



# HABITATGE I SOCIETAT

A LA CATALUNYA DEL SEGLE XXI

[ Vivienda y sociedad en la Cataluña  
del siglo XXI ]

Josep M. Vilanova i Vicenç Casals (eds.)

# HABITATGE I SOCIETAT

A LA CATALUNYA DEL SEGLE XXI

[ Vivienda y sociedad en la Cataluña  
del siglo XXI ]

Josep M. Vilanova i Vicenç Casals (eds.)

*L'edició d'aquesta publicació ha estat possible en el marc del projecte .CSO2010-21521-C03-01 (subprograma GEOG) "La planificación de la vivienda en Cataluña" del "Plan Nacional de Investigación Fundamental No Orientada 2011-2013" del "Ministerio de Economía y Competitividad", a partir dels recursos disponibles canalitzats a través de l'Institut Interuniversitari de Recerca "Hàbitat, Turisme, Territori", de les Universitats Politècnica de Catalunya i de Màlaga, sent Director de l'Institut Ricard Pié i Ninot, catedràtic d'urbanisme.*

*Editors*

**Josep M. Vilanova i Vicenç Casals**

*Edició*

**Institut Hàbitat Turisme Territori  
Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)**

*Correcció d'estil*

**Jordi Panyella**

*Disseny gràfic i maquetació*

**Taller Estampa**

*Imprès a Catalunya*

**ISBN: 978-84-606-7126-8**

Aquesta obra està llicenciada sota la Llicència Creative Commons Atribució-NoComercial-CompartirIgual 3.0. Per veure una còpia d'aquesta llicència, visita:  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_CO](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CO).



**Presentació** 5

Josep M. Vilanova i Vicenç Casals (eds.)

**L'habitatge i les tradicions emancipatòries** 7

Jordi Borja, urbanista, Universitat Oberta de Catalunya

**Polítiques d'habitatge social durant el franquisme** 15

Mercè Tatjer, geògrafa, Universitat de Barcelona

**Las políticas de vivienda social desde el postfranquismo** 25

Julio Rodríguez, economista, Banc d'Espanya

**El Pacte Nacional per a l'Habitatge i els agents socials i econòmics** 37

Carme Trilla, economista, Secretaria d'Habitatge, Generalitat de Catalunya

**La Llei del Dret a l'Habitatge** 45

Dolors Clavell, advocada, diputada al Parlament de Catalunya

**El Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge i la ciutat del futur** 51

Josep M. Vilanova, arquitecte, Universitat Politècnica de Catalunya

**Les situacions de mal allotjament a Catalunya** 67

Pere Casamajor, Institut d'Estudis i Professions (DEP)

**Què són i cap on van les Àrees Residencials Estratègiques?** 75

Joan Llord, Director General d'Actuacions Estratègiques, Generalitat de Catalunya

**L'habitatge i els moviments alternatius** 83

Pako Belmonte, V de Vivienda

**L'habitatge social i els col·lectius vulnerables** 87

Jordi Bosch, arquitecte i polític, Remodelació de Barris, Generalitat de Catalunya

**L'habitatge i l'urbanisme ecològic** 95

Salvador Rueda, Director de l'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona

**La crisis económica y la vivienda** 105

Emmanuel Rodríguez, sociòleg, Observatorio Metropolitano de Madrid

**¿Qué solución al problema de la vivienda?** 113

Teresa Arenillas, arquitecta i urbanista, Directora del Club de Debates Urbanos de Madrid

**El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad** 119

Jean-Pierre Garnier, urbanista, Institut Parisien de Recherche Architecture, Urbanisme, Société (IPRAUS)



---

# Habitatge i societat.

## Presentació

*Aquesta publicació recull els textos de les conferències desenvolupades en el marc del Seminari “Habitatge i Societat a la Catalunya del segle XXI”, en diverses sessions impartides a l’Escola Tècnica Superior d’Arquitectura del Vallès de la Universitat Politècnica de Catalunya i a la Facultat de Geografia de la Universitat de Barcelona.*

*El Seminari va ser el resultat de les inquietuds d’aquell moment per la situació de l’habitatge a Catalunya i Espanya un cop havia esclatat la bombolla immobiliària, i pels efectes previsibles sobre la societat tant des del punt de vista econòmic com de les necessitats d’habitatge de la població, partint de la base que l’habitatge és un bé de primera necessitat per a qualsevol persona. Aquelles inquietuds conflüïen en el temps amb les experiències desenvolupades pel govern de la Generalitat de Catalunya en el període 2004–2010, en un esforç important per posar al dia els instruments jurídics, la programació i la gestió en una matèria molt complexa que tradicionalment s’havia deixat en mans quasi exclusives de la iniciativa privada.*

*Així mateix, en el Seminari van confluïr els interessos docents i de recerca universitària amb la voluntat d’explicació dels responsables de les polítiques públiques de la Generalitat, i amb la participació de l’Associació Catalana d’Investigacions Marxistes. En la seva programació es va voler que hi fossin presents tan aspectes històrics i teòrics rellevants com les experiències més recents, institucionals o no, i en l’àmbit català i espanyol, abordant els temes que envolten l’habitatge des d’una perspectiva àmplia que contemplés els aspectes econòmics, ambientals, socials i polítics.*

*L’evolució i agreujament en els anys posteriors dels problemes relacionats amb l’habitatge obliguen a un esforç permanent*

*d’anàlisi, reflexió propositiva, tant des de l’àmbit acadèmic com des de les institucions públiques i els agents socials i econòmics, per trobar la manera més adequada de fer front a unes necessitats socials punyents i urgents, però també a una necessària planificació a mig i llarg termini de les polítiques d’habitatge que atenguin les necessitats generals i futures de la societat, com per exemple, les d’emancipació de la gent jove, plenament afectades per la crisi econòmica i social que estem vivint. Esforç d’anàlisi i reflexió als que aquesta publicació en pretén ser una modesta aportació.*

*Les transcripcions de les ponències enregistrades van ser fetes per les estudiantes d’arquitectura Cristina Florit i Marta Peral, i han estat posteriorment revisades pels seus autors, excepte les de Julio Rodríguez, Pere Casamayor, Joan Llorc, Pako Belmonte i Emmanuel Rodríguez que han estat revisades pels editors d’aquesta publicació. Les intervencions es reproduïxen en l’idioma que van ser presentades.*

*L’edició d’aquesta publicació ha estat possible en el marc del projecte .CSO2010-21521-C03-01 (subprograma GEOG) “La planificación de la vivienda en Cataluña” del “Plan Nacional de Investigación Fundamental No Orientada 2011-2013” del “Ministerio de Economía y Competitividad”, a partir dels recursos disponibles canalitzats a través de l’Institut Interuniversitari de Recerca “Hàbitat, Turisme, Territori”, de les Universitats Politècnica de Catalunya i de Màlaga, sent Director de l’Institut Ricard Pié i Ninot, catedràtic d’urbanisme.*



# L'habitatge i les tradicions emancipatòries

*Jordi Borja, urbanista, Universitat Oberta de Catalunya.*

---

## COMENCEM PER ENGELS I ELS SEUS ARTICLES: "CONTRIBUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA".

Els vaig llegir reunits en un petit llibre que vaig comprar i llegir fa més de 50 anys, a París, cap el 1964 o 1965., publicat per les "Ediciones en lenguas extranjeras" de Moscú. No és una obra teòrica i històrica<sup>1</sup>, com *El Capital* de Marx, avui novament de moda. Ni una anàlisi social urbana com és *La situació de la classe treballadora a Anglaterra*, al qual ens referirem més endavant. Els texts sobre habitatge són un conjunt d'articles polítics dedicats a l'habitatge obrer. Fa una acusació als propietaris del sòl i dels habitatges, denuncia l'estat dels edificis i els preus del lloguer i també polemilitza amb els autors que proposen solucions "alternatives", com els cooperativistes i els anomenats "socialistes utòpics"<sup>2</sup>. És una petita obra que mereix avui una relectura. Té una evident actualitat, cosa que no diu massa al nostre favor des del punt de vista del progrés social. El seu llenguatge és dur, contundent, fins i tot agressiu, però recolzat en una base teòrica compartida amb Marx. No utilitza circumloquis: els treballadors són també explotats fora del lloc de treball o àmbit de la producció. La reproducció de la força de treball forma part del mateix procés: habitatge, transports, equipaments, proveïments, etc són també fonts d'explotació.

Comencem doncs per una referència a Engels i després avançarem ràpidament per acostar-nos a la nostre època.

Cap a la meitat del segle XIX l'emergència de la indústria genera una creixent immigració del camp a les ciutats europees. La urbanització accelerada sense regles ni intervenció pública dóna lloc a barris miserables, tuguris precaris, ambient insalubre, manca de serveis bàsics, inseguretats múltiples, etc. Les ciutats es van congestionar, els barris populars es van degradar, sorgeixen perifèries on es barregen fàbriques, habitatges ínfims, poblacions excloses...<sup>3</sup> Es planteja amb molta agudesesa la qüestió de l'habitatge per als treballadors, més per part de institucions o entitats privades que per part de les Administracions públiques. Una temàtica que va donar origen a la sociologia, o la geografia i l'antropologia urbanes, com el llibre citat d'Engels o els treballs del cristià social Le Play a França. Durant aquells anys a Barcelona el poble va promoure l'enderroc de les muralles ("Avall les muralles!" era la consigna popular) com a reacció contra la insuportable congestió, els habitatges misèrrims, la falta d'equipaments i les terribles condicions de salubritat.

Engels, amatent a les situacions socials concretes, escriu un conjunt d'articles sobre el tema de l'habitatge, malgrat que estava immers en



altres temàtiques.<sup>4</sup> Engels havia escrit als anys 40 la citada obra *La situació de la classe obrera a Anglaterra* que reflecteix com vivien els treballadors, especialment a Manchester. Era la ciutat industrial de referència. Tant es així que sovint quan en altres països una ciutat o zona concentrava molta indústria s'anomenava "Manchester", com el Poble Nou de Barcelona. Però les intencions d'Engels es diferenciaven dels treballs que es van fer – de caràcter descriptiu i que tenien una certa crítica implícita o una actitud compassiva sobre les condicions de vida –. Tampoc s'assembla a aquelles vinculades als projectes dels anomenats socialistes utòpics. Engels era sobretot crític amb les propostes dels "socialistes romàntics"(Sismondi) o els intel·lectuals obreristes que proposaven solucions concretes dins el marc del capitalisme (Proudhon), com les cooperatives o la propietat privada de l'habitatge, així com aquelles que mostraven odi cap a la gran ciutat.<sup>5</sup>

Un dels autors que es poden incloure en la cultura urbana emancipadora es Ildefons Cerdà. Abans d'escriure la *Teoria general de la urbanització*<sup>6</sup> i el *Pla de Barcelona* va estudiar les condicions de vida a Barcelona i especialment la de les classes treballadores amb la col·laboració del que se'n deia aleshores les "comissions de fàbrica", que serien l'equivalent als anys 60-70 el segle XX, les "comissions obreres". Aquests comitès organitzats a les fàbriques com embrió de lluita sindical van aportar la informació, rigorosa i crítica, sobre les condicions d'habitatge i dels seus entorns. Un segle després, les comissions de barri, sovint amb la participació de militants de les comissions obreres, van desenvolupar la lluita popular urbana.

Cerdà òbviament no se situa en posicions similars a Engels. Son contemporanis, volen promoure una "ciutat igualitària" però Engels revela les causes estructurals de la societat capitalista i planteja la qüestió de l'habitatge com un objectiu "sindical": lloguers accessibles als treballadors per viure i lluitar en millors condicions contra el poder del capital. Cerdà planteja un urbanisme corrector del mercat capitalista que faci possible unes polítiques d'habitatge que donin qualitat de ciutadania a les masses obreres. Com faran dins el marc de la República dels anys 30 del segle XX el Gatspac liderat per Sert i Torres Clavé.

Engels respecta als socialistes utòpics, és a dir, les propostes d'Owen, Fourier, Morris, etc. Valora que proposin un altre tipus de vida i de societat urbana o ciutat possibles. Considera positiu plantejar alternatives ideals desitjables. Però és molt crític amb els grups o persones que defensen l'habitatge com una forma d'assistència social, i encara més amb aquells que defensen com a solució el cooperativisme, l'accés a la propietat, etc. Afirma que són falses solucions, que fins i tot poden esclavitzar els treballadors o obligar-los a autoexplotar-se. O bé, les considera experiències marginals que deixen fora la gran massa treballadora. Però considera estimulants els mitjans de vida alternatius que proposen.

La crítica més dura la fa a Proudhon i als seus seguidors, que proposen com objectiu socialista la propietat privada d'una casa amb terra

cultivable, és a dir "la caseta i l'hortet". Per què la crítica? Els treballadors podrien tenir i cultivar aliments i per tant es podien abaixar els sous. Els empresaris tindrien garantida la supervivència dels obrers, que per altra banda, no era molt llarga tenint en compte l'esperança de vida de la majoria (no més de 40 anys). L'existència d'un exèrcit de reserva de mà d'obra permetia jornades llargs, sous curts i treball familiar per menjar quelcom.. Es tracta un salari indirecte que el treballador es pagava a si mateix, ja que no només treballava a la fàbrica sinó que també produïa almenys una part de la seva alimentació bàsica.

L'accés a la propietat és un tema també bastant actual i mereix exposar la crítica d'Engels. Segons ell la propietat privada de la casa i l'hort sotmet als treballadors a una dependència gairebé feudal, ja que els empresaris els rebaixen els sous, presten diners (ells o els prestamistes) als treballadors per fer o mantenir la casa i si queden aturats, o malalts o molt endeutats, acaben perdent feina i casa. Els recorda a alguna cosa? Propietat i hipoteca, bancs i desnonaments. El treballador ha buscat una posició individual. Quan no pot pagar els deutes, perd la seva teòrica propietat, la casa, o queda en mans del propietari de l'empresa (el banc, normalment). És la màxima dependència i una falsa solució.

---

### **PER QUÈ FALTEN HABITATGES? COM POT SER QUE EL MERCAT CAPITALISTA NO PRODUUEIXI HABITATGES ACCESSIBLES ALS TREBALLADORS?**

Engels parteix d'una premissa indiscutible: l'habitatge és un element essencial de la reproducció de les forces de treball. Per tant el sistema capitalista, en interès propi, ha de garantir l'habitatge, com els transports, els programes de protecció social, l'educació, de sanitat, la seguretat, etc. Però com s'executen les polítiques públiques i com es regula l'economia de mercat per garantir la reproducció social? La lògica de mercat ens diu: amb el menor cost possible, que vol dir que la població assalariada no la té garantida, és precària i en molts casos no assegura degudament la reproducció. En temps d'Engels hi havia una mà d'obra permanent que fluïa de les zones rurals i alimentava l'exèrcit de reserva, població sense drets i atomitzada. No importava l'esperança de vida, ni el treball esgotador, ni la manca d'habitatges per a la població molt mal remunerada. El capital privat invertia només en operacions molt rendibles i si els salaris eren baixos no es feien habitatges o eren de qualitat misèrrima. Actualment la situació no és gaire diferent.<sup>7</sup>

Des de l'interès general del sistema capitalista i del conjunt dels inversors del capital (actors de la societat industrial del segle XIX i XX no seria solament just sinó també econòmicament viable que es fessin habitatges accessibles a tots els treballadors. La reproducció de la força de treball forma part del procés de producció i una certa qualitat de l'habitatge i el seu entorn afavoreix la pressió sobre els salaris i la

productivitat en el treball. Per altra banda la reaccions socials degudes a la mala qualitat de vida es deriven cap als poders polític,s que en la majoria dels casos oón poders vinculats a les elits econòmiques o, en el cas dels poders locals, en molts casos han estat votats pels actors socials que pateixen la manca d'habitatges i de serveis bàsics.

Però des del punt de vista dels inversors, dels propietaris del sòl i dels edificis, dels promotors i els gestors dels conjunts dels habitatges, allòque interessa és maximitzar el benefici. És a dir: en les promocions que s'adrecen al sector de baixos ingressos es tractava (i es tracta) produir barat i vendre o llogar car, no pagar impostos (o pagar els mínims) i no contribuir a l'ordenament de l'entorn i les cessions de sòl. . El preu de l'habitatge era alt perquè s'acumulaven un conjunt de factors – com passa ara – com eren el preu de sòl i la seva especulació, els interessos dels inversors, el cost de la construcció i els preus de venda i lloguer, que busquen la demanda més solvent possible. La contradicció és flagrant: l'habitatge i els serveis bàsics són una necessitat universal, de tota la població; en el cas de la societat capitalista, de tota la força de treball activa o potencial. Però aquests béns esdevenen una mercaderia i només hi té accés – en bones condicions – una part de la població: aquells que disposen d'una demanda solvent i que tenen la força social o econòmica de pressionar a les autoritats polítiques.

Com constatava David Harvey “el capitalisme es capaç de crear ciutats i fer-les créixer però no les pot mantenir<sup>89</sup>”. La ciutat és la màquina complexa que pot garantir la reproducció social. Però és també un mitjà d'acumulació de capital i en conseqüència esdevé l'àmbit també d'exploació, on sectors importants de la societat capitalista extreuen plusvàlua directament (l'especulació que genera valors de canvi exorbitants en el procés de la producció d'habitatges-mercaderies) i indirectament (els capitalistes obtenen beneficis externalitzant a la ciutat els avantatges de l'entorn i, en canvi, transfereixen molts pocs recursos a les administracions públiques per finançar els serveis bàsics i els habitatges socials).

Engels constata que el capitalisme no pot oferir habitatges i entorns dignes a les classes treballadores, però el sector privat (capitalista) no els fa. Queda el recurs de l'Estat però aquest és “el consell d'administració del capitalisme” i tendeix més a servir als capitalistes que al sistema capitalista; si afavorís el sistema capitalistagarantiria la qualitat de la reproducció social i no aguditzaria les tensions socials. Engels en realitat es mou entre dos opcions, inevitables. D'una banda entén que cal millorar les condicions de vida i d'habitatge de les classes treballadores però no accepta les solucions individualistes (la caseta i l'hortet); en tot cas, accepta l'accés a la propietat a través de cooperatives i petits crèdits. Però cal evitar crear una nova dependència dels bancs i cal evitar anar a zones allunyades del teixit urbà. La millor solució es aconseguir, mitjançant la lluita sindical als barris, lloguers accessibles i millorar les condicions del'entorn. D'altra banda és conscient que els mecanismes que generen acumulació de capital i explotació dels treballadors desvirtuen les solucions immediates i cal

incidir en els citats mecanisme, la qual cosa suposa modificar el marc polític i jurídic; és a dir, introduir elements de socialisme.

Engels planteja promoure programes d'habitatge i del seu entorn amb els serveis bàsics, regular l'oferta privada, i fins i tot fer operacions d'urgència. Per exemple: mitjançant un acte d'autoritat (ara diríem d'urgència social), ocupar els habitatges buits o subocupats. Planteja la legitimitat de l'ocupació *de facto* dels habitatges buits. I més endavant estableix un lligam entre l'urbanisme i l'habitatge. Analitza el Pla de Paris que promou Hausmann durant el segon imperi, que va produir una gran transformació de la ciutat i va tenir impacte a tot Europa. Engels considera que la radical renovació urbana a partir d'obrir nous carrers, grans avingudes i espais públics és una oportunitat per construir habitatges populars i entorns equipats i saludables. Però tornem als mecanismes estructurals: augmenta el preu del sòl, els habitatges de qualitat superior els ocupen sectors socials més solvents i els sectors de més baixos ingressos són expulsats de bon començament o gradualment. La reflexió engelsiana continua sent vàlida: les reformes socials que no incideixen en el procés d'acumulació – com és l'especulació del sòl i la desregulació del mercat de l'habitatgede l'habitatge – tendeixen a anul·lar els avantatges socials inicials.

---

## CULTURES EMANCIPATÒRIES I DESENVOLUPAMENT URBÀ EN LA CONSTITUCIÓ DE LA CIUTAT INDUSTRIAL

La lluita per l'habitatge al segle XIX va tenir moments i llocs on es va manifestar la demanda d'habitatges per a les classes treballadores d'una manera molt discontinua. Va predominar la lluita sindical: salaris, condicions de treball, horaris, protecció laboral, etc. També es va lluitar per la salubritat del entorn, però molt menys per la vivenda. El cas de Barcelona és especialment interessant. La mobilització popular “Avall les muralles!” va ser una llarga i intensa lluita popular en contra de les condicions de vida d'una població que havia crescut i vivia barrejada amb la indústria, molt amuntegada en habitatges vells, deteriorats i sobreocupats. La resposta a l'enderrocament de les muralles va ser el Pla Cerdà i el seu projecte de “ciutat igualitària”.

Les intervencions públiques a les ciutats no prioritzen la construcció de vivenda sinó que eren més aviat operacions quirúrgiques de renovació urbana al teixit existent, juntament amb el desenvolupament, a la perifèria, d'operacions urbanitzadores de ciutat industrial (fàbriques i habitatges). Els instruments urbanístics del segle XX neixen principalment a la segona meitat del XIX o començaments del XX: obertura d'avingudes i carrers amples, centralitats i espais públics, habitatge classista i especulació urbana; és el Pla de Paris de Hausmann. L'altre tipus d'intervenció era urbanitzar fora de la ciutat, bé ordenadament (el *zoning* a Alemanya, els *garden cities* a Regne Unit, l'*habitat pavillonaire* a la perifèria obrera de Paris, les colònies industrials a Catalunya) o bé desordenadament (urbanitzar sense elements

bàsics de ciutat, autoconstrucció, actuacions disperses, invasió de nuclis rurals, formes diverses de nuclis d'habitatge vinculades a una activitat industrial però sense infraestructura urbana, etc.).

Un cas especial és la proposta de Cerdà. L'autor del *Pla de Barcelona* fusiona l'urbanització amb la ciutadania. Introdueix un element nou, molt modern i sectorial, com és construir un model de ciutat possible a partir d'una trama que facilita la mixtura social i funcional al territori. És una trama que té una gran qualitat evolutiva i permet usos diferents i fins i tot barrejats; permet la mobilitat; mescla zones i activitats econòmiques industrials/comercials amb la residència; facilita que hi hagi espai públic molt proper a l'habitatge; aproxima a la població; permet altes densitats en bones condicions; estableix equilibris de qualitat de vida entre habitatge i entorn ambiental; afavoreix la proximitat de serveis i equipaments; crea espais públics que generin animació urbana i salubritat de l'entorn; etc. La ciutat és de tots i per a tots. La trama urbana permet la convivència de tota mena de sectors socials.

Cerdà construeix un model de ciutat que fa possible l'ideal de "ciutat igualitària". Quan Cerdà parlava d'urbanisme igualitari tenia raó en què la seva proposta era potencialment igualitària, però ho feia en un terreny buit – l'actual zona de l'Eixample i zones no ocupades d'alguns municipis que s'integraran a la ciutat (com Sant Martí) –. La gran zona buida fora muralles era "zona polèmica": el poder militar havia prohibit qualsevol construcció (les muralles perdien utilitat militar). Era per tant factible imposar una trama urbana nova. Però hi havien propietaris del sòl, inversors amb afany especulatiu, interessos diversos favorables a un ús intensiu del territori i calien inversors. La trama era potencialment interclassista i equilibrada però els interessos classistes i l'afany de lucre van reduir molt els efectes positius que Cerdà pretenia aconseguir.

Va funcionar una certa segregació social, una molt elemental, perquè fins que no es van generalitzar els ascensors la classe benestant vivia al pis principal o al primer i a mesura que es pujava de pis el nivell d'ingressos de les famílies que hi vivien disminuïa. També hi va haver zones més riques que d'altres, però tot i això Cerdà es pot considerar, dins la seva especialitat – la del disseny urbanístic, fent èmfasi en l'efectivitat de la capacitat de projecció –, un bon referent. Ara podem valorar amb perspectiva si els interiors de mançanes es van omplir correctament, però s'ha de pensar que l'edificació de les illes va començar per dos costats, passant per tres i acabant per tots quatre. A diferència de la Ciutat Lineal – més funcionalista<sup>9</sup> però igualment una gran aportació a la cultura urbanística moderna – la proposta de Cerdà és la que donava més oportunitats de maximitzar la justícia social. Però Cerdà no podia – o no entrava en les seves competències – aprovar la reforma de la legislació del sòl, ni forçar les inversions privades necessàries (mitjançant la fiscalitat o les compensacions), ni gestionar un potent banc de terres, ni organitzar cooperatives populars.

És interessant veure que els elements bàsics de la gestió socio-econòmica de la ciutat industrial que es construeix al segle XIX no han

canviat. Es manté la propietat privada del sòl fins al centre de la terra, protegida pel codi civil i la judicatura. L'Estat considera natural entendre l'habitatge com una mercaderia; l'excepció (en la majoria de països capitalistes) és assumir per part del sector públic com un actor subsidiari per sectors socials de relatiu baixos ingressos. Les autoritats locals o estatals assumeixen els costos de l'urbanització i serveis bàsics, amb la qual cosa exigeixen cessions de sòl a canvi de tolerar beneficis especulatius. Fins i tot en alguns aspectes s'han produït regressions: l'efecte escala a les actuacions d'habitatge popular lluny de la ciutat; barris i carrers tancats, com negació de la ciutat; i, sobretot, es generalitza la compra de l'habitatge (via hipoteca) en detriment del lloguer.

