

Contra la Segregación Urbana y por la Cohesión Social *La Ley de Barrios de Cataluña*

Oriol Nel·lo*

Resumen: En las principales ciudades españolas durante el último decenio se ha producido un aumento en los problemas sociales. El análisis de los antiguos fundamentos de la segregación social, sino también las nuevas formas de expresión, nos llevan a reflexionar sobre las nuevas políticas y herramientas de gestión necesarias para luchar contra este fenómeno. El propósito de estas notas es precisamente describir las características de uno de estos nuevos instrumentos: la ley sobre las zonas urbanas y barrios que requieren una atención especial.

Palabras clave: Segregación social; Dinámica urbana; Política de vivienda; Gestión y la ley de barrios.

Introducción

En las mayores ciudades españolas, como en buena parte de las áreas metropolitanas de Europa occidental, se ha producido en la última década un incremento de la problemática social. Esta tendencia se expresa sobretodo por la reaparición de situaciones de infravivienda, hacinamiento y dificultades de acceso a los servicios básicos que en muchas ciudades parecían haber quedado en buena parte superadas en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado. Se trata de unas dinámicas que afectan en particular a los sectores menos pudientes de la población y dan lugar a una conflictividad que se expresa de maneras muy diversas: desde las más llamativas, como los estallidos colectivos que sacudieron las ciudades francesas el año 2005, hasta expresiones de malestar muy variables que comprenden desde los incidentes racistas hasta la violencia difusa que afecta muchos barrios de las grandes ciudades.

Ante esta realidad se requieren nuevas políticas y nuevos instrumentos de gestión. El objeto de estas notas es precisamente exponer las características de uno de estos nuevos instrumentos: la *Ley de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial* aprobada por el Parlamento de Catalunya el año 2004 y que con cuatro años de vigencia ha permitido iniciar actuaciones de rehabilitación integral

en noventa y dos barrios de la región. Se trata de una experiencia de la que, pese a su carácter local, pueden derivarse, a nuestro entender, reflexiones y conclusiones de ámbito más general.

Ahora bien, a la hora de valorar los instrumentos, resulta esencial analizar, con anterioridad, cuales son los problemas a los que se debe hacer frente y las causas que los originan. Demasiados debates sobre los instrumentos y los recursos se ven lastrados por una insuficiente comprensión de los retos y resultan por ello estériles. Por esta razón, nos proponemos iniciar las notas que siguen con una reflexión acerca de las dinámicas urbanas que se encuentran en el origen de la degradación urbanística y social de algunas áreas para entrar a continuación en la descripción y la valoración de los instrumentos que se están impulsando para hacerles frente.

La segregación urbana: viejos motivos, nuevas formas

Al analizar las causas de la concentración de la problemática social más aguda en determinados barrios y áreas urbanas se debe partir de una premisa esencial: su origen se encuentra en la segregación espacial de los grupos sociales. Un fenómeno que constituye una de las características estructurales del proceso de urbanización capitalis-

* Secretario de Planificación Territorial de la Generalitat de Catalunya

ta. Sus antecedentes históricos en Cataluña fueron ya estudiados a mediados del siglo XIX por Ildefons Cerdà en su Monografía estadística sobre la clase obrera en Barcelona, publicada prácticamente en el mismo momento que los trabajos de Engels respecto a las condiciones de vida de la clase obrera en Manchester¹.

La segregación urbana actúa, como es bien sabido, a través del juego de la renta del suelo y la vivienda. En efecto, los precios inmobiliarios no son, obviamente, homogéneos sobre el territorio, sino que las amenidades del lugar, su accesibilidad, su centralidad y otras características se traducen en la existencia de una renta diferencial del suelo que acaba reflejándose en los niveles y las variaciones de los precios de la vivienda. Así, una vivienda de la misma calidad, no tiene el mismo precio si está localizada en un lugar o en otro de la ciudad.

Siendo la capacidad de cada individuo y de cada familia de escoger lugar de residencia una función de su renta, los grupos sociales más acomodados tendrán siempre una mayor capacidad de elegir ubicación mientras los menos acomodados ven reducidas sus opciones por su capacidad de afrontar los gastos de vivienda y transporte. Así, como notó David Harvey en su famoso artículo sobre las teorías geográficas acerca de la formación de ghettos, publicado a inicios de los años setenta, la renta urbana actúa como un poderosísimo filtro que permite a unos grupos una mayor libertad de elección en el uso del espacio urbano, mientras restringe la movilidad residencial de otros².

Nos encontramos pues ante un fenómeno estructural que se ha expresado a lo largo del proceso de urbanización de los últimos siglos. Ahora bien, en Catalunya, como en otras áreas altamente urbanizadas de Europa occidental, en los últimos años este proceso de segregación espacial de los grupos sociales, después de un periodo de relativa reducción del problema, corre un riesgo cierto de agravarse. ¿Cuales son las razones de este fenómeno?

Antes de tratar de responder la pregunta, recordemos brevemente de donde venimos y porqué podemos afirmar que se había producido una cierta reducción de las diferencias en términos de segregación espacial de los grupos sociales. Todavía en 1960 más de la mitad de la población española residía en localidades menores de 20 000 habitantes. Sin embargo, a partir de esta fecha el proceso de urbanización, en España en general y en Cataluña en particular, conoció el período de crecimiento más rápido de su historia³. En términos cuantitativos, la fase aguda de este proceso tuvo lugar entre 1959 y 1975, en condiciones, por tanto, de precariedad económica y social, así como de dictadura política. Desde el punto de vista urbanístico, esto comportó en muchas ocasiones el hacinamiento de la población en algunos barrios de la ciudad preexistente y la aparición de áreas de nueva urbanización infradotadas, mal comunicadas y con déficit de infraestructuras, equipamientos y servicios muy notables.

Ahora bien, a partir de 1975 dos elementos se combinaron para reducir las desigualdades territoriales y corregir, hasta cierto punto, los efectos de la segregación espacial de los grupos sociales: En primer lugar, desde el advenimiento de la democracia, a finales de los años setenta, el desarrollo económico y la actuación de las administraciones, empujadas por la presión vecinal, permitieron una substancial mejora en la dotación de equipamientos y servicios en los barrios menos equipados, de forma que, en términos generales, las condiciones de vida en estas áreas mejoraron notablemente⁴. Por otra parte, el proceso de metropolitanización, con la descentralización de la urbanización y la salida de importantes contingentes de capas medias desde las ciudades centrales hacia el entorno metropolitano, contribuyó a reducir las diferencias relativas en términos de rentas medias entre la ciudad central y el entorno metropolitano⁵.

Ahora bien, dos nuevos fenómenos han alterado, a partir de la segunda mitad de los años noventa,

¹ I. Cerdà publicó su obra en 1856 y F. Engels en 1845 Para sendos completos análisis de estos trabajos puede verse: VV.AA (2002), *Cerdà, Urbs i Territori*. Barcelona, Electa, Institut d'Estudis Territorials, y el ensayo clásico de Steven Marcus (1974), *Engels, Manchester and The Working Class*. New York. Random House.

² David Harvey (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI Ed. (pp. 125-158).

