

El sòl per activitats econòmiques: aportacions per a l'increment de la competitivitat del territori i de les empreses

Miquel Morell, economista

Agustí Jover, economista

Abstract

El present treball identifica els reptes dels sòls per activitats econòmiques a Catalunya que, a grans trets, poden resumir-se en una realitat actual caracteritzada per l'obsolescència de molts polígons existents, la seva dificultat per la seva posta al dia, la presència de sòls per activitat econòmica en territoris poc competitius en termes territorials i en termes de la racionalitat econòmica, o bé territoris amb dèficits de disponibilitat de parcel·les de superfície que encaixi amb el mercat.

Realitat actual que té a veure, entre d'altres factors, amb un procés de producció de sòl basat fins a dia d'avui en una cadena de valor més focalitzada en la producció de nou sòl (creixements en extensió), que no pas en la gestió i/o renovació dels espais en sòl urbà consolidat (processos de regeneració i renovació urbana).

El treball apunta línies d'actuació que tinguin per objectiu l'increment de la competitivitat del territori a partir de l'anàlisi de l'oferta de sòl per activitats econòmiques arreu de Catalunya, la cadena de valor de la transformació urbanística del sòl, la legislació urbanística, i la gestió operativa dels sòls d'activitat econòmica.

Paraules clau

Urbanisme, planejament urbanístic, sòl industrial, regeneració i renovació urbana, Business Improvement Districts

1.1. Una prèvia: Més enllà del concepte tradicional d'indústria

La indústria ha passat avui de ser un sector econòmic clarament identificable, com estàvem acostumats durant la segona meitat del segle XX, a esdevenir una activitat molt més difusa i complexa, amb una tendència a l'externalització i als processos d'*outsourcing* de certes branques de l'activitat industrial i, més concretament, dels serveis vinculats a l'activitat industrial tradicional. L'any 2013, sota el paraigües del Pacte per a la indústria a Catalunya (2013) ja ens preguntàvem si la logística era indústria o no era indústria, si els serveis vinculats a les empreses ubicades en un polígon industrial eren o no eren indústria, si un laboratori d'I+D d'un parc empresarial era o no era indústria, o si una fàbrica de producció de plàstics era o no era indústria. Així com en el darrer exemple no ha existit mai cap dubte, esperem que ja avui hàgim pogut superar aquesta qüestió i considerem la resta d'activitats també com activitat industrial.

L'activitat industrial, tradicionalment i seguint la Classificació Nacional d'Activitats Econòmiques (CNAE), ha estat composta per la indústria manufacturera més les indústries extractives, el subministrament d'energia elèctrica, gas, vapor i aire condicionat, i el subministrament d'aigua, activitats de sanejament, gestió de residus i descontaminació. El reconeixement de la complexitat del món actual i la realitat difusa és un fet i, malauradament,

encara no hem renovat gran part dels conceptes i classificacions que disposem per descriure la realitat actual de l'activitat industrial a casa nostra.

E. Baró i C. Vilafaña (2008) parlaren per primer cop al nostre país del concepte *nova indústria*, posant en valor la necessitat d'avançar en el concepte tradicional d'indústria cap a una descripció més global que incorporés la progressiva integració entre els béns manufacturats i el sector serveis vinculats, resultat del procés d'interdependència i simbiosi de moltes activitats que abans estaven integrades dins de la pròpia empresa i que ara s'externalitzen. Activitats que constitueixen factors de producció fonamentals per als productes finals de la indústria tradicional, per a la seva competitivitat i per a la seva rendibilitat.

Segons aquests autors, la *nova indústria* es caracteritza per incorporar ens els seus productes major quantitat d'inputs i serveis de valor afegit, amb la finalitat d'adaptar-se millor a les necessitats dels consumidors i dels mercats. Sovint, aquest tipus de nova indústria és, a més d'intensiva en capital, també intensiva en coneixement i habilitats, i té una estructura organitzativa més horitzontal, flexible, i una cultura empresarial més participativa.

A partir d'aquesta nova argumentació les propostes i crítiques de noves definicions i classificacions per a il·lustrar-la han estat múltiples. L'any 2015, a partir de l'estudi publicat pel Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (Castell, P., Ferrer, Ll. i Santana, J.A., 2012), es proposa una definició per al concepte *perímetre ampliat de la indústria*, que té per objectiu incloure l'activitat industrial tradicional més els serveis d'origen interior produïts a Catalunya que la indústria utilitza com a consums intermedis, més el valor de les activitats de comerç i de transport amb destí final que son necessàries per a que els productes industrials arribin al seu consumidor final (Poveda, C., 2015).

Així doncs, i tenint en compte la complexitat terminològica que ha esdevingut el concepte indústria, que avui va molt més enllà que el concepte tradicional comú durant el segle passat, en els propers capítols considerarem sòls d'activitat econòmica aquells territoris en els que s'implanta l'activitat industrial entesa com aquest complex procés de producció interdependent i complementari entre el sector tradicional i el sector serveis, i considerarem activitat industrial tota aquella activitat econòmica implantada en el que fins avui entenem per polígons industrials i/o àrees o polígons d'activitat econòmica i que tenen per objectiu aportar valor afegit a les empreses implantades i als productes finals, a la seva competitivitat i al creixement econòmic.

2. L'Oferta de sòl per activitats econòmiques a Catalunya

El sòl constitueix un factor de producció clau en la cadena de valor dels processos de transformació urbanística del territori. Al ser un bé escàs, no substituïble, no homogeni, no reproduïble, i inamovible, el sòl, en tant que infraestructura necessària per a la implantació física d'activitats econòmiques, no opera en règim de competència perfecta.

Tenint en compte aquesta premissa, la localització física del sòl per activitats econòmiques esdevé un paràmetre imprescindible per analitzar el mercat de sòl industrial.

L'Observatori del territori de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme publica periòdicament, des de l'any 2013, la capacitat d'acollida del sòl qualificat per a activitat econòmica arreu de Catalunya. Les darreres dades publicades per l'Observatori del territori (2016) xifra al conjunt de Catalunya el sòl urbanitzable i el sòl urbà no consolidat per a usos d'activitat econòmica (industrial, serveis i logística) en una superfície total de 173,9 km², repartits en 1.435 sectors. En aquest còmput no s'han inclòs aquells sectors de desenvolupament