Però seria inexacte considerar que no s'han fet progressos socials i intel·lectuals excepte el pensament dels socialistes utòpics: cal considerar les experiències, marginals però font d'innovació social, de conjunts d'habitatges autosuficients i els projectes de visionaris que aconsegueixen influenciar algunes ciutats, com és el cas de Cerdà a Barcelona. El pensament econòmic liberal i les demandes socials sobre els governs europeus van introduir canvis significatius en les pràctiques públiques. I la creixent força del moviment sindical i socialista i la progressiva conquesta dels drets polítics per part dels sectors populars, durant el darrer terç del segle XIX i inicis del XX, van permetre que es portessin a la pràctica polítiques d'habitatge innovadores, malgrat que gairebé mai no van tenir continuïtat.

Un element interessant i que sovint s'ha oblidat és la posició d'alguns economistes clàssics, com el mateix Adam Smith i l'escola escocesa, favorable a la intervenció de l'Estat per regular els mercats i assumir la gestió dels béns comuns, com la terra (Adam Smith) o la banca (Walras)<sup>10</sup>. El pensament econòmic liberal clàssic considera que aquests béns són necessaris per al conjunt de processos de la producció i de la reproducció, com és el cas de la renda del sòl. Si són de propietat privada en un mercat lliure no compliran la funció de bé comú i per tant seran disfuncionals respecte al desenvolupament del capitalisme. El sòl és com l'aigua, és com l'aire, com l'energia i ha d'estar a disposició del conjunt de la població tant per produir – per tenir iniciativa econòmica – com per consumir i compartir. Algunes de les seves sentències (com el citat *Vive l'État* que reproduïx frases d'Adam Smith) escandalitzarien els neoliberals.

Els governs locals – i en alguns casos el governs estatals – han tingut en compte aquesta funció que han de tenir el béns comuns, tant per lògica de les coses com per denúncies i reivindicacions socials dels treballadors. Hi ha països on l'especulació del sòl s'ha frenat a base d'una fiscalitat progressiva que de fet redueix el benefici de les transaccions de sòl al mateix nivell del benefici industrial mitjà – del 15-20% – i per tant impedit, *de facto*, l'especulació; cosa que no passa aquí, evidentment. Una política urbana de justícia social suposa una potent intervenció pública. La seva concreció és fàcil de deduir de l'experiència adquirida per com s'ha desenvolupat la ciutat industrial. Construir la ciutat democràtica, integrant l'habitatge del conjunt

de la població, suposa: crear un important patrimoni de sòl públic<sup>11</sup>; l'apropiació de les plusvàlues urbanes via fiscal i cessions de sòl; un urbanisme que desenvolupi la compacitat de la ciutat i la mixtura social i funcional; la gestió pública del crèdit hipotecari i la producció d'habitatges per iniciativa pública i compartida amb el sector privat per garantir a tothom l'accés a la vivenda.

---

## EL SEGLE XX: SOLUCIONS CONJUNTURALS, PROBLEMES ESTRUCTURALS

Les actuacions públiques que s'han dut a terme per donar resposta a les demandes d'habitatges dignes i accessibles pels treballadors i sectors populars han estat de dos tipus, des del punt de vista formal, en relació a la ciutat. D'una banda hi ha hagut les intervencions de regeneració urbana en barris degradats o deficitaris però integrats a la trama ciutadana. D'altra banda s'han realitzat conjunts *ex novo*, és a dir, en àrees disponibles que poden estar més o menys articulades amb la trama ciutadana però formalment – i sovint físicament – separades de la ciutat preexistent. Els dos casos poden ser més o menys satisfactoris des del punt de vista del grau de ciutadania que permeten desenvolupar. No cal dir que una part important de les classes treballadores viu als intersticis de la ciutat formal: en zones d'autoconstrucció, en blocs aïllats construïts als marges de la ciutat, etc. És a dir: on hi ha un greu dèficit de ciutadania.

Ens volem referir a les actuacions públiques que proposen donar una resposta positiva a l'habitatge obrer.

Podem distingir dos tipus d'intervenció social o política.

El primer cas són els barris obrers promoguts per governs locals socialistes i comunistes a partir dels anys 20. Es tracta de barris sencers amb estructura de ciutat i que per tant tenen en compte l'accessibilitat, els equipaments, els espais públics, etcètera. El cas històricament més famós és Viena, la Viena roja dels anys 20-30, però també els trobes a Holanda o a algunes ciutats angleses o nòrdiques, entre d'altres. Es poden trobar tant casos basats en operacions de regeneració urbana com de creació conjunts sencers d'habitatges i equipaments. En un cas hi ha una inserció/fusió amb la ciutat existent i en l'altre hi ha una relativa ruptura formal amb la ciutat preexistent. No hi ha marginació: hi ha, en tot cas, confrontació.

Un segon tipus són les actuacions d'urgència social o operacions destinades a deslocalitzar sectors populars; població amb baixos ingressos i als que no es pretén que s'integrin a la vida ciutadana. Es dona una resposta de baixa qualitat basada en un habitatge formal però amb una vocació d'exclusió relativa o absoluta. Es tracta d'operacions aïllades, desconnectades de les ciutats: no tenen una voluntat ciutadana o universalista. Sovint aquestes operacions, per acció i per

omissió, el discurs és una cosa i el resultat un altre. La qüestió es si les classes socials es poden barrejar o, més ben dit, si poden utilitzar la mateixa ciutat o en realitat es pretén que hi hagi dos ciutats amb inevitables zones intermitges.

Un exemple recent l'hem vist al debat sobre la Llei del dret al habitatge al Parlament de Catalunya, quan governaven les esquerres i era president Maragall. El projecte que va presentar el conseller Milà (ICV-EUiA) va escandalitzar la dreta i fins i tot una part dels socialistes. Es pretenia consolidar la ciutat compacta i integradora. Calia recuperar el dèficit acumulat mitjançant la construcció d'un mínim de 15-20% d'habitatges de caràcter social, durant almenys 15 o 20 anys. Els habitatges socials es caracteritzen pel fet que no es defineix el seu cost pel mercat sinó pels ingressos de la població a la qual s'adrecen, cosa bastant elemental. I s'havia de construir com a mínim un 40% d'habitatges protegits o subvencionats adreçats a la població amb ingressos regulars, però que no poy accedir al mercat lliure. La centre-dreta i els socialistes van modificar el projecte. Solament a les operacions de més de 2000 vivendes s'hi aplicarien uns tants per cents de vivenda social o protegida; és a dir, en operacions fora de la ciutat compacta.

Però tornem a la història i a Catalunya, al segle XX. En el cas de Catalunya és molt interessant estudiar el segle XX perquè es passa molt ràpidament d'una fase a una altra, d'una línia hegemònica a una altra. A principis de segle existeix a l'ambient social una certa consciència que hi ha un problema d'habitatge per a les classes treballadores. Està present a la Mancomunitat, en els sectors professionals, en els pensadors del tema social (que es comencen a posar de moda). Predomina, durant el període de la Mancomunitat – i després també amb Primo de Rivera –, la necessitat de fer operacions d'habitatge social perquè hi ha molta gent que viu molt malament, i això és un problema que s'estén a l'ordre públic.

Cal dir que la Mancomunitat va introduir la temàtica del planejament territorial a les institucions i d'això se'n deriven actuacions teòricament reequilibradores. El resultat van ser unes operacions d'habitatges socials marginals, el que també se'n dirien cases barates. El llenguatge mai no és innocent, i quan en aquesta època – els anys 10-20 – es parla de «cases barates» i «obra social» és amb un caire molt assistencial i que dona per entès que es tracta d'un sector social «diferent». Però el llenguatge canvia quan es proclama la República. Aleshores es parlarà de fer habitatge per a la classe obrera. La Generalitat crea el Comissariat de la Casa Obrera que promou un nou tipus d'habitatge: la casa-bloc, el prototipus que es construeix al barri de Sant Andreu, una zona de residència obrera i de fàbriques. Per cert, no deixa de ser curiós que s'hagi abandonat per les esquerres el terme d'«obrer/a» i fins i tot gairebé el de «treballador/a»<sup>12</sup>

Una de les prioritats del partit republicà i de la Generalitat va ser fer habitatges per a la classe obrera, però hi ha una diferència respecte els casos ja citats com Viena. Aquestes operacions d'habitatge de barris

sencers es podrien interpretar també com una forma de consolidar feus electorals i afavorir la cohesió social classista. A la base d'aquest discurs pot haver-hi un plantejament de conflicte social: evitar la dispersió i la individualització. Barris obrers que puguin donar a la classe treballadora el mateix que els dona la situació de fàbrica, és a dir, consciència col·lectiva. Però aquest plantejament, en una ciutat interclassista com Barcelona i amb una Generalitat que s'adreça als ciutadans, el classisme en part es dilueix. Sert (lliberal, republicà) i Torres Clavé (obrerista i comunista) criden a Le Corbusier per fer un programa d'habitatges per a treballadors. En sortirà la casa bloc de St. Andreu. Le Corbusier els va proposar tres principis. Un, l'habitatge progressiu: una casa bàsica que es pugui desenvolupar per darrere i cap amunt, per si s'incrementa la família i cal més espai. Dos, habitatges vinculats a una trama viària mitjançant el carrer, emfasitzant la relació física i simbòlica amb la ciutat. Tres, davant de cada casa una altra casa, amb un verd individualitzat.

Durant aquest període s'abandona la terminologia d'operacions d'urgència i s'adopta un pensament de desenvolupament de la ciutat per a la majoria, entenent que en aquella època, i fins els anys 60-70, Barcelona era una ciutat fonamentalment treballadora: entre el 70 i el 80% de la població activa dels anys 30 treballava a la indústria, la construcció i altres activitats extractives. No parlem d'una minoria sinó de la majoria de la població. S'ha superat la política assistencial, clientelar o autoritària, com van ser les cases barates de la dictadura – o una altra més assistencial, de base cristiana, dels anys anteriors –: es passa a una política d'habitatge que es volia massiva i classista. Altra cosa és que les condicions polítiques i econòmiques ho permetessin. Però encara faltaven les bases teòrico-polítiques per confrontar-se amb les causes estructurals de les desigualtats urbanes, l'escassetat d'habitatges per les classes treballadores i les dinàmiques integradors per uns i exclouents per els altres. És a dir el sòl, la renda urbana, i l'habitatge com a mercaderia.

La guerra clarifica les idees i es crea un ambient social de radicalització i mobilització. La a Generalitat solament seria forta si tenia el suport actiu del conjunt de la classe obrera. Per altra banda els inversors desapareixen i els promotors també. Es fan els famosos Decrets de 1937, que són bàsicament revolucionaris i que plantegen la col·lectivització de la indústria de la construcció i la municipalització del sòl urbà.<sup>13</sup> Van ser d'una eficàcia mínima: només cal pensar quantes operacions d'urbanisme i habitatges es podien fer en plena guerra civil. En tot cas tot aquest període, les idees, els projectes, la clarividència i el coratge, forma part de la nostra cultura. Va ser el punt àlgid de la cultura urbana emancipadora.

La política d'habitatge de la dictadura evidentment no va ser emancipadora, va ser opressora i exclouent. Ja crida l'atenció que als anys 40 i gran part dels 50 no es fessin habitatges, ni per les classes treballadores ni gairebé per les mitges. A Europa, a partir del 45, hi va haver un boom de la construcció a causa de les múltiples destruccions de la guerra i l'afluència de la població a les grans ciutats. A Espanya no

succeí el mateix. Vint anys després d'acabada la guerra es comença a plantejar una política d'habitatge social<sup>14</sup>. Es van fer "barris obrers", conjunts "socials", sovint polígons<sup>15</sup>, que no deixen de ser interessants constructivament però que amagaven també aspectes molt perversos. La revista *Ejército*, editada pel Ministerio del Ejército, va publicar una sèrie d'articles a l'any 1972, el tema dels quals era «urbanismo y de seguridad». Són quatre llargs articles preconitzant les polítiques de polígons i donant criteris per fer-los. Per posar un exemple, podríem assenyalar que s'exigia que només s'hi pogués arribar a través d'un sol carrer o carretera (per exemple, és el cas de Tarragona per anar al barri de Bonavista): era important que hi haguessin molt pocs accessos perquè el barri es pogués rodejar molt fàcilment, perquè es pogués aïllar. També donaven criteris de com evitar que la gent es concentrés: la disposició dels edificis havien d'evitar crear places entre edificis que fossin llocs protegits o inhòspits. Els bars havien de ser petits perquè no hi cabessin pràcticament taules, que la gent hagués d'estar dreta perquè no es reunís.

No hi va haver cultura emancipació produïda per la dictadura, però sí contra la dictadura. El moviment popular urbà va reconstruir la cultura de resistència, de reivindicació i d'alternatives. Però és el present i no el passat recent l'objecte d'aquest text. Hem pretès solament apuntar les nostres arrels emancipatòries: Engels, Cerdà, la Generalitat republicana. Una cultura que històricament ha tingut les seves limitacions, teòriques, polítiques, socio-culturals. Però que ha sabut crear moviments socials de resistència, aprofitar i radicalitzar les conjuntures propícies i descobrir les causes estructurals de les desigualtats, dels déficits i de les exclusions.

---

## DEL DRET DE L'HABITATGE AL DRET A LA CIUTAT

Els moviments socials urbans, o moviment popular ciutadà, han tingut a Catalunya una dimensió política i intel·lectual considerable. Vénen de lluny i van més lluny encara. Des de la revolta del pa a finals del segle XVIII fins avui amb la Plataforma del Afectats per les Hipoteques (PAH) i la seva expressió política *de facto* per mitjà de Guanyem, passant per la diversitat de moviments socials, culturals i polítics d'àmbit ciutadà al llarg del segle XIX. Han existit amb contingut divers: catalanista, democràtic (sufragi universal), obrerista, urbanístic i ciutadà (avall les muralles!), etc. Durant el segle XX Barcelona va ser anomenada la Rosa Roja i les mobilitzacions socials (1901 i 1902, 1906, 1909, 1917, 1921, 1931, 1934, 1036) fins la guerra civil van ser un referent a Espanya i Europa.

Als anys de la postguerra, des de 1939 fins els anys 60, va haver-hi una lluita "sorda i constant", com canta Raimon, per fer-se present en l'espai públic, bé per la via de la cultura i l'oci amb contingut catalanista, bé per la resistència social als barris més precaris i marginals, gent treballadora que vivia en barris mal o gens urbanitzats i sovint

en barraques, coves o cases d'autoconstrucció. A finals dels 60 comença a desenvolupar-se una creixent capacitat de protesta o denúncia i també d'organització (associacions de veïns, comissions de barri, etc)<sup>16</sup>. El moviment popular ciutadà esclatà als anys 70 i generà a la vegada una "cultura urbana emancipadora" i una intervenció política al carrer en favor de la democràcia., expressada tant per la Federació d'Associacions de Veïns com per l'Assemblea de Catalunya.

Ens referirem solament a la cultura urbana emancipadora, com correspon a aquesta part final de text. Al moviment urbà es poden percebre tres dimensions culturals principals, que no apareixen a la vegada però que acaben barrejant-se. Als inicis es manifesten especialment demandes, denúncies o resistències concretes, immediates i que responen gairebé sempre a necessitats bàsiques. No ser expulsats, millora dels habitatges ruïnosos o de l'entorn abandonat, transport o escola, o centre sanitari, etc. També durant aquesta etapa el col·lectiu social comença a cohesionar-se i a crear formes elementals d'organització. S'expressa un sentiment de col·lectivitat, fins i tot de comunitat, i sobretot de ser reconeguts pels altres, la resta de la ciutat, els mitjans de comunicació, les autoritats polítiques.

Poc més més tard apareix una dimensió política. Es reivindica front els governs, el local o l'estatal. Hi han denúncies per manca de sentir-se escoltat, no es consideren representats. Es qüestionen les institucions, es reclamen instruments de participació, de negociació, de tenir representants propis. Es reclamen drets i llibertats de caràcter polític.

I sempre, d'una manera confosa, poc conscient inicialment, s'explicita l'aspiració a un canvi social i polític que creï un ciutat més justa, més igualitària, més solidària. El moviment madura i qüestiona aspectes estructurals de les institucions, del sistema de propietat, de la legitimitat del sistema bancari, del tipus d'urbanisme dominant. Es pren consciència que si no s'intervé en els processos causals les reivindicacions o demandes socials aconseguides a mig termini s'han diluït. Si s'ha millorat el barri però el mercat del sòl, dels serveis i dels habitatges expulsa a la població de baixos ingressos, què han guanyat?

Els moviments no solament generen béns i serveis urbans; no és suficient tampoc que hi hagi drets polítics bàsics i institucions de base electiva. Els moviments han generat pensament polític i social: en ells conflueixen ciutadans afectats, equips professionals, militants polítics, etc. Són també una intel·ligència col·lectiva. No és una característica única de Barcelona o de les ciutats europees. És una realitat universal.<sup>17</sup>

L'evolució lògica del dret a l'habitatge al dret a la ciutat és la síntesi de les tres dimensions citades. El dret a la ciutat integra drets urbans, socio-econòmics, culturals i polítics. El moviment resultant, ciutadà i popular esdevé motor d'una transformació del sistema polític i econòmic. Com va escriure Henri Lefebvre: "la revolució serà urbana o no serà"<sup>18</sup>.

## NOTES

1 | Al primer llibre d'*El Capital* hi ha uns capítols sobre l'acumulació primitiva, com va afectar els camperols i en quines condicions s'instal·laven a la ciutat. Engels és un dels primers analistes del procés d'urbanització que va més enllà de la descripció immediata.

2 | L'autor creu que avui algunes propostes cooperativistes, sindicalistes, autogestionàries o amb la col·laboració d'organismes públics o parapúblics son interessants. I no es poden menysprear moltes idees i algunes iniciatives de Saint Simon, Cabet, Fourier, Owen, Morris, etc. Engels critica especialment a Proudhon, les idees socio-econòmiques del qual tenien molta influència en la Commune de Paris (1871). Engels escriu els seus articles poc després (1872), ataca Proudhon i denuncia aquest corrent present també en la socialdemocràcia alemanya que defensava l'accés a la propietat individual dels treballadors.

3 | La literatura europea del segle XIX presenta aquestes situacions, sovint amb més por o estranyesa que esperit crític o compassiu. Per exemple Flaubert, que no va ser precisament un autor "social", descriu la seva pròpia sorpresa de veure aparèixer els obrers, gent fosca i malcarada segons l'autor, manifestant-se pels carrers de Paris en plena revolució de 1848. Vegeu *L'éducation sentimentale*. Les novel·les de Eugène Sue a França i més endavant Blasco Ibáñez amb la Horda descriuen la marginalitat urbana obrera.

4 | Engels estava molt ocupat estudiant els progressos de la ciència molt influït per Darwin, Va aplicar l'anomenat «materialisme dialèctic» a la natura (vegeu la "Dialèctica de la natura"). En aquells anys d'elaboració d'*El Capital* ajudava Marx i va desenvolupar les seves polèmiques bases filosòfiques (vegeu l'"Anti-Dühring"). Sobre Engels es recomana l'excel·lent biografia de Tristram Hunt, historiador anglès *The Frock-Coated Communist* (2009), traduïda al castellà (*El Gentleman comunista*, Anagrama).

5 | *Urbanphobie, La détestation de la ville aux XIX et XX siècle*, Éditions Bière, Paris 2009. Vegeu la nota 2 en la que es citen els "utopistes urbans".

6 | A les edicions completes de la *Teoria general de la urbanització* Cerdà va voler incloure l'estudi socio-estadístic sobre les condicions de vida dels treballadors amb les aportacions dels comitès de fàbrica.

7 | Certament avui es construeixen molts habitatges però, o bé no són accessibles als sectors de baixos ingressos, o bé són habitatges als marges de la ciutat: conjunts segregats de l'entorn que fa real la ciutadania. La població que no pot expressar una demanda solvent respecte al mercat té dues sortides: ocupar barris, conjunts o edificis molt degradats o confiar en els habitatges de promoció pública. La població que no pot accedir a l'habitatge de promoció privada, dins el lliure mercat, és bastant més de la meitat de les famílies. Per tant, s'han d'endeutar per sobre dels seus ingressos. És a dir: han de destinar més del 50% dels seus ingressos a l'habitatge. A Espanya el negoci

immobiliari immediatista s'ha basat en la compra de l'habitatge (més del 80% de la producció de vivendes). El resultat ha generat conjunts urbans abandonats o inacabats, centenars de milers de famílies desnonades i densificació d'habitatges fins a nivells inhumans. L'oferta pública, social o subvencionada, no supera el 10% de la oferta, quan hauria de ser com a mínim el 50%. Els intents de promoure polítiques públiques que tendeixin a fer real l'accés a l'habitatge han estat devaluats per la pressió dels promotors i constructors i del interès de la banca. Un exemple recent: la tramitació de la Llei del dret a l'habitatge impulsada pel Conseller Salvador Milà (amb Ricard Fernández i Carme Trilla com secretaris generals i amb la col·laboració de la diputada Dolors Clavell). Al debat parlamentari es va produir un acord entre CiU i PSC, contrari als ponents (Iniciativa-EUIA) que amb el PSC i Convergència i Unió ?. Només van canviar una frase: allà on deia que hi hauria un cert percentatge d'habitatge concertat, protegit i d'habitatge social en qualsevol operació d'habitatge es va afegir: "sempre que siguin operacions de més de 2000 habitatges". Les operacions de 2000 habitatges normalment només es poden realitzar en zones perifèriques ja que a la ciutat compacta és difícil que es pugui fer una operació semblant, o en tot cas, s'ha de fraccionar en 3 o 4. A la ciutat compacta es fan operacions destinades al lliure mercat i a la perifèria, on la ciutat és serà on es farà l'habitatge protegit o subvencionat. Els constructors i promotors es beneficiaran dels dos sectors de la demanda solvent absoluta i relativa. Un integrat a la ciutat, l'altre gairebé sempre separat. I l'habitatge social, el que no arriba al protegit, queda abandonat.

8 | D. Harvey (2012) "The Urban Roots of Capitalist Crise" en *Rebel Cities* (London). En castellà suggerim les següents lectures: Belil, Borja, Corti (eds.) (2012) *Ciudades, una ecuación imposible* (Barcelona, Icaria) i D. Harvey (2013) *Ciudades rebeldes* (Madrid, Akal).

9 | Projecte de l'arquitecte madrileny Arturo Soria, amb una visió de societat industrial planificada. A Madrid es va fer un inici de "Ciutat lineal" però on es va desenvolupar aquest projecte vá ser a Stalingrad, durant els anys 30.

10 | Vegeu la tesi doctoral i el llibre de David Casassas *La ciudad en llamas* (Montesinos, 2010) i la selecció de texts de Adam Smith "Vive l'État" (Alternatives econòmiques, 2013)

11 | L'Auntament de Stockholm va comprar tota la zona rural que envoltava de la ciutat de finals del segle XIX, aprofitant un fort ingrés monetari procedent del Govern francès per garantir l'indemnització deguda a Alemanya com a resultat de la guerra franco-prussiana de 1871. El patrimoni de sòl públic va permetre un desenvolupament ordenat de la ciutat al llarg de la primera meitat del segle XX.

12 | Pierre Mauroy que va ser cap de govern a França, alcalde durant molts anys de Lille, hiatòric dirigent socialdemòcrata, em va dir: "Em sap molt greu que molts dirigents del meu partit (Partit socialista francès) s'avergonyixin o els faci por referir-se a la classe obrera o als treballadors".

13 | No és casual que els redactors dels Decrets fossin un comunista, Grijalbo i un anarquista, Fàbregas. El conseller que els va signar va ser Comorera, secretari general del PSUC. Existeixen avui aquests personatges? Hi ha governants que no estiguin sotmesos a tota mena de pors?

14 | Al 1956 es crea el Ministerio de Vivienda, s'aprova la Ley del Suelo i el ministre Arrese (suposat falangista "d'esquerres" declara: "Haremos de los proletarios propietarios". No es va equivocar del tot.

15 | Vegeu la tesi i el llibre de l'arquitecte i urbanista Amador Ferrer (UPC, 1996).

16 | Vegeu la tesi doctoral de Marc Andreu *El moviment ciutadà a Barcelona* que publicarà Editorial L'Avenç el 2015. És referenciat principalment als anys 70 però analitza també els precedents. Vegeu també "La ciudad como espacio público y el movimiento ciudadano", segona part del llibre *Revolución urbana y derechos ciudadanos* de J. Borja (Alianza Editorial, 2013).

17 | : "Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias" de *Habitat International Coalition (HIC)*. Aquesta publicació és duta a terme per una federació reconeguda per Nacions Unides que agrupa unes 400 ONG fonamentalment de barris populars i informals d'Amèrica Llatina, d'Àfrica, i de certs països d'Àsia i alguns d'Europa i Nord Amèrica. Vegeu també els informes i cursos sobre polítiques d'habitatge i drets socials del Observatori DESC (drets econòmics, socials i culturals) de Barcelona, que forma part de la xarxa HIC.

18 | Lefebvre és l'autor dels llibres seminals *Le droit à la ville* i *La révolution urbaine* (els dos de finals dels 60). En els darrers anys la bibliografia sobre "el dret a la ciutat" és nombrosa. Trobareu moltes referències a l'obra citada de J. Borja "La revolució urbana...". Vegeu també l'obra col·lectiva "El dret a la ciutat" publicat per l'Institut de Drets Humans de Catalunya i Observatori DESC (2011), amb col·laboracions de Jaume Saura, Zaida Muxí, Josep M<sup>a</sup> Montaner, Gerardo Pisarello, etc.