³ Véase Fernando Terán (1999), *Historia del urbanismo en España*, Vol. III (Siglos XIX-XX), Madrid, Cátedra, (397 pp.) y Oriol Nel·lo (2001), "Las áreas metropolitanas" en Gómez Mendoza, J, y Gil Olcina, A. (eds.) *Geografía de España*. Barcelona. Ariel.

⁴ AA.VV.(1999), *Vint anys d'ajuntaments democràtics (1979-1999). Elements per a un balanç i per a una reflexió de futur*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya. (304 pp.).

⁵ Así lo han venido a demostrar las sucesivas ediciones de la Encuesta sobre las condiciones de vida y los hábitos de la población en la región metropolitana de Barcelona, Véanse: AA.VV. (1999) *La societat metropolitana. Una lectura de l'enquesta sobre hàbits i condicions de vida de la població de la regió metropolitana de Barcelona (1985-1995)*, Bellaterra, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona y Salvador Giner (dir.) (2002) *Enquesta de la Regió de Barcelona 2000. Condicions de vida i hàbits de la població. Informe general*, Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i Diputació de Barcelona.

de manera fundamental este cuadro, de forma tal que la reducción de los aspectos más llamativos de la segregación espacial se ha detenido y corre riesgo de revertirse. En efecto, en los últimos años, el repunte del crecimiento demográfico asociado a la inmigración, unido a la situación del mercado inmobiliario, ha tenido como resultado la aparición, de nuevo, de problemas de hacinamiento, degradación del espacio público y concentración de la problemática social en algunos barrios. Esto afecta, en particular, aquellos donde los precios son relativamente más bajos que en el resto del área urbana y en los que, por lo tanto, en condiciones muy difíciles de acceso al mercado, la demanda menos solvente tiende a concentrarse. Si esta concentración de población con acusadas necesidades sociales llegara a tener efectos negativos sobre la evolución de los precios inmobiliarios en estos barrios, los riesgos de que se produzca una salida de los sectores de población relativamente más acomodados, de estigmatización territorial, de aparición de problemas de convivencia y, en una palabra, de formación de ghettos resultan evidentes.

En la gran mayoría de los casos la problemática a la que nos referimos se presenta en barrios de tres tipos: en cascos históricos, polígonos de vivienda de masa construidos en los años sesenta y setenta, y áreas fruto de procesos de urbanización marginal. Se trata, por lo tanto, en casi todas las ocasiones, de espacios que ya habían conocido situaciones de degradación y dificultades muy notables en el período anterior (1960-1975) y que, gracias al esfuerzo de las administraciones y de los vecinos, habían mejorado notablemente en los años ochenta y noventa. Este sarcasmo histórico se añade, pues, a la complejidad del problema e incrementa su potencial de conflicto⁶. Veamos, con algún detalle, como opera esta concatenación de factores causales.

Los mercados inmobiliarios han conocido, en los últimos años, una situación hasta cierto punto paradójica: en Cataluña, como en toda España, el ritmo de producción de vivienda ha alcanzado, año tras año, records históricos (127 117 viviendas iniciadas en Catalunya en 2006, más de 800 000 en toda España), y, sin embargo, amplios sectores de la

población tienen graves dificultades para acceder al mercado. Esta situación se ha prolongado por un ciclo alcista de los precios inmobiliarios inusualmente largo, de una década, y no ha entrado en crisis hasta el segundo semestre de 2007. El ciclo, como han explicado reiteradamente los expertos, tiene una triple explicación:

- a) En primer lugar, en la rigidez del mercado, dominado de forma tan completa por la propiedad (el 86% de las familias es propietaria de la vivienda donde mora), que la presencia del alquiler es muy reducida y el acceso al mercado ha de pasar de manera obligatoria en la mayoría de los casos por la compra.
- b) Otra característica que ha contribuido a la peculiar situación del mercado es el peso de la segunda residencia sobre el total del parque construido: con 1 de cada 3 viviendas destinada a otros usos que el de vivienda principal, Cataluña y España en su conjunto representan una singularidad extraordinaria a escala europea.
- c) Estos factores se han combinado con la creciente demanda – inducida por razones demográficas (a las que me referiré enseguida), el bajo precio del dinero y la situación de los mercados financieros – para dar lugar a un comportamiento alcista de los precios extraordinariamente acusado y prolongado.

A esta situación del mercado ha venido a unirse el repunte del crecimiento demográfico inducido por la irrupción de movimientos migratorios internacionales asociados al mercado de trabajo (véase la tabla 1 y los gráficos 1, 2 y 3). En efecto, la población catalana, que había permanecido estancada entorno a los seis millones de efectivos entre el período 1975-1996, vuelve a crecer de manera decidida a partir del año 1997 para superar en 2006 los siete millones de habitantes: en los ocho últimos años la población catalana ha crecido, en términos absolutos, tres veces lo que había crecido en los veinte años anteriores.

⁶ Sobre los movimientos urbanos y las mejoras de las condiciones de vida en las grandes ciudades españolas en el período de los años setenta y ochenta, véase Jordi Borja (1986), *Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, (p. 28, texto original de 1973) o Manuel Castells, (1986), *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid, Alianza (567 pp.). Respecto a la conflictividad en Cataluña, puede verse O. Nel-lo (ed.) 2003. *Aquí, no! Els conflictes territorial a Catalunya*. Barcelona. Empúries (461 pp.) que, además de un ensayo de carácter general, incluye, entre otros, trabajos de Joan Roca sobre el barrio de la Mina, en Sant Adrià del Besòs, y de Ricard Gomá y Lluç Peláez, sobre el barrio de l'Erm de Manlleu.

Tabla 1. Evolución de la población en Cataluña, por ámbitos territoriales (1975-2006)

	1975	1981	1986	1991	1996	2001	2006
Barcelona	1.751.136	1.752.627	1.701.812	1.643.542	1.508.805	1.503.884	1.605.602
Total 1ª corona	1.228.853	1.344.121	1.329.908	1.339.235	1.339.830	1.348.228	1.555.479
Total área metropolitana	2.979.989	3.096.748	3.031.720	2.982.777	2.848.635	2.852.112	3.161.081
Total 2ª corona	1.039.724	1.142.128	1.197.807	1.281.645	1.379.413	1.538.278	1.680.284
Total región metropolitana	4.019.713	4.238.876	4.229.527	4.264.422	4.228.048	4.390.390	4.841.365
Resto de Cataluña	1.640.680	1.717.538	1.749.111	1.795.072	1.861.992	1.952.720	2.293.332
Total Cataluña	5.660.393	5.956.414	5.978.638	6.059.494	6.090.040	6.343.110	7.134.697

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IDESCAT

Gráfico 1. Evolución población española y extranjera en Cataluña. 1989-2006 (Índice 100-1989)