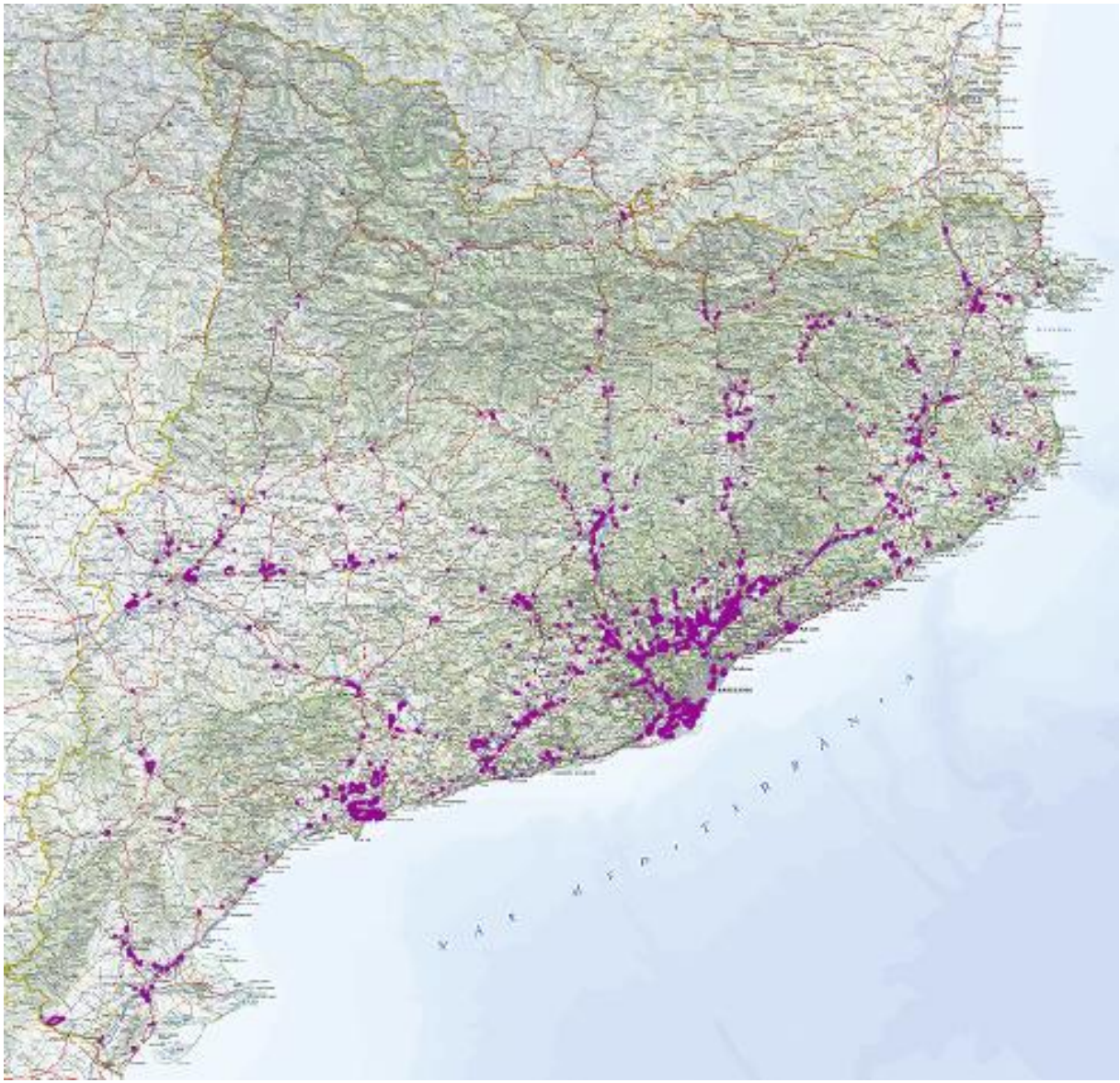
mixt (potencial addicional que abasta una superfície total per activitat econòmica equivalent a 16,3 km² repartits en 298 sectors de sòl urbanitzable). En total, el sostre potencial edificable en sectors d'activitat econòmica és de més de 106 milions de m², dels que més de 40 milions ja s'han construït i s'estima que queden per edificar poc més de 65 milions de m².

Pel que fa al grau d'urbanització, segons l'Observatori del territori, un 51% de la superfície de sòl per a activitat econòmica en sectors de desenvolupament no han iniciat encara les obres d'urbanització. Per àmbits territorials funcionals destaca l'Alt Pirineu i Aran amb un 75% del sòl pendent d'urbanitzar. Les Terres de l'Ebre i Ponent amb un 66% i 67%, respectivament, resten també pendents d'urbanitzar. A les Comarques Centrals i al Camp de Tarragona el 55% del sòl està sense urbanitzar, i a les Comarques Gironines el 51%. Per contra, a l'àmbit metropolità de Barcelona el percentatge de sòl completament urbanitzat té el valor més alt de Catalunya (56% corresponent a 2.425 ha). Aquí la superfície de sectors encara no urbanitzada es redueix fins 32%.

Per àmbits funcionals territorials, la Regió Metropolitana de Barcelona mostra un comportament distint als patrons de conducta de la resta d'àmbits. En concret, un 60% de la superfície destinada a activitat econòmica es troba en sòl urbà consolidat; per contra, a la resta d'àmbits funcionals, aquest sòl urbà representa només entre el 20% i el 40% del sòl potencial per activitats econòmiques. És a dir, les actuacions de creixement en extensió són més presents, com és de suposar, fora de la Regió Metropolitana on el nou potencial de sòl per activitats econòmiques descansa en territoris ja consolidats, amb les dificultats que suposa endegar els processos de renovació urbana corresponents.

En termes agregats, aquestes xifres globals ens podria permetre deduir que tenim oferta de sòl per activitat econòmica suficient com per a donar resposta a la demanda potencial de les properes generacions, prèvia superació definitiva de la crisi econòmica que, malgrat donar símptomes de certa recuperació, encara perdura. Tanmateix, aquesta pinzellada de dades fa palesa la desigual distribució de sòl per activitats econòmiques arreu de Catalunya, i que no tota aquesta oferta de sòl per activitats econòmiques reuneix els requeriments dels potencials usuaris per a poder esdevenir competitiu (localització, accessibilitat, serveis, proximitat als eixos de connexió més competitiu, etc.) i, molt possiblement, no tot el sòl potencial i/o disponible a dia d'avui destinat a activitat econòmica possibilitarà una economia productiva, eficient i sostenible econòmicament.

Polígons d'activitat econòmica a Catalunya



Font: SIPAE. Sistema d'Informació de Polígons d'Activitat Econòmica de Catalunya

El mapa de Catalunya vers la localització i proliferació de sòls per activitat econòmica mostra que, dels 948 municipis de Catalunya, únicament un 17% d'aquests no tenen sòl qualificat expressament per a activitat econòmica (Observatori del territori, maig 2016). Existeixen òbviament més raons (ingrés fiscal municipal, recerca de l'equilibri territorial, salts d'escala metropolitana, etc.) que han confluït a generar aquesta gran dispersió de polígons per tot Catalunya. En aquesta manera de fer al llarg de molts decennis, hi ha mancat massa el criteri dels factors territorials que condicionen la competitivitat de les empreses i els aspectes de racionalitat econòmica i social en els processos de presa de decisions vers la ubicació dels sòls per activitat econòmica.

Aquest model resultant no és degut únicament a la voluntat de l'administració local, en tant que unitat administrativa que formula els instruments de planejament general, sinó també a la falta d'una visió d'escala més territorial i amb paràmetres més vinculats als factors de competitivitat de la localització de l'activitat econòmica. Heretem un mapa més propi de lectures municipals que no pas de lectures d'escala superior fetes des de nivells superiors de l'administració pública.