# Polítiques d'habitatge social durant el franquisme

*Mercè Tatjer, Geògrafa, Universitat de Barcelona*

Parlar de la política d'habitatge del franquisme és un tema complex en el que cal tenir en compte moltes variables de caràcter polític, urbanístic, cronològic. Personalment ho faré a través de l'experiència i el coneixement d'algunes realitzacions concretes d'aquest període.

---

## ELS ESTUDIS SOBRE LA POLÍTICA D'HABITATGE SOCIAL DEL FRANQUISME

La política d'habitatge del franquisme té poca literatura; de fet hi ha un moment molt crític respecte aquesta política que és la dècada dels setanta quan arran de les mobilitzacions polítiques i socials conta el franquisme hi comença a haver un gruix important de publicacions, especialment un moviment de crítica molt ampli sobre l'actuació de la *Obra Sindical del Hogar (OSH)*, l'*Instituto Nacional de la Vivienda*, el *Patronat de l'Habitatge*.... Moltes d'aquestes referències es poden trobar a *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, i al llibre "*La Barcelona de Porcicles*" (1975) i *La Gran Barcelona*, (1972) sobre el cas de Barcelona, però que també es podria aplicar pràcticament a tota Catalunya. Son publicacions molt crítiques on s'analitzen els "per què"

de les mancances de les realitzacions de la política d'habitatge social del franquisme.

Després d'aquestes publicacions hi han hagut algunes aproximacions, unes més distanciades, altres valorant més el rere fons les realitzacions i els resultats que van produir aquelles polítiques; entre aquestes publicacions cal esmentar les realitzades per ADIGSA (organisme de la Generalitat encarregat de gestionar els barris de l'*Obra Sindical del Hogar*).

Davant de l'amplitud del problema de gestionar el patrimoni immobiliari de l'OSH la Generalitat va fer una forta inversió per millorar aquests barris, a vegades com si es construïssin de nou, i potser aquesta inversió va limitar altres tipus de polítiques d'habitatge que s'haguessin dut a terme en lloc d'administrar aquesta herència del franquisme.

En complir els vint-i-cinc anys de la seva labor ADIGSA publicar 53 monografies, una per cada barri, escrites des de punts de vista molt diferents per diferents autors; un geògraf que tendiren a donar una visió de la global i transversal, mentre que altres autors, sociòlegs o periodistes es decantaven més per transmetre les vivències i aspectes de la vida quotidiana dels seus habitants. Tot i que es tracta d'una



aproximació, molt desigual, aquests textos ofereixen una bona panoràmica que ens ajuda a fer-nos una idea de com eren els barris en els seus inicis i com han anat evolucionant fins al moment en que els van començar a ser rehabilitats per ADIGSA.

Al llarg de l'elaboració d'aquestes monografies sobre el barri de l'*Obra Sindical del Hogar*, es va palesar les dificultats de conservació i consulta de molts documents d'informació bàsics, dels qual cal suposar que hi ha una part d'ells que està a arxius estatals als quals no hi ha tampoc facilitat d'accés.

A més d'aquests treballs generalment centrats en grans polígons urbans hem d'esmentar la recerca de Joan Vilagrasa sobre 41 de les 97 promocions en municipis de menys de 10.000 habitants realitzades per l'OSH entre 1942 i 1975.

Un marc general i interessants reflexions que intenten mostrar en quin marc ideològic i tècnic es movien les figures del franquisme que controlaven l'urbanisme i les polítiques socials d'habitatge els trobem en varies publicacions de Carlos Sambricio, historiador de l'art i professor de l'Escola d'Arquitectura de Madrid.

---

## LES PRIMERES POLÍTIQUES D'HABITATGE SOCIAL A PARTIR DEL 1939

Després de la guerra, a l'any 1939, comencen les polítiques d'habitatge del franquisme. No obstant, abans que s'acabés oficialment la guerra ja s'havia iniciat des de Burgos una política d'habitatge amb la creació del "*Instituto para las Regiones Devastadas*". A mesura que la guerra avançava i que els franquistes anaven guanyant territori ja veien que les ciutats estaven molt destrossades i que caldrien polítiques d'intervenció.

La situació que hi ha al 1939 és complexa perquè, al primer terç del segle XX hi ha, a tot el conjunt d'Espanya i a Catalunya en especial, intents i propostes de dur a terme polítiques socials d'habitatge interessants ( El Museu Social, 1909, la Llei de cases Barates a partir del 1911), a més a més de les propostes que podien dur a terme els arquitectes vinculats a moviments funcionalistes, com els del GATPAC.

Sorgeixen una sèrie d'iniciatives des de la mateixa Mancomunitat, recolzades en la "Llei de cases barates" de 1911, que va ser la primera de l'Estat espanyol que fa referència i es preocupa de la casa pels obrers. Aquesta Llei va ser discutida durant 30 anys, fins i tot hi ha qui diu que s'aprova arran de les protestes socials i polítiques de 1909, amb la Setmana Tràgica i les nombroses reivindicacions obreres i tot un període de vagues arran de les quals el Govern es van veure obligats a impulsar una certa política d'habitatge social.

Les construccions que s'havien fet seguint la "Llei de cases barates" eren bàsicament de casetes unifamiliars, amb realitzacions en règim cooperatiu, de reduïda grandària esquitxades arreu de Catalunya, especialment als nuclis més industrials (Sabadell, Terrassa,...) i a Barcelona. Malgrat no ser comparables amb les d'altres regions espanyoles com les País Basc o Madrid, constituïen un ric patrimoni que malauradament, com tenim una política de protecció del patrimoni tan erràtica, la majoria s'han anat destruint en les darreres dècades.

Tanmateix se'n conserven algunes força significatives com per exemple a Tarragona, on recentment s'han celebrat els 75 anys de la cooperativa d'habitatges de cases barates "*La Colectiva*", que va ser inaugurada a 1935 amb la presència de Marcelino Domingo i que han aconseguit sobreviure a la instal·lació del Corte Inglés. Aquest és un dels pocs exemples que ens van quedant de la política d'aquest període, així com de les polítiques de col·lectivitzacions, que van generar un ampli debat i que eren força interessants. Es tracta de polítiques que potser no eren tant radicals com podien semblar, fins i tot en el "Decret de Municipalització de la propietat urbana" de la Generalitat del 1937, es plantejava indemnitzar als propietaris de les cases municipalitzades.

A partir de 1939 ens trobem amb una situació derivada de les polítiques anteriors que s'han aplicat molt tard i amb una gran manca de recursos i de materials. Hi havia un dèficit d'habitatges acumulats des de períodes anteriors, encara que hi podien haver pisos buits molt d'ells eren pisos cars del centre. Hi havia un dèficit absolut, és a dir, no hi havia prou habitatges per col·locar la gent, el que havia portat com a conseqüència un barraquisme iniciat ja abans de la guerra civil. A Barcelona hi havia un parc antic en mal estat, en gran part a la Ciutat Vella, i tot i que on la llei de cases barates en preveia la seva rehabilitació, no s'havia dut a terme ja que la intenció que es tenia era d'obrir vies com la Via Laietana o l'anomenada després García Morato (actual avinguda de les Drassanes)

És també a Barcelona i en algunes altres ciutats de Catalunya, com per exemple Lleida, on ens trobem amb un gran nombre d'habitatges destruïts pels bombardejos. Els bombardejos s'han estudiat molt des d'un punt de vista emocional i del nombre de víctimes, moltes de les quals morien, aixafades o atrapades dins les runes dels pisos. Es morien pel bombardeig però també perquè els queia la casa a sobre. Això va donar lloc a que molta gent es va haver de buscar formes alternatives a l'habitatge formal després de la guerra civil, quan tots els tràmits es van complicar ja que, dins de la política franquista, per fer un contracte d'arrendament es demanava un aval de bona conducta durant la guerra. D'aquesta forma es van produir també molts desnonaments.

Un segona causa de la manca d'habitatge per aixoplugar els nousvinguts, ja que malgrat en els primers moments del franquisme no hi va haver uns moviments de població, poc després aquests moviments s'aniran recuperant; moltes vegades arriben de forma il·legal, fins

que a l'any 50 es pot observar com havia aparegut un gruix de població que es desplaçava per raons econòmiques o, en molts casos, per raons polítiques, gent que en el seu poble o lloc d'origen estaven significades per haver estat republicans, perquè els feixistes havien matat algú de la família, o acabaven de sortir de la presó i no podien quedar-s'hi perquè no els permetien l'accés ni al treball ni a una casa. Com a conseqüència es veien forçats a emigrar cap una altra ciutat buscant l'anonimat. Això ens porta també a l'aparició i consolidació dels barris de barraques, que com ja s'ha esmentat anteriorment, existien abans de la guerra civil, i que havien donat lloc a la creació de barris on s'hi havia fet habitatges d'urgència a través del Patronat Municipal; paral·lelament molt aviat s'intensifica l'auto-construcció en la perifèria de la ciutat basada en ocupar un solar, llogar-lo o fins i tot comprar-lo, i aixecar-se un mateix la casa; els exemples més coneguts es varen produir en bona part dels barris que componen l'actual Nou Barris (Torre Baró, Vallbona, Roquetes,...), però també als Turons del barri del Carmel.

Una altre qüestió, tant dura com l'anterior, era la densificació de les trames construïdes, és a dir, el increment de la població d'una zona sense construir-hi nous espais. Era el cas dels rellogats, tota una institució de la ciutat espanyola i catalana de la postguerra, que consistia en una família que llogava una habitació amb dret a cuina a un altra família, o simplement rellogava una habitació a una persona sola que venia a treballar, el que densificava els habitatges i augmentava la situació de malviure, per raons sociològiques i de molts altres tipus.

Una altra forma d'incrementar habitatges de manera ràpida el nombre d'habitatges era deixar aixecar mes plantes als edificis ja construïts. A les cases de l'Eixample de Barcelona hi havia una normativa, que venia dels anys 30, en la qual s'acceptava la construcció d'un pis més amb un àtic. Si ara ens passem per l'Eixample veurem sobre les cases modernistes aquests pisos, alguns dignes però la majoria desastrosos, era una forma més de rendibilitat. A les àrees no tant centrals es produí l'ocupació dels terrats amb habitatges precaris.

Tampoc cal oblidar que en els primer temps del franquisme i fins a finals dels anys 50 hi ha una manca de materials per la construcció (ferro, ciment...) degut al bloqueig internacional. Cal considerar també la fuga de tècnics, ja que un dels resultats de la guerra civil va ser l'anomenada "*fuga de cerebros*", que englobava tècnics, científics i artistes que fugien de la dictadura. De fet els pocs arquitectes que es van quedar no van tenir més remei que enquadrar-se al "*Sindicato de arquitectos*" i assumir les seves condicions. Per aquesta raó la majoria d'arquitectes del GATPAC van marxar a l'estranger, i això també va comportar que hi hagués durant molt temps una manca de matèria gris per reflexionar sobre les qüestions de l'habitatge.

Un altre punt important seria el tema dels arrendaments urbans. En aquells moments la societat vivia majoritàriament de lloguer, potser alguns pocs tenien una caseta pròpia a les perifèries, però dins la ciutat el lloguer era la forma majoritària de tinença de l'habitatge.

La congelació de rentes vigent ja abans de la guerra civil i continuat pràcticament durant el franquisme, va fer que els lloguers antics no es poguessin pujar de preu, el que va portar a conseqüències contradictòries:

- Per una banda es va aconseguir que la gent en rendes antigues no hagués de pagar uns lloguers abusius. A més a més es permetien les subrogacions, és a dir que quan es moria el titular del pis podia passar a mans dels fills i nets o alguns parents pròxims sempre que hi haguessin conviscut. Això va provocar el manteniment dels llogaters més enllà de la seva capacitat econòmica, o a rellogats il·legals.

- Altrament, els propietaris en no poder apujar el lloguer deixaven de realitzar cap tipus de manteniment dels edificis, cosa que va aguditzar encara més el mal estat de moltes construccions.

- L'increment de la pràctica dels traspessos que es pagaven als anteriors llogater o a l'administrador de la finca per poder a accedir a un pis que es desllogava

Un altra qüestió important del primer període franquista, i que més endavant es va anar resolent, era que el sectors immobiliari i financer estaven poc desenvolupats. El sector de la construcció era un sector poc industrialitzat i molt poc modernitzat, en mans, sovint, de petits constructors que moltes vegades anaven fent només petites unitats de construcció, ja que les grans empreses immobiliàries no es desenvoluparan amb força fins a la dècada dels 60.

Dins aquest marc, l'any 1939 es fa la Llei de "*Viviendas protegidas*", que anirà des del 1939 fins a finals de la dècada dels 50. Per influència política del nacional sindicalisme i pels ideòlegs de la Falange, s'intenta que les polítiques socials d'habitatges quedin en mans d'organismes molt vinculats al règim, en especial, la *Obra Sindical del Hogar*. Es va passar als sindicats verticals el poder de disposar d'un òrgan que intentés resoldre el problema de l'habitatge. La *Obra Sindical del Hogar* va ser un organisme de llarga vida, des del 1941-42 fins al 1977, i va ser un dels grans constructors d'habitatges socials.

Aquest organisme va posar en mans dels grups falangistes resoldre el problema de la manca d'habitatge, però la societat anava d'una altra manera i el franquisme tenia uns altres clients, les classes mitges i altes a les que se'ls hi va destinar un legislació especial anomenada de "*Las viviendas bonificables para clases medias*" o *els habitatges de renda limitada*, (Lleis de 1944 i del 1948), de la qual potser encara queda alguna placa en alguna casa. Son cases que no estan malament i que es destinen bàsicament a aquestes classes de categoria mitjana-alta. Es llogaven amb contractes de lloguers controlats i que estan situades en llocs molt propers al centre dels nuclis urbans.

Per la seva banda, les primeres actuacions de la *Obra Sindical del Hogar* van tenir una cert interès tipològic i estètic, com explica Carlos Sambricio, eren projectades, en alguns casos, per arquitectes del

període anterior que no es van exiliar o que es trobaven bé en el règim franquista i practicaven una certa arquitectura ruralista, casi noucentista. Els habitatges són una barreja entre la casa unifamiliar amb petit jardinet i blocs no gaire alts, i se'n poden trobar tant al barri de la Mercè a Pedralbes, com en la urbanització Meridiana a la Sagrera a Barcelona, i també a d'altres indrets de Catalunya (per exemple el barri de Sant Narcís de Girona). En aquesta etapa les primeres construccions van acompanyades d'una propaganda mostrant com s'ha de moblar la casa, cosa que porta darrere tot un discurs ideològic: “*un hogar para todos los españoles*”.

Aquest període es va acabar molt aviat perquè no hi havia prou diners per portar a terme un model que no cobria totes les necessitats existents, i per tant es va quedar en unes poques cases on només van aconseguir anar-hi uns quants funcionaris, simpatitzants del règim, o persones que, a sota mà, facilitaven diners per tal d'aconseguir un pis, tal com expliquen encara avui els veïns d'aquests barris. Tot això ens mostra una mica com funcionava aquesta política.

---

## ELS CANVIS EN LA POLÍTICA SOCIAL D'HABITATGE

A partir de la dècada dels cinquanta hi ha un canvi bastant profund en el franquisme, no tant polític però sí de maneres de fer, ja que Espanya entra en molts organismes internacionals i rep l'ajuda nord-americana, provocant així un canvi de caràcter en el règim. La *Obra Sindical del Hogar* continuarà treballant, però es vincularà amb altres organismes no tant incontrolats que s'aniran creant durant els anys següents.

Les lleis d'urbanisme també són molt importants per solucionar els problemes de l'habitatge ja que sense unes bones lleis d'urbanisme no es poden desenvolupar veritables polítiques socials d'habitatge. En aquest sentit va ser molt important la Llei del sòl de 1956 perquè, tot i ser una llei molt pervertida en la seva aplicació, va intentar planificar urbanísticament les principals ciutats espanyoles, moltes d'elles sense plans urbanístics i amb creixements demogràfics molt alts.

Al mateix temps es va crear el *Ministero de la Vivienda* (1961), que va desenvolupar els Plans d'Urgència Social a les ciutats on s'estava produint una forta immigració, alhora que intentava regular les deficiències estructurals i d'equipament (per exemple, en algunes edificacions no els posava suficient ciment, o no tenien fonaments) de les obres realitzades a través de la *OSH*.

És un període, a partir del 1956-57, on s'aproven un seguit de lleis complementàries que van intentar pal·liar la manca d'habitatge a bon preu. Una destacada va ser establir que les empreses que tenien més d'un nombre determinat de treballadors, entre 50 i 100, havien de facilitar habitatges als seus obrers. Els empresaris havien de fer les aportacions d'acord amb els sindicats verticals o el *Instituto Nacional de*

*la Vivienda*, les institucions els hi facilitaven uns solars en polígons o unes trames en urbanització i les empreses, que també podien comprar els terrenys directament, havien d'invertir en la construcció de cases per als seus treballadors. Aleshores no haver-hi moltes construccions d'empresa, des de grans com Ensidesa a Asturies, la SEAT, la Pegaso, MACOSA a Barcelona, fins a empreses de tipus mitjà a Catalunya, com les Platerias Ribera al Poblenou, o la Pirelli a Manresa i Vilanova i la Geltrú ... entre d'altres. Paral·lelament, van començar a entrar en funcionament les *Mutualidades Laborales* que eren unes agrupacions de treballadors i empresaris per sectors que disposaven d'ajudes i facilitats per a construir habitatges socials o facilitar-ne l'accés als seus membres.

Un altre element important d'aquest període va ser la llei de la “*propiedad horizontal*” del 1960. Fins aleshores no havia existit cap llei que regulés la propietat horitzontal, simplement hi havia els “pro indivís” on es reconeixia la propietat d'una part de casa però no se es delimitava per pisos, ni es feia referència a la part corresponent d'elements comuns o del solar. Això implicava importants dificultats per gestionar les hipoteques per pisos. Gràcies a les influències de les normatives d'altres països europeus la nova llei va solucionar el tema de la propietat de forma que es podia ser propietari d'un pis, amb una part proporcional del sòl.

La Llei de propietat horitzontal va ser molt important per que va permetre hipoteques separades per cada pis, va afavorir el canvi règim de tinença del lloguer a la propietat.

---

## L'ETAPA DEL “DESARROLLISME”

Totes aquestes mesures, van esperar la construcció massiva d'habitatges, on el disseny a vegades era interessant, però la major part de les realitzacions continuaren sent molt deficitàries. En un règim no democràtic hi havia molta corrupció ja que els constructors, que eren els que rebien les subvencions i els ajuts per la construcció, a vegades desviaven partides de materials, en especial durant el primer franquisme, cap al mercat privat, així es van fer algunes grans fortunes en el franquisme.

A partir de 1964, hi ha una certa ruptura. S'havia anat deixant aparcat aquell esperit nacional-sindicalista, i s'havia anat desenvolupant les polítiques de polígons, de construccions massives sense, tanmateix, aconseguir solucionar el problema de la manca d'habitatges socials. S'entra en un període tecnocràtic, es reforma de la Llei d'habitatges protegits, que havia estat la gran legislació del franquisme, i es proposa que la solució serà realitzar grans actuacions que superen fins i tot els polígons, com les famoses *ACTUR* (*Actuaciones Urbanísticas Urgentes*). A Catalunya varem tenir, per exemple, la Riera de Caldes, que era una gran *ACTUR* on hi pensaven col·locar entre 100.000 o 150.000 habitants.

Es tractava, per tant, de fer construccions massives per tal de resoldre el problema a una altre escala. És l'època en que poc a poc els polígons d'habitatges que es construïen acaben tenint una millor qualitat. Durant aquest període tecnocràtic, els arquitectes i tècnics catalans es relacionen amb els moviments culturals i artístics d'altres països, i d'ells agafen idees per tal de implantar-les aquí, com podria ser el barri de Montbau o el barri del Besós, el primer més destinat a classes mitges i l'altra més a les classes obreres. Tanmateix, en molts polígons no es construïen els equipaments previstos, i en algun cas s'haurien d'esperar entre 10 o 15 anys a tenir la primera escola, de manera que mentrestant els nens, o no anaven a escola, o havien de caminar molts kilòmetres, a no ser que alguna institució religiosa o la iniciativa veïnal hi decidís posar-hi una escola.

Un altre dels canvis important fou la nova Llei d'arrendaments urbans del 1964; de les seves propostes se'n pot extreure, vista en perspectiva, conclusions molt positives, ja que mantenia la prorroga forçosa dels lloguers, i a la vegada també revisava les rentes a través d'una adequació anual al IPC. De fet, era més avançada que la que tenim ara, després del "Decreto Boyer" del 1985 i de la nova llei de 1995, ningú, ni els polítics, té l'atreviment de demanar que la reformin donat que amb contractes de 5 anys, desnonaments ràpids deien indefensos a les classes populars alhora que no sembla que hagin contribuït a potenciar el mercat de lloguer.

---

## **PROBLEMES I MANCANCES DE LA POLÍTICA D'HABITATGE SOCIAL DEL FRANQUISME**

S'ha de senyalar que dintre del marc normatiu de les polítiques d'habitatge social, es produeixen una sèrie de disfuncions en la seva posta en marxa, mancances i problemes es van palesar en les lluites populars dels anys setanta quan s'inicien les primers moviments socials i polítics contra el regim de la dictadura.

En podem assenyalar algunes com la manca de transparència en les adjudicacions, altres com els materials de construcció que solien ser de poca qualitat, o la seva localització en àrees perifèriques, mancats de serveis i d'infraestructures i de transports. Per exemple, els residents del barri de La Trinitat que treballaven a la SEAT van haver d'estar durant prop de 20 anys anant a peu fins a l'estació de Sant Andreu.

Com ja hem comentat, es varen construir molts habitatges, però alguns s'han hagut d'enderrocar a causa de l'aluminosi, i tots els restants els hi ha calgut reformes, possibles gràcies a les inversions que hi ha fet la Generalitat d'ençà el 1985.

L'*Obra Sindical del Hogar*, que durant la primera època del franquisme havia construït alguns grups, en la línia del model de les casetes

unifamiliars, després dels anys cinquanta, va tenir que diversificar les actuacions, en el marc de les noves lleis d'habitatge i del sòl. En aquesta nova etapa va fer una gran diversitat d'actuacions, des de les "*Unidades vecinales de absorción*" per tal de re-ubicar els barraquistes, que més que solucionar problemes els van agreujar, com els barris de *Pomar*, *Sant Cosme*, *Cinco Rosas (ara camps blancs)* ... barris que durant la transició i la democràcia ha costat moltíssim de re-urbanitzar i equipar, i que a vegades s'han hagut de tirar els blocs i aixecar-los de nou.

A Trinitat, per exemple, els pisos tenien entre 40-55 m<sup>2</sup>, amb l'excepció d'algun de més gran per a les famílies nombroses, però generalment eren d'aquestes mesures. Les cuines s'enrajolaven dos pams per sobre els fogons perquè així s'estalviaven rajoles, i a les baranes de pujar les escales els hi faltaven també alçada, tenien dutxes mínimes, etc. I això fent referència als polígons, perquè a les unitats d'absorció, a vegades fetes per governador civil (les "*vivendes del governador*" a Barcelona), tipològicament podien ser interessants (per exemple, els espais i equipaments bàsics comuns) però eren uns habitatges mínims que no servien a les famílies que hi vivien.

En aquests barris, al menys durant bastant de temps, hi va haver molt control social ja que s'hi construïen centres socials, dirigits pels falangista de torn o el representant polític. Aquests centres a vegades se'ls hi van tornar en contra, ja que era un lloc de reunió on, al cap dels anys, es trobaven els residents que començaren a reivindicar millores i equipaments. A més a més, moltes d'aquestes construccions de l'obra sindical tenien un "*portero vigilante*", que es va eliminant amb el pas del temps ..

Un altre problema era l'accés diferit a la propietat amb quotes mensuals d'amortització molt baixes que en temps d'inflació varen resultar insuficients per dur a terme un bon manteniment de l'espai públic i dels blocs amb habitatges d'escassa qualitat dels quals en era responsable l'OSH fins el final de l'amortització quan es donaven els títols de propietat, la manca de manteniment contribuï a degradar la situació urbanística fins arribar a vegades a situacions realment greus.

---

## **ALTRES INICIATIVES D'HABITATGE SOCIAL**

L'*Obra Sindical del Hogar*, el *Ministerio de la Vivienda*, van ser molt importants, però també cal esmentar que dins el franquisme s'hi produeixen més iniciatives, de fet hi ha una gran mobilització social per l'habitatge, tothom se n'adona que hi ha un problema greu. Les parelles no es podien casar perquè no podien accedir a un pis, i la única solució era quedar-se a viure amb els pares. Es deia que a les noves parelles se'ls destinava una de les habitacions a amb un llit de matrimoni", era la gran solució per l'habitatge. Tant greu era la situació que fins i tot va arribar a instàncies del tercer sector, amb la creació de lleis

sobre cooperatives d'habitatges. D'aquestes cooperatives van haver-n'hi de dos tipus: aquelles que sorgien d'iniciatives veïnals a vegades relacionades amb una parròquia, una antiga cooperativa o d'entitats, i les que organitzaven pel seu compte un conjunt de futurs usuaris.