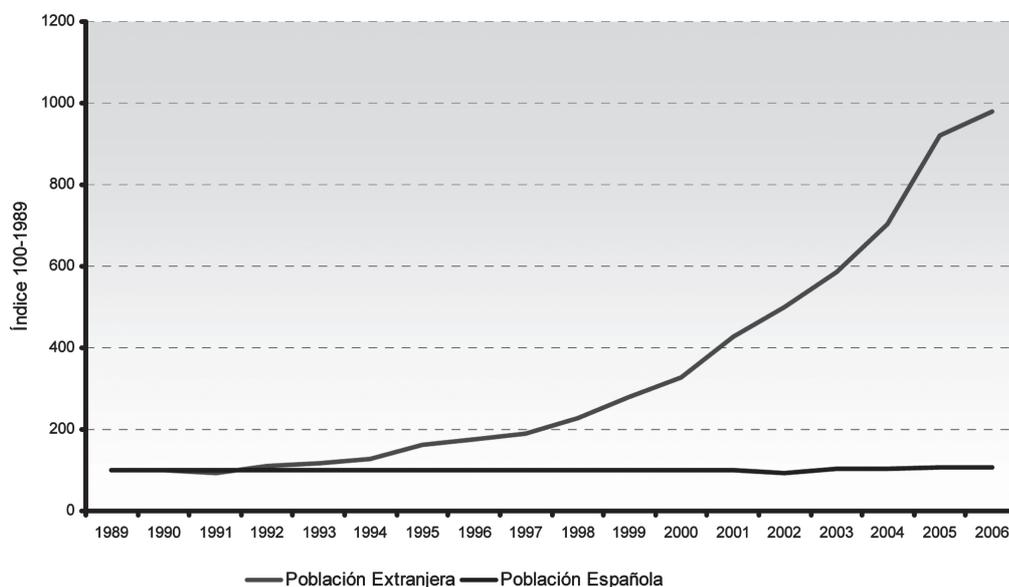


Gráfico 2. Evolución del precio de la vivienda en Cataluña. 1996-2006 (Euros/m2).

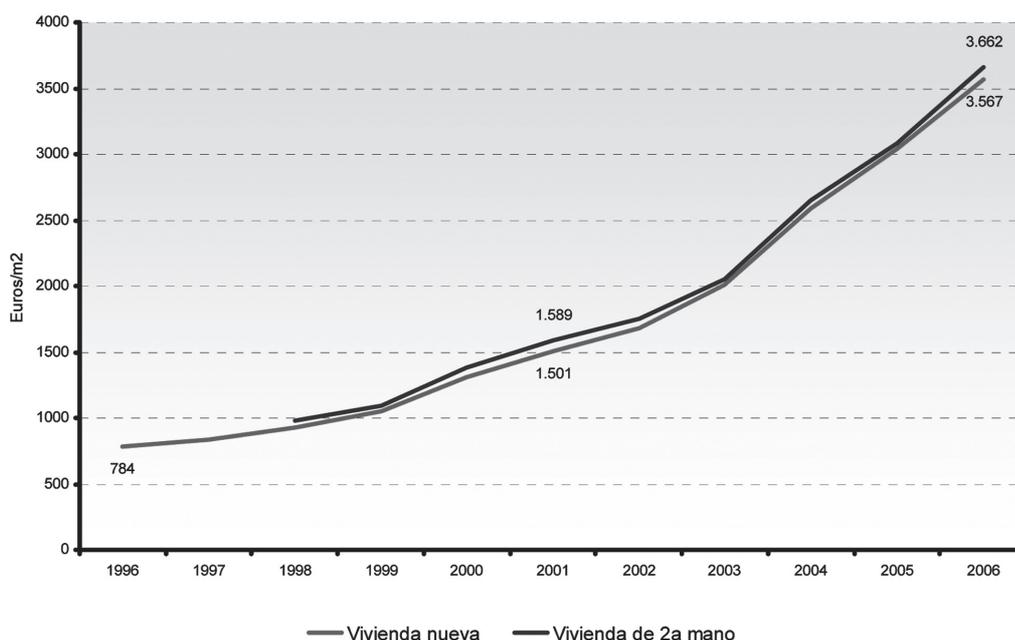
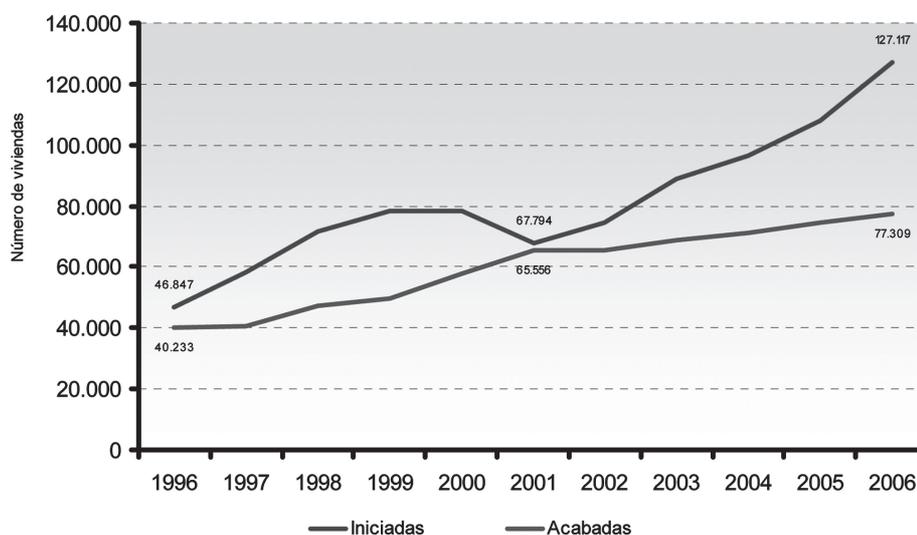


Gráfico 3. Evolución del número de nuevas viviendas construidas en Cataluña. 1996-2006



La confluencia de estos dos fenómenos (situación de mercado inmobiliario y alta demanda de sectores escasamente solventes) provoca, como hemos dicho, agudas dificultades para acceder a la vivienda a sectores muy importantes de la población. De ello se derivan dos efectos:

- a) En primer lugar, el retraso en la edad media de emancipación de los jóvenes que se acerca ya a los treinta años. Es esta una singularidad a escala europea que tiene efectos devastadores sobre la tasa de natalidad al colocar la edad de formación del hogar muy próxima del límite biológico en el ciclo reproductivo de la mujer.
- b) En segundo lugar, y es aquí donde queremos llegar, se produce un incremento notable de la segregación espacial de los grupos sociales. Centrémonos ahora en este segundo aspecto.

En efecto, en un mercado de la vivienda muy tensionado, los grupos sociales menos solventes tienden lógicamente a concentrar su demanda en aquellos barrios donde el diferencial de precios

hace la vivienda relativamente más asequible o bien en aquellas áreas donde la informalidad del mercado permite la ocupación de vivienda en condiciones irregulares⁷.