Un cop d'ull al mapa urbanístic de Catalunya, un cop finalitzat el cicle expansiu del sector immobiliari de la primera dècada del segle XXI, ens trobem amb un grau notable de dispersió d'activitats i assentaments en el territori.

Catalunya disposa d'un planejament territorial aprovat que no ha donat de si tot el que s'esperava en l'àmbit dels sòls destinats a activitat econòmica, on l'instrument que ha canalitzat la presència d'aquests sòls ha estat el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM), i cada POUM ha volgut tenir la seva part de taca urbana de creixement residencial o de creixement per a activitats econòmiques amb independència de la seva escala real.

Les empreses no entenen de límits administratius de polígons i han de visualitzar els reptes i les apostes a l'escala real del seu territori i dels seus problemes, ja que és l'única manera com podran millorar la seva competitivitat en un mercat global i canviant. L'exemple de l'eix d'activitats econòmiques de la C32 en el rovell de l'ou de l'àmbit metropolità de Barcelona, és un bon exemple: 825 ha. de sectors d'activitat econòmica, que s'han transformat en 4 termes municipals, amb 21 polígons urbanístics i 120 instruments de planejament amb les seves corresponents normatives urbanístiques distintes. Aquesta amalgama erigida a base de successius planejaments sense tenir present l'escala del sistema d'activitat econòmica de la C32 aboca a agreujar la mobilitat, l'accessibilitat, la connectivitat amb el port i l'aeroport, l'aparcament, el transport públic d'alta capacitat, la dificultat de les empreses que necessiten créixer, la dificultat de regenerar àrees en clar declivi i crear nous pols de serveis a les activitats, etc.

Aquesta herència ha diluït part de les bondats del planejament territorial (a banda de la manca d'agilitat de resposta a una realitat que canvia a alta velocitat) i reclama un cop de timó en el sentit que aquests grans sistemes de sòl industrial s'han d'ordenar i reordenar a partir de l'escala territorial que els correspon i amb la visió integrada de totes les escales administratives corresponents (Generalitat, Comarques i municipis).

Cop de timó que ja s'apuntava a la Llei 9/2009, del 30 de juny, de política industrial, avui derogada, on l'article 8 que portava per títol implantació territorial de l'activitat industrial preveia que...*El departament competent en matèria d'indústria, en col·laboració [...] amb el departament competent en matèria de política territorial [...] ha de portar a terme una política de coordinació de recursos i estructures tecnològiques i de promoció empresarial que impliqui la gestió integrada del sostre industrial i tecnològic en àrees d'activitat econòmica, parcs científics, polígons industrials i centres tecnològics i viviers d'empreses arreu de Catalunya, per mitjà de l'elaboració d'un pla territorial sectorial que ha d'aprovar el Govern. El pla territorial sectorial, en coherència amb el Pla territorial general de Catalunya, els plans territorials parcials i els plans directors territorials, ha d'incloure, com a mínim, una estimació de les necessitats, els dèficits i els desequilibris en la matèria objecte del pla, i també una quantificació de les necessitats de sostre per als espais on es duen a terme les diverses modalitats d'activitat econòmica.*

Malauradament, aquest Pla Territorial Sectorial no ha estat aprovat i, independentment de si aquest instrument era el més o menys eficaç, aquesta visió integrada de la implantació territorial de l'activitat econòmica és avui insuficient. Visió integrada de l'ordenació territorial entre les diverses escales de l'administració que incorpori la racionalitat econòmica i territorial a l'hora de plantejar les actuacions, i que eviti la dispersió dels polígons pel territori, els problemes potencials de caire ambiental i territorial que aquesta dispersió suposa, la mala connectivitat a

les xarxes principals de comunicacions i evitar l'oferta de sòl per activitats econòmiques en entorns de demanda amb escassa massa crítica.

Altres dades que convé posar de manifest publicades per l'Observatori del territori és que la dimensió mitjana dels sectors d'activitat econòmica de Catalunya és de 12,1 ha, i en els sectors de desenvolupament mixt (residencial i activitat econòmica), la part destinada a activitat econòmica té una dimensió mitjana de 5,5 ha. Aquestes dimensions mitjanes se situen per sota dels criteris mínims de viabilitat i sostenibilitat econòmica dels sòls per activitat econòmica (mínim de 20 ha. per a sòls d'activitat econòmica generalistes i llindars mínims més alts en els casos de sòls d'activitat econòmica per activitats logístiques, ± 30 ha.)

Els sectors urbanístics per a usos vinculats a activitat econòmica amb major potencial de sostre de Catalunya es troben a Cerdanyola del Vallès, Alguaire i Bellpuig (veure taula següent). Tots ells son creixements en extensió i dels 10 sectors amb més potencial de sostre, 8 superen les 75 ha. de superfície de sòl.

Sectors urbanístics d'activitat econòmica més grans de Catalunya

Àmbit Funciona Territorial	Comarca	Municipi	Àrea	Sostre per edificar	Denominació
Àmbit Metropolità de Barcelona	Vallès Occidental	Cerdanyola del Vallès	204,17	917.945	Sector Parc de l'Alba
Ponent	Segrià	Alguaire	101,16	606.947	PP Tabac
Ponent	Urgell	Bellpuig	100,62	573.538	PPU 18
Ponent	Pla d'Urgell	Vila-sana	96,71	609.297	Urbanitzable industrial
Àmbit Metropolità de Barcelona	Vallès Occidental	Terrassa	90,98	709.646	Els Bellots
Penedès	Alt Penedès	Castellet i la Gornal	85,28	406.768	Sant Marçal-FEMSA-Alcoholera
Terres de l'Ebre	Baix Ebre	Tortosa	82,39	427.131	Catalunya Sud
Àmbit Metropolità de Barcelona	Vallès Occidental	Terrassa	76,33	610.619	Palau Sud-Can Guitard
Camp de Tarragona	Baix Camp	Reus	72,20	505.401	Mas Sunyer
Comarques Gironines	Gironès	Fornells de la Selva	69,71	390.352	Pla de la Selva

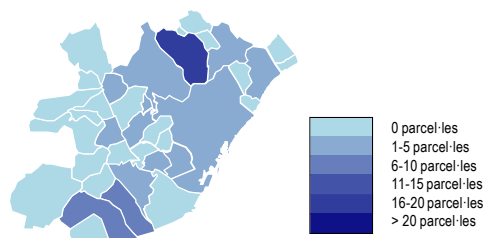
Font: Observatori del territori (maig 2016)

La dimensió dels sòls per activitats econòmiques sí importa pel que fa a superfície, tenint en compte que cada cop més el factor determinant per a les activitats és l'ocupació en planta de sòl en detriment de l'edificabilitat. I aquest és un factor cabdal per a determinar la viabilitat, factibilitat i futura sostenibilitat econòmica i financera dels sòls per activitats econòmiques.