Les més importants van ser aquelles sorgides de els parròquies o entitats. Hi ha un bon treball de recerca elaborat per Martí Checa on estudia aquestes cooperatives vinculades al catolicisme social, com la cooperativa del *Sagrat Cor* al Poblenou que sorgí, entre bona part dels feligresos de la parròquia del sagrat Cor, ara fa cinquanta anys. També podem trobar la cooperativa *Pau i Justícia*, també al Poble Nou, la de *La Puntual* o *La Graciense*, coneguda popularment com “*Gravi*”, a Vallcarca, i fora de Barcelona La Ciutat Cooperativa de Sant Boi. Altres iniciatives es fomentaven a través col·lectius professionals com la Guàrdia Urbana o la cooperativa del Taxi. Per exemple, el barri de Montbau és edificat pel Patronat Municipal de l'Habitatge, però part dels terrenys es van cedint a diverses entitats cooperatives.

Aquestes promocions, que tenien unes grans dosis de paternalisme, va ser el resultat d'un esforç personal de molta gent, molts dels seus membres van passar moltes hores buscant arquitectes o fent gestions per aconseguir construir les cases a bon preu. Aquest hauria de ser un exemple a seguir pels joves, perquè observin com l'autoorganització a vegades també poden servir per solucionar els problemes de l'habitatge.

Un dels altres puntals de la política d'habitatge social del franquisme va ser l'Església, que a més d'intervenir en algunes de les actuacions de les cooperatives a través de les parròquies, també va realitzar promocions més o menys directes. La tesi doctoral de Martí Checa (2006) analitza, amb detall el paper de l'Església com a “promotora-constructora” d'habitatge, assenyalant com en molts casos els propis bisbats es van implicar directament en les noves construccions.

Per altra banda, hi havia l'Església més institucional encarregada de les “*Viviendas del Congreso*” que van ser impulsades per l'Arquebisbe Gregorio Modrego, arran de la celebració el 1952 a Barcelona del XXV Congrés Eucarístic Internacional, un dels acte d'aquest esdeveniment es celebra a la Diagonal (actual Plaça de pius XX), el qual obligà a enderrocar els grups de casetes i barraques que hi havia en el indret, expulsant als seus residents que van ser re·allotjats al barri de Can Clos aixecat d'urgència en unes poques setmanes.

Dintre del programa de les “*Viviendas del Congreso Eucarístico*”, cal destacar les que s'ubicaren a Barcelona, tot i que se'n van fer moltes més arreu de Catalunya. Aquestes “*viviendas*”, que no es destinaren als barraquistes de la Diagonal, tractaven de copiar un model alemany realitzat per dirigents i empresaris protestants que en sentit paternalista es vinculaven a l'església, feien donatius i facilitaven la gestió per a la construcció d' habitatges socials. De fet estaven dirigit a col·lectius de treballadors solvents, per els quals també era difícil disposar de suficient recursos per accedir a un habitatge; aquest tipus

de promocions eren com un salari indirecte, una mena de contrapès per tal de mantenir el “status quo” del règim franquista.

També van haver-hi altres tipus d' iniciatives com per exemple dels jesuïtes a Sabadell, o alguna altra institució religiosa que es va implicar en promocions sovint de caràcter assistencial.

---

## LES INICIATIVES MUNICIPALS

Durant el franquisme es desenvoluparen també iniciatives per part dels ajuntaments, com el Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona. Hi ha un treball coordinat per Ferran Segarra sobre aquest organisme que havia començat l'any 1927 amb la construcció dels quatre grups de “les cases barates” i que després de la guerra Civil va continuar construint habitatge; però no va ser fins a partir de 1960-70 quan se li donen moltes atribucions a través de la Carta Municipal del 1960, amb la política de l'alcalde Porcioles, que volia anar solucionant de forma ràpida els problemes d'habitatge, especialment l'eradicació del barraquisme. Varen fer moltes construcció de polígons d'habitatges a Barcelona especialment a la perifèria i en no trobar sòl a bon preu a Barcelona construïren als municipis de les rodalies, de manera que s'exportaven a les perifèries els grups populars i obrers o aquella gent que presentava problemàtiques socials (per exemple algun tipus de barraquistes).

Tanmateix, el cas del Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona no era l'únic, també a Sabadell es va crear *VIMUSA*, “*Viviendas Municipales de Sabadell*”, una iniciativa que sorgeix el 1958 per part de l'alcalde Marcet dins l'anomenat Pla Marcet. Totes aquestes polítiques tenen una gran dosis paternalista i de control social, evidentment no de clientelisme de vots, perquè dins la dictadura no hi havia eleccions, es tractava d'assegurar un cert suport social al règim.

---

## LA POLÍTICA D'HABITATGE SOCIAL DE LES CAIXES D'ESTALVIS

Un dels altres agents constructors d'habitatge social varen ser les caixes d'estalvi, que havien començat les seves col·laboracions en les polítiques socials d'habitatge arrel de la Llei de Cases Barates del 1911. La mateixa Caixa de Barcelona, fusionada més tard (a finals segle XX) amb l'actual Caixa de Pensions, havia construït alguns habitatges per les classes treballadores abans fins i tot de la promulgació d'aquesta llei, gràcies a la donació de terrenys per un benefactor privat.

Tanmateix, amb la Llei de cases barates s'inicià la seva important tasca, ja que aquesta llei establia que les caixes d'estalvi facilitessin crèdits als promotors i a les cooperatives de cases barates

Després de la guerra civil aquesta tasca s'intensificà. La Caixa de Barcelona, primer i després la Caixa de Pensions, entre moltes d'altres, varen ser les grans constructores per que s'acollien a la llei de "*viviendas protegidas*"; per poder dur a terme les seves realitzacions, quasi be sempre de lloguer, construïen en terrenys propis o en espais que ja s'havien urbanitzat per l'*Instituto Nacional de la Vivienda* o pel Patronat Municipal de l'Habitatge a Barcelona.

Les caixes d'estalvi feien actuacions diferents segons els grups socials a qui anaven destinades, ja que podien fer uns blocs per les classes més altes o per directius i accionistes, per gent que tenia més diners, com els de la carretera de Sarrià, o a les de la Verneda (a la dècada dels cinquanta) que són un model urbanístic interessant però estan pensades per donar habitatge a una població treballadora i de classe mitja

---

## **LA CONSOLIDACIÓ DEL SECTOR IMMOBILIARI**

Durant el franquisme podríem dir que es consolida el sector immobiliari, un sector que abans de la guerra civil ja existia, ja que el primer terç del segle XX aquest tipus de societats afavorides per l'expansió urbana l'increment d'obres públiques, entrarien en el mercat de l'habitatge social arran de l'evolució de les lleis de les cases barates, que en successives modificacions va potenciar la intervenció de societats immobiliàries i constructores en detriment de les cooperatives d'usuaris.

Després de la guerra civil la situació havia canviat, i moltes d'aquestes societats desapareixen, i és a partir dels anys 1950 quan les empreses immobiliàries i constructores aprofiten de les lleis dels habitatges protegits i també del fet que en les promocions de grans polígons d'habitatges s'hagi de cedir part del terreny a promotores privades de caràcter social, el qual els permeté bastir grans conjunts. Aquests polígons socials privats- majoritàriament de propietat dels residents- presentaven també deficiències que, en ser de propietat privada no serien corregides per les institucions democràtiques que s'adreçaven només als polígons de promoció pública traspassats a la Generalitat, sinó pels mateixos propietaris privats, sovint classes populars de rendes baixes.

Durant aquests anys naixeran empreses que construïen per a les classes mitjanes-altes com *La Llave de Oro* i especialment *Nuñez y Navarro*, que tindrà una actuació molt important a l'Eixample, sent un dels grans destructors del patrimoni modernista de l'Eixample de Barcelona; dins el llibre de "*La Barcelona de Porcioles*" recomanaria la lectura de l'apartat dedicat a *Nuñez y Navarro*. També sorgiren noves

immobiliàries, per exemple les vinculades al grup *Figueras*, actualment el grup *Hàbitat*, que intervingueren en la construcció d'habitatges socials o per a grups populars en forma de grans polígons.

A l'ombra del sistema d'habitatges protegits i de la construcció massiva de polígons, actuarien aquestes empreses immobiliàries afavorides moltes vegades pel mateix sistema polític que facilitava els canvis de qualificació del sòl. Molts d'aquests polígons privats es feien en indrets on es canviava la qualificació, si el pla de 1953 qualificava el terreny com a "*zona verda, o parc urbà*", una immobiliària influent i construir un conjunt d'habitatges on realment hi hauria d'haver un parc. Això resultava fàcil, ja que moltes d'elles estaven vinculats amb la banca i amb responsables de l'urbanisme dels ajuntaments franquistes- inclòs els parents del mateix alcalde Porcioles se'ls permetia una gran permissivitat; un exemple el trobem en el cas del grup *Figueras* a la Vall d'Hebron. Faig referència a aquests temes per veure com el "boom immobiliari" d'aquests darrers anys o l'anomenada "*burbuja immobiliària*" ja tenia les seves arrels.

Alguns dels barris promoguts per aquestes immobiliàries van ser: gran part de Lloreda, part de Bellvitge, Sant Ildefons, però potser el més paradigmàtic d'aquests anys va ser el de la Ciutat Meridiana, a la sortida de Barcelona per Montcada, on no tant sols es va fer en terreny qualificat com a zona verda, sinó que sembla que s'havia desestimat bastir-hi un cementiri ja que la seva ubicació es troba en una zona humida i de molt difícil topografia i accés. La Ciutat Meridiana era comparable a certs barris de Santa Coloma de Gramenet que també s'enfilen per la muntanya, però la presentaven com un barri de classes mitges, i va ser promogut per un grup immobiliari francès que anava de la mà del senyor Samaranch.

Per acabar, i malgrat totes aquestes construccions massives, es té la percepció que a les persones sí que se'ls hi donava un sostre però que no se'ls hi donava ciutat, per què els polígons o les unitats d'absorció eren petites operacions la funció de les quals era d'anar traslladar, per exemple, els barraquistes afectats per inundacions o infraestructures. Se'ls oferien habitatges a un preu mòdic, no gratis, però un habitatge molt precari. En el cas dels polígons que podien estar una mica millor, si eren privats les immobiliàries estiraven tot el que podien per que les normatives eren molt més laxes que les actuals i s'incomplien molt més al no haver-hi democràcia, per exemple respecte la superfície o a l'equipament de la llar o en els materials de construcció; però les famílies estaven prou contentes d'aconseguir un pis.

Per altra banda, en el cas dels grans conjunts que es consideraven modèlics, resultava que els equipaments previstos (escoles, centres de salut, mercats,... biblioteques...) tardaven molt en arribar alhora que mancaven les infraestructures mínimes i bàsiques. Per exemple, al barri de la Trinitat Nova, a l'any 1973 a la revista CAU es publicaren unes fotografies on es veuen les línies d'alta tensió i els barrancs que ocupaven el que havia de ser carrers, mentre que al barri del Sud-oest del Besos les escoles públiques tardarien deu anys en arribar.

---

## DEBATS I REFLEXIONS SOBRE L'HABITATGE SOCIAL DEL FRANQUISME

Aquesta situació, arrossegat des dels anys 50, va crear a la dècada del 1970 un clima molt intens de debats i reflexions. En defensa dels professionals de l'arquitectura s'ha de recordar que el Col·legi d'Arquitectes, per exemple, els anys cinquanta –concretament el 1953 va organitzar un concurs de com hauria de ser l'habitatge mínim, el resultat va ser força interessant i es va publicar a *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*. També des de l'Església es celebrà la “*Semana del suburbio*” (1957) dirigida per R. Duocastella), que formava part del Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona (ICESB); se'n va fer una publicació on es denunciava la precarietat de la majoria de barris construïts pels organismes i els nuclis de barraques d'auto-construcció no tenien cap mena d'equipaments.

Aquests primers debats van intensificar-se a final de la dècada del 1960 i a inicis de la del 1970 desenvolupant-se àmplies reflexions, amb la implicació de molts joves professionals, conscients que debatre sobre els problemes urbans podia ajudar a canviar la situació política. Podríem parlar dels partits polítics, de les primeres Associacions de Veïns, dels Col·legis professionals, del CEUMT (*Centre d'Estudis Urbans, Municipals i Territorials*) que reuní a diferents especialistes en el tema de l'Urbanisme, i que va arribar a publicar una revista molt important, els sindicats, o a la mateixa Escola d'Arquitectura de Barcelona el Laboratori d'Urbanisme. De fet des de moltes instàncies cíviques es reflexionava amb noves propostes sovint vinculades i implicades amb la realitat dels barris.

Reflex d'aqueta implicació en tinc una anècdota pròpia. En aquells anys el Laboratori d'Urbanisme de Barcelona va treballava intensament sobre el que es denominava “*la urbanización marginal*”. A inicis de la dècada del 1970 en un dels cursos de Geografia de la Universitat de Barcelona, un alumne que era capellà obrer del barri de Vallbona va exposar el primer dia de classe el problema de desallotjament del seu barri; els companys de curs varen decidir estudiar la qüestió com un dels treballs de curs; després de les tasques de recerca documental i fer enquestes, es va decidir convocar a l'arquitecte Manuel de Solà Morales (director del LUB) per debatre les solucions amb la gent del barri en una reunió que va tenir lloc al Departament de Geografia de la Universitat. A la trobada els veïns varen plantejar un dels problemes del barri que era el transport, ja que per anar a buscar el tren a través de dos tubs per sota l'autopista, i la qüestió dels enderroc de cases pel conegut llavors com a “Pla de Nou Barris”. Com a resposta M. Solà va dir una frase: “Aquí hi ha de fer la casa-pell, vostès s'han inventat la casa que es pot millorar progressivament”, que significava la proposta de dignificar el barri en lloc de enderrocar-lo.

Respecte a l'habitatge de lloguer el debat eren els preus abusius, raó per la qual una de les propostes que formaven parts del debats sobre

habitatge socials era la necessitat d'un lloguer just d'acord amb el salari; aleshores es proposava pagar de lloguer que no superes el 10% del sou, a aquesta proposta seguia el model italià anomenat “*equo-canone*”.

---

## CONCLUSIONS

Com a conclusió es podria dir que el problema seguia sent, als inicis de la transició cap a la democràcia, un problema quantitatiu d'habitatges, que es pot contrastar amb l'actual problema qualitatiu actual, ja que ara per ara disposem de masses habitatges, i també hi havia un dèficit de qualitat del que estava fet, mentre ara el que tenim és un dèficit monetari per comprar els habitatges.

Dins del franquisme hi va haver dos períodes: Un primer fins als anys 50 on les realitzacions són molt més minses i precàries, i unes realitzacions posteriors que s'intenten millorar, però sempre amb una forta segmentació i segregació segons les classes socials i l'estatus.

El franquisme acabava segregant la població en diferents nuclis segons la seva procedència i nivell social. Els únics llocs on es va intentar fer una mixtura social representativa de la pròpia societat va ser en el cas de Montbau o en “*las Viviendas del Congreso*”. Però una cosa és el què deia el paper, i l'altre el què realment és feia, sense transparència en les adjudicacions. Dins el mateix Montbau es van fer unes casetes blanques per professionals i uns pisos per altres grups socials.

Aquests barris tan segregats, tan connotats i amb poca atenció social durant tants anys, tant “deixats de la mà” en el període del franquisme, són els que ara hem heretat. Alguns d'ells tenen encara unes situacions socio-urbanístiques que costen molt de canviar, sobretot després de tenir una nova immigració que busca justament aquests barris els habitatges més barats. Després d'entrar amuntegats per Ciutat Vella, aquesta nova immigració va buscant aquests espais que coincideixen amb llocs on l'anterior immigració dels anys seixantes i setantes hi ha viscut molts anys, però ara, es van buidant i es venen o lloguen als nous nadius, fets que provoquen que es vagi arrastrant tot aquest dèficit malgrat els esforços que s'estan fent.

Una altra herència del franquisme ha estat el pes de la propietat. Aquest és un debat molt ampli. A vegades es considera que la propietat, tenir la casa pagada, és una seguretat davant el risc de les petites quantia de la majoria de pensions de jubilació i l'obligatorietat d'afrontar un lloguer a 5 anys amb augment continuats. L'alternativa que tenim actualment a la propietat és un contracte de 5 anys on potser alguns residents de 65 o més anys no poden assumir una pujada de preus. El mercat de l'habitatge no està regulat i pot provocar que aquestes persones amb condicions més desfavorables s'hagin de desplaçar a un pis més barat, amb dificultats afegides si es tracta de persones properes a la jubilació.

A l'any 1950 a Catalunya teníem un 25 % de propietat i a l'any 1970 ja era més del 50%, s'arriba fins i tot al 1991 a un 80%. Aquestes xifres són una mica relatives – poden ser cadastral i registrals i no reals, per que també és cert que hi ha gent que compra el pis i després el lloga de forma il·legal. Tanmateix les xifres són tant punyents que reflecteixen aquest augment i explica que actualment la majoria de residència sigui de propietat. Això no és bo ni dolent, depèn de la Llei d'arrendaments urbans i de les polítiques socials d'habitatge que puguin minorar els problemes que sovint planteja el mercat lliure, i per tant el què cal, entre altres, una gran política d'habitatge social de lloguer- és una reforma d'aquesta Llei.

Cal també recordar de la herència rebuda la manca d'equipaments i d'infraestructures de molts barris, amb dificultats d'accés, de transport públic, etc... i la densificació de les trames històriques, subdividint els habitatges, per exemple a Ciutat Vella per fer pensions, i fins i tot en l'Eixample de Barcelona; la subdivisió de pisos grans de l'Eixample va ser una opció que ara es torna a plantejar sense tenir present que la trama Cerdà és complexa, i si bé hi ha uns quants de grans al "quadrat d'or" (Passeig de Gràcia, Rambla Catalunya...) una bona majoria són petits amb dimensions de 50-70 m<sup>2</sup>, a l'Esquerra de l'Eixample, els barris de Sant Antoni o la Sagrada Família. Aquesta subdivisió i altres actuacions com les remunes es van dur a terme gràcies a la permissivitat del franquisme municipal que facilitava la densificació de les trames ja existents creant, en molts casos veritables infra-habitatges.

He intentat fer una lectura molt general, ja que és un període en el qual la qüestió de l'habitatge sembla conegut però falten molts matisos i anàlisis; esperem que els estudiants aquí presents i disposats a treballar s'apunten a l'estudi i la recerca d'aquests temes amb un esperit obert, Els poden ajudar els exemples de la gent que des dels barris van dedicar moltes hores i esforços per resoldre les necessitats d'habitatge i millorar les seves condicions de vida, i que foren capdavanteres dels moviments socials i sindicals, ja que molts feien una doble militància en el barri i també en la feina; afortunadament ara encara avui en tenim exemples que són la nostra esperança.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

A.A.V.V., *La Gran Barcelona, Madrid, Alberto Corazón*, 1972.

A.A.V.V., *La Barcelona de Porcioles, Barcelona, Laia*, 1975.

CHECA ARTASU, M., *La acción del catolicismo social en el problema de la vivienda en Cataluña ( 1945-1975)*, Tesis Doctoral, Departament de Geografia Humana de la Universitat de Barcelona, 2006.

CUADERNOS DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, *El problema de la vivienda*, núm. 15-16, gener 1953.

CUADERNOS DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, *La Obra Sindical del Hogar*, núm. 105, 1974.

LOPEZ DIAZ, "Vivienda social y Falange. Ideario y construcción en la década del 1940", *Scriptanova .Revista de geografía y Ciencias Sociales*, Vol VII; núm. 146 (024), 1 de agosto, 2003.

SAGARRA i altres, *De les cases barates als grans polígons*, Barcelona, Patronat Municipal de l'Habitatge, 2003

SAMBRICIO, C., *La vivienda social en España ( 1903-2003)*, Madrid

TATJER MIR, M., *La Trinitat Nova*, Barcelona Generalitat de Catalunya, 1995.

TATJER MIR, M., *La Urbanización Meridiana*, Barcelona Generalitat de Catalunya, 1995.

TATJER MIR, M., "La vivienda obrera en España, de la promoción pública a la promoción privada ( 1853-1975)", *Scriptanova . Revista de geografía y Ciencias Sociales*, Vol IX, núm. 194 (23), 1 de agosto, 2005.

TATJER MIR, M., "La vivienda en Cataluña desde una perspectiva histórica. El siglo XX" , a, BELLET,C.; GANAU, J.; LLOP; J.M<sup>a</sup>., *Vivienda y sociedad. X Setmana de Estudios Urbanos*, Lleida, Universitat de Lleida, 2010, p. 378-400.

TATJER MIR, M. i LARREA, C.,( edits.), *Bararaques. La Barcelona informal del segle XX*, Barcelona, MUHBA- Ajuntament de Barcelona- Institut de cultura, 2009.

VILAGRASA, J., " La OSH ( 1942-1975) y la Catalunya rural ", a, *El professor Joan Vilà valentí. El seu mestratge en la Geografia Universitària*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 1999, p. 1565-1578.





# Las políticas de vivienda social desde el postfranquismo

*Julio Rodríguez López, economista, Banc d'Espanya*

Resido en Pozuelo de Alarcón, municipio que tiene una empresa municipal de suelo y vivienda que se dedica a construir viviendas protegidas. Es un ayuntamiento totalmente conservador, donde gobierna, ha gobernado y gobernará el Partido Popular, y como vocal de esta empresa (a propuesta del grupo socialista) he aprendido muchas cosas de la práctica: por ejemplo, que la vivienda protegida no es anticíclica sino procíclica, es decir, ha seguido a la vivienda libre porque se ha hecho vivienda protegida allí donde los ayuntamientos han cedido suelos para ello, de manera que cuando ha caído la promoción de vivienda libre, ha caído la promoción de vivienda protegida porque en estos momentos los ayuntamientos no tienen recursos para comprar suelo.

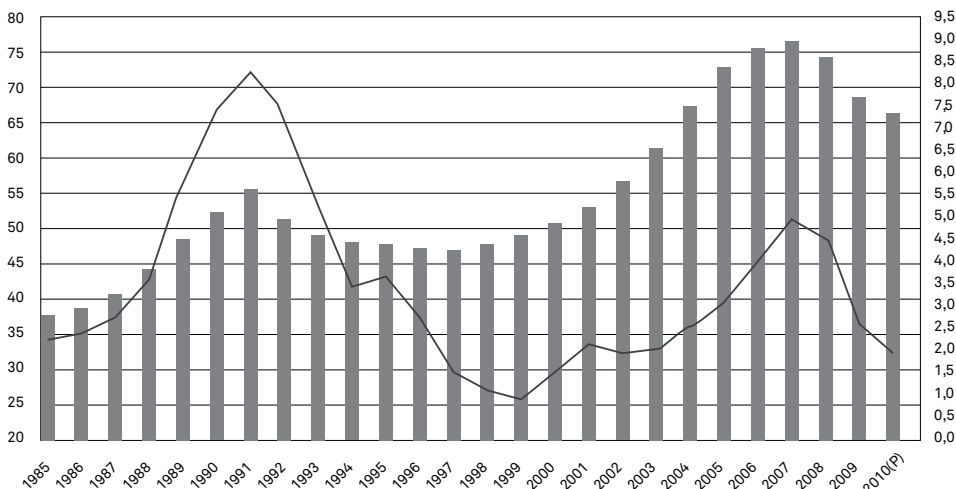
La empresa de Pozuelo de Alarcón ha actuado sobre suelos cedidos por el ayuntamiento provenientes de las fuertes cesiones de suelo de los promotores privados. Ello no significa que el ayuntamiento tenga un gran sentido social, porque una parte importante de las cesiones fueron al peluquero de Aznar para que hiciera un gran campo de golf, a clínicas privadas, a colegios de legionarios, etc., lo que ha quedado para actuaciones de vivienda ha sido residual. Aun así, han hecho 400 viviendas en la última legislatura, y en ésta, como no hay dinero harán menos, harán 30.

En esto ha habido un gran cambio cultural. En el pasado hacer vivienda protegida era sinónimo de los gobiernos de izquierda. Estos últimos años el populismo desbordante de Esperanza Aguirre ha hecho ver que hacer viviendas protegidas daba votos, porque estos sorteos espectaculares donde miles de jóvenes esperaban ansiosos que les tocara una vivienda que valía 130.000 o 140.000 euros han dado popularidad. De forma que en estos momentos la izquierda en Andalucía no hace viviendas protegidas y por contra la derecha en Madrid las hace. Estas situaciones absurdas se dan también ahora en ciudades próximas al mar, no se hacen viviendas protegidas, es una herejía, porque se piensa que el suelo puede valer para otra cosa.

Voy a hablar del tema de la política de vivienda del postfranquismo, sobre todo a nivel estatal, y su gradual descentralización como respuesta a las demandas reales. Hemos vivido un poco de *bluff* con la creación del Ministerio de Vivienda. Cada tiempo tiene un símbolo y la desaparición del ministerio simboliza el fin de una etapa en la que algunos pensábamos que se podía hacer algo desde la política de vivienda, pero ahora se oye de los responsables políticos que la única política de vivienda es conseguir que se venda el stock de las viviendas terminadas y no vendidas. Siempre pensé que la política de vivienda debía preocuparse de cómo ayudar a aquellos que tienen dificultades

FIGURA 1: Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto.