Detengámonos un momento a considerar el efecto de este comportamiento en la ciudad de Barcelona, por ejemplo⁸. El año 1996 Barcelona contaba con una población de 1 508 805 habitantes y en la actualidad (2006) 1 629 537. Uno podría pues pensar que el fenómeno de salida de población que había afectado de manera agudísima la ciudad entre 1975 y 1996 (perdió cerca de 250 000 habitantes en este período, 113 000 de los cuales en el quinquenio 1991-1996) se ha interrumpido de manera definitiva. Ahora bien, la realidad es más compleja, tal como comprobamos cuando analizamos cuales son los factores que explican el crecimiento de la población. Así, observamos que en 1996 la población de ciudadanía española residente en Barcelona era de 1 479 746 efectivos, mientras los extranjeros, rondaban las 29 059 personas. En 2006 los españoles han descendido hasta 1 359 942 mientras los extranjeros, mayoritariamente extracomunitarios, llegan a 269 595. He lo aquí: al tiempo que la población barcelonesa

⁷ Carne Trilla, (2002), *Preu d'habitatge i segregació social de l'espai a l'àmbit metropolità de Barcelona*, Barcelona, Patronat Municipal de l'Habitatge.

⁸ Véase Oriol Nel·lo, "¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI", en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXXVI, 141-142, 2004 (pp. 523-542) y "Contra la dispersión intensidad. Contra la segregación, ciudad", en Juan Romero y Joaquín Farinós (eds.), (2004), *Ordenación del territorio y desarrollo regional*, Gijón, Trea, (pp. 261-285).

aumenta 120 732 habitantes en menos de una década, la población española residente en la ciudad disminuye en 119 804 efectivos y la extranjera aumenta 240 536.

Esto es un resultado directo de la situación del mercado de la vivienda y de los procesos de segregación espacial que comporta. Para decirlo de forma muy simple: contingentes de población pertenecientes a las capas medias (18-40 años, niveles de instrucción y de renta superior a la media) que quieren satisfacer sus necesidades de vivienda en el mercado formal pero por razones de precios no pueden hacerlo en la ciudad de Barcelona se siguen desplazando hacia el entorno metropolitano, mientras que la población inmigrada que se ve forzada, en muchos casos, a encontrar cobijo en el mercado informal se concentra en aquellos barrios de la ciudad central donde las condiciones de infravivienda y las prácticas inmobiliarias irregulares campan por sus respetos entre la población inmigrada. Así, se multiplican los casos en los que en cada unidad de vivienda, habita más de una familia⁹. Y se da la paradoja, de la concentración en barrios con precios muy elevados de población con escasa capacidad adquisitiva¹⁰.

Esta es la situación en diversos barrios de la ciudad de Barcelona pese a los notables esfuerzos que en materia de rehabilitación urbana se han realizado en ellos en los últimos veinticinco años. Ahora bien, en el resto del territorio metropolitano y otras áreas urbanas de Cataluña, la segregación toma a menudo otras formas, con la concentración de la población menos pudiente allí donde los precios son más bajos aún a coste de deber afrontar, en muchos casos, gastos de transporte más altos: los viejos polígonos de vivienda de los años sesenta y setenta y los barrios nacidos de procesos de urbanización marginal. Aquí, los riesgos de flexión negativa de los precios, o, por lo menos, de aumento del diferencial de los mismos están más presentes.

Estas son las razones por las que hoy podemos afirmar que los riesgos de segregación espacial de los grupos sociales son más elevados que hace unos años. Las consecuencias que esta situación

implica por lo que a la cohesión social y a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el acceso a la renta y a los servicios se refiere son lo bastante evidentes como para que no tengamos que extendernos aquí. Ahora bien, quizás resulte conveniente hacer notar que los problemas resultantes no implican solamente los ciudadanos que moran en estos barrios sino el conjunto de la población residente en la región metropolitana de Barcelona y del conjunto de Cataluña. La ciudad fragmentada es menos agradable, menos segura y, si se quiere, incluso menos atractiva que la ciudad cohesionada y bien integrada.

La política de vivienda: instrumento esencial

Hemos visto como, de hecho, nos enfrentamos a un fenómeno de carácter estructural, de manera que las políticas para tratarlo no pueden referirse solamente a sus efectos sino también a las causas mismas que lo originan. Así pues, la pugna por una ciudad más integrada debe empezar necesariamente por una reconsideración de la política de vivienda puesto que es en el mercado de vivienda donde se encuentra en el origen de las situaciones de segregación que nos afectan. Para decirlo de modo más técnico: la lucha contra la renta diferencial no puede separarse de forma alguna de los esfuerzos para modificar la formación de la renta absoluta, de la cual depende, en último término, el nivel de los precios medios. La política contra la segregación, la política de barrios debe empezar, pues, por la política de vivienda¹¹.

En este contexto, uno de los debates más intensos que, en materia urbanística, ha tenido lugar en los últimos años ha sido el de la disponibilidad de suelo y la forma como ésta condiciona la evolución de los precios. En Cataluña, como en el conjunto de Europa occidental, en este debate se han confrontado dos posiciones: por una parte, la de quienes afirman que los precios extraordinariamente elevados del suelo y de la vivienda tienen relación directa con la regulación urbanística del suelo y que, por lo tanto, desregulando sus usos, se conseguiría una

⁹ AA.VV. (2004), *Les condicions de vida de la població d'origen no comunitari a Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, (pp. 156-171).

¹⁰ En el distrito de Ciutat Vella de Barcelona, por ejemplo, donde los precios por m² de vivienda eran, en 2006, 4380 €, la población extranjera alcanza el 33,5% % del total.

¹¹ Oriol Nel·lo, (2007), "La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)", en Farinós, J. Y Romero, J. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*. Universitat de València.

drástica disminución de los precios; por otra parte, la de aquellos que mantienen que la evolución de los precios del suelo es, sobretodo, el resultado de la existencia de un mercado inmobiliario muy dominado por la demanda (inducida, en buena parte, por la entrada en este sector de activos financieros provenientes de los mercados bursátiles) y que, en todo caso, aquello que ha condicionado los precios del suelo ha sido el elevado precio de la vivienda y no al contrario¹².

El hecho de que existan en Cataluña grandes extensiones de suelo calificado como urbanizable, el hecho que la ocupación del suelo haya podido avanzar en las últimas décadas a un ritmo acelerado y el hecho que en la década expansiva, 1996-2006 se hayan podido construir cantidades ingentes de viviendas llevaría a pensar que, efectivamente, la razón asiste a quienes afirman que el problema no reside tanto en la falta de suelo calificado como en la situación del mercado inmobiliario en su conjunto. La reciente evolución de la economía, a partir del segundo semestre de 2007, en el que el sector inmobiliario se ha demostrado particularmente sensible a la evolución de los mercados financieros (hasta el punto que los avatares de la evolución de uno y otro han resultado estrechamente interdependientes), vendría aún a confirmar que la evolución de la demanda durante el ciclo expansivo ha sido inducida, en muy buena medida por factores financieros.

Es, primordialmente, con estos fines que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña decidió impulsar la modificación de la legislación urbanística, de la cual dependen temas tan esenciales en este campo como la regulación del régimen del suelo, el planeamiento y la gestión urbanística, los instrumentos en política de suelo y vivienda, así como la distribución de competencias entre administraciones. La legislación vigente, con la Ley 2/2002 de Urbanismo, aprobada en febrero del 2002, si bien había supuesto en diversos campos un avance significativo, en otros no había acabado de dotar a las Administraciones públicas de los instrumentos necesarios para afrontar los retos

derivados de la situación del mercado inmobiliario y las dinámicas territoriales a las que nos hemos referido más arriba.