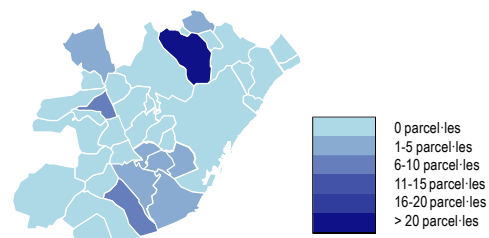
Una explotació de la borsa de naus i solars publicada a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (<http://nausisolars.amb.cat/>) ens dona un mostreig del nombre de parcel·les en oferta de mercat segons la superfície per parcel·la. L'escassetat i dèficit de parcel·les grans (>10.000 m²) és un fet evident en aquest àmbit territorial.

Parcel·les en oferta a la borsa de naus i solars de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

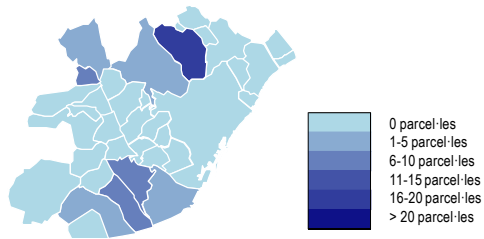
Parcel·les entre 800 i 2.499 m² de sòl



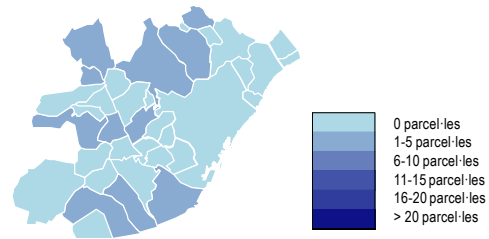
Parcel·les entre 2.500 m² i 5.000 m² de sòl



Parcel·les entre 5.001 m² i 10.000 m² de sòl



Parcel·les de + de 10.000 m² de sòl



Font: Àrea Metropolitana de Barcelona / <http://nausisolars.amb.cat/>

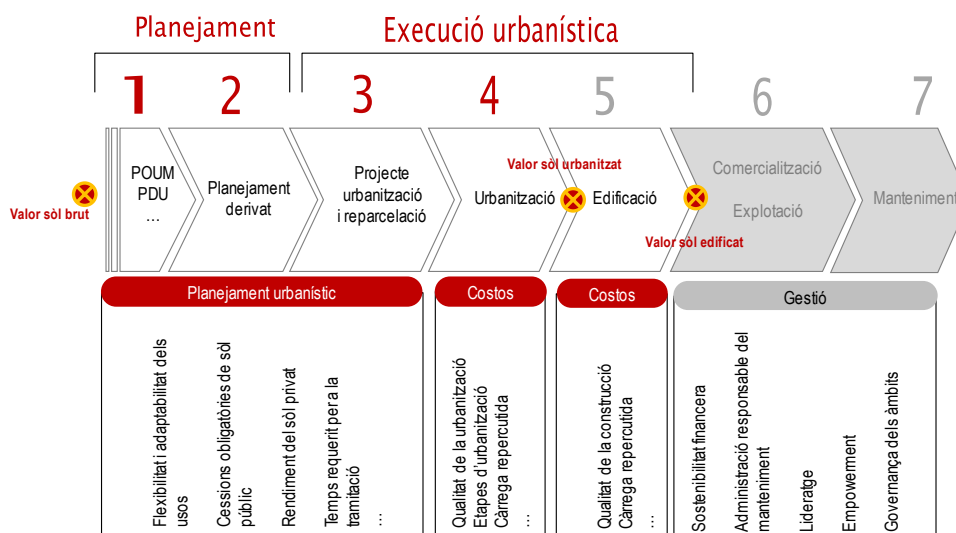
D'altre banda, l'índex d'edificabilitat no és sempre el paràmetre urbanístic amb que les empreses determinen les seves necessitats i demanden en aquests sòls, que basen la raó d'ésser en l'ocupació en planta i en el volum edificable, que no pas en el sostre edificable en alçada. Fet cabdal a l'hora de determinar el grau de viabilitat d'aquests sòls i el seu equilibri de càrregues i beneficis, que hauria de basar-se més en termes de sòl privat, superfície de parcel·la i índex d'ocupació, que no pas en termes de sostre potencial (paràmetre urbanístic que pot desembocar en uns valors residuals del sòl alts, ficticis i poc realitzables).

3. La cadena de valor de la transformació urbanística del sòl

La tradicional manera de transformar el sòl a casa nostra pel que fa als sòls d'activitat econòmica queda sintetitzada en el diagrama següent. En cadascuna d'aquestes fases intervenen tot un seguit de factors que determinen el valor final dels actius (major o menor flexibilitat del planejament urbanístic, capacitat de rendiment del sòl privat, qualitat de la urbanització, etc.).

Cadena de valor de la transformació urbanística del sòl industrial

El negoci de la transformació del sòl: comprenenda de solars vs explotació i sostenibilitat del valor en el temps



El diagrama mostra les pautes tradicionals dels operadors de casa nostra en actuacions de transformació urbanística vinculada a usos industrials i d'activitat econòmica. El desenvolupament dels diferents polígons industrials ha seguit, llevat alguna puntual excepció, la pauta del promotor que inverteix en la transformació física del sòl i ven parcel·les urbanitzades, de manera que passats els anys, cada propietari sols es preocupa de la seva parcel·la i el públic dels sistemes d'espais públics i dels serveis públics.

Aquesta dicotomia entre parcel·la i entorn va en detriment de l'eficient funcionalitat del territori, de la competitivitat de les empreses i del valor dels actiu reals.

Un model de negoci de la transformació del sòl basat en una compravenda dels solars que desemboca en una atomització de la propietat del sòl, no obté els mateixos resultats que un model de transformació del sòl mitjançant operadors patrimonials (públics o privats) que incloguin dins de la seva raó d'ésser l'explotació a llarg termini de les naus industrials/productes immobiliaris finals.

Ambdós models aboquen a una realitat ben diferent en termes de qualitat i manteniment (podríem posar exemples de polígons logístics, de polígons comercials, el Consorci de la Zona Franca, etc.).

Podem haver dissenyat i consolidat una ordenació raonable, però el marc de la promoció del sòl i immobiliària tradicional fins a dia d'avui, combinat amb el marc del manteniment d'aquests territoris dona com a resultat, en molts casos, l'abandó per part del municipi, la nul·la participació de l'empresari, la degradació de l'espai col·lectiu i les creixents mancances que minven la competitivitat de les empreses.

La realitat fàctica dels sòls d'activitat econòmica no és idèntica arreu del territori i, en conseqüència, la situació de cada sòl d'activitat econòmica en les diferents fases de la cadena de valor no és la mateixa. Per exemple, a l'àmbit del Pla General Metropolità trobem els eixos d'activitat econòmica industrials de la C32, de l'eix del Llobregat i del Besòs i de la B30, tots ells pràcticament consolidats, i amb un Plat territorial Metropolità que no preveu es desenvolupi més sòl industrial en extensió. D'altra banda, trobem altres territoris de Catalunya (com Ponent, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre, per exemple) on sí es preveuen potencials creixements futurs en extensió. Aquesta realitat present i futura del sòl per activitat econòmica arreu de territori requereix d'aproximacions distintes a la cadena de valor del cicle de transformació del sòl industrial i, fins i tot, mitjançant tipologies d'inversors i operadors distintes, tota vegada que els reptes urbanístics circumscrits a l'Àrea Metropolitana de Barcelona hauran de materialitzar-se en territori consolidat, edificat, on la divisió en propietat horitzontal complica els processos de renovació, i amb *stakeholders* presents en els àmbits d'actuació urbanística distintes als que es poden trobar en els potencials creixement en extensió.