Relación Precio. Vivienda / Salario / Anual



**Esfuerzo de acceso:** Proporción renta familiar precisa para acceder a una vivienda de 90m2 construidos, con un préstamo a 20 años. Desde 1997 a 2010 se emplea un plazo de 25 años. (P) Previsión. **Fuente:** Estimación propia con datos del INE, M<sup>o</sup> de Vivienda y BdE.

y problemas para poder acceder a una vivienda con un esfuerzo razonable. Pero ahora en el acto de traspaso de la dirección del ministerio todos plantean que están dispuestos a trabajar para que se recupere el sector inmobiliario, y uno asiste a eso como el niño que ve que el rey está desnudo, uno tiene la impresión que es de otro mundo. Acceso tanto a una vivienda de nueva construcción o a una vivienda usada, en régimen de propiedad o alquiler, pero no pensé que la política tuviera que preocuparse de promotores que han hecho 4 y 5 veces las viviendas necesarias y ahora tienen problemas para venderlas; eso es más bien de la política económica y no tanto de vivienda.

Se puede hablar de mercado de vivienda, que es más entretenido, o de política de vivienda. Para que las descripciones de la política de vivienda no sean demasiado aburridas es conveniente acompañarlas de un contexto del mercado de la vivienda. Herramientas de la política de vivienda que eran convenientes en 2004 ahora ya valen para poco, han cambiado mucho las cosas en muy poco tiempo. Abordaré primero la cuestión de ¿para qué una política de vivienda?, y después expondré los cinco componentes de la política de vivienda en España a nivel estatal.

## ¿PARA QUÉ UNA POLÍTICA DE VIVIENDA?

La política de vivienda cobra fuerzas cuando el esfuerzo de acceso a una vivienda resulta elevado y cuando hay una fuerte demanda de todo tipo y los precios de las viviendas se sitúan a unos niveles excepcionalmente elevados respecto a los ingresos familiares. La gente no puede acceder a una vivienda y entonces es cuando la política de vivienda reacciona, pero luego cuando tenemos la situación a la que hemos llegado – de exceso de oferta, de caída de los precios de la vivienda, de un stock enorme de viviendas sin vender – es cuando parece que los responsables de política de vivienda carecen de imaginación. En esta situación, ¿qué se entiende por un esfuerzo razonable? Hay un cierto acuerdo que un hogar no debería destinar a la vivienda, sea de compra o alquiler, más de una tercera parte de los ingresos, lo que no responde a ningún interés social, sino que en el Banco

Hipotecario me explicaron que si un hogar tenía que destinar más de una tercera parte de sus ingresos al pago de la cuota del préstamo, tenían comprobado que ese hogar era moroso seguro, por lo tanto era la preocupación de una entidad financiera por su solvencia.

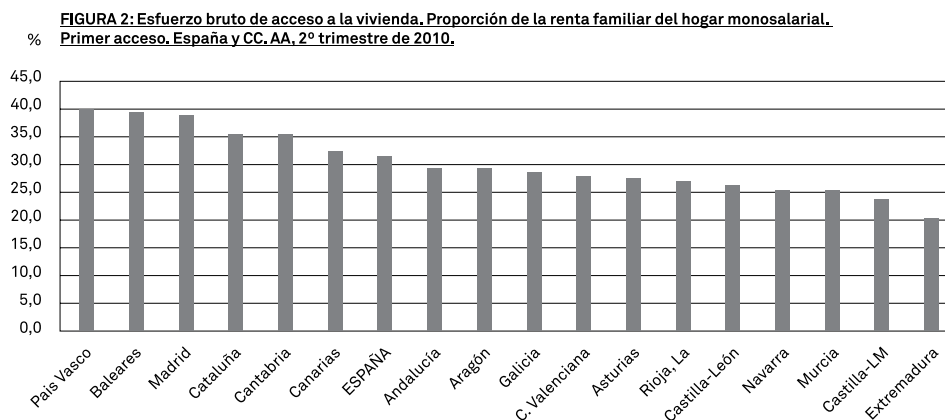
El Banco Hipotecario era un banco mayorista de viviendas protegidas, que se abrió a la promoción de vivienda en el mercado libre, con muy buenos resultados, pero que en 1991, en la época del ministro Solchaga, se sintió la necesidad primaria de privatizar: se hizo un paquete con Argentaria y se procedió a su venta al BBV. El Banco Hipotecario tenía unas cuentas muy saneadas y rendía servicios a la política de vivienda.

Por otra parte, España es un país de propietarios. Esto no es casualidad. España es un país con una muy baja proporción de viviendas en alquiler, aunque según la reciente encuesta de vivienda del INE, Cataluña es la segunda zona con mayor proporción, y Barcelona es una de las capitales de provincia con mayor concentración. En el año 1950 había más viviendas en alquiler que en propiedad, en mis tiempos jóvenes vivíamos en alquiler y no teníamos complejos de ser de segunda. El régimen franquista dura hasta 1975, y fue el franquismo el responsable de que en España haya una baja tasa de alquiler, que sólo ahora empieza a remontar. La situación de bajo peso del alquiler es un diseño político que le salió redondo al dictador: haciendo a los hogares propietarios de su vivienda, serían hogares más conservadores, no tendrían veleidades revolucionarias; los ministros de Franco iban por

las provincias diciendo que la mejor manera de luchar contra el comunismo era hacer a las familias propietarias de sus viviendas. Los instrumentos básicos de la política de vivienda fueron la vivienda de protección oficial que se concentró en la vivienda en propiedad, y sobre todo una legislación de arrendamientos urbanos que desalentaba que nadie se pusiera a invertir para construir vivienda nueva en ese régimen de uso.

La carestía de la vivienda aparece de manera cíclica. La relación entre el precio de venta de una vivienda de 90 m<sup>2</sup> y el salario medio anual (el Banco de España utiliza la renta media, pero el problema lo tenemos con la gente joven que no tiene rentas similares a sus padres, por eso utilizamos el salario medio), fue de hasta 6 veces en el ciclo de principios de los años noventa, y alcanzó las 9 veces el año 2007, para después empezar a descender hasta hoy. El salario medio anual en España es de 19.000-20.000 euros, un poco más alto en zonas como Cataluña o Madrid, y lo tomo como referencia porque sirve también en situaciones de dos salarios por hogar, ya que en este caso acostumbran a no llegar con mucho al salario medio. Por otro lado, el impacto de un crédito hipotecario estándar que cubra un 80% del precio medio para una vivienda de 90 m<sup>2</sup> y a 25 años alcanzó a principios de los años noventa más del 70% de la renta familiar, mientras que en la punta de 2007 superó ligeramente el 50%, lo que se explica porque en los años 90 el interés hipotecario estaba por encima del 15%. En la punta inferior del ciclo, en 1999 el esfuerzo de acceso descendió hasta el 25%, pero en general la media se sitúa en el 50%.

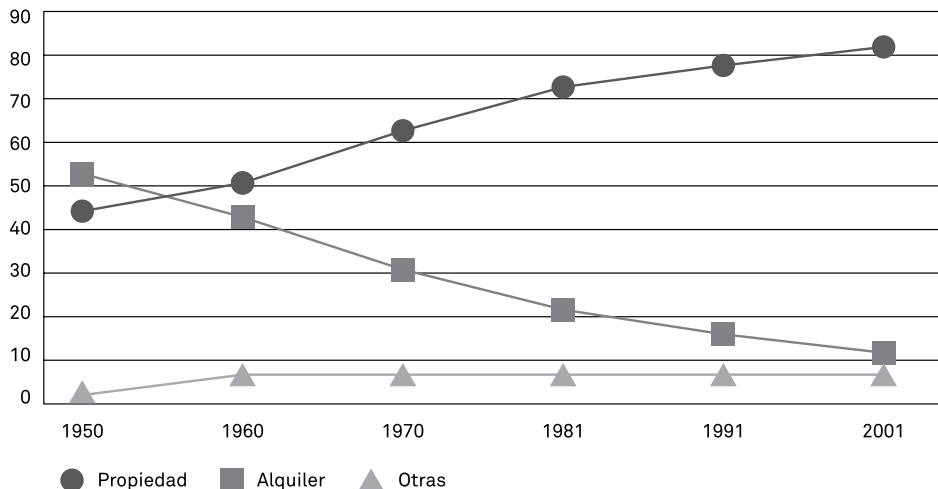
Eso supone que el riesgo de insolvencia ha sido en general muy serio, se han precisado ayudas de la familia y de todo tipo, hasta el extremo que en el momento de formalizar la escritura del préstamo hipotecario, llegaban a ser necesarias hasta siete personas, abuelos incluidos, por las garantías adicionales exigidas en forma de avales por las entidades bancarias. Esto define cual es el problema de la vivienda. El problema no es que se construyan más o menos viviendas, o sobren más o menos, el problema es que un joven que encuentra empleo y gana inicialmente un sueldo bajo y quiera independizarse no encontrará viviendas a un precio que sea asumible. Esta situación sería menos dramática si hubiera una oferta en alquiler, pero en este país el alquiler se ha considerado que era para personas con pocos recursos. Las mismas entidades financieras miran por encima del hombro si el que va a pedir un préstamo está en alquiler.



Los precios de la vivienda son mayores en las áreas más urbanas, las diferencias territoriales de precios son más acusadas que las de los salarios. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid tiene un salario medio superior en un 50% al de Extremadura. Pero los precios de Madrid son tres veces los de Extremadura; luego vivir en una área urbana implica que el esfuerzo de acceso a la vivienda sea mucho más duro. Por autonomías, en el segundo trimestre de 2010, el País Vasco, Baleares, Madrid, Cataluña y Cantabria están por encima del 35% de esfuerzo, mientras que en el otro extremo, Castilla La Mancha y Extremadura son las únicas que están por debajo del 25%, cuando la media del país se situaba en el 32%. Si me oyera algún responsable del País Vasco me diría que estoy siendo injusto, porque el País Vasco es un territorio donde tradicionalmente se hace mucha vivienda protegida.

En relación al alquiler, ya hemos visto su evolución en el franquismo a partir de los años 50 hasta el censo decenal de 2001, cuando la media en España era del 11,4%. Los datos se refieren a las viviendas principales, las ocupadas por residentes de manera continuada, pero también hay las viviendas secundarias y las viviendas vacías. Seguramente esta proporción de viviendas principales en alquiler va a crecer en los próximos tiempos, por una razón: parte de los compradores recientes de vivienda han sido inversores, que compraban la vivienda ante la expectativa de una revalorización, pero ahora hemos entrado en recesión. Los trabajos econométricos del Banco de España han puesto de manifiesto que gran parte de los compradores de vivienda secundaria son más inversores que usuarios; se acabó el tiempo que las familias compraban la segunda vivienda para pasar un mes de vacaciones, ahora la gente viaja una semana, quince días. Quien compra una vivienda secundaria ahora la usa esporádicamente, pero la variable explicativa de la decisión es el aumento de valor frente al coste de la adquisición, que es el tipo de interés del préstamo. En este

**FIGURA 3: Censos de vivienda, España, 1950-2001. Viviendas principales, propiedad, alquiler, resto (%).**



momento ya no tiene sentido hablar de viviendas secundarias y vacías, hay que hablar de viviendas principales y no principales.

Esto describe una situación histórica que se ha prolongado durante cincuenta años. El nuevo censo de 2011 que se está preparando – que ahora para ahorrar dinero el INE lo hará como una encuesta, no como cuestionario a todos los hogares, y en base a los padrones municipales – posiblemente aparecerán más vivienda en alquiler, y la causa será que los inversores fueron atraídos por unas expectativas de rentabilidad con precios que crecían del 8 al 11% anual durante diez años seguidos, con un incremento global del 200% en este período de máximo auge; era una buena inversión. Pero como no tenían recursos propios para pagar esas inversiones, recurrieron al préstamo hipotecario, y ahora, para no perder la vivienda, optan por alquilar. Incluso se observa cómo mientras los precios de venta no bajan porque los propietarios ceden de muy mala gana, los precios del alquiler bajan, son mucho más flexibles que los precios de venta. Además, si estamos en un pueblo aún es peor, porque la gente mide la honra a partir del precio en que uno vende su vivienda: si alguien vende barato su imagen se degrada.

La encuesta de condiciones de vida del INE del año 2008 daba para Cataluña una proporción del 16,3% de hogares que vivían en alquiler, más del 25% en Baleares. Los datos más recientes dan para Cataluña están en un 17,9%, lo que indica que aquí quizá la recuperación del alquiler es más intensa que en el resto de España, cuya media es del 11,5%. Los datos tanto de Cataluña como de Baleares reflejan autonomías que viven del turismo, donde hay población que vive temporalmente en alquiler. Curiosamente, aparece el País Vasco

en la cola, en torno al 5%, una situación en general existente en las zonas del norte, incluida Navarra. Son las “rarezas” del País Vasco, la baja proporción del alquiler y también de las viviendas secundarias y vacías, los vascos tienen las segundas residencias fuera, y por contra, la alta proporción de nuevas viviendas protegidas, sea su gobierno de derechas o de izquierdas.

Es importante preguntarle al gobernante qué quiere hacer con la política de vivienda. Colaboré en el programa electoral del Partido Socialista para el año 2004, fue un programa muy completo, tocamos todas las teclas de la política de vivienda. Pero la persona que llevaba esta parte, Cristina Narbona, la hicieron ministra de medio ambiente, y la responsabilidad cayó, en lugar de buscar un profesional competente, en una figura femenina y extremeña (quizá por ambas cuotas). Pero si hay un sitio donde la política de vivienda es poco interesante es Extremadura: tiene un territorio enorme,

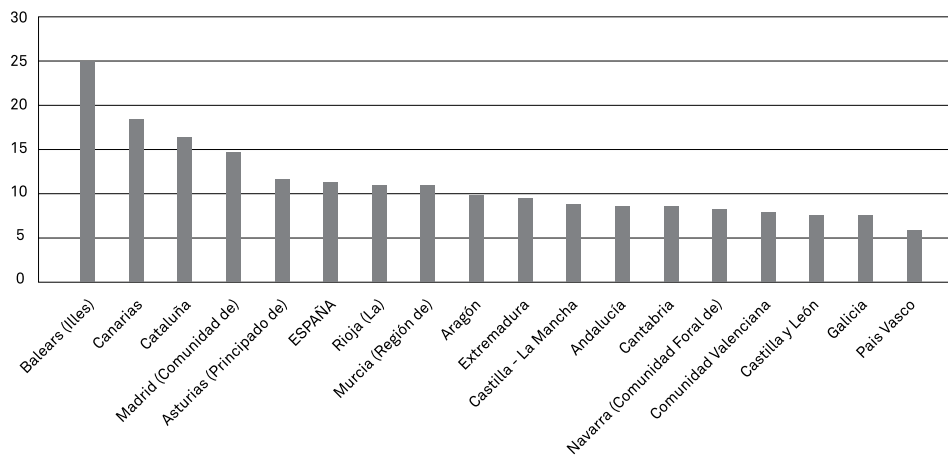
una población decreciente, está lejos de Madrid y lejos del mar – que es donde se ha concentrado todo el proceso especulativo en España; en el interior han quedado zonas más despobladas que de momento tienen mejor calidad de vida –.

Lo que tiene mérito es hacer viviendas protegidas en el centro de Barcelona, más que en una población extremeña, y eso fue patente en su gestión. La etapa de Chacón fue distinta, ya se vio que aspiraba a niveles más elevados y extensos, pero tomó algunas medidas que estaban bien. En todo caso, la política de vivienda debe estar orientada siempre a ayudar a la gente en el acceso a la vivienda con un esfuerzo reducido.

## LOS CINCO COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA A NIVEL ESTATAL

- 1 Las ayudas directas a la construcción y la compra (VPO)
  - 2 La regulación de los alquileres
  - 3 La fiscalidad
  - 4 El urbanismo (política de gobierno del suelo)
  - 5 Financiación y regulación del mercado hipotecario
- Seguramente puede haber algo que no entre en alguna de estas categorías, pero creo que son los grupos más importantes.

FIGURA 4: Encuesta de Condiciones de vida, INE, 2008. Proporción de hogares que viven de alquiler (%).



Estos cinco instrumentos corresponden a distintas administraciones públicas, territoriales y dentro de la misma administración del Estado, es difícil la coordinación, y por eso es difícil que la política de vivienda consiga resultados razonables, cuando hay tantos instrumentos, administraciones e intereses creados

**Ayudas directas a la construcción y a la compra (VPO)**

La vivienda de protección oficial ya no se llama como tal, pero es un término acuñado y la gente sabe de lo que se habla. Sus rasgos básicos son:

- una superficie máxima de 90 m2 en las viviendas de nueva construcción
- precios máximos de venta en función del precio básico o módulo
- tope máximo de ingresos familiares para el acceso a una VPO, en múltiplos del IPREM, un concepto parecido al salario mínimo
- financiación crediticia convenida para un número de actuaciones protegidas: convenios
- subsidios y subvenciones a compradores y promotores

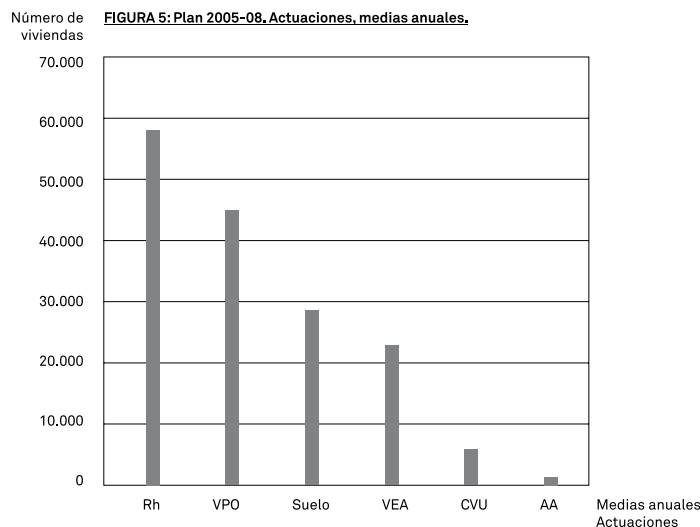
Esta política se desarrolla a través de planes plurianuales, con convenios entre el Estado y las Autonomías y entre el Estado y las entidades de crédito. Actualmente esta financiación ya no está garantizada por estos convenios, la vivienda protegida se encuentra con serios problemas de financiación. Cuando hablamos de financiación se puede estar hablando de dos cosas. Una es la financiación presupuestaria – gasto público de una administración pública – y la otra es la financiación crediticia, procedente de bancos o cajas de ahorros. La vivienda protegida siempre ha disfrutado de una financiación crediticia razonable porque el comprador de vivienda protegida no era muy moroso, pero

ahora han pasado dos cosas. Por una parte, las entidades financieras han cortado el crédito, y por otro lado mucha gente joven ha renunciado al acceso a una vivienda protegida adjudicada porque se ha quedado sin trabajo.

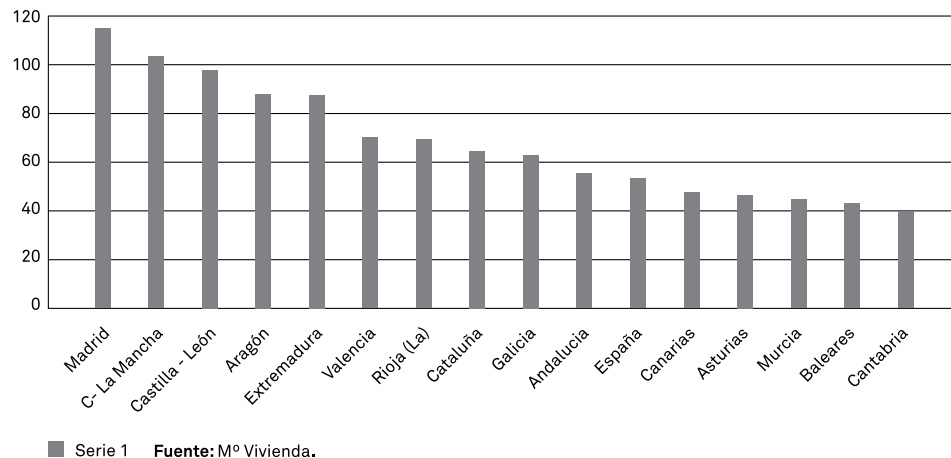
Es absurdo decir que en España se crean 300 o 400 mil hogares al año, esto es en teoría, los hogares se crean no sólo porque la demografía lo diga, sino que si no hay puestos de trabajo la gente joven no se va de la casa de sus padres. Si no hay creación de empleo no hay formación de hogares. En el período de auge en España se creaban una media de 400-450 mil hogares cada año, y en este momento la encuesta de población activa pone de manifiesto que la variación neta de hogares este año está en torno a 70-75 mil aproximadamente. Esto implica que, en ausencia de creación de puestos de trabajo, la gente no crea hogares y por lo tanto no compra pisos.

El plan 2005-2008, a partir del nuevo gobierno del 2004, dio impulso a más actuaciones de vivienda protegida y estiró su duración hasta los treinta años. Si una vivienda protegida se compraba barata, se descalificaba y se pasaba a vivienda libre en poco tiempo; eso era claramente especulación, y para eso no se hace política de vivienda. La media

FIGURA 5: Plan 2005-08, Actuaciones, medias anuales.



**FIGURA 6: Plan 2005-08. Cumplimiento objetivos sobre nuevas viviendas protegidas a construir (%). España y CC. Autónomas.**



anual de viviendas protegidas fue de 165.000 viviendas, el 36% fueron rehabilitaciones, el 27,4% viviendas de nueva construcción (5,6% de alquiler), y el 14,1% ayudas a inquilinos.

La vivienda protegida es la figura más importante que queda de la política franquista. El éxito de la política de vivienda se produjo en los años 1970-74, ya entonces los promotores pidieron calificar como protegidas viviendas construidas en el mercado libre, como ha pasado después y como ha reconocido la actual ministra Beatriz Corredor. Madrid fue la

que construyó el mayor número de viviendas protegidas, superando los objetivos previstos, como Castilla La Mancha; Cataluña llegó a poco más del 60% del objetivo, unas 20 mil viviendas, 5 mil al año, con una demanda superior a la oferta, aunque en estos momentos la demanda se ha resentido.

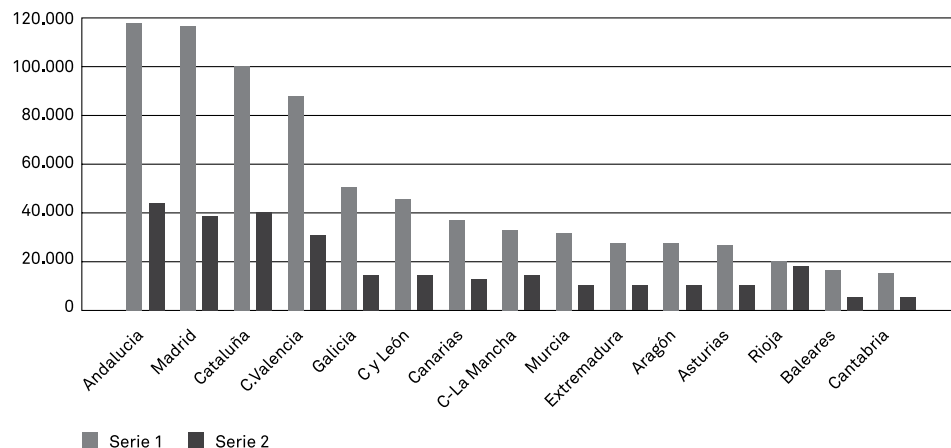
El plan 2009-2012 lleva una trampa – que ya se hacía con Franco y se sigue haciendo ahora –: la posibilidad de cubrir los objetivos de VPO a partir de las viviendas libres existentes (que los promotores no consiguen vender y tienen una dimensión equivalente a las viviendas protegidas y se pueden calificar), un absurdo que lleva a que haya más ayudas públicas para que se compre una vivienda que no puede vender un promotor, que para una vivienda protegida con las características tradicionales de este tipo de vivienda.

El plan contempla el alquiler con opción de compra, que le salió bien en Madrid a Esperanza Aguirre y que parece que es el no va más: consiste en que una parte del alquiler se computa como entrada, y entonces el chollo está en que a los cinco años puedes optar a la compra al precio de vivienda protegida; en realidad no es un alquiler, es un acceso a la propiedad con pago diferido.

Los objetivos cuantitativos son más ambiciosos, y las comunidades con mayores volúmenes de nuevas viviendas son Andalucía, Madrid y Cataluña. Pero ya llegaron las rebajas. Si la vivienda protegida no se financia a partir de recursos públicos sino a partir de créditos acordados con las entidades financieras, y las entidades financieras cortan el crédito desde el año 2007, entonces el plan se queda sin financiación. Los planes plurianuales de vivienda, tanto estatales como autonómicos, se fundamentan en que haya financiación.

¿Y por qué se corta el crédito? En el año 2007 en Europa se tomó conciencia que la banca norteamericana había vendido unos títulos que tenían detrás créditos hipotecarios fallidos, y ese mal se había extendido por todo el mundo, generando una crisis financiera que en el año 2008 bordeó la catástrofe: los bancos dejaron de prestarse dinero unos a otros. En España esto va a tener consecuencias en las cajas de ahorro,

**FIGURA 7: Objetivos, por CC: Autónomas. Total actuaciones convenidas y nuevas viviendas a construir.**



que en poco tiempo van a dejar de ser como las hemos conocido hasta ahora para convertirse en bancos de los cuales las cajas serán accionistas. La causa es el gran volumen de crédito hipotecario fallido; tienen mucha más morosidad, y se tienen que adaptar a las directrices que ha marcado el Banco de España.