El Parlamento de Cataluña aprobó, a instancias del Gobierno, una modificación de la legislación urbanística con tres objetivos básicos: generar suelo para vivienda asequible, concretar criterios de sostenibilidad ambiental en el campo urbanístico y establecer un reparto equilibrado de competencias, aumentando la autonomía local en la gestión. Tres objetivos que se quisieron fijar en el mismo frontispicio, en el título de la Ley: *Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local*¹³. La Ley modificaba un buen número de los 240 preceptos de la anterior legislación, de manera que se consideró necesario proceder a la configuración de un texto refundido, que, cumplidos todos los trámites preceptivos, se publicó en julio del 2005¹⁴. Posteriormente, algunos aspectos de la ley fueron adaptados y completados a través del Decreto-Ley 1/2007 de medidas urgentes en materia de urbanismo¹⁵.

La generación de suelo para vivienda asequible y el incremento de la participación de la colectividad en los beneficios de la actividad urbanística es, como se ha dicho, el primer y más importante de los objetivos de esta normativa. Para darle cumplimiento después de los sucesivos ajustes se ha venido a establecer que en los municipios mayores de 10 000 habitantes y en las capitales de comarca se reservará en todos los sectores de nuevo desarrollo un 20% de techo residencial para la creación de vivienda protegida, a la que debe añadirse otro 20% complementario para diversos tipos de vivienda concertada (de un precio intermedio entre la protegida y la libre) Asimismo, después de la aprobación del Decreto-Ley 1/2007 se ha establecido que la reserva del 20% para vivienda protegida regirá también para los municipios menores de 10 000 habitantes. Hay que hacer notar que estos porcentajes de techo representarán, normalmente,

¹² Sobre el debate relativo al mercado inmobiliario y las políticas de vivienda en España, puede verse nuestro "Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI", *Papers. Regió metropolitana de Barcelona* 42, septiembre (2004), 68 pp.

¹³ Véase Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4291, 30 de diciembre 2004).

¹⁴ Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4436, 28 de julio 2005).

¹⁵ Decreto-Ley 1/2007 de Medidas urgentes en materia de urbanismo (*Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4990, de 18 de octubre de 2007).

la producción de un porcentaje mucho más alto de unidades de vivienda con algún tipo de protección (que puede acercarse al 40% del total) puesto que la superficie media de la vivienda protegida es notablemente inferior a la vivienda libre. Asimismo, para evitar la eventualidad que algún agente privado dejara sin construir la vivienda protegida que con esta regulación le corresponde edificar, la Ley incorpora la posibilidad de la administración pública de invocar, entre las razones de expropiación, el incumplimiento de los plazos establecidos para el cumplimiento de la construcción de este tipo de vivienda.

En conjunto, la modificación de la normativa urbanística ofrece las bases legislativas, desde la perspectiva de la provisión de suelo y de política territorial, para el cumplimiento de las previsiones del Gobierno en materia de suelo residencial. Por otra parte se ha desarrollado una normativa específica en materia de vivienda para que las previsiones de promoción pública y privada se hagan efectivas¹⁶.

Ley 18/2007, de 28 de septiembre del derecho a la vivienda (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, 5044, de 19 de enero de 2008).

Ahora bien, convencida de que las prescripciones normativas son una condición necesaria pero no suficiente para conseguir una inflexión en materia de política de suelo, la administración catalana ha decidido emprender una serie de operaciones estratégicas para asegurar la disponibilidad de suelo para vivienda protegida y para actividades económica. En efecto, de acuerdo con las previsiones del planeamiento territorial y para asegurar que los crecimientos urbanos previstos puedan tener lugar con las características de continuidad

física, diversidad de usos e integración social que se propugna, es necesario disponer de suelo para vivienda asequible en proporciones significativas en el ámbito de diversas áreas de manera inmediata.

Este es el fin de las denominadas Áreas Residenciales Estratégicas, figura creada a través del Decreto-Ley 1/2007 de medidas urgentes en materia de urbanismo¹⁷. La norma legitima al gobierno de la Generalitat para identificar sectores urbanísticos cuyo desarrollo se considere indispensable para alcanzar los objetivos en materia de vivienda asequible. Una vez identificados y delimitados, el gobierno tiene capacidad plena para elaborar, tramitar y aprobar el planeamiento urbanístico de estos sectores sin necesidad de contar con el asentimiento de ninguna otra instancia administrativa. Con ello se pretende, en primer lugar, proveer vivienda asequible, pero también introducir, en la actual coyuntura de dificultades económicas, un elemento dinamizador de la actividad económica.

Así, a través del mecanismo de las ARE, en septiembre de 2008 se ha aprobado inicialmente el planeamiento urbanístico para 94 sectores situados en 80 municipios catalanes con una superficie total de 1 500 hectáreas y una capacidad para 91 000 viviendas de las cuales 48 000 serán protegidas. Sobre estos suelos se prevé impulsar la construcción de un conjunto de ensanches urbanos de media y alta densidad en continuidad con las tramas urbanas preexistentes. Para decirlo de modo sucinto: las *new towns* de la Cataluña de inicios del siglo XXI rehuyen configurarse como tramas aisladas y artificiales; persiguen, en cambio, convertirse en barrios y ensanches de las ciudades ya existentes, reforzando con ello su posición en el sistema urbano.

¹⁶ Ley 18/2007, de 28 de septiembre del derecho a la vivienda (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, 5044, de 19 de enero de 2008).

¹⁷ Las ARE cuentan con el antecedente conceptual del *Programa de Suelo Residencial e Industrial 2005-2008*, impulsado por el Instituto Catalán del Suelo. El Incasòl es una empresa pública de la Generalitat de Cataluña que tiene por principal cometido promover suelo residencial y de actividad económica. Las disposiciones del Decreto-Ley permiten concretar de forma efectiva los principios establecidos en el Programa.