3.1 La legislació urbanística vers els sòls d'activitat econòmica

La realitat física dels sòls per activitats econòmiques i dels principals corredors d'infraestructures que avui tenim, l'hem creat amb eines pròpies de l'urbanisme mitjançant els instruments de planejament corresponents. Caldria reflexionar al voltant de l'eficiència de les eines urbanístiques que tenim avui per resoldre els reptes dels sòls per activitats econòmiques, tant d'aquells que avui ja estan consolidats i en funcionament, i que tenen el seu punt de partida avui en les últimes fases de la cadena de valor de la transformació del sòl (edificació, explotació i manteniment), com els reptes dels sòls per activitats econòmiques resultat de futurs creixements en extensió. Així com els instruments de planejament urbanístic poden constituir eines útils i suficients per als creixement en extensió, en el cas de la renovació i regeneració dels teixits d'activitat econòmica preexistents i consolidats, les eines pròpies de la promoció econòmica i els plans de gestió han de tenir també un paper cabdal per a donar continuïtat i resultat a iniciatives que, únicament des de l'urbanisme, tenen un recorregut limitat en el temps.

Una de les principals febleses que han mostrat els instruments de planejament urbanístic és la seva rigidesa i la seva poca capacitat d'adaptació al llarg del temps. Aquesta rigidesa ens ha abocat, entre d'altres aspectes, a que aquest sòl hagi arribat a estar entre els més cars d'Europa (Àrea Metropolitana de Barcelona, 2017). Entre els motius d'aquest encariment podem esmentar una sobre-inversió en urbanització, cessions i aprofitaments que no generen retorn econòmic a les empreses implantades, etc.

Els drets i obligacions determinats en el marc legal urbanístic vigent estan conceptualitzats per, d'una banda regular els nous creixements i produir nou sòl urbanitzat per a usos residencials, que no pas regular, possibilitar i facilitar les intervencions en el medi urbà consolidat, tant sigui residencial com d'activitat econòmica. La regulació del sòl per activitats econòmiques, juntament amb la regulació del sòl no urbanitzable, han estat els territoris oblidats del nostre urbanisme, i hem traslladat el model de transformació del sòl d'ús residencial al model industrial.

Tenim un territori divers amb diversitat de problemàtiques i de reptes, tant a nivell macro com a nivell micro. Curiosament, hem desplegat un urbanisme amb paràmetres fixos i estandarditzats per a tot el sòl per activitats econòmiques del nostre territori. Semblaria més adequat abandonar la rigidesa de l'actual criteri de valor únic i igual per a qualsevol instrument de planejament i poder abordar les reserves de sistemes, les cessions d'aprofitament urbanístic, les obres d'urbanització, etc. de manera global, podent prioritzar en cada cas el repte de l'actuació urbanística. Fugir dels paràmetres rígids i abordar els drets i obligacions com una cistella de paràmetres que poden modular-se amb l'objectiu de garantir el repte prioritari pel qual s'ha aprovat un instrument de planejament. I aquest repte, que expressa l'interès general, es pot expressar en termes d'obtenir sols de cessió, resoldre un dèficit d'infraestructures, generar un nou pol de centralitat, fer més competitiu el teixit d'activitats econòmiques, etc.

L'Avantprojecte de la Llei de territori (2017) proposa una línia per resoldre aquest problema actual. Tanmateix, cal retenir que els matisos i l'adaptabilitat de les actuacions i dels instruments de planejament han d'evitar en tot cas generar inseguretats jurídiques que, en qualsevol cas, via modificació legislativa o via reglament hauria de concretar per evitar caure en discrecionalitats.

Les demandes i necessitats de les empreses són volàtils, evolucionen en el temps i són difícils de detectar-les en el present i fixar-les de cara al futur en un instrument de planejament urbanístic avui estàtic. En aquest sentit, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (2015) detecta que *del total de les modificacions puntual del PGM a l'AMB aprovades entre els anys 2007 i 2013, un 63% dels expedients es van tramitar per facilitar la implantació d'activitats industrials o garantir la seva continuïtat: ampliant el règim d'usos admesos, incrementant la densitat de parcel·les i locals, i adaptant l'alçada reguladora màxima o altres paràmetres d'edificació.*

Aquesta evolució continua del mercat, de la demanda i de les necessitats de les empreses entra en conflicte amb la normativa urbanística del planejament urbanístic pel que fa als usos permesos del sòl. D'una banda, la manera de regular els usos urbanístics en la legislació actual és molt rígida i restrictiva (Serra, A. i Miralles, F. 2014) i, de l'altra, la tendència a definir els usos urbanístics permesos en positiu, és a dir, aquells usos que sí es poden implantar, desemboca en una amalgama d'usos poc adaptable en el temps, i que no és capaç de donar resposta a les realitats canviants del mercat. Tenim un llarg camí per recórrer treballant normatives urbanístiques menys complexes mitjançant definicions d'usos urbanístics menys detallades que permetin elaborar una planificació urbanística sota criteris d'oportunitat futura i adaptabilitat

en el temps. Abordar la regulació dels usos del sòl en el planejament identificant allò que és incompatible i no permès, ja sigui en termes de riscos ambientals, seguretat, etc. podria ser una línia de treball a explorar, enlloc de llistar usos permesos que queden obsolets pel pas del temps i durant els llargs períodes de vigència dels instruments de planejament.

La Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, introdueix l'adaptació de la Directiva de Serveis a la normativa d'urbanisme mitjançant unes directrius per al planejament urbanístic: *El planejament urbanístic i les ordenances sobre edificació i ús del sòl no poden establir condicionants en els usos del sòl que comportin restriccions a l'accés o a l'exercici de les activitats econòmiques que vulnerin els principis i requisits establerts per la Directiva de serveis. Per reglament s'han de regular les raons imperioses d'interès general que, d'acord amb la mateixa Directiva de serveis, permetin exceptuar-ne l'aplicació. Aquestes restriccions s'han d'ajustar als principis de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació i quedar pertinentment justificada en la memòria del pla en ponderació amb la resta d'interessos generals considerats en el planejament.*

És un primer pas per modular i evitar les restriccions excessives que afloren les normatives urbanístiques actuals pel que fa als usos urbanístics. Tanmateix, i com ja hem esmentat, encara queda camí per recórrer en aquest camp.