El nuevo plan se resiente del racionamiento del crédito. Si a un tipo de interés determinado hay más demanda que oferta, la oferta se raciona entre los clientes preferentes de las entidades financieras. Caen bastante las viviendas protegidas iniciadas, aunque crece la proporción porque aún caen más las viviendas de promoción libre. En el caso de Cataluña, no me imagino que Carme Trilla diga que su preocupación son los promotores que no pueden vender los pisos, me la imagino diciendo que su objetivo es que estas viviendas protegidas que va a hacer aquí, del plan estatal (unas 40 mil) más las del propio plan autonómico, son para hogares con recursos limitados.

En este momento, con la liberalización y la supresión de los colegios profesionales, no sé qué va a pasar con las estadísticas de viviendas, con la cantidad de economistas e investigadores que trabajan sobre estos datos. Para los economistas los datos de viviendas iniciadas son claves porque revelan la tensión del mercado, y si se acaba repartiendo el visado entre los colegios de arquitectos y aparejadores alguien tendrá que preocuparse de coordinarlos.

Las fluctuaciones del sector de la vivienda en España son espectaculares. El año 1960 y el año 1974 tuvimos un auge inmobiliario muy

fuerte, que tenía de vez en cuando discontinuidades porque nos quedábamos sin divisas por el comportamiento de la peseta. Sin embargo, después de la entrada en el euro este proceso ha sido muy prolongado porque, aunque teníamos déficit exterior, con el euro parecía que no teníamos problemas de financiación. Esto ha llevado hasta una cifra de 900 mil viviendas visadas en los colegios de arquitectos, y sin embargo ahora hemos llegado a menos de 100 mil, la décima parte de hace cuatro años.

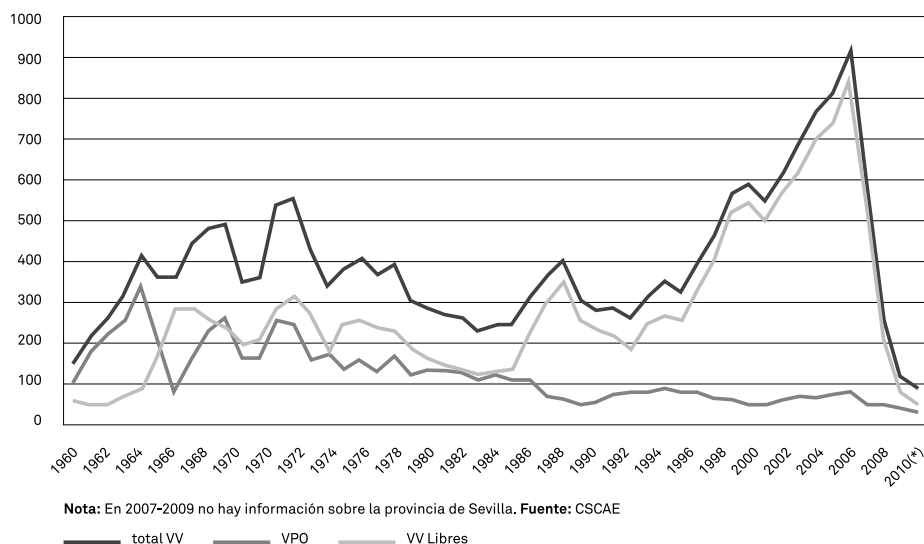
La proporción de vivienda protegida era mucho más alta en el franquismo cualquiera diría que en época del dictador había una política mucho más social de vivienda. A partir de los años ochenta se hicieron muchas menos. Quien piense que era mejor esa época se engaña, tiene que saber que la vivienda protegida en el franquismo no era para las clases pobres, sino para las clases medias. Las verdaderas viviendas sociales las hacían los ayuntamientos, las hacían las administraciones públicas, porque la vivienda protegida de promoción privada estaba llena de trampas y de corruptelas: se hacían en primera línea de playa, se hacían auténticos palacios de protección oficial, en la entrada de la calle Serrano había chapas con el yugo y las flechas que decían que aquellas viviendas, en la zona más cara de Madrid, eran de protección oficial.

La política de protección oficial en el franquismo era una política de construcción. Se hacían muchas porque disfrutaban de una financiación que no tenía la vivienda libre; en aquel momento el sistema financiero no aportaba financiación en buenas condiciones. A partir de la mitad de los años 80 el sistema financiero empezó a conceder financiación buena en condiciones de mercado, y la vivienda protegida quedó como aquella destinada a fines sociales, y que tiene más presencia en autonomías con menos nivel de desarrollo como Andalucía, Extremadura o Castilla La Mancha.

Sin embargo, la vivienda protegida que se hace en zonas urbanas como Cataluña o Madrid es una vivienda destinada a resolver problemas sociales. La vivienda protegida, que sigue teniendo muchísimos defectos, es una vivienda social, pero requiere controles para evitar corruptelas, que no se venda a un precio superior al máximo establecido, y que quien acceda a ellas sea alguien que la necesite, que no la pueda comprar quien tenga muchos ingresos.

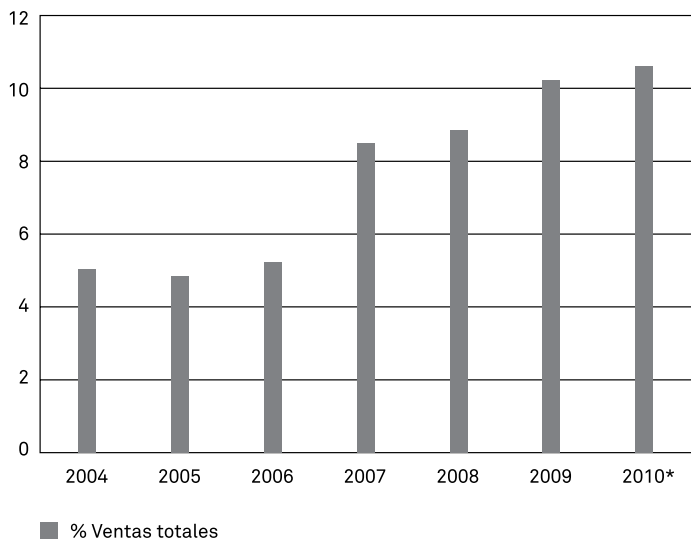
Actualmente algo más del 10% de las ventas registradas corresponden a viviendas protegidas; según las estadísticas de las

Miles de viviendas **FIGURA 8: proyectos visados por CC.de Arquitectos, Totales anuales, 1960-2009**





**FIGURA 9: Compraventas registradas de viviendas protegidas. Proporción (%) del total de ventas de viviendas. Serie 2004-2010 (estimación con datos hasta agosto)**



compraventas de vivienda que provienen de los notarios y registradores de la propiedad, se pueden utilizar las dos: una es trimestral y la otra mensual. La trimestral revela que en el año 2005 se llegó a más de un millón de compraventas, más de la mitad de ellas de viviendas usadas, y ahora estamos en unas 450 mil. El grueso del mercado no es protección oficial.

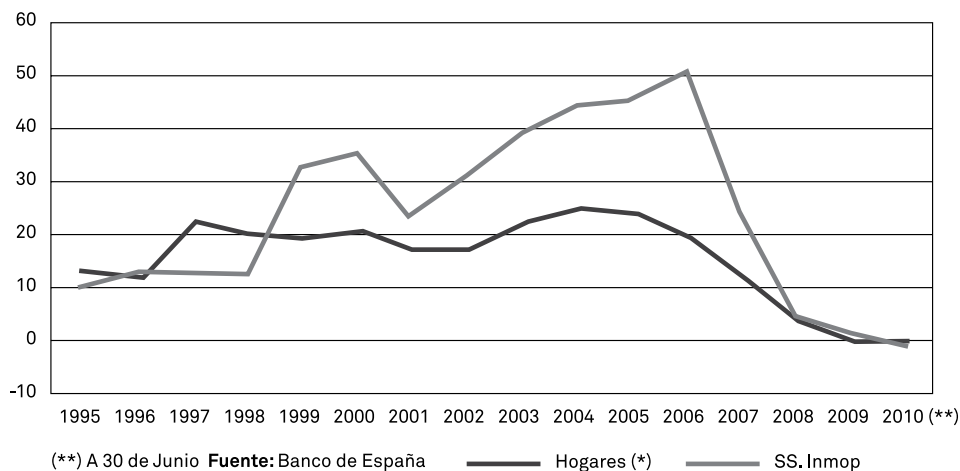
En el período de auge inmobiliario, los bancos y sobretodo las cajas se desbocaron, de manera que en algunos años las tasas de crecimiento anuales del crédito inmobiliario al promotor llegaron a alcanzar el 50%. El mercado de la financiación en España tiene unos rasgos específicos que no se producen fuera. Aquí cuando alguien quiere comprar una vivienda usada se dirige al banco, obtiene un crédito y compra la vivienda. Cuando se trata de una vivienda nueva, el promotor ha recibido un préstamo de una entidad financiera, y el comprador se subroga en este préstamo; una figura que existe sólo en España y muy propia de tiempos de escasez de financiación. Estos créditos se dan al promotor para que

compre suelo y posteriormente realice la promoción de las viviendas. El préstamo inicial se divide en tantas unidades como viviendas, y éste es el que va al comprador. El auge inmobiliario de 1997 a 2007 no hubiera tenido lugar sin una expansión tan brutal del crédito. El crédito al comprador da una cifra absoluta más alta pero creció a ritmos muy inferiores que el crédito al promotor, del 20%.

En estos momentos, el crédito al promotor tiene un ritmo de crecimiento negativo porque hay una gran morosidad, se puede decir que el promotor ha pasado a un segundo plano: los mayores y más intensos vendedores de viviendas en España son los bancos y las cajas de ahorro, que se han quedado con las promociones que los promotores no pueden vender, a través de la figura jurídica de la dación de pago, y no hay financiación nueva a los promotores inmobiliarios. Empieza a recuperarse un poco la financiación al comprador, aunque si se va a pedir un crédito ahora para la compra de cualquier vivienda lo más probable es que se diga que no; en realidad lo que se está recuperando es la autofinanciación para la venta de las viviendas que tienen en cartera las entidades financieras.

Hasta aquí el repaso de lo que es el primer instrumento de la política de vivienda, la vivienda protegida, que proviene del franquismo, que se ha ido descentralizando cada vez más en favor de las comunidades autónomas, pero todavía el Estado hace su esquema cada año con las entidades financieras, garantiza la financiación y da una serie de ayudas. Este sistema está ahora en crisis debido a la caída de la financiación al promotor, sin ella no hay nueva vivienda de protección oficial.

**Figura 10: Crédito Inmobiliario, a promotor (Servicios inmobiliarios) y a comprador de vivienda, 1995-2009. Variaciones interanuales, a 31 de diciembre.**



(\*\*) A 30 de Junio Fuente: Banco de España — Hogares (\*) — SS.Inmop

Se introdujo como novedad interesante los últimos años, que una parte de la vivienda protegida fuera al alquiler. Sin embargo el alquiler les gusta todavía menos a las entidades financieras, cuando es un crédito al promotor inmobiliario hay la perspectiva de muchos clientes futuros a través del fraccionamiento del crédito, en cambio cuando es una promoción de viviendas destinadas al alquiler no hay esta perspectiva, hay un sólo cliente y para muchos años, y eso no interesa.

### La regulación de los alquileres

La Ley 24/1994 regula los alquileres en España: los contratos de alquiler son libres pero hay un plazo mínimo de 5 años y cada año se actualiza con el índice de precios al consumo. A los 5 años se está en libertad de negociar unas nuevas condiciones, pero los cinco años dan una cierta estabilidad, frente al pensamiento liberal que defiende actualizaciones de los alquileres año a año, lo que daría una mayor inestabilidad social. Una de las razones que se dan del por qué en España se arrienda menos es que tenemos fama de malos arrendatarios, por eso se están actualizando las leyes para que los juzgados sean más rápidos en los desahucios por impago, que se realizan a través de la Ley de enjuiciamiento civil.

En el año 2007 la ministra Chacón introdujo las ayudas a los inquilinos jóvenes para pagar el alquiler, que tienen el inconveniente que si el propietario se entera puede subir el alquiler en proporción a la ayuda pública. En estos momentos hay 213.000 perceptores de estas ayudas, lo que ha producido sin duda una dinamización en el mercado del alquiler. También se ha introducido estos últimos años la desgravación fiscal al arrendatario (antes solo existía para los compradores de vivienda).

### La fiscalidad

La fiscalidad recae sobre todo en la construcción y venta de las viviendas, y es fundamentalmente de naturaleza local. Los ayuntamientos dependen bastante del ladrillo a efectos de financiación, a través del impuesto de plusvalías sobre el solar y la vivienda, y la tasa sobre construcciones y obras. En la compraventa de vivienda de segunda mano o bien se paga el impuesto de transmisiones patrimoniales o el IVA, actualmente el 8%, que son impuestos de las comunidades autónomas y del Estado. Los actos jurídicos documentados se pagan en notarías y registros.

Luego, sobre la propiedad de la vivienda está el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), que se paga también a los ayuntamientos, y es una figura a potenciar en los próximos años ante sus dificultades económicas dadas las reducciones de las transferencias por parte de las Comunidades Autónomas y el Estado. Se va a permitir una solución a la "anglosajona", es decir, se va a dejar que el IBI suba bastante, dejando libertad para que haya revisiones continuas de los valores catastrales, que es la base sobre la que se genera el impuesto.

Figura 11.

### Presupuestos de 2011 y Vivienda

Millones de euros	2010	2011	Variación 2011/2010
<b>1. Acceso a la vivienda</b>	<b>498,1</b>	<b>1209,7</b>	<b>-19,3</b>
1.1 Renta Básica de Emancipación	175,0	323,0	-13,9
1.2 Ejecución Planes Plurianuales y otros	123,1	686,7	-38,5
<b>2. Ayudas fiscales (2.1+2.2)</b>	<b>2+2.3) 361,4</b>	<b>6417,2</b>	<b>-12,8</b>
<b>Acceso vivienda y fomento edificación</b>			
2.1 IRPF	035,2	4684,0	-22,4
Adquisición vivienda habitual	415,4	2928,4	-33,7
Obras mejora vivienda habitual		1033,6	
Alquiler vivienda habitual (inquilinos)	150,0	184,5	-47,3
Reducción IRPF por arrendamiento	115,2	305,3	-3,1
Exención por reinversión en vivienda	154,6	232,2	-75,7
2.2 IMPUESTO SOCIEDADES			
Entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas	11,1	18,5	66,7
2.3 IVA (tipo reducido)	315,1	1.714,6	29,3
<b>3. Total ayudas vivienda</b>			
<b>Millones de euros</b>	<b>859,5</b>	<b>7.626,8</b>	<b>-13,9</b>
<b>Porcentaje del PIB</b>	<b>0,84</b>	<b>0,71</b>	<b>(%)</b>

FUENTE: PGE 2011

La desgravación fiscal para la compra de vivienda ha existido, pero no para el alquiler; una de las razones que explican por qué en España ha habido menos alquiler: la fiscalidad ha sido muy favorable a la propiedad. Se ha introducido también la desgravación por rehabilitación.

El coste de la política de vivienda en el proyecto de presupuestos del Estado para el año 2011 he estimado es de 17.627 millones de euros, de los cuales 1.209 son gastos directos de carácter social como la renta básica de emancipación (ayudas al alquiler); 687 millones son las ayudas incorporadas a la vivienda protegida, y luego están las ayudas fiscales. la desgravación al acceso a la propiedad en el IRPF, la desgravación a la rehabilitación y al arrendamiento, y la exención del IVA si se revende la vivienda en un plazo determinado de tiempo. También las sociedades que alquilan tienen alguna ventaja fiscal.

Podemos decir que el gasto público estatal dedicado a las ayudas a la vivienda en España ha caído al 0,71 % del PIB en el contexto actual de restricciones presupuestarias; actualmente la política pública descansa más en las ayudas fiscales que son menos justas y menos sociales que las ayudas directas. No es una buena noticia que los planes

cuatrienales de vivienda tengan menos recursos, porque esas ayudas son más justas y sociales que las que se producen por la vía fiscal.

### **El urbanismo (política de gobierno del suelo)**

El urbanismo es muy importante en este momento a efectos de los usos del suelo. Cuando estuve en la comisión sobre la Ley de suelo me sorprendió que se hablara únicamente de los usos del suelo para la construcción de vivienda barata ya que su regulación sirve para muchas más cosas. En todo caso, el Estado se ha quedado prácticamente sin competencias en esta materia: con los estatutos de autonomía se transfirieron a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de planeamiento urbanístico y al final el urbanismo es de los ayuntamientos.

Los precios del suelo y de la vivienda siguen curvas equivalentes, hay una tendencia en España a decir que el suelo es muy caro, pero el precio del suelo incorpora las expectativas de precio de la vivienda: hay un “feed-back” entre ambas magnitudes, y esta situación ha sido generada por los mismos promotores, no por factores externos. Decir que el precio del suelo es el gran responsable es quedarse lejos de la realidad; también los altos precios de la vivienda explican los precios altos del suelo.

En general al urbanismo le gusta mucho más la promoción residencial que destinar suelos para actividades productivas, más aún si se trata de ciudades costeras donde no se quiere ver ni una fábrica, o si están próximas a una capital de provincia. Los ayuntamientos no se preocupan

sobre dónde va a trabajar la gente, lo que quieren es mucho suelo calificado como urbanizable residencial, y que la gente trabaje donde pueda. En mi opinión, ahora que tanto se habla de los mercados de trabajo, el urbanismo tiene bastante que ver con la evolución de la economía.

Con la actual Ley de suelo hay que prever la cesión a la administración pública de entre un 5 y un 15% de la edificabilidad media, y además un 30% del nuevo techo edificable residencial tiene que ser para vivienda protegida o equivalente. Se ha modificado la valoración del suelo, y los ayuntamientos han de destinar los patrimonios públicos de suelo a vivienda social o usos sociales.

### **Financiación y regulación del mercado hipotecario**

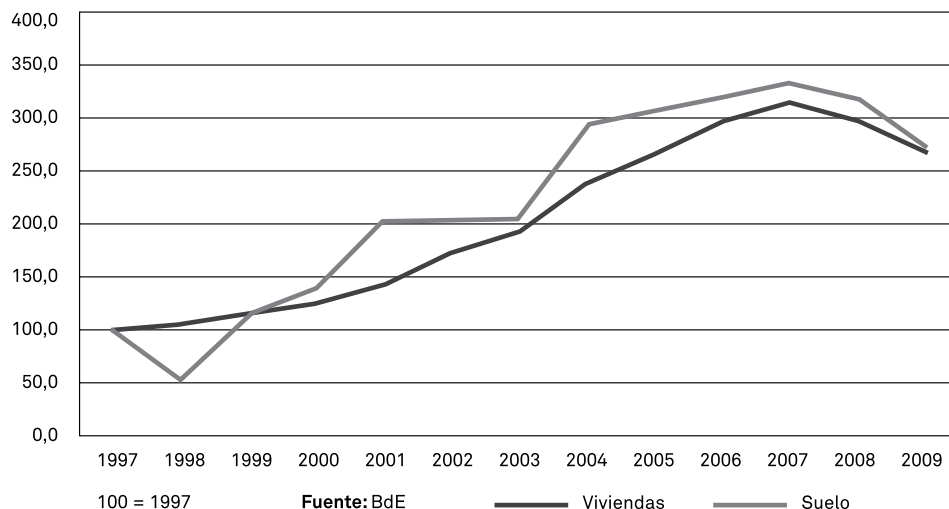
En un país de propietarios como todavía es España, si no hay préstamos no hay compra de vivienda, porque la compra de una vivienda es muy cara en relación a los salarios; ya hemos visto que está entre 9 y 10 veces el salario anual. Además de que haya crédito hipotecario, incide el tipo de interés, los plazos de amortización, y la relación préstamo-valor, es decir, la proporción del crédito respecto el precio de la vivienda, que en España por lo general se sitúa entorno al 80%.

La ley hipotecaria se ha reformado recientemente, y la política monetaria sobre los tipos de interés corresponde al Banco de España. Los bancos y cajas, que actualmente son ya los mayores tenedores de viviendas acabadas y no vendidas en España, venderán más o menos rápido estas viviendas en función de las restricciones al crédito que establezca la autoridad monetaria. Los promotores han pasado a un segundo plano.

Otro tema que será progresivamente más importante es que, a diferencia de lo que sucede en España, en bastantes países cuando no se puede pagar una vivienda se ejecuta la garantía hipotecaria y se liquida la deuda (por ejemplo en Estados Unidos, lo que en inglés se llama “ruido de llaves”): el propietario entrega las llaves y la entidad de crédito se queda con la propiedad de la vivienda. El inconveniente de este sistema es que el coste del préstamo es mayor, porque es mayor el riesgo para la entidad financiera.

Pero en España el crédito hipotecario tiene una doble garantía: la hipotecaria y la personal. La personal funciona de la siguiente manera: el banco saca a subasta la vivienda o procede a su tasación si no encuentra comprador, y la diferencia entre el valor actual y el préstamo otorgado se convierte en una deuda personal, incluso después de haber sido expulsado de la vivienda, hasta

**Figura 12: Precios de tasación del suelo urbano y la vivienda.**  
Base 100 = Media de 1997. Serie anual, 1997-2009



el extremo que el banco le puede hipotecar el salario que tenga esa persona, dejándole únicamente una cantidad de supervivencia.

Esta situación la han destapado los ciudadanos ecuatorianos, con una reacción del propio presidente de la República de Ecuador, que ha manifestado que esto es horrible y que no va a dejar que los bancos persigan a los ciudadanos que vuelvan a su país, pero es una situación que se puede extender a nuestros ciudadanos y crear un problema social gravísimo, ya que esta carga se extiende a los avalistas, habitualmente familiares, en muchos casos padres y abuelos de los jóvenes que se endeudaron por la compra de la vivienda.

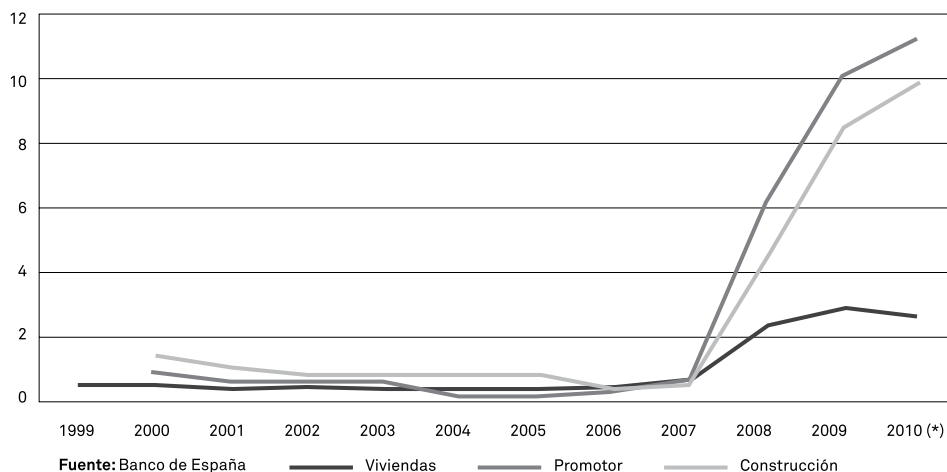
El gran financiador de la compra de viviendas estos años han sido las cajas de ahorro, y por consiguiente se están cargando de morosidad: han sufrido el "abrazo del oso" de las autonomías. Las cajas se convirtieron en las dueñas del mercado financiero inmobiliario concentrando sus riesgos en ese campo, y ahora que el mercado ha cambiado están sufriendo el problema de créditos fallidos mucho más que los bancos, también por su concentración territorial frente a una actividad más repartida de los bancos.

Los organismos internacionales decían que no entendían muy bien estas entidades financieras que no eran sociedades de capital con acciones, sino unas fundaciones, y han esperado a que entraran en crisis para plantear una disyuntiva: o se intervienen o se integran en un banco. En los próximos años iremos viendo como las cajas se convierten en accionistas, a veces mayoritarios, de un banco, y mantendrán como puedan la obra benéfico - social a partir de los dividendos que genere el banco. Las cajas de ahorros son las grandes paganas de la crisis, y esto lo va a sufrir todo el mundo porque a través de la obra social hacían una buena labor, pero éste es un proceso de transformación que se va a acelerar.

## COMENTARIOS FINALES

En estos momentos en España la política de vivienda responde más a la situación del año 2004 que a la actual, donde el problema radicaba en que la vivienda era muy cara, cuando en este momento las viviendas siguen siendo caras pero hay mucha vivienda sin vender, y al no crearse empleo no hay una demanda importante. Es una situación que

Tasas de dudosidad, a 31 de diciembre.  
Créditos a comprador, constructor y promotor de vivienda, 2000-2010 (a 31 de marzo) (%).



requiere otros instrumentos de política de vivienda, potenciar mucho más el alquiler y seguir manteniendo las ayudas a los compradores de vivienda protegida.

Cuando se vivió un período de veinte años con crédito abundante y barato parecía que esto se daba por sí mismo, que el estado normal de la naturaleza era que el crédito fuera barato, que todo el que fuera a un banco o caja de ahorros con un poco de solvencia iba a recibir una financiación. Ese mundo se ha vuelto patas arriba, ha cambiado completamente: en este momento acceder a la financiación crediticia es difícil, y va a seguir siéndolo durante una larga temporada. Además, las condiciones financieras ya no son competencia estatal, son del Banco Central Europeo, que es el que determina con su política monetaria cuáles son las condiciones aquí de la financiación.