Gráfico 4. Mapa de localización de las Áreas Residenciales Estratégicas

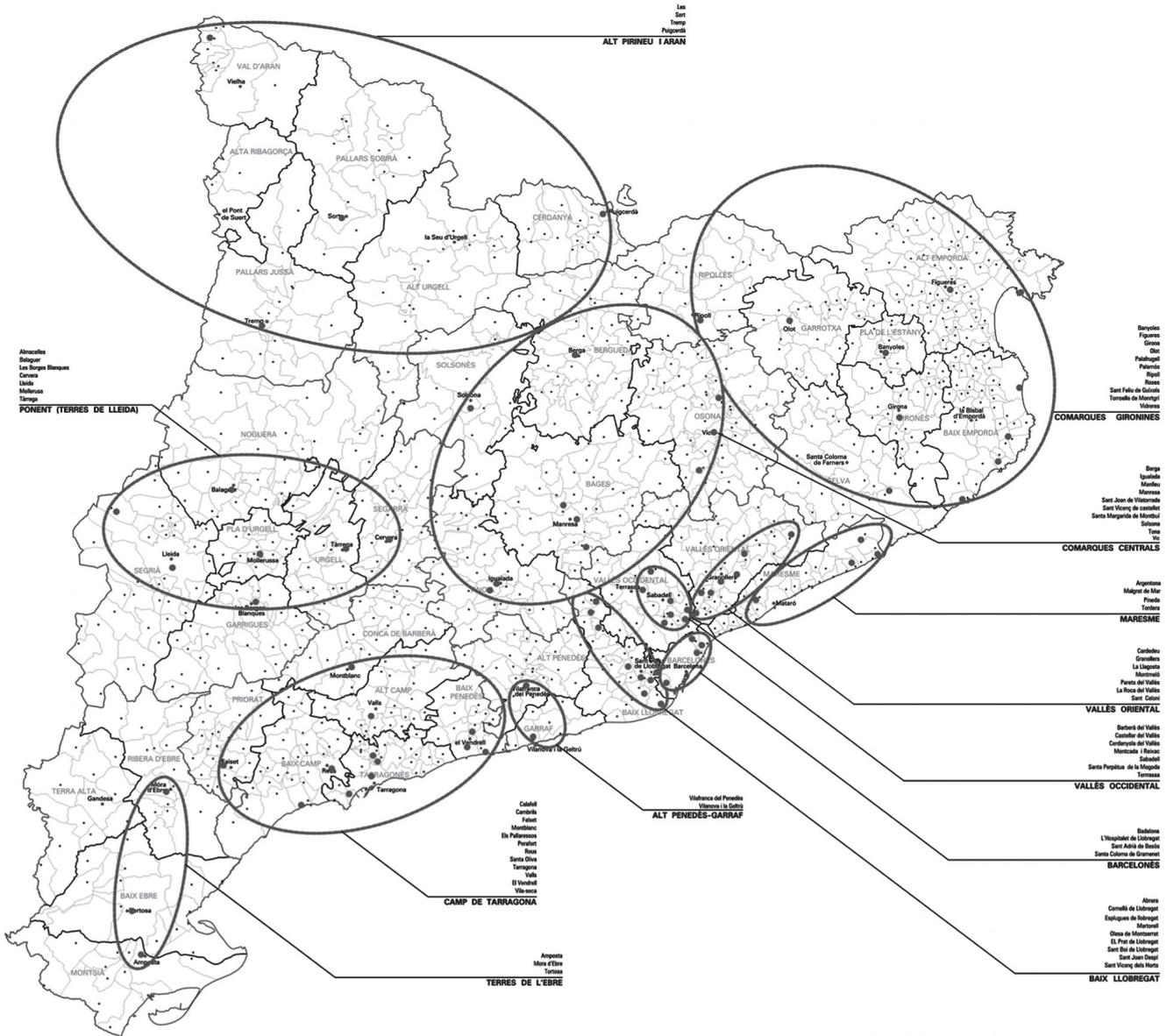


Tabla 2. Distribución territorial de las Áreas Residenciales Estratégicas

Distribución territorial de les ARE

Àmbit territorial	ARE	Hectàrees	Viviendas
Alt Penedès - Garraf	2	34	2.008
Baix Llobregat	11	265	16.603
Barcelonès	6	28	2.355
Maresme	4	50	3.152
Vallès Occidental	9	130	7.334
Vallès Oriental	7	90	5.042
Alt Pirineu i Aran	4	29	1.514
Camp de Tarragona	14	341	18.393
Comarques Centrals	11	216	12.227
Comarques Gironines	16	128	7.320
Ponent (Terres de Lleida)	7	168	11.071
Terres de l'Ebre	3	46	3.078
TOTAL	94	1.524	90.097

Así, las características de los nuevos barrios surgidos de estas operaciones serán las siguientes:

- a) Densidad media de 50 viviendas por Ha.
- b) Continuidad con la trama urbana preexistente.
- c) Diversificación de los regímenes de acceso y uso de la vivienda para conseguir tramas urbanas complejas y cohesionadas:
 - 50% de vivienda protegida como mínimo
 - 10% de techo destinado a usos comerciales y de servicios.
- d) Alta accesibilidad a las redes de transporte público existentes o en proyecto.
- e) Especial atención a la calidad ambiental del territorio donde se emplazan los nuevos sectores y los criterios de sostenibilidad de la obra de urbanización y de edificación.
- f) Protección y refuerzo de los elementos naturales existentes: cursos fluviales, masas forestales, altozanos,...
- g) Cesión del 15% del aprovechamiento medio del sector a la administración para la previsión de equipamientos necesarios para el barrio.
- h) Gestión conjunta del proceso urbanizador entre el Gobierno de la Generalitat a través del Incasòl y los ayuntamientos respectivos.

La Ley de Barrios: un proyecto de intervención integral

Junto a las políticas de vivienda, que tendrán resultado a medio plazo, resulta absolutamente necesario, sin embargo, corregir, desde hoy mismo, las situaciones que podrían llevar algunos barrios por una pendiente de degradación física y social muy difícilmente reversible. Desde el punto de vista de la tipología, la problemática tiende a concentrarse, como se ha dicho en tres tipos de barrios: los cascos antiguos de las ciudades, los grandes polígonos de vivienda de los años sesenta y setenta así como en áreas que tuvieron su origen en procesos de urbanización marginal.

En ellos convergen en la actualidad déficits urbanísticos, crecimiento acelerado de la población, carencias infraestructurales y problemáticas económicas, sociales y ambientales. Así, por ejemplo, en el casco antiguo de Tortosa o en el barrio de Sant Cosme, en el Prat del Llobregat, el porcentaje de viviendas en mal estado supera cinco veces la media de Cataluña. En el centro de Olot, en el barrio de Santa Caterina de Barcelona o en la Marca de l'Ham de Figueres el peso relativo de la población inmigrada es cuatro veces superior al conjunto del país. La densidad de Sant Ildefons, en Cornellà, la Ribera, en Montcada, o la Torrassa-Collblanc, en l'Hospitalet, supera, en todos los casos, las 200 viviendas por ha y la tasa de paro en Sant Cosme o Casablanca, en Sant Boi, dobla la media catalana.

Para hacer frente a este tipo de situaciones, el gobierno de la Generalitat ha diseñado un instrumento específico, especialmente concebido para luchar contra los procesos de segregación urbana invirtiendo notables sumas de recursos públicos allá donde los precios llevan la problemática a concentrarse: la Ley de mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial¹⁸. Una ley que quiere enviar ante todo una triple señal. En primer lugar, a los ciudadanos, para dejar claro que el Gobierno no permitirá que las condiciones de vida y de convivencia se degraden en ningún lugar de Cataluña. En segundo lugar, a los ayuntamientos, para asegurarles que el Gobierno estará a su lado ante una problemática que es, ciertamente, local, pero que tiene orígenes y consecuencias de orden general. Y, finalmente, al mercado, para advertir a los agentes económicos que la administración está dispuesta a realizar una serie de inversiones que acabarán redundando en beneficio del valor del patrimonio inmobiliario privado. Si en el conjunto del país es conveniente, como se ha dicho, la moderación de los precios inmobiliarios, en estos barrios de lo que se trata, precisamente, es de alentar, favorecer y hacer más transparente el mercado, para evitar que el diferencial de precios respecto al resto del área urbana aumente. Lógicamente, esta acción debe combinarse con la oportuna provisión de vivienda protegida en los mismos barrios a través de los mecanismos reseñados más arriba para evitar que el dinamismo del mercado pudiera acabar generando procesos indeseados de gentrificación¹⁹.

¹⁸ Ley 2/2004, de 4 de juny, de millota de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'atenció especial, en Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 10 de junio 2004.

¹⁹ Para una sendas exposiciones sobre los antecedentes y el contexto de desarrollo de la ley, véase el artículo de Francesc Muñoz, "Fer ciutat, construir territori. La llei de Barris" en *Activitat Parlamentària* 8-9, mayo 2006 (pp. 59-75) y nuestro "La nueva política territorial..." cit.

El instrumento más importante e innovador de la ley es la creación de un fondo financiero de la Generalitat destinado a la rehabilitación y a la promoción específica de aquellos barrios que por sus características requieran de una atención especial por parte de la Administración. A este fondo, que se nutre con aportaciones de los presupuestos de la Generalitat pueden recurrir los ayuntamientos para financiar sus proyectos de rehabilitación. Su funcionamiento se asemeja mucho, como se verá, al del programa URBAN de la Unión Europea y ha permitido iniciar durante el periodo 2004-2008 proyectos que representarán una inversión cercana a los 1000 millones de € en noventa y dos barrios de todo Cataluña.

Así, los ayuntamientos interesados en desarrollar proyectos de rehabilitación pueden presentar sus iniciativas a una comisión integrada por representantes de la Generalitat, los gobiernos locales y colegios profesionales que determina la asignación de los recursos de acuerdo con la problemática existente, la bondad de la propuesta y la equidad territorial del reparto. La cuantía de la asignación cubre el 50% del coste total del proyecto, cada uno de los cuales no debe superar una inversión total de más de 20 millones de €. Los mismos ayuntamientos son los responsables de ejecutar las intervenciones, cuya duración no deberá superar los cuatro años. Así pues, el lema más adecuado para el programa no sería tanto “apoyo para barrios con problemas” como “apoyo para barrios con proyectos”.

La experiencia europea nos ha mostrado que, para tener éxito, la estrategia de las intervenciones debe de ser integral, es decir, debe abandonar las aproximaciones parciales y dirigirse a un amplio abanico de temas. Así, la Ley y el reglamento que la desarrolla²⁰ establecen que los proyectos pueden prever actuaciones en los campos siguientes y que serán tanto mejor valorados cuanto más numeroso sea el número de ellos en los que intervengan:

- a) Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes.
- b) Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios.
- c) Provisión de equipamientos para uso colectivo.
- d) Incorporación de tecnologías de la información de los edificios.

- e) Fomento de la eficiencia energética, ahorro en el consumo de agua y reciclaje de residuos.
- f) Equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos.
- g) Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.
- h) Desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.

Los criterios de selección de las propuestas son, pues, dobles. Por una parte, se tiene en cuenta la problemática existente a partir de un número de indicadores estadísticos referidos a cuatro campos diversos: urbanismo, demografía, infraestructuras y equipamientos y problemáticas económicas y sociales. Por otra, se evalúa la calidad del proyecto y su capacidad para dar respuesta a la situación del barrio. Particular atención se presta en este aspecto al carácter integral de los proyectos presentados, de manera que se tiende a priorizar aquellos que intervienen en el conjunto de las ocho áreas de actuación posibles.

El programa se dirige de manera prioritaria a aquellas áreas donde se combinan problemas de involución urbanística, pérdida o crecimiento demasiado acelerado de población y déficits económicos y sociales. Entre el año 2004 y 2008 se han llevado a cabo cinco convocatorias, dotadas cada una de las cuales con 99 millones de euros por parte de la Generalitat. En la primera, correspondiente al año 2004 fueron concedidas ayudas a 13 proyectos, con una inversión media por proyecto de 15,4 M€. En la segunda y tercera correspondientes al ejercicio 2005 y 2006, se asignaron ayudas a 17 y 16 barrios más, respectivamente, con una inversión media cercana, en ambos casos, a los 12M€, en la cuarta convocatoria, de 2007, fueron 24 los barrios beneficiados con una inversión media de 8,25 M€ y, finalmente, en la convocatoria correspondiente al ejercicio 2008 los barrios fueron 22 con una inversión media de 9M€. Con la aportación de los municipios, el montante total de inversión comprometida en los proyectos ya iniciados es de 992 M€. La distribución territorial de los proyectos es muy variada y, aún con la lógica concentración en el ámbito metropolitano, cubre la práctica totalidad del territorio catalán.

²⁰ Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004 de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial. (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, 4215, de 9 de septiembre de 2004).

Gráfico 5. Municipios con proyectos de rehabilitación de barrios subvencionados por la Generalitat de Catalunya

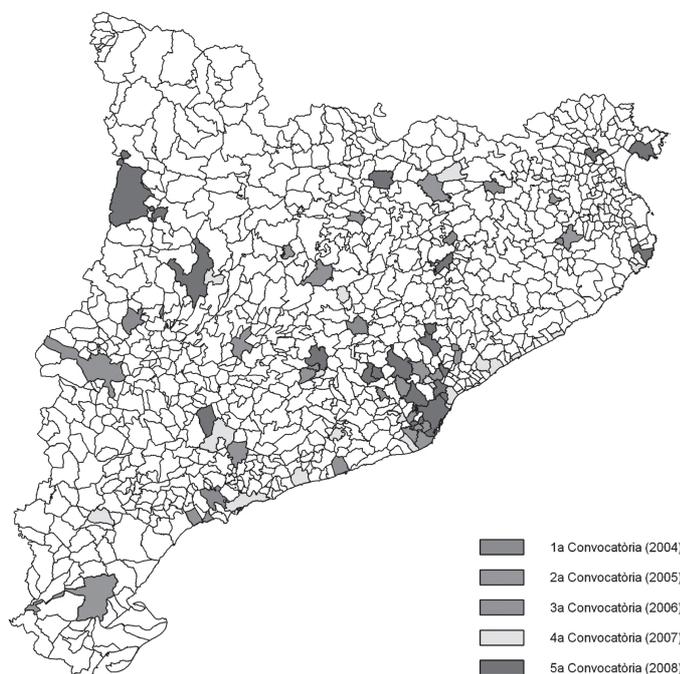


Tabla 3. Principales magnitudes de la “Ley de barrios”

Número de proyectos	92
Beneficiarios	750 000 habitantes
Ayuda Fondo	498 MEUR
Total Inversión	996 MEUR

Es interesante detenerse un momento en considerar cuales son los campos en los que se está actuando y cuales son los porcentajes de recursos que se destinan a cada uno de ellos²¹:

a) *Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes.* Objetivos: mejorar los espacios de uso colectivo, ampliar la dotación de espacios abiertos y favorecer la movilidad de la población. Ejemplos: Pavimentación de calles, colocación de arbolado, instalación de alumbrado. Inversión total: 365,9 M€ (46,2% del programa).