Existeix un altre repte a millorar en la manera com garantim la viabilitat econòmica i financera dels instruments de planejament: el cost del temps. A dia d'avui, més important que el cost del sòl és l'impacte econòmic i financer del temps en operacions de transformació de sòl que requereixen anys de maduració i d'execució. La viabilitat i factibilitat dels processos de transformació urbanística depenen, en bona mesura, d'aquest cost. Per acotar i modular aquest cost implica, d'una banda tenir operadors amb estructures de capital configurades de manera específica per a poder suportar millor els costos de capital i, d'altra banda, trobar instruments de planejament i de gestió urbanística que possibilitin compassar la inversió amb la seva recuperació. La viabilitat econòmica i financera de la transformació, tant del sòl urbà com del sòl urbanitzable, no depèn únicament de paràmetres físics (edificabilitats, densitats, ocupacions de sòl, etc.) sinó també de fer possible la cadència entre inversions y retorns (capacitat de generar fluxos econòmics que garanteixin la viabilitat de les actuacions).

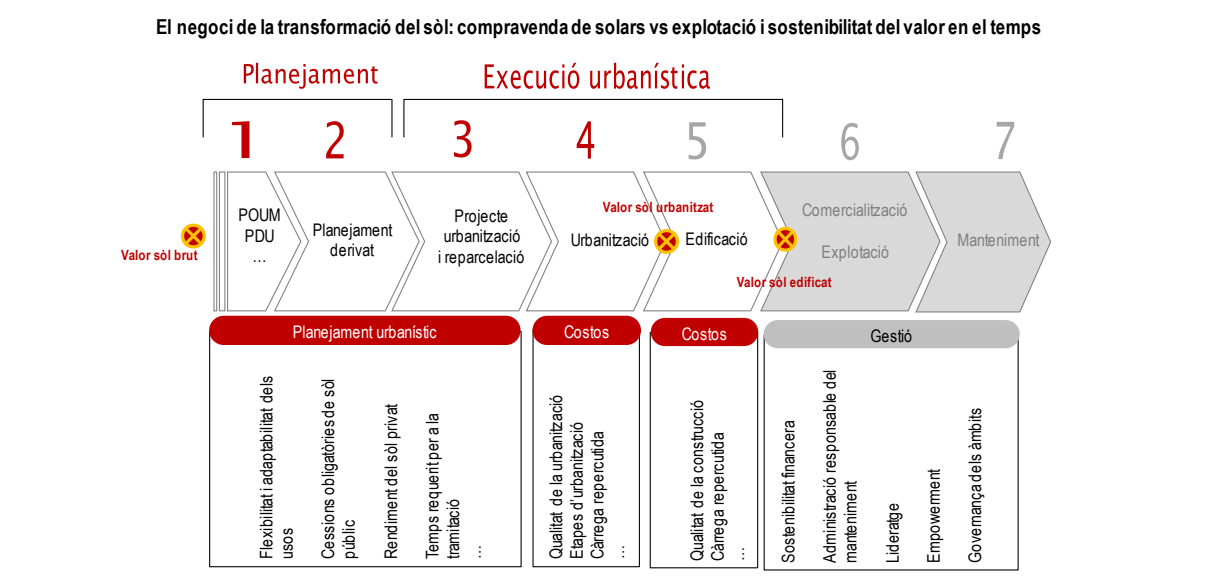
Una altre de les febleses que pateix el planejament urbanístic a casa nostra és la durada de les tramitacions urbanístiques. La tramitació del planejament i la gestió urbanística tenen, entre d'altres factors, un paper determinant, i la intervenció del públic en aquesta fase del procés de transformació urbanística és clau. El temps d'espera afecta a les empreses i als operadors, genera inseguretat jurídica i incertesa, i penalitza els resultats de les empreses, tant públiques como privades (Jover, A. i Morell, M. 2013). Tanmateix, també és cert que son ben coneguts casos específics on l'agilitat administrativa vers la tramitació d'una figura de planejament o d'una modificació de planejament urbanístic ha estat molt més ràpida que els ritmes usuals de tramitació urbanística. Potser aquest punt no deriva tant d'una debilitat que es desprèn del marc legal urbanístic actual sinó de la dificultat per congeniar esforços per a que tots els agents implicats remin en la mateixa direcció (propietaris, operadors, administració, professionals, polítics, etc.).

3.2 La gestió operativa dels sòls d'activitat econòmica

Tal com hem esmentat en els apartats anteriors, en cada fase de la cadena de valor de la transformació del sòl i de la posada en marxa d'un sòl d'activitat econòmica intervenen tot un seguit de factors que determinen el valor final dels actius (major o menor flexibilitat del planejament urbanístic, rendiment del sòl privat, qualitat de la urbanització, etc.).

La realitat fàctica avui dels sòls d'activitat econòmica en el sòl urbà consolidat és que se situen, en molts casos, a partir de l'esglauó 5 de la cadena de valor (polígons industrial edificats i amb un alt grau de consolidació, i en continu procés de comercialització i manteniment).

Cadena de valor de la transformació urbanística del sòl industrial



Aquest fet és especialment notori a l'Àmbit Metropolità de Barcelona. En concret, L'Àmbit Metropolità de Barcelona és l'àmbit funcional de Catalunya que té el nivell de consolidació per edificació del sòl d'activitat econòmica més alt de Catalunya, amb un 53% (Observatori del territori, maig 2016). Si reduïm aquest àmbit als principals corredors d'infraestructures de l'Àrea Metropolitana de Barcelona identificats en la Reflexió Estratègica Metropolitana, REM (2015): corredor C-32, corredor B-30, corredor N-340 i eixos dels rius Llobregat, Besòs i Ripoll, el grau de consolidació creix exponencialment.

Si a aquesta realitat li afegim el fet que el Pla territorial Metropolità de Barcelona (2010) estableix que a l'Àrea Metropolitana de Barcelona no es crearà més sòl per a usos industrials, significa que els reptes de la gestió dels sistemes de sòl per activitats econòmiques a l'Àrea Metropolitana de Barcelona van referits fonamentalment als eixos i corredors ja consolidats i no a polígons o sistemes de nova creació que ja no tenen cabuda dins l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Que el Pla Territorial no prevegi nou sòl per activitat econòmica no vol dir que no hi hagi demanda, sinó que aquesta s'haurà d'emplaçar en els corredors d'activitat fora de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, llevat que es garanteixi la viabilitat i factibilitat de la regeneració i reconversió d'aquest sòl urbà consolidat. Trobar els instruments necessaris per a garantir aquesta reconversió resulta un fet crucial per a garantir l'eficiència econòmica de les

empreses, la seva proximitat als centres nodals de transport que afecten en termes de cost i competitivitat a les mateixes.

És important ressaltar el canvi de paradigma de passar dels polígons industrials dels anys 60 i 70 als polígons industrials de l'economia global, i aquest és el salt que cal garantir i possibilitar en els sòls consolidats per activitat econòmica. Les activitats econòmiques han fet un salt enorme en incorporar la innovació, la millora de la productivitat i la recerca de nous mercats en el moment que l'economia s'ha globalitzat, els canvis de la demanda s'han accelerat i la competència amb països emergents s'ha fet palesa. La nova indústria interactua i abasta activitats econòmiques avui imprescindibles com la logística, el disseny, l'I+D, la formació, els serveis jurídics i financers, la enginyeria industrial, la comercialització, la internacionalització o el software. Aquesta mixtura de nova indústria té més facilitat per recórrer allà a on hi ha mixtura de centres d'investigació, universitats, centres de formació, mitjanes i grans empreses, i petita empresa, que no pas allà a on solament hi ha petita empresa.

Tal com s'esmenta en la Reflexió Estratègica Metropolitana, REM (2015): *És, per tant, el moment d'establir un full de ruta per al sòl industrial, ja que caldrà reformular els espais de l'activitat econòmica, adaptar-los a les noves necessitats d'ubicació, compatibilitzar usos diversos i oferir els serveis, les infraestructures, l'accessibilitat i les comunicacions necessàries. fent un símil: s'està discutint un nou model productiu (software), quan actualment tenim uns polígons (hardware) que segurament necessitaran adaptar-se a aquests nous requeriments.*

La recerca d'instruments que cerquin la renovació i revitalització, condicionament, millora, manteniment, etc. dels espais d'activitat econòmica ja consolidats no té perquè passar únicament i necessàriament pels instruments de planejament urbanístic, que també, ni tampoc pels instruments de gestió urbanística avui possibles en el marc legal urbanístic, sinó que ens calen models de gestió complementaris que permetin detectar necessitats, possibilitats de finançament i retorns econòmics que aflorin des dels propis actors i teixit que ja operen en el territori consolidat.

Cal reflexionar al voltant de l'eficiència de les eines urbanístiques que tenim avui per resoldre els reptes dels sòls d'activitat econòmica consolidats i en funcionament, i que tenen el seu punt de partida, des del punt de vista urbanístic, en les últimes fases de la cadena de valor de la transformació del sòl (edificació, explotació i manteniment).

Les eines pròpies de la promoció econòmica i dels plans de gestió han de tenir un paper cabdal per a donar continuïtat i resultat a iniciatives que, únicament des dels instruments de planejament i gestió urbanística tenen avui un recorregut entre els primers esglaons de la cadena de valor de la transformació del sòl. Eines pròpies de la promoció econòmica i dels plans de gestió operativa que posin en el centre protagonista a l'empresa. I diem empresa (i no propietaris del sòl, tot i que puguin coincidir en molts casos) perquè son elles les que tenen necessitats creixents en matèria de requeriments territorials que poden afavorir la seva competitivitat i el seu creixement econòmic.

D'una banda cal posar el focus en les empreses implantades en aquests espais consolidats. D'altra banda, l'administració local té la seva carta de prestació de serveis públics en el seu terme municipal (la carta de manteniment i prestació de serveis públics dels ajuntaments als polígons industrials és un menú fix que ha sofert poques variacions al llarg dels darrers decennis i queden definits a la Llei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de les Bases del Règim Local). Les

empreses però, tenen necessitats creixents en matèria de requeriments territorials que poden afavorir la seva competitivitat, de manera que oferta i demanda de serveis son, en molts casos, divergents. Això vol dir que hi ha dos trams de reptes en el que el públic i el privat assumeixen un protagonisme diferenciat.

Arribats a aquest punt val la pena apuntar certs criteris relatius a les possibilitats de gestió operativa dels sòls d'activitat econòmica que puguin ajudar a desbloquejar aquesta mancança de nous instruments que trobem a faltar a dia d'avui, i que puguin ajudar a desbloquejar la situació d'alguns dels sòls d'activitat econòmica consolidats. Les experiències en matèria de col·laboració públic-privada a nivell internacional per assolir la revitalització urbana, per millorar la gestió dels espais públics de les ciutats, per aprofundir en els espais de governança de les ciutats, etc. son línies de treball a explorar per a la millora dels sòls d'activitat econòmica consolidats a casa nostra. Un d'aquests instruments es materialitza en la figura dels *Business Improvement Districts (BIDs)*.

Els *Business Improvement Districts* neixen als Estats Units als anys 70 amb la voluntat de revitalitzar els centres urbans de les ciutats des d'un punt de vista comercial. Aquesta experiència s'estén arreu d'Europa amb posterioritat i, des l'any 2013, aquesta figura apareix en el Parlament de Catalunya com a possible instrument per a regular l'impuls del sector comercial urbà del que l'economista Marçal Tarragó va batejar com a APEU (Àrees de Promoció Econòmica i Urbana). De fet, aquest concepte APEU comença a donar-se cobertura jurídica a la nova Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires (article 54. Àrees de promoció econòmica urbana).

Existeix multiplicitat de bibliografia al respecte dels BIDs, i no és aquest el treball per centrar-nos en els seus mecanismes de funcionament (Bratos Martín, M. (2013), Hoyt, L. Ph.D (2003), Hoyt, L. i Gopal-Agge, D. (2007), Molina-Morales, F. Xavier (2001), Villarejo Galende, Helena (2014), WB Advisory Group (2012), etc.).

En cap cas es tracta d'un model de gestió sense riscos ni debilitats, però sí l'enunciem com a potencial model de gestió operativa alternatiu real per als sòls d'activitat econòmica consolidats, que no té la seva raó d'ésser ni el seu origen en el marc legal urbanístic vigent i, en canvi, podria tenir la seva cobertura jurídica mitjançant altres marcs d'aproximació.

El contracte de col·laboració públic-privada passa per l'Administració Local i els privats. L'administració local ha d'assumir en solitari la càrrega de manteniment ordinari i prestar els serveis bàsics d'acord amb la legislació vigent; més enllà de les obligacions que corresponen a l'Administració, el finançament va a càrrec dels privats. En relació a aquesta qüestió, resulta imprescindible i és condició *sine qua non* posar com a punt de partida el balanç fiscal d'aquests sòls d'activitat econòmica. Apart del treball de Jover, A., Morell, M. i Gras, M. (2015) existeixen a Catalunya molts pocs treballs sobre el balanç fiscal dels espais d'activitat econòmica, que abordin els ingressos fiscals i els costos de manteniment i conservació dels polígons industrials segregats del casc urbà residencial i que constitueixen el punt de partida per impulsar qualsevol col·laboració públic-privada entre administració local i teixit empresarial.

Parlar de multiplicitat de reptes de les empreses implantades en aquests sòls d'activitat econòmica com captar noves inversions, fomentar l'economia circular, projectar la imatge de l'àmbit, impulsar la formació, gestionar mancomunadament la factura energètica, transformar el cost dels residus en fonts d'ingrés, incorporar nous serveis en els polígons, endegar processos

de regeneració i revitalització urbanística, etc. difícilment es podran endegar en els territoris consolidats sense incorporar en el procés al propi teixit econòmic existent.

Revitalitzar els sòls d'activitat econòmica a partir de les necessitats i requeriments de la demanda implica abordar el repte d'aquests espais des de la vessant de l'anàlisi dels fluxos (fluxos econòmics privats, fluxos econòmics públics, fluxos energètics, fluxos de vehicles i de mercaderies, etc.) termes que, des de la vessant morfològica dels instruments urbanístics, malauradament, encara avui anem coixos.

3.3 A mode de conclusions

El present treball ha tingut per objectiu apuntar línies d'actuació que coadjuvin a l'increment de la competitivitat del territori i de les nostres empreses a partir de l'anàlisi dels sòls per activitat econòmica des de quatre vessants distintes:

1. L'oferta de sòl per activitats econòmiques i la seva capacitat d'acollida arreu de Catalunya.
2. La cadena de valor de la transformació urbanística del sòl.
3. La legislació urbanística vers els sòls d'activitat econòmica.
4. La gestió operativa dels sòls d'activitat econòmica.

La proliferació de sòls per activitat econòmica arreu de casa nostra respon, entre d'altres, a una manca de criteri pel que fa als factors territorials que condicionen la competitivitat de les empreses, i pel que fa als aspectes de racionalitat econòmica i social en els processos per a la presa de decisions vers la ubicació dels sòls per activitat econòmica. Cal un cop de timó que abordi l'ordenació dels sòls per activitats econòmiques a partir de l'escala territorial que els correspon i amb una visió integrada de totes les administracions implicades (Generalitat, Comarques i municipis).

L'anàlisi de la cadena de valor de la transformació urbanística del sòl ens mostra que la realitat fàctica dels sòls d'activitat econòmica no és idèntica arreu del territori, i que la situació actual de cada sòl d'activitat econòmica no se situa en la mateixa fase de la cadena de valor de transformació del sòl. No és el mateix abordar els reptes que suposen els creixements en extensió que els territoris urbans ja plenament consolidats. Aquesta realitat present i futura del sòl per activitat econòmica arreu de territori requereix d'aproximacions distintes a la cadena de valor i, conseqüentment, de saber prioritzar i discriminar objectius per a cada cas.

Pel que fa a legislació urbanística, s'han abordat algunes de les problemàtiques actuals que detectem, i s'han proposat línies de treball per a millorar els reptes que avui tenen els sòls per activitats econòmiques (superar la rigidesa dels instruments de planejament, reflexionar sobre els drets i obligacions del marc legal urbanístic vigent, renovar les restriccions que suposa la normativa urbanística referent als usos permesos en aquests tipus de sòls, i acotar el cost del temps com a variable clau per a la viabilitat econòmica i financera d'aquests processos de transformació).

Finalment, els reptes que ens suposen els sòls d'activitat econòmica avui ja consolidats i en funcionament necessiten d'instruments complementaris a les eines urbanístiques tradicionals. Els instruments propis de la promoció econòmica i dels plans de gestió tenen un paper cabdal per a donar continuïtat i resultat a iniciatives que, únicament des dels instruments de planejament i gestió urbanística, tenen avui un recorregut que difícilment poden estendre's més enllà dels darrers esglaons de la cadena de valor de la transformació del sòl. El present treball,

sense voluntat de ser exhaustiu, enuncia el model *Business Improvement District* com a possible model de col·laboració público-privada a explorar per a completar la reactivació dels sòls d'activitat econòmica avui consolidats.

El bagatge urbanístic desplegat des de la transició fins avui ha estat enorme, i sols cal passejar-se per la major part de pobles i ciutats de Catalunya per palpar la qualitat dels entorns urbans. Els grans dèficits urbanístics heretats d'abans de la democràcia (manca de zones verdes, equipaments, carrers sense urbanitzar, manca de serveis públic, etc.) avui podem dir que son reptes assolits. Per contra, els entorns urbans destinats a la indústria i a l'activitat econòmica han quedat relegats a un segon terme. A la present ponència hem desgranat el creixent desajust d'aquesta part del territori de Catalunya, que avui necessitem posicionar-lo en termes d'interès general. Sense el compromís del públic, no serà possible capgirar la situació. Sense el compromís del teixit empresarial, menys encara.

Bibliografia

Avantprojecte de la Llei de territori (2017). Departament de Territori i sostenibilitat, Generalitat de Catalunya.

Àrea Metropolitana de Barcelona (2017). *Polígons d'activitat econòmica*. Col·lecció Quaderns PDU metropolitana, Directrius urbanístiques núm. 9.

Baró, E. i Vilafaña, C. (2008). *La nova indústria: el sector central de l'economia catalana*. Centre d'Economia Industrial.

Bratos Martín, M. (2013). *Business improvement districts: A new form of publi-private partnership for socioeconòmic revitalizations of urban areas*. *Política y Sociedad*, 2013, 50, núm. 1, 269-304.

Castell, P., Ferrer, Ll. i Santana, J.A. (2012). *Informe sobre la indústria a Catalunya: situació, reptes i possibilitats*. Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. Generalitat de Catalunya.

Hoyt, L. Ph.D (2003). *The Bussiness Improvement District: An Internationally Diffused Aproach to Revitalization*.

Hoyt, L. i Gopal-Agge, D. (2007). *The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates*. *Geography Compass*, 1 (4), 946-958.

Jover, A. i Morell, M. (2013). *Memoria sobre el informe "problemes de la comptencia en el mercado del suelo en España" emitido por la Comisión Nacional de la competencia julio 2013*. Grupo de Trabajo de Territorio y Urbanismo del Consejo de Economistas de España.

Jover, A., Morell, M. i Gras, M. (2015). *Anàlisi Microeconòmic i propostes d'actuació per a la gestió operativa d'alguns entorn d'activitat econòmica de l'AMB*. Àrea Metropolitana de Barcelona.

Llei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de les Bases del Règim Local.

Llei 9/2009, de 30 de juny, de política industrial.

Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica.

Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires.

Molina-Morales, F. Xavier (2001). *European Industrial Districts: Influence of geographic concentration on performance of the firm*.

Observatori del Territori (2016). *Capacitat d'acollida, sòl qualificat per activitat econòmica*. Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, Departament de Territori i Sostenibilitat, Generalitat de Catalunya.

Pacte per a la indústria a Catalunya (2013). *Infraestructures per a la indústria. Reflexió en el marc del Pacte per a la indústria a Catalunya, document mestre redactat per Grup de Treball d'Infraestructures, convocat per "Pacte Més indústria"*.

Pla Territorial Metropolità de Barcelona (2010). Programa de Planejament Territorial, Secretaria per a la Planificació Territorial, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya.

Poveda, C. (2015). *La nova indústria. Actualització de les dades a partir de les taules input-output de Catalunya*. Articles d'economia industrial 03. Departament d'Empresa i Ocupació (Gencat).

Reflexió Estratègica Metropolitana (2015). *REM, Reflexió estratègica Metropolitana, Construïnt la Barcelona Metropolitana, Enfortint el món local*. Àrea Metropolitana de Barcelona.

Serra, A. i Miralles, F. (2014). *L'ordenació territorial i urbanística: cap a una nova llei?*. Polítiques Públiques. Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, Departament de Territori i sostenibilitat. Generalitat de Catalunya.

Villarejo Galende, Helena (2014). *Colaboración Público-Privada para la revitalización de los Business Improvement Districts en el ordenamiento jurídico Español*.

WB Advisory Group (2012). *Wallabout Bay, New York City's first Industrial Improvement District*.