La política de vivienda tiene que adaptarse a las nuevas circunstancias de la demanda, y el problema de los promotores que no venden es una cuestión más bien de política económica. También parece que la política de vivienda irá recayendo cada vez más en las autonomías, que por otro lado no están libres de responsabilidad sobre lo que ha sucedido. Construir viviendas protegidas en los próximos tiempos tendrá más que ver con el mantenimiento de la actividad del sector inmobiliario y de la construcción que con la resolución de problemas sociales, sobre todo en aquellas zonas de baja actividad industrial como por ejemplo Andalucía.



# El Pacte Nacional per a l'Habitatge i els agents socials i econòmics

**Carme Trilla Bellart**, economista, Secretaria d'Habitatge, Generalitat de Catalunya

Últimament s'estan produint al nostre país moltes jornades i sessions de treball sobre les polítiques d'habitatge, símptoma de la preocupació per una realitat canviant que demana respostes noves. Malauradament, però, no és habitual que es reflexioni sobre les polítiques d'habitatge dins l'àmbit acadèmic i per aquest motiu un seminari específicament dedicat a les relacions entre societat i habitatge és una molt bona i estimulant iniciativa.

En altres països, sobretot en països anglosaxons, l'habitatge, com a matèria d'estudi, està totalment introduït dins la universitat des dels diversos punts de vista econòmic, tècnic, polític o sociològic. A Catalunya, però, habitualment el tractament del sector de l'habitatge i el tractament de la política d'habitatge ha estat molt marginal i amb molt poc pes dins l'àmbit acadèmic, per la qual cosa és d'agrair la creació d'espais on els estudiants puguin anar introduint-se en aquest món.

Per entrar en matèria i entendre el que el Govern de la Generalitat ha estat elaborant des de l'any 2004 fins avui, mitjançant les seves competències en política d'habitatge, convé distingir dues línies de treball. La primera, constituïda per instruments de foment d'habitatge protegit, de rehabilitació i d'ajuts a les llars, adaptats a la realitat canviant, d'entre els quals, els decrets dels plans per al dret a l'habitatge

en són la figura principal i l'eix vertebrador; es tracta d'una sistemàtica de treball tradicional a Espanya i a Catalunya des dels anys 70 del segle passat, i es configura i respon a necessitats de caràcter conjuntural. Però durant el període 2004-2010 s'ha volgut treballar simultàniament en una segona línia de caràcter més estructural, partint de la base que cal fer front a problemes que no són només circumstancials sinó que arrenquen de mancances profundes de la nostra societat i del nostre sistema d'habitatge. Configuren aquesta segona línia de treball de caràcter estructural tres grans eines: El Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016, la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge, i el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge.

Justament, en aquesta ponència se m'ha demanat que expliqui les raons, la gestació i les derivades del Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016, que és el que em proposo de fer.

Entrant, doncs, all tema del Pacte, la primera cosa que cal plantejar és: per què en un país s'arriba a la conclusió que un tema – com ara l'habitatge – necessita un Pacte Nacional? Un Pacte Nacional té un abast polític i social molt gran, ja que implica que hi ha un reconeixement, per part de tots els agents que treballen al voltant d'un tema concret, de la dificultat de donar-li solució sense un acord entre tots. Un pacte és, per tant, un acord de tots els agents públics i

privats al voltant d'un tema concret que es demostra rebel a solucions fragmentades.

Un Pacte no sorgeix de forma espontània, ni sol ser una pràctica habitual dins les polítiques públiques. De fet, en concret el Pacte Nacional de l'Habitatge, aprovat a mitjans de l'any 2007, va ser una novetat, posteriorment replicada en quatre pactes més: el Pacte d'Infraestructures, el Pacte de Recerca i Innovació i el Pacte de la Immigració. Tots ells emanats del Govern tripartit per fer front a unes situacions extremadament difícils i alhora complexes. El Pacte Nacional sempre entès com a marc en el qual s'insereixen i s'imbriquen les polítiques públiques i també els compromisos dels agents privats signants.

La política d'habitatge és, efectivament, una política especialment complexa, ja que ha de fer front a una realitat que té moltes cares, moltes arestes; en definitiva que és polièdrica i amb interessos contraposats. Abordar aquesta complexitat, especialment en un context de bombolla immobiliària, amb els instruments parcials i concrets que han estat els tradicionals de la política d'habitatge a casa nostra, s'ha demostrat absolutament estèril. Una realitat – de mercat desbocat, absolutament resistent a ser tractada d'una manera positiva amb els instruments tradicionals – que exigia complicitats i esforç de comprensió de les problemàtiques generades per part de tots. Complicitats que portessin a acords sobre el disseny i els instruments de política d'habitatge a implementar. Aquesta i no cap altra ha estat la veritable raó de ser del Pacte.

El Pacte es va començar a gestar a l'any 2007, a començaments de l'actual govern, el segon tripartit. Durant l'anterior tripartit (2003-2007) ja s'havia posat sobre la taula la necessitat, i s'havia estat elaborant una Llei del Dret de l'Habitatge amb la voluntat d'introduir canvis legislatius que permetessin treballar per aconseguir garantir el dret a l'habitatge per a tots. Amb aquest objectiu també s'havia fet una anàlisi exhaustiva de la situació de la nostra societat en relació a l'habitatge i els problemes d'exclusió generats, buscant quins n'eren els factors determinants. Però, tant la mateixa diagnosi dels problemes com les fortes resistències a l'aprovació de la nova Llei van fer veure que no seria possible avançar en la línia fixada si no es remouien els obstacles d'interessos particulars i de mentalitats poc solidàries que s'havien mostrat amb tota la seva força. El Pacte Nacional de l'Habitatge, doncs, es va veure com imprescindible i, atès el punt àlgid de preocupació ciutadana pel problema de l'accés a l'habitatge, o fins i tot, atès el punt àlgid de maduresa del debat, es va aconseguir tramitar i resoldre en molts pocs mesos. S'havia començat a pensar el mes d'abril del 2007 i a l'octubre ja es signava.

No s'ha de perdre de vista, en efecte, que Catalunya – com el conjunt de l'Estat espanyol – ha viscut des de l'any 1997 una intensíssima bombolla immobiliària, que durant el període 2004-2007 havia assolit el seu zenit. Boom de demanda i de construcció d'habitatges, amb el conseqüent creixement acumulatiu i sense fre dels preus es traduïen en problemes creixents d'accés a l'habitatge, per a una part, també

creixent, de població. Ens trobàvem, per tant, davant un problema que la societat considerava primordial, la solució del qual se situava clarament en l'àmbit de la responsabilitat pública.

Tanta era la preocupació per l'habitatge que, sistemàticament, durant més de cinc anys, als sondejos trimestrals de la Generalitat a la opinió pública – on es pregunta als ciutadans quines eren les seves principals preocupacions i, entre elles, quines eren les que hauria d'assumir el sector públic, i quina valoració fan de les polítiques públiques – les respostes posaven al primer lloc del rànquing "l'habitatge". Aquesta havia de ser, per tant, la primera responsabilitat a la qual havia de fer front el sector públic, sector que precisament s'enduïa una de les pitjors valoracions de què estava fent en aquest camp. La societat percebia la forta discrepància d'allò que estava passant dins el mercat immobiliari i el sector de la construcció, en plena expansió, amb la reducció de la capacitat de les famílies d'accés al mercat de l'habitatge, tant en compra com en lloguer.

Paradoxalment, si no és coneix bé i des de dins, la realitat en què estàvem durant el període del boom, costa d'entendre que justament quan s'estaven produint més habitatges que en cap altra etapa històrica, quan el mercat estava absorbint més habitatges que mai, i quan les facilitats de crèdit i el cost del crèdit eren les millors de la nostra història, la societat percebés l'habitatge com el principal problema. Això sembla una paradoxa, ja que no es pot explicar en termes d'insuficiència de producció d'habitatge ni de mercat, sinó en termes de discrepància entre preus immobiliaris i salaris o rendes familiars. Una de les dades importants a tenir en compte és que entre l'any 1997 i 2007, els salaris de les famílies a Catalunya van créixer un 35% mentre que els preus de l'habitatge ho van fer un 300%.

Els indicadors d'accessibilitat són utilitzats a tots els països europeus i a la Unió Europea, com a mesura de la capacitat de resposta dels mercats a les necessitats d'habitatge de la població. Julio Rodríguez – un dels principals teòrics de l'anàlisi de les dificultats d'accés a les famílies al mercat de l'habitatge –, quan portava el servei d'estudis del "Banco Hipotecario de España" va introduir aquesta metodologia d'anàlisi a Espanya, ja durant els anys 80. Aquests indicadors, que posen en relació el preu de l'habitatge – o el cost financer de la compra de l'habitatge (el préstec i les condicions financeres) – amb els ingressos de les llars, ens diuen si la capacitat de despesa en relació a l'habitatge és o no proporcionada. La relació entre el cost de l'habitatge i els ingressos de les llars va creant una corba al llarg del temps que demostra claríssimament en quins moments no hi ha problemes d'accés a l'habitatge i en quins altres es fan insuportables, com ha estat el cas d'aquests anys del boom de l'habitatge als quals s'ha fet referència.

Cal fer especial èmfasi en el fet que quan s'utilitzen aquests indicadors d'accessibilitat, de dificultat econòmica d'accés a l'habitatge, s'acostuma a parlar en termes de compra, ja que és la figura majoritària a Catalunya i a Espanya. Però el cert és que en els moments de

boom immobiliari l'accés per la via de lloguer també presenta problemes greus, en la mesura que el lliure mercat del lloguer segueix la mateixa corba de creixement que la dels preus de venda dels immobles. El cost del lloguer va íntimament relacionat amb el cost de compra. Quan un inversionista compra un habitatge pretén obtenir-ne un rendiment precisament mitjançant el seu lloguer i, per tant, aquest rendiment – és a dir aquest lloguer – estarà condicionat pel preu i altres costos de la compra. Com més alta sigui la inversió, més alt haurà de ser el lloguer per fer-la rendible; per tant, no es pot pensar que, en un procés inflacionista important com és una bombolla, la inflació dels preus de compra no es traslladi als preus de lloguer. En un context d'aquestes característiques és un error de concepte plantejar el lloguer de mercat com la solució per fer front als elevats preus de compra.

De fet, com es veu, la qüestió de la bombolla immobiliària, la seva complexitat d'interpretació, i la polarització acumulativa que va generant – uns guanyant cada cop més en el mercat immobiliari, i uns altres cada cop més allunyats de poder disposar d'un habitatge digne – és a la base de l'acceptació del Pacte Nacional per a l'Habitatge. Per aquest motiu convé fer una reflexió prèvia sobre el fenomen de les bombolles. Sabem que el boom immobiliari ha estat també especialment potent en alguns països – com els Estats Units, el Regne Unit, Irlanda – però, en d'altres països de l'entorn occidental, i especialment d'Europa, la dinàmica del mercat immobiliari no ha estat la mateixa o, si ha entrat en pujades de preus, no ho ha fet amb la mateixa intensitat. D'aquí que, per tal de donar respostes adequades al fenomen, o per a evitar-lo en el futur, sigui important qüestionar-se perquè en alguns països, dins les mateixes coordinades històriques i amb uns paràmetres de mercat financer i econòmic aparentment iguals, es desenvolupen problemàtiques d'habitatge divergents o diferents.

Durant els deu anys 1997-2002, l'evolució demogràfica, els creixements econòmics anuals, les condicions financeres, eren molt semblants en tots els països del nostre entorn. D'això se n'hauria de deduir que el comportament de la demanda d'habitatge també hauria d'haver estat molt similar en tots ells. Però no va ser així i diversos estudis – alguns dels quals elaborats pel mateix Banc Central Europeu – han volgut aprofundir en les diferències i n'han assenyalat dues que esdevenen de la màxima importància explicativa. D'una banda, les decisions preses per les autoritats monetàries dels diversos països en relació a les condicions del préstecs hipotecaris per a la compra de l'habitatge, i d'una altra, el sistema d'habitatge de què disposen els països. En el primer cas, sembla clara la correlació entre facilitats financeres i boom de demanda, entenent per facilitats financeres no només la disposició d'elevades quantitats de fons de finançament, sinó també les condicions imposades per obtenir aquest finançament: tipus d'interès ( $i$ ), llargada temporal dels préstecs ( $T$ ), proporció entre préstec i preu del bé hipotecat ( $L/V$ ); han estat els països menys restrictius amb aquests tres paràmetres els que han generat les bombolles més intenses. Però sobre les condicions financeres els responsables directes de la política d'habitatge, malauradament, hi tenen molt poca incidència i normalment, no són cridats a donar la seva opinió.

La política d'habitatge es manté al marge de les grans decisions de caràcter macroeconòmic a la gran majoria de països, i sobre tot, a aquells amb menor sensibilitat social.

Pel que fa als sistemes d'habitatge i a la seva diversitat – que, en canvi, sí que provenen fonamentalment de les polítiques d'habitatge dutes a terme al llarg dels anys –, constitueixen també un altre dels elements que ajuda a entendre per què la bombolla esdevé més intensa en alguns països que en d'altres. En efecte, l'experiència ens ha demostrat la important correlació entre bombolles immobiliàries i règim de tinença dels habitatges, i titularitat pública o privada dels habitatges, que són els dos eixos vertebradors dels diversos sistemes d'habitatge. En concret, a Espanya i a Catalunya la gent és majoritàriament propietària de l'habitatge i en petita proporció s'és llogater. En canvi, en altres països d'Europa, la proporció de propietat i lloguer està més compensada i fins i tot a Alemanya o a Suïssa són majoria els ciutadans que viuen de lloguer. La diferent preferència per un o altre sistema de tinença es tradueix en major o menor pressió inversionista sobre el mercat de l'habitatge, i per tant, en majors o menors escalades de preus. I dins del règim de lloguer també són molt diferents les conseqüències sobre els mercats; hi ha una gran diferència si els habitatges són fonamentalment de titularitat pública o de titularitat privada.

En la mesura que una població visqui de forma més majoritària en habitatges de titularitat privada, serà molt més sensible i vulnerable als moviments inflacionistes del mercat. I contràriament, en la mesura que visqui de forma més majoritària en habitatges de titularitat pública o en les diverses modalitats d'habitatges protegits – amb regulació pública de preus i control públic de les transmissions – restarà més blindada a les oscil·lacions inflacionistes del mercat. Si els dos tipus d'oferta estan compensats, aquells sectors de la societat que no poden arribar als preus del lliure mercat (de compra o de lloguer) podran trobar una acollida, una possible sortida en la oferta social. Si, contràriament, aquestes dues ofertes no estan proporcionades i pràcticament la totalitat està escorada cap a l'oferta del lliure mercat, aquella part de la població que no pot arribar a aquest mercat no troba un altre lloc on aixoplugar-se.

Però a més la major proporció de parc i d'oferta d'habitatges públics o protegits constitueix per ella mateixa, també, un element de contenció dels preus del mercat, en la mesura en què opera com a contrapès de la demanda.

Doncs bé, tant a Catalunya com a Espanya, durant el període històric 1997-2007 es van venir a conjugar els dos tipus de factors potenciadors màxims d'allò que seria un procés de demanda desbocada d'habitatge de compra i d'inflació subseqüent de preus: condicions financeres incentivadores al màxim d'aquesta demanda, i sistema d'habitatge estructurat al voltant de la tinença en propietat, amb, a més, una presència gairebé imperceptible de parcs socials de lloguer. Es podria dir, vist retrospectivament, que totes les variables que havien de conduir al boom estaven sobre el tauler l'any 1997 i es van



menystenir les conseqüències devastadores que tindria una equació que les combinés sense mecanismes de control o de monitorització.

Com s'ha dit abans, això va conduir, ja després de molt poc temps de l'inici de la bombolla, a una percepció social de la problemàtica de l'habitatge com del principal problema de la societat. Les enormes dificultats per accedir a un habitatge a preu de mercat i el vertigen de constatar que els preus creixien continuadament per sobre dels salaris generaven un clima d'angoixa i d'incertesa de futur molt difícil de combatre o reconduir. Aquest és el panorama al qual es va haver d'enfrontar el Govern. Però què ha de fer i com ho ha de fer una administració pública, com serien els Ajuntaments, la Generalitat o l'Estat, per fer front a un fenomen d'una tal magnitud, no previst adequadament, i sense comptar amb un instrumental d'intervenció apropiat?

D'una banda, als responsables de la política d'habitatge de les diverses administracions públiques se'ls mantenia totalment apartats de les grans decisions de política econòmica, deixant-los en situació d'impossibilitat gairebé absoluta d'actuar sobre el mercat financer, més enllà del minsos compromisos adquirits per les entitats financeres de destinar una imperceptible part dels seus préstecs a projectes d'habitatges amb protecció oficial – els quals, per cert, eren pactats a condicions gairebé idèntiques a les del mercat lliure, comptant només per fer-se més assequibles, amb subsidiacions públiques de les quotes d'amortització –.

D'altra banda, les estructures prèvies dels parcs d'habitatge suposaven disposar d'uns parcs públics d'habitatge i uns parcs socials d'habitatge del tot insuficients per atendre les necessitats d'habitatge, que no encaixaven amb les condicions del mercat lliure.

Amb aquestes dues mancances transcendents havia de ser molt difícil que una administració pública pogués donar resposta d'una forma ràpida, immediata i tangible a unes problemàtiques tan greus com les comentades. És degut, doncs, a aquestes mancances estructurals que abordar mesures “perturbadores” del sistema només fos plantejable apel·lant a algun tipus d'acord entre tots els actors intervinents en els processos finançador, productor i distribuïdor d'habitatges, invocant la responsabilitat social que a cada un d'ells els pertocava. És aquesta la raó explicativa, tant de la proposta d'un Pacte Nacional per a l'Habitatge per part de la Generalitat, com de l'acceptació del Pacte per part de tots els operadors, pràcticament sense excepcions.

Podríem dir, doncs, que el Pacte no seria més que una manifestació de la incapacitat per abordar el problema únicament des del sector públic. Seria la demostració d'aquesta incapacitat quan el problema és massa greu, té massa connotacions històriques, té una durada massa llarga i només es disposa d'instruments públics insuficients.

L'acceptació del Pacte va significar, de fet, el reconeixement per part de tots de la greu problemàtica generada per la suma dels factors exposats, i alhora, l'acceptació de la necessitat imprescindible d'abordar

aspectes més estructurals i profunds, per trobar solucions raonables i efectives en un curt període de temps. Les propostes d'uns podia ser que no fossin ben vistes per altres, i a l'inrevés, però es va entendre que l'única manera d'arribar a algun lloc era aconseguir uns punts de consens suficients i ajustats a les circumstàncies. El Pacte era, per tant, un reconeixement d'humilitat, que seria impossible donar-li la volta a la situació si no es sumaven les perspectives de tots, i que sense l'acord polític i estratègic de tots per col·laborar no es podria trobar una sortida lògica i justa. Tots els pactes estan impregnats d'aquesta filosofia, però el Pacte de l'habitatge en va ser una mostra claríssima.

Un primer punt central del Pacte era acabar de consensuar i aprovar la Llei del Dret de l'Habitatge. En efecte, com s'ha dit, la gestació de la Llei s'havia iniciat l'any 2004 i s'estava allargant irresponsablement durant prop de quatre anys, ja que en la mesura que suposava introduir a casa nostra canvis conceptuals d'hàbits importants – normals en altres països del nostre entorn, però allunyats de la nostra tradició –, topava continuadament amb murs difícils de franquejar. Per aquest motiu l'aprovació definitiva de la Llei era imprescindible i va esdevenir un dels temes transversals de tot el Pacte. I l'aprovació de la Llei no hauria estat possible sense el consens que el problema greu i estructural que s'havia de resoldre exigia canvis legislatius i nous instruments, no ja conjunturals sinó estructurals, que permetessin anar més enllà de les limitacions del sistema conegut.

El mes d'octubre de l'any 2007, trenta-sis entitats van firmar el Pacte; es va intentar – i aconseguir, en molt bona mesura – que signessin tots aquells que tinguessin alguna cosa a dir sobre l'habitatge a Catalunya. Per una banda, van acceptar el Pacte tots els promotors d'habitatge, des dels promotors privats convencionals amb ànim de lucre, els promotors cooperatius, els promotors sense ànim de lucre (que acostumen a ser fundacions), fins als promotors públics. En aquest sentit és interessant remarcar que a Catalunya, més enllà del promotor públic central – l'Institut Català del Sòl, que és el promotor de la Generalitat –, des de mitjans dels anys noranta s'havia anat teixint una important i molt interessant xarxa de promotors públics municipals o supramunicipals, que van jugar un paper fonamental en donar suport a les polítiques d'habitatge protegit – especialment de lloguer – quan els promotors privats havien anat abandonant aquest àmbit, dedicats com estaven a donar resposta a la forta demanda d'habitatge lliure. Que tots els representants de les diverses tipologies de promotors signessin el Pacte és una demostració nítida que tots ells estaven d'acord en què, efectivament, érem davant d'un problema en la producció i l'ajust del cost de l'habitatge, i que calia adaptar els habitatges que s'estaven construint a les necessitats de la població i a la seva capacitat de compra o de lloguer.

També van signar el Pacte els constructors, a través de la Cambra de Contractistes i el Gremi de Constructors. Era important que hi fossin perquè són els que intervenen en els processos d'aportació de materials, els costos de la construcció i en un tema rellevant que sempre quedava una mica de costat però que és central en les polítiques

d'habitatge que és la rehabilitació, no tant de promoure nous immobles sinó de rehabilitar i millorar el parc que tenim, fent que sigui proveïdor d'habitatges desocupats o mal utilitzats.

A la signatura s'hi van afegir, també, tots els agents que intervenien en el mercat immobiliari: agents de la propietat immobiliària i administradors de finques. També ells eren conscients que, efectivament, en el mercat, atesa la rapidesa amb què es produïen les transaccions de compra-venda o de lloguer, s'hi estaven produint operacions de poca claredat i poques garanties, molt particularment en temes com la necessària informació certa i detallada que rebien els consumidors.

També van signar el Pacte tots els representants del món local, com la Federació Catalana de Municipis i l'Associació Catalana de Municipis. No podia ser d'altra manera si es té en compte que des del món local la percepció de les problemàtiques és la més immediata, que els ciutadans s'adrecen als seus responsables municipals demanant-los resposta als seus problemes i que, davant d'això, les competències municipals – urbanístiques, de disciplina, de foment, o socials – també resultaven del tot insuficients.

Van signar el Pacte les entitats socials, com Justícia i Pau, i totes les entitats que estaven al voltant de la Plataforma per un habitatge digne (Càritas Diocesana de Barcelona, CCOO, UGT, OCUC i la FAVB). Eren les entitats més preocupades pels trams de població més excloses del mercat i per aquelles persones que tenien un risc elevat d'exclusió social per causes residencials, fonamentalment en situació de lloguer.

Finalment també van signar el Pacte els representants d'alguns partits polítics a través del seu grup polític al Parlament de Catalunya. Van signar els tres grups polítics que donaven suport al govern, PSC, ERC i ICV, però també el grup de Ciutadans. Per tant, ni CIU ni el PP van voler signar el Pacte. Aquest fet es va lamentar molt perquè justament el Pacte tenia la firma de tots els altres components i era necessària la col·laboració i l'aprovació de totes les forces polítiques, ja que això donava una validesa més enllà de les conteses electorals. La signatura de tothom li hauria donat més abast i més seguretat de permanència al llarg del temps.

D'altra banda, la no signatura del Pacte per part de CiU i PP resultava manifestament contradictòria, ja que molts agents socials vinculats d'alguna manera a aquests grups sí que li havien donat suport. Fins i tot, com s'ha dit, va signar el Pacte l'Associació Catalana de Municipis, integrada pels ajuntaments d'aquests grups polítics.

Cal fer esment en aquest punt al fet que el punt de desacord d'aquestes dues forces polítiques raïa, no tant en els continguts generals del Pacte sinó en l'aprovació de la Llei del Dret a l'Habitatge, particularment pel seu posicionament en relació a la problemàtica dels habitatges desocupats de Catalunya. De fet, l'oposició dels dos grups a la introducció de la figura del lloguer forçós, com a eina de foment de la destinació dels habitatges buits al lloguer, va impedir no només

la seva integració en el Pacte, sinó que la Llei del Dret a l'Habitatge fos aprovada per unanimitat en el Parlament.

És evident que el tema dels habitatges buits, si en aquell moment era rellevant i requeria instruments per incidir-hi, amb el temps no ha fet més que augmentar la seva dimensió, cosa que carrega encara més de raó el posicionament que va prendre la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge. El temps s'ha encarregat de demostrar l'error i la manca de responsabilitat social que van cometre aquells que no van votar a favor de la Llei – i la van impugnar davant el Consell Consultiu de la Generalitat – quan sostenien que es tractava d'un problema menor i que, per tant, no justificava mesures legislatives específiques. Als habitatges buits que hi havia a Catalunya l'any 2007 s'hi han afegit una gran part dels habitatges construïts d'una manera desafortunada i desproporcionada amb les necessitats bàsiques de la població, els quals, finalment, amb l'esclat de la bombolla i l'entrada en la crisi actual, no han estat ni venuts ni llogats, generant un parc vacant de proporcions insòlites en qualsevol altre país. Ens trobem avui, en efecte davant una realitat que ens està exigint a tots una reflexió social de primera magnitud que anirà creixent de cara al futur, perquè sota criteris de sostenibilitat, de lògica econòmica i de cohesió social, realment la paradoxa d'un país que es permet tenir immobles desocupats i al mateix temps es troba a la capçalera d'Europa de desnonaments per incapacitat de pagament de l'habitatge de moltes llars, ha fet saltar totes les alarmes.