- b) *Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios.* Objetivos: favorecer la habitabilidad y calidad de los edificios de vivienda y de equipamientos mediante la mejora de los elementos de uso común. Ejemplos: Reparación de cubiertas, restauración de fachadas, rehabilitación de bajantes, instalación de ascensores. Inversión total; 74,2 M€ (9,4% del programa).
- c) *La provisión de equipamientos para uso colectivo.* Objetivos: reducir el déficit de equipamientos para cubrir de forma adecuada las necesidades de la población y favorecer la interrelación y la cohesión social. Ejemplos: rehabilitación de centros para personas mayores, creación de centros cívicos. Inversión total: 176,2 M€ (22,6% del programa).
- d) *La incorporación de tecnologías de la información de los edificios.* Objetivos: fomentar la incorporación de las nuevas tecnologías

²¹ Los datos que siguen hacen referencia al período 2004-2007 puesto que el momento de escribir estas líneas todavía se estaban desarrollando las memorias detalladas de anualidades de gasto en algunos de los barrios beneficiarios en la convocatoria de 2008.

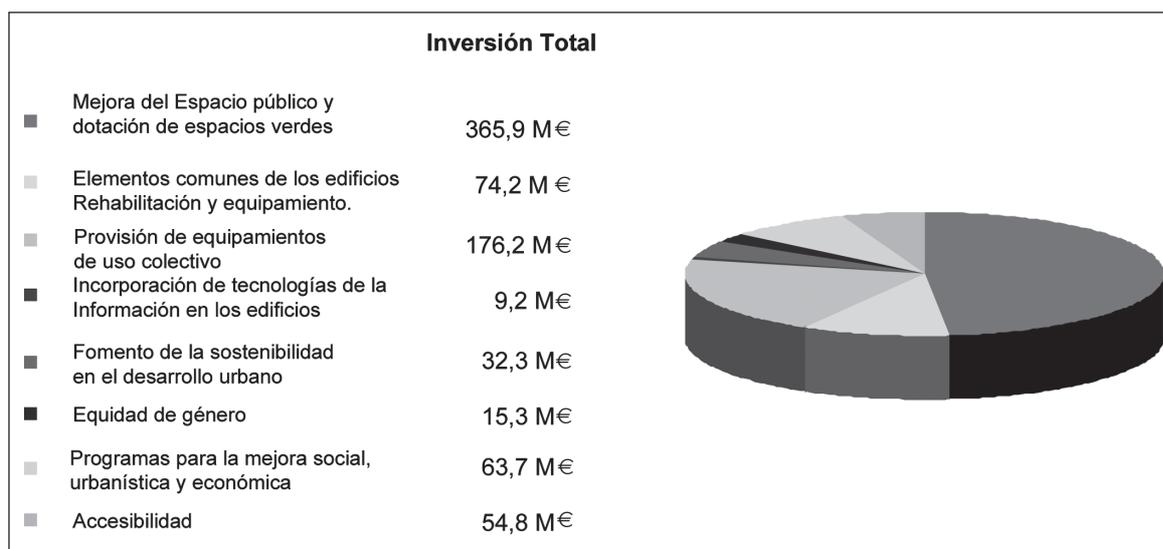
de la información y comunicación para la mejora de la información y la prestación de servicios. Ejemplos: cableado en edificios para el acceso a banda ancha. Inversión total: 9,2 M€ (1,6% del programa).

- e) *El fomento de la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos.* Objetivos: reducir el impacto ambiental y los costes de los servicios mediante el incentivo de medidas para potenciar la eficacia energética, el ahorro en el consumo del agua y el reciclaje de residuos. Ejemplos: Instalación de mecanismos de ahorro energético y de consumo de agua, recogida neumática de residuos, creación de centros de reciclaje. Inversión total: 32,3 M€ (4,1% del programa).
- f) *La equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos.* Objetivos: mejora de las condiciones de vida de las mujeres y favorecer su acceso a la renta, los servicios y la vida social. Ejemplos: locales para acoger servicios destinados a conciliar vida familiar y laboral, activida-

des formativas específicas, hogares para mujeres maltratadas. Inversión total: 15,3 M€ (1,9% del programa).

- g) *La accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas.* Objetivo: garantizar la movilidad y el uso de los equipamientos y espacios públicos para todos los ciudadanos, eliminando las barreras que lo pudieran impedir. Ejemplos: Ampliación de aceras, construcción de rampas, colocación de escaleras mecánicas, eliminación de obstáculos. Inversión total: 63,7 M€ (8% del programa).
- h) *El desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.* Objetivo: potenciar la dinamización económica, comercial y social del barrio, favorecer la mejora de las condiciones de vida y luchar contra la exclusión social. Ejemplos: programas de dinamización del comercio, locales para programas formativos. Inversión total: 54,8 M€ (6,9% del programa).

Gráfico 6. Distribución de la inversión por campos de actuación (2004-2007)



Un aspecto fundamental para el buen éxito del programa está siendo la constitución de los comités de seguimiento y evaluación para cada uno de los barrios participantes en el programa. En estos, que vienen a ser una especie de consejo de administración de los proyectos en curso, se sientan no sólo los representantes de la Generalitat y de los ayuntamientos, sino también de los vecinos (a través de sus asociaciones y entidades). Los Comités tienen como función la coordinación de las actuaciones, el seguimiento de su ejecución, la evaluación de sus resultados y el fomento de la participación ciudadana en el proceso de rehabilitación integral del barrio. Resultan también de gran utilidad práctica, puesto que reúnen en una sola instancia a todos los departamentos de la administración local y autonómica que tienen algo que decir en la vida del barrio, con lo cual devienen excelentes ámbitos de concertación interadministrativa. Tanto

es así que diversos departamentos de la Generalitat han iniciado ya otros programas complementarios: en el ámbito de la salud (“Salut als barris”), en el ámbito del empleo (“Treball als barris”) o en el ámbito de la vivienda (convenios específicos de rehabilitación).

Hace cuarenta años, Henri Lefebvre, enunció que, entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho a la libertad, al trabajo, a la justicia, a la salud o a la educación, debería contarse el derecho a la ciudad. Es decir, el derecho de los ciudadanos de vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos de usos diversos, en los cuales el espacio y los equipamientos públicos fueran un factor de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos de gozar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Este es el objetivo que el programa de barrios persigue.

Referencias

AA.VV.(1999), *Vint anys d'ajuntaments democràtics (1979-1999). Elements per a un balanç i per a una reflexió de futur*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya. (304 pp.)

AA.VV, (2004), *Les condicions de vida de la població d'origen no comunitari a Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, (pp. 156-171).

David Harvey (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI Ed. (pp. 125-158).

Ver Fernando Terán (1999), *Historia del urbanismo en España*, Vol. III (*Siglos XIX-XX*), Madrid, Cátedra, (397 pp.) e

Oriol Nel·lo (2001), “Las áreas metropolitanas” en Gómez Mendoza, J, e Gil Olcina, A. (eds.) *Geografía de España*. Barcelona. Ariel.

Oriol Nel·lo, (2007), “La nueva política territorial de Cataluña (2003-2006)”, em Farinós, J. Y Romero, J. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*. Universitat de València.

Carme Trilla, (2002), *Preu d'habitatge i segregació social de l'espai a l'àmbit metropolità de Barcelona*, Barcelona, Patronat Municipal de l'Habitatge.