pueden formar el conjunto de personas que tienen que acceder cotidianamente a los polígonos.

Los trabajadores contratados por las empresas situadas en el mismo polígono no son un grupo homogéneo ni por sexo, ni por estructura de edades, categoría profesional, horarios, nivel de discapacidad o derechos. En todo caso, constituyen el colectivo más visible y son el objetivo central de las diagnósticas y propuestas de los planes de movilidad de los polígonos.

Los trabajadores subcontratados forman una bolsa heterogénea que tiene un papel importante en el funcionamiento de las empresas, ya que éstas tienden a externalizar gran número de trabajos, incluidos los de producción. Estos

trabajadores subcontratados pueden ser dirigidos hacia el polígono por los siguientes agentes:

a) *Empresas de trabajo temporal (ETT).*

Constituyen la fuente de provisión de un gran número de personas que se desplazan diariamente a los polígonos. Dado el carácter temporal de sus trabajos y las categorías bajas con las que son contratados, se trata de colectivos que tienen grandes dificultades de accesibilidad, ya que muchas de estas personas no disponen de vehículo propio.

b) *Empresas de limpieza.* Esta es una actividad que se realiza en todas las empresas de los polígonos y que normalmente se lleva a cabo mediante una subcontrata. La mano de obra suele ser femenina, con dificultades de accesibilidad, y acostumbra trabajar en horas extremas del día, en muchas ocasiones antes de empezar la jornada laboral partida. Por tanto, son personas que desarrollan su trabajo en las horas de mayor déficit de oferta de medios de transporte alternativos al vehículo privado.

c) *Empresas de trabajo con discapacitados.*

Aunque estas personas también pueden ser contratadas directamente por la compañía, existen entidades que de hecho funcionan como empresas de servicios con el objetivo de insertar a quienes padecen algún tipo de discapacidad. Este colectivo también presenta unas características específicas de movilidad que comportan que requiera medios de transporte adecuados. En este sentido, la mayoría de los autobuses que llegan a los polígonos industriales no están adaptados, por lo cual son inaccesibles para este colectivo.

d) *Otros colectivos subcontratados.*

Pueden ser los del sector de seguridad, de jardinería o de cocina, que en ocasiones también presentan características específicas en cuanto a horarios y relación con los medios de transporte.

Los institutos de enseñanza secundaria (IES) y las universidades también son proveedores de personas que desarrollan, al menos parcialmente, su actividad formativa en las empresas de los polígonos. En los apartados anteriores ya se han mencionado las dificultades de accesibilidad de los estudiantes en prácticas. El currículum de los módulos formativos de ciclos medio y superior de enseñanza secundaria prevé, en el plan de estudios, la realización de prácticas para completar su formación. Estas prácticas se realizan durante el curso académico, de modo que en la práctica hay que compaginar media jornada en la empresa con otra media jornada en el IES. Los estudiantes, por tanto, forman un colectivo con unas características

específicas de movilidad en lo que se refiere a reparto modal, horarios y recorridos.

5. Percepciones de las estrategias de movilidad

Además de esta realidad heterogénea en lo que respecta a agentes y colectivos presentes en los polígonos industriales, también hay una diversidad de percepciones en torno a las diferentes estrategias de movilidad. Conocer estas percepciones es un elemento capital en el momento de realizar propuestas de accesibilidad: cuáles serán las colaboraciones y cuáles las reticencias a la introducción de mejoras, qué papel ejercerá cada agente y qué responsabilidad estará dispuesto a asumir serán informaciones útiles para el gestor de la movilidad a fin de desarrollar unas medidas forzosamente complejas, tal como lo es el problema que se debe resolver. A continuación se describirán estas estrategias de movilidad y las percepciones más comunes sobre ellas que tienen los agentes.

Coche como conductor. Esta es la estrategia percibida como hegemónica y más útil para acceder a los polígonos. De hecho, al principio de este artículo ya se ha visto que es la opción mayoritaria en los polígonos de los que se dispone de datos. Este hecho hay que contextualizarlo en la pobre oferta de transporte alternativo al vehículo privado y en el hecho de que en los polígonos hay colectivos ausentes; es decir, precisamente los que no disponen de vehículo propio. Esta falta de alternativas conlleva que muchas empresas pidan específicamente a sus trabajadores la necesidad de disponer de coche, de modo que se sigue negando el acceso a los excluidos del modelo de movilidad.

Compartir coche. Se olvida con frecuencia que puede hacerse un uso más racional del coche, desde un punto de vista ambiental y social. Compartir el vehículo también es una práctica habitual para acceder a los polígonos. En la tabla 3 se observa que los porcentajes de quienes utilizan esta estrategia se sitúan entre el 4,3% del polígono de Granvia Sud y el 10% de los polígonos del municipio de Polinyà.

Nos encontramos con dos maneras de compartir. La primera se refiere al *car pool*; es decir, la realización del trayecto conjuntamente con otros compañeros de trabajo. Las motivaciones para recurrir a esta estrategia pueden ser compartir gastos y efectuar rotaciones en el uso del coche o bien porque se trata de una forma alternativa de acceder al lugar de trabajo por parte de las personas que no disponen de coche. La segunda manera de compartir vehículo es emplear los recursos familiares y hacerse acompañar expresamente al lugar de trabajo cuando

no se dispone de otra solución. En este caso, suelen ser las mujeres y los jóvenes quienes más recurren a esta estrategia. La percepción que tienen muchas empresas respecto al uso de esta estrategia por parte de quienes no disponen de coche es negativa, ya que se cree que no es una solución válida porque cualquier incidencia en la persona conductora significa el absentismo laboral de los acompañantes. Por tanto, para promover esta estrategia se precisa previamente el establecimiento de medidas que solucionen estos problemas y establecer la colaboración de todos los agentes.

Transporte de empresa. Es visto por muchas compañías como una rémora del pasado que es necesario terminar de extinguir. Es una oferta que disminuye año tras año con la compra de los derechos a los trabajadores por parte de la empresa. En algunos casos se mantiene por obligación del marco normativo (si se ha producido un traslado de la compañía) o por la negativa a desprenderse de este derecho adquirido por los comités de empresa. Su continuidad pasa por renegociar sus condiciones, que sea un servicio compartido por varias empresas, y por crear colaboraciones entre todas las partes implicadas.

Transporte público. Es percibido como absolutamente insuficiente por la totalidad de los agentes. Los porcentajes que señalan las encuestas a los trabajadores en los polígonos ya muestran la situación de su servicio. En la tabla 2 ya se ha visto que la cuota en el reparto es muy baja y oscila entre un marginal 0,2% de Parets del Vallès y el excepcional 27,6% de Granvia Sud de l'Hospitalet de Llobregat. Pero excepto este último caso, todos los valores de los polígonos analizados se sitúan por debajo del 6,7%.

La creación de nuevas líneas, o la adecuación de las ya existentes, hay que hacerla a partir de las necesidades horarias, complementándola con la oferta existente e integrándola en la red de transporte público. Así, por ejemplo, no puede ser que el servicio de autobuses propuesto empiece antes que el servicio de autobuses urbanos del municipio de origen de línea. Las propuestas de actuación en este ámbito, además, tienen que velar por que se ofrezca una oferta competitiva en tiempo, con una dimensión a la medida del polígono, a la cantidad de empleados existente. Asimismo, las propuestas tienen que integrar las percepciones en torno a los elementos de confort y seguridad en los recorridos hasta las paradas y estaciones. Así pues, es importante introducir la perspectiva de género porque, por una parte, las mujeres son quienes más utilizan estos medios de transporte, y por otra, son las que de un modo más claro perciben las situaciones de inseguridad: ¿sirve de algo la existencia de una parada de autobús inaccesible o percibida como peligrosa?

Existen antecedentes que evidencian que estos medios de transporte no se utilizan precisamente por este hecho.

Modos no motorizados. A pesar de que estos desplazamientos son percibidos de manera absolutamente marginal, ir a pie afecta a la mayoría de trabajadores, ya que acaba formando parte de la mayor parte de desplazamientos. Por eso, cualquier propuesta que tenga por objeto la mejora de accesibilidad a los polígonos tiene que prever itinerarios a pie y en bicicleta, tanto en el interior del área industrial como con la posible conexión con las infraestructuras de transporte y los núcleos urbanos del entorno. Estos itinerarios tienen que ser practicables con seguridad a cualquier hora del día y por cualquier colectivo, hecho que supone, una vez más, la perspectiva de género en su diseño.

6. Recapitulación final

En estos momentos nos hallamos en un punto de eclosión de planes y actuaciones para mejorar la accesibilidad a los polígonos industriales de nuestro entorno. La situación actual de estos espacios, derivada de la falta de planificación respecto a la accesibilidad, que comporta problemas ambientales, sociales y funcionales, justifica el interés de muchos agentes en trabajar para aportar soluciones a los problemas mencionados. Pero la elaboración de estos planes por parte de varias entidades y en diferentes territorios no tiene que suponer el olvido de trabajar a una escala más amplia, que incluya un territorio que vaya más allá de un polígono industrial y que lo interrelacione con su área de mercado laboral y con los otros polígonos industriales de la zona. De esta manera habría que aprovechar las complementariedades, utilizar las líneas ya existentes, así como compartir servicios no sólo por parte de varias empresas, sino también de polígonos distintos como elementos más significativos.

También es importante que los planes y las propuestas que se realicen cuenten con la colaboración de los agentes implicados para llevarlos a cabo. Como ya se ha comentado a lo largo del artículo, se aplican principalmente las propuestas referentes al transporte público, pero en cambio otros asuntos pueden quedar en el aire: el establecimiento de un gestor de la movilidad, la creación de un consejo de la movilidad, actuaciones sobre la oferta del transporte privado o las mejoras de accesibilidad en modos no motorizados quedan muchas veces sin realizarse. No por eso dejan de tener importancia, pero sobre todo son medidas que requieren consenso, colaboración y participación de los agentes, elementos que van más allá de un plan técnico.

Otro elemento que hay que considerar es que se debe tener presentes a todos los agentes y colectivos de los polígonos: los más visibles y los más ocultos, los

presentes y los ausentes. De hecho, cuando se plantean los planes de movilidad a los polígonos industriales hay que tener muy claro que se persiguen dos objetivos: el cambio modal de las personas que ya llegan diariamente al polígono y la inclusión laboral de los colectivos que han quedado al margen por imposibilidad de llegar a él. Las encuestas de demanda se dirigen a quienes llegan y, normalmente, a quienes están contratados directamente por las empresas de los polígonos, y difícilmente se llega a los colectivos subcontratados; los propios datos para conocer el universo de personas que trabajan en el polígono pueden olvidarse de colectivos como el de la limpieza, los contratados a través de ETTs o los servicios auxiliares. Como ya se ha mencionado, con independencia de su volumen, son colectivos especialmente sensibles por sus pautas de movilidad.

Para la identificación de los colectivos ausentes es necesario recurrir a metodologías de investigación cualitativas. Conocer la estructura del problema, las percepciones y sensibilidades en torno a la situación generada por la falta de accesibilidad y los perfiles de los ausentes son los elementos necesarios que tienen que permitir elaborar propuestas para facilitar la inclusión laboral de estos colectivos.

Finalmente, hay que velar por que los polígonos industriales de nueva construcción se planifiquen integrando desde su concepción inicial las necesidades de accesibilidad y previendo la inclusión de los modos de transporte que permitan un acceso sostenible, seguro y universal.

1 En el estudio se consideraban planes de movilidad más generales si el municipio no contaba con estudios específicos para las áreas de actividad productiva.

INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN, EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DE LAS NUEVAS ÁREAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA¹

Margarida Castañer
Antoni Ferran

Introducción

En septiembre de 2005 se celebraron en Olot las terceras jornadas sobre evaluación ambiental² aplicada al planeamiento territorial y urbanístico. Las jornadas fueron organizadas por la Fundación de Estudios Superiores de Olot y el Colegio de Ambientólogos de Cataluña, y contaron con la colaboración de los departamentos de Política Territorial y Obras Públicas, y de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña³, así como del Observatorio del Paisaje (tabla 1).

Las jornadas se centraron en el debate de un aspecto concreto: la implementación de las nuevas áreas de actividad económica en el territorio. A este respecto se plantearon tres cuestiones clave: ¿dónde las localizamos?, ¿qué instalamos en ellas?, ¿cómo las instalamos?

1. Marco conceptual

Las jornadas, que se desarrollaron en el contexto de la *nueva cultura del territorio*⁴, acentuaron, como elemento previo al debate, el hecho de que el territorio tiene que ser entendido como un recurso finito, limitado y escaso⁵, cuya importancia es capital para todos los ciudadanos y que debe entenderse como un bien común que no está a la libre disposición del proceso de urbanización. También se consideró, como elemento orientador, la necesidad de promover un cambio en las políticas ambientales que se han seguido hasta ahora. Se trata de pasar de *políticas de actuación cuando el problema ya se ha producido*, o correctivas, a *políticas preventivas*⁶.

La nueva concepción del desarrollo sostenible y la necesidad de su realización a escala local y regional ofrecen una excelente oportunidad para incorporar la cuestión ambiental y ecológica en la planificación territorial y urbanística –de manera integrada⁷.

Desde la perspectiva ambiental, la incorporación de la evaluación ambiental de planes y programas⁸ es clave en este proceso. Se trata de anticiparse a las fases iniciales del proceso de planeamiento e incluso de sus políticas, para incorporar la dimensión ambiental desde el principio y asegurarse de que todas las alternativas y los impactos son considerados adecuadamente. Pero, ¿cuáles son los instrumentos y las herramientas que existen para la planificación, el diseño y la gestión de las áreas de actividad económica a partir de este nuevo marco conceptual?

2. Planificación territorial

Un primer elemento de reflexión se refiere a la selección de la localización de estas áreas. La elección es una decisión clave en la que deben tenerse en cuenta los criterios ambientales y paisajísticos en cuanto variables que tienen que estar presentes en el proceso de toma de decisiones.

Pero, ¿cómo hay que abordar la elección del lugar? ¿Cada municipio debe tener su *polígono*⁹? Hay distintos motivos que indican que en muchas ocasiones son necesarias implementaciones supramunicipales. La justificación queda recogida, de manera sintética, en la primera conclusión que se extrajo del debate de las jornadas. “La práctica de localizar una área de actividad económica