El debat sobre el "lloguer forçós" – que consisteix en que si un propietari té un habitatge desocupat durant un període de temps fixat per la Llei, en zona de demanda acreditada d'habitatge, l'Administració pot obligar-lo a llogar, aportant-li el llogater – va traspasar les fronteres de Catalunya, posant sobre la taula la contraposició delicada i sensible de dos drets: el dret a la propietat i la funció social de la propietat. En el debat jurídic que es va obrir arran d'aquests temes per primera vegada a Catalunya, el Consell Consultiu va donar la raó al que prescrivia la Llei i la va validar, acotant l'impacte de la mesura a l'acreditació de zones de demanda fefaents.

La durada del Pacte es va establir per 10 anys, del 2007 al 2016, encara que hi ha qui ha sostingut que hauria hagut de ser per 20 anys. En tot cas, la idea d'una durada llarga és important i no casual; de fet, és essencial, ja que un dels problemes de les polítiques d'habitatge és que sempre es dissenyen massa a curt termini. Sempre són polítiques pensades de com a màxim fins a quatre anys, amb la qual cosa no s'adapten bé als processos lents del sector immobiliari – com els processos urbanístics d'obtenció de sòl per a la construcció d'habitatges socials i protegits, que justament era la preocupació fonamental d'aquell moment – i acaben generant incerteses tant en els que promouen, en els que rehabiliten, com en el conjunt dels ciutadans sobre quins són els seus drets.

Entrant als continguts del Pacte, pel que fa a la seva metodologia de treball, arrenca de l'anàlisi de les necessitats de la població,

quantificant-les i distribuint-les en cinc grans àmbits de problemàtiques relativament diferents entre elles, que demanaven propostes concretes i específiques.

El primer àmbit, que va constituir el Repte Primer del Pacte, tenia a veure amb la promoció o la capacitat de generació d'habitatge assequible a casa nostra, que podria venir de la nova construcció o d'aprofitar millor el parc. Calia veure com es podia aconseguir que, dins del gran marc d'oferta d'immobles que s'estava produint, una part d'aquesta oferta fos protegida o amb preu raonable i assequible per a la població.

El debat més interessant que es va produir al voltant d'aquest Repte Primer va ser el plantejat al voltant dels temes de sòl i d'urbanisme de Catalunya. En aquest sentit, una de les idees estructurals del Pacte, corroborada i elevada a rang legislatiu per la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge, va ser que no era possible promoure habitatges protegits, habitatges socials o assequibles, si no s'obtenien prèviament sòls a preus acotats, la repercussió dels quals no col·lionés amb la viabilitat econòmica d'unes promocions que s'havien de moure dins dels preus màxims fixats normativament.

Així, la relació de l'habitatge protegit amb la repercussió del preu del sòl que pugui tolerar és la reflexió essencial que es va desenvolupar en el Repte Primer del Pacte. La idea principal subjacent era que a Catalunya, en aquells moments i de cara al futur, s'havia d'assegurar que la societat pogués disposar d'habitatge assequible d'una forma normalitzada i continua al llarg del temps, i que això no era possible de garantir si no era amb un control del preu del sòl.

Per tant la reflexió sobre el sòl està darrere del Repte Primer quan estableix el nombre concret d'habitatges protegits que s'haurien de produir anualment a Catalunya durant els deu anys de durada del Pacte. Evidentment, la fixació de xifres concretes era factible i no irreal des del moment en què la Llei d'Urbanisme de Catalunya havia introduït a casa nostra, des de l'any 2003, la obligatorietat de les reserves de sòl per a habitatges protegits, és a dir, que una part del sòl que s'urbanitza s'hagi de destinar obligatòriament a habitatge protegit. Sense una legislació en aquest sentit no s'hagués pogut signar cap Pacte per a l'Habitatge que assegurés la producció d'aquest tipus d'habitatges en el futur, i no serien pensables encara avui noves polítiques d'habitatge assequible de cara al futur. La quantificació de les hectàrees de sòl que s'havien anat qualificant per a habitatge de protecció dins dels processos urbanístics fins l'any 2007, va formar part dels annexos estadístics del Pacte i va fonamentar solventment les quantificacions de producció d'habitatges que s'hi proposaven, fins al punt que no van ser discutides per ningú.

Dins d'aquest context de les reserves de sòl per a habitatge protegit, i per tal d'accelerar l'obtenció d'aquestes reserves, el Repte Primer del Pacte va donar peu a la configuració d'un nou instrument urbanístic, les que van ser anomenades Àrees Residencials Estratègiques (AREs), en les quals es va considerar preceptiu elevar el percentatge

de reserva de sòl per habitatge protegit molt per sobre del que la Llei d'Urbanisme preveia, atesa la molt forta demanda d'habitatge assequible que s'hi produïa i la molt elevada segregació social que la seva desatenció estava generant.

El Segon Repte del Pacte va voler posar sobre la taula una altra problemàtica molt important com és la qualitat del parc on vivim, les condicions de vida dels ciutadans i tots els aspectes relacionats amb el control i la qualitat del parc i la seva rehabilitació. Es van establir en el Pacte tota una sèrie de instruments per tal de poder abordar aquestes problemàtiques.

Un Tercer Repte del Pacte va voler focalitzar, dins de les problemàtiques dels dos Reptes anteriors, la situació específica de la gent gran. Llevat d'alguns punts específics – com els relatius al mobbing/assetjament immobiliari – no s'hi establien instruments diferents dels dissenyats en els dos Reptes anteriors però, en canvi, es concretaven tant necessitats, com compromisos per a aquest col·lectiu partint de la base que el que menys es pot permetre una societat és que la gent gran tingui problemes d'habitatge; que és aquest un dels punts més intolerables. Que la gent gran no tingués habitatge, que no el pogués pagar, o que estigués sotmesa a assetjaments immobiliaris era una de els principals problemàtiques que calia abordar.

Finalment, el Pacte va abordar dos darrers reptes que havien de tenir un tractament diferent, ja que abordaven el risc d'exclusió social residencial. El Quart Repte, en efecte, tractava de forma específica el fet de lluitar contra i evitar l'exclusió social residencial. Establir mecanismes per evitar que hi haguessin famílies que posseïen habitatge però que podien arribar a perdre'l per causes com les pujades de preus, problemes familiars, etc.

I, el Repte Cinquè i últim – que és el més incardinat amb les problemàtiques i polítiques socials – tractava d'aquells ciutadans que ja havien perdut l'habitatge, aquelles persones que ja estaven en situació d'exclusió social.

Aquests són els cinc reptes, cadascun amb la seva especificitat, que van ser treballats i dels quals es van establir unes 180 mesures concretes; cada una d'elles estava quantificada amb nombres d'actuacions anuals i amb uns imports pressupostaris segons les seves necessitats.

Per concloure aquesta intervenció voldria afegir els avantatges que ha tingut o hauria de tenir de cara al futur, el fet de treballar en un sistema de Pacte. Alguns ja els he anomenat quan s'han explicat els seus antecedents però m'agradaria insistir-hi.

L'experiència d'aquells tres anys va esdevenir una experiència enorme, ja que tot allò pel qual havia estat pensat el Pacte ha anat canviant durant aquest període. Actualment la bombolla immobiliària ha explotat i el problema s'ha convertit en que no es construeixen habitatges ni

s'aconsegueix trobar un finançament per a poder accedir-hi, que els preus dels immobles estan baixant, que els preus del lloguer també i que, malgrat això, l'accessibilitat al mercat segueix sent molt difícil.

Després de tot això, què ha passat amb el Pacte? El Pacte ha servit perquè aquest diàleg públic-privat ens permeti observar els canvis que es van produint en els àmbits immobiliari, financer, macroeconòmic i social. I ens ha servit també per veure com es podien discutir els temes i parlar-ne amb menys conflictes dels que s'haguessin generat si no s'hagués establert un sistema de reflexió conjunta.

Fins avui s'han fet nou sessions de seguiment del Pacte per avaluar-ne la situació. Nou sessions de seguiment en tres anys significa una gran intensitat de treball ja que s'hi reuneixen els trenta-sis operadors, amb tot el que això comporta. S'ha establert un marc de diàleg on es revisen les premisses del Pacte i les normatives que van sorgint, discutint-les en un fòrum més cohesionat que ajuda a fer aquest "timing" per etapes i que segurament s'haurien creat més tensions sense ell. La concertació és un element fonamental per anar dirigint les polítiques.

L'altre tema important, potser més pragmàtic, és que ha esdevingut un instrument molt útil per gestionar els pressupostos anuals de la Generalitat destinats a la política d'habitatge. Aquest no és un tema menor. Malauradament el Pacte es va firmar a l'octubre del 2007, i precisament a finals d'aquell any es va acabar el període expansiu, esclatant el boom immobiliari i entrant en un període recessiu, també des del punt de vista de les restriccions pressupostàries de la Generalitat.

En el nou context – recessiu – el Pacte ha ofert un cert blindatge, una força de negociació en el moment de l'elaboració dels pressupostos públics que sense ell no s'hauria tingut. La defensa de les dotacions econòmiques de les polítiques d'habitatge en els pressupostos anuals és el reconeixement de la importància que un govern dóna a aquest tema. I, des de l'inici de la crisi fins avui s'ha aconseguit que no s'hagin reduït si no que fins i tot s'han mantingut i incrementat, en els exercicis 2008, 2009 i fins i tot en el 2010, seguint les pautes establertes i concertades en el Pacte.

De cara al futur és important mantenir el Pacte Nacional per a l'Habitatge com un instrument viu, no només per fer un seguiment acurat del que van ser les seves propostes i mesures, sinó també per anar-les adaptant als canvis que es vagin operant en el context econòmic i social del país. El Pacte no va ser concebut com una peça tançada, sinó com una eina de diàleg i de consens. És la sistemàtica de treball que això comporta la que s'hauria de preservar per fer front a nous reptes que de segur presentaran complexitats en el futur, tant o més difícils d'abordar que les que es van viure durant tot el període expansionista.



# La Llei del Dret a l'Habitatge

**Dolors Clavell**, advocada, diputada al Parlament de Catalunya

---

## INTRODUCCIÓ

La present exposició pretén compartir les reflexions que acompanyaren el procés d'elaboració de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya, aprovada a finals de 2007 però que començà la seva gestació l'any 2004. Tirar endavant aquest repte va significar un exercici intel·lectual i polític d'un cert interès i vull pensar que conèixer-lo pot ser útil per a totes aquelles persones que es trobin en processos de reflexió sobre els models de canvi i transformació de la societat. Sovint analitzem la realitat mostrant les seves deficiències, i no és tan fàcil canviar la perspectiva i interrogar-se sobre què faríem nosaltres perquè tot plegat fos millor.

Amb aquest objectiu, seguidament explicarem quin era el context que influí en el nostre treball en aquell moment:

---

## CONTEXT

L'any 2004 volíem generar consciència sobre la greu crisi d'accessibilitat a l'habitatge que patia la nostra població, i crec que no ens en vam sortir. La idea no va quallar amb caràcter general; es va circumscriure a espais molt sensibilitzats, però no al conjunt de la població.

És ara (2010), quan ha esclatat la bombolla immobiliària, que tots parlem de crisi. I em pregunto si estem segurs que la crisi es produeix ara, i no des de fa molt temps però des d'una altra perspectiva. M'explico: ara percebem que hi ha crisi perquè no es vénen pisos. Però abans de l'esclat de la bombolla (2004) també n'hi havia, de crisi; però era una crisi diferent. Era la crisi soferta per aquelles persones que no podien accedir a un habitatge perquè no el podien pagar; la crisi dels necessitats d'un bé de primera necessitat que no poden obtenir-lo amb el salari del seu treball. Era una gravíssima crisi d'accessibilitat a l'habitatge i ara és una gravíssima crisi del sector immobiliari.

Amb això pretenc incidir en el fet que les nostres percepcions es troben sempre sotmeses – conscientment o inconscient – pel llenguatge

dominant, que és l'encarregat d'anomenar crisi a allò que afecta als sectors més poderosos i influents, però silencia els patiments de la gent senzilla encara que siguin majoria. Entenc que cal preguntar-se sempre a quins interessos satisfà una determinada percepció; en aquest cas la del concepte "crisi".

Per avançar en la recerca de respostes a la crisi d'accessibilitat a l'habitatge calien aportacions especialitzades. Però des del meu punt de vista la societat del moment es trobava encallada en el mer diagnòstic d'una situació clarament insatisfactòria, però encara no enfocada a les possibles sortides i solucions.

En efecte, durant el *boom* immobiliari es construïa un nombre d'habitatges molt per sobre de les necessitats ciutadanes, a uns preus més pensats en la inversió – en molts casos estrangera – que en la demanda de la gent treballadora, que de cap manera podia accedir-hi. Això s'havia de denunciar amb total contundència, però fet això era necessari un altre pas més complex: calia posar sobre la taula noves línies de solució i determinar mesures concretes d'actuació per canviar la realitat, i això resultava força difícil, ja que col·lectivament ens trobàvem encara en fase de diagnòstic.

Estàvem doncs envoltats de totes les dificultats que comporta construir alternatives, d'assenyalar camins, encara que fossin dubtosos. El treball no és fàcil quan es tracta de proposar solucions, ja que tothom té molta tendència a opinar vagament. En tots els temes que són d'alguna forma innovadors, costa molt posar-se a treballar i a escriure per arribar a propostes concretes.

Quan es parla de polítiques d'habitatge, un lloc comú abans i ara és dir que es tracta d'una matèria absent i menyspreada pels poders públics. És cert. Però calia i cal fer un pas més, i reconèixer que també era una matèria absent dels espais de reflexió no polítics. Ni des de la universitat, ni els professionals concernits ni la ciutadania organitzada havíem tingut capacitat per aprofundir en aquest tema.

És a dir, la passivitat havia estat general, i no tant sols de l'Estat i les Comunitats Autònomes o els Ajuntaments. Érem tots i totes qui havíem fallat. No havíem generat consciència sobre la conveniència de fer una autèntica política d'habitatge al nostre país. En termes professionals i acadèmics, i d'organització social, havíem de reconèixer que no s'havia tractat com un tema central i important (evidentment, no podem desconèixer les excepcions, que hi van ser però mai no van sobresortir).

Així doncs, la mera culpabilització a la política institucional no semblava gaire profitosa si no érem capaços de dir alguna cosa més. I, en tot cas, davant aquesta realitat teníem dues opcions: a) lamentar-nos; o b) reconèixer que l'evolució existeix i que cal fer passos endavant, encara que sigui poc a poc i amb incerteses.

Tradicionalment, les nostres polítiques d'habitatge havien estat centrades bàsicament en dues línies d'actuació: subvencions a la promoció d'habitatge protegit i deduccions fiscals a l'adquisició d'habitatge.

Les subvencions per promoure habitatge protegit, per crear un submercat immobiliari molt específic (amb habitatges de preu i superfície limitats), es posaven a l'abast dels promotors quan ells optaven per beneficiar-se'n, però des del poder públic no hi havia exigències de promoció d'aquest producte protegit. Això acredita que eren unes subvencions pensades des del punt de vista del sector immobiliari, que hi acudia en temps de crisi, quan necessitava recuperar-se, posant al mercat un producte més econòmic.

Pel que fa a les desgravacions fiscals generalitzades per a l'adquisició d'habitatge, eren a punt de desaparèixer com a tals però, en tot cas, eren també un mecanisme per satisfer el sector de la construcció i la venda immobiliària. Estimulaven una demanda solvent per pagar els habitatges del mercat lliure, ja que es donaven ajuts a qualsevol persona, indiferentment de la seva classe social. A principis de la democràcia fins i tot s'havien atorgat subvencions per adquirir qualsevol tipus d'habitatge, podent comprar així una segona residència amb aquests ajuts de desgravació fiscal. A més, els beneficis fiscals no diferenciaven en funció de la condició econòmica dels adquirents, ni del tipus d'habitatge adquirit. Es tractava doncs d'un ajut també enfocadament a l'estímul de la demanda general al mercat lliure, no a l'ajut a la persona treballadora que necessita accedir a un habitatge.

Aquestes eren les dues línies essencials d'actuació que existien en matèria d'habitatge al nostre país. Davant d'aquesta realitat, teníem – i avui encara tenim – el repte de formular una nova proposta alternativa que ens permetés anar més enllà de la denúncia de la passivitat o de la inadequació d'aquestes actuacions.

---

## IDEES BÀSIQUES PER ALS NOUS TEMPS

Des del primer moment vam defensar que la llei no s'havia de dir "Llei de l'Habitatge" com s'havia anat anomenant tradicionalment, sinó Llei del Dret a l'Habitatge. Insisteixo en la importància del llenguatge en tot canvi cultural. La mirada havia de ser des de baix, des de la persona que necessita accedir a aquest bé. No es tractava només de l'habitatge sinó de com la ciutadania accedia a aquest bé de primera necessitat.

Amb aquesta idea es pretenia aconseguir la protecció dels més febles, però no des d'un punt de vista paternalista, assistencial, sinó creient-nos que els ciutadans gaudeixen de drets que han de ser efectius. Perquè en el mercat immobiliari, quan es parla dels més febles, no es parla només de la gent pobra, sinó de tothom. El nivell de desprotecció de la ciutadania com a consumidora i ocupant d'un habitatge era

flagrant; nosaltres dèiem que hi havia més garanties en comprar una rentadora que quan es tractava d'adquirir un habitatge.

I és que cal recordar que, en l'època del boom immobiliari, quan es llegien les ofertes d'habitatges en lloguer dels diaris i revistes, es comprovava que hi havia empreses que oferien, a canvi d'un pagament únic d'uns 150 euros, una simple llista d'habitatges pretesament disponibles. I en la major part dels casos aquesta disponibilitat no era tal. La quantitat d'abusos que es produïen en aquesta matèria cap al consumidor necessitat d'habitatge era absolutament irritant. Avui aquesta realitat s'ha apaïvat perquè hi ha menys transaccions, però haurem de vigilar perquè, si no canviem les regles, el dia que tornem a tenir una certa expansió es tornaran a repetir aquestes males arts.

Les polítiques tradicionals en matèria d'habitatge havien consistit sempre en el mer foment. Com hem apuntat abans, el sector promotor gaudia d'ajuts quan considerava necessari obtenir-los, però sense cap exigència des dels poders públics de cara a garantir un nombre determinat d'habitatges a preu assequible.

Partint d'aquesta constatació, i veient l'ampli conjunt de població sense necessitats cobertes, vam entendre justificat fer un pas més per part dels poders públics, amb un grau d'intervenció més ampli. Ens semblava de sentit comú que, davant d'un problema greu per a la comunitat, els seus poders intervinguessin clarament per resoldre'l.

Aquest aspecte és clarament estructural dins la nostra proposta; es tractava d'intervenir i no només de fomentar. Si volíem assolir un autèntic parc d'habitatges destinat a satisfer les necessitats d'habitatge de la població, no ho podríem fer amb meres indicacions i suggeriments als agents privats. Calia que, progressivament, anéssim aconseguint un nombre cada cop més gran d'habitatges que tinguessin aquesta finalitat i que precisament per això fossin exclosos del mercat lliure, que tinguessin un preu per sota del que es fixa en aquest mercat.

Conjuntament amb Carme Trilla –Secretària d'Habitatge del govern de Catalunya– ens vàrem inventar la teoria de la barra de quart, que ens permetia explicar en termes planers i comprensibles el nostre enfocament. Consistia en plantejar que, en l'actual societat acomodada, és possible anar a un forn de pa i comprar una diversitat infinita de pans diferents (d'olives, de ceba, de nous, salat, dolç, de sègol, etc.); hi ha doncs una sofisticació màxima en el món del producte “pa”. Però si algú té simplement gana, té necessitat d'aliment, pot trobar una senzilla barra de quart a qualsevol forn. Així, més enllà de productes sofisticats que no cal rebutjar perquè cobreixen un espai de la demanda, existeix també el producte bàsic que permet satisfer la necessitat d'aliment.

Aquesta explicació ens permetia afrontar el tema de les reserves per a la promoció d'habitatges protegits en els nostres desenvolupaments urbanístics. Quan un promotor posés en el mercat un producte com

l'habitatge, no teníem cap problema amb que volgués satisfer demandes sofisticades. Però la comunitat havia de vetllar per garantir que, alhora que es feia aquest tipus d'oferta, es satisfés també la necessitat d'habitatge de la gent treballadora que aspira a accedir a aquest bé mitjançant un preu proporcionat al seu salari. No hi poden haver pans d'olives sense barres de quart, i no podem tenir habitatges de luxe sense garantir al mateix temps l'existència d'habitatges socials.

Sota aquesta idea, i sobretot en aquells moments de brutal expansió del mercat immobiliari, quan a Espanya es feien més de 800.000 habitatges/any, vam defensar la conveniència d'establir una “quota solidària” d'habitatge protegit, que era una altra forma d'explicar la lògica de la barra de quart. Continuo pensant que és correcte que l'assoliment d'un bé d'alta capacitat econòmica quedi vinculat a la satisfacció d'un bé bàsic; és una qüestió de distribució de la riquesa.

També vèiem que calia prestigiar l'habitatge protegit, que havia estat tradicionalment lligat amb el mot “frau”, al nostre país. A més, les persones que adquirien un habitatge protegit podien, al cap de poc temps, desqualificar aquell immoble.

Si nosaltres defensàvem un nou parc, ampli i estable de cara al futur: aquestes imperfeccions del sistema havien de ser corregides. No es pot permetre que l'habitatge protegit sigui un bossa de frau i engany.

---

## LES CLAUS DEL CONTINGUT FINAL DE LA LLEI

Després de tot el procés d'estudi, anàlisi, reflexió i debat breument exposat en l'anterior apartat, finalment les essencials opcions que van incloure's en la Llei van ser: 1) la consideració com a servei d'interès general del proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials; 2) la generació d'un parc d'habitatges socials prou divers i ben repartit al territori; 3) el necessari lligam entre polítiques de sòl i d'habitatge; 4) la creació de línies diverses d'actuació; 5) el control dels habitatges protegits per a evitar el frau; 6) el concepte de qualitat dels habitatges; 7) la protecció dels col·lectius més vulnerables; i 8) la funció social de la propietat de l'habitatge. Vegem-ho:

1) Al nostre país s'acostumava a fer una associació entre habitatge social i habitatge marginal. Som molt presoners del nostre imaginari. És per això que es va decidir utilitzar la terminologia d'habitatge social, que també s'utilitza en àmbits de la Unió Europea. Hem de tenir molt clar que cal homogeneïtzar-nos amb la terminologia d'altres països europeus per a poder fer comparacions, ja que en cas contrari estem comparant coses que no són el mateix. Un habitatge social és entès de formes diferents a Espanya, França o Bèlgica, i això porta a certes confusions en els fòrums d'anàlisis europeus.



Per tant, la llei va incorporar el concepte d'habitatge destinat a polítiques socials com a paraigües de tots els tipus d'actuacions tendents a crear un submercat allunyat del mercat lliure. Alhora, i no va ser una opció gens menyspreable l'opció, es decidí incloure una previsió específica, considerant com a servei d'interès general del proveïment d'aquests habitatges. Així es garantia, amb una norma amb rang de llei, la intervenció dels poders públics en el mercat, dirigida a l'obtenció d'aquest parc d'habitatges destinats a polítiques socials.

2) Una altra idea transformadora que va incorporar la Llei va consistir en plantejar que el parc d'habitatges socials no havia de ser únicament d'habitatges de nova construcció, l'obtenció dels quals estava més elaborada en les nostres tècniques urbanístiques.

Com hem apuntat anteriorment, cada cop més havíem de tenir present la ciutat existent, ja construïda, on havíem de garantir que hi hagués un producte immobiliari per a la gent que no pogués arribar a pagar els preus que demanava l'oferta del mercat lliure en èpoques de gran expansió immobiliària.

Aquí hi ha un repte interessantíssim que va apuntar la Llei, i que des del meu punt de vista s'ha ocultat en la major part dels anàlisis posteriors. Es tracta d'exigir que, quan planifiquem sobre el sòl existent i consolidat, també haguem de pensar i decidir on es col·locaran els habitatges que han de tenir un preu per sota del mercat (en la Llei no es fa referència tan sols a l'habitatge protegit, sinó que s'han de tenir presents moltes altres línies d'actuació amb les quals s'arriba al mateix objectiu). Volíem un parc d'habitatges a preu assequible, ampli i amb diversos tipus d'oferta a tota la ciutat.

3) Partint de la lògica breument exposada en l'anterior apartat, comprovàvem que la Llei d'urbanisme del moment, aprovada el 2002, era molt tímida en el tema de les reserves per habitatge protegit. Per aquest motiu l'any 2004 vam dur a terme una modificació de la Llei 2/2002 – a través de la Llei 10/2004 – i ho vam fer plantejant la imperiosa necessitat que l'urbanisme no avancés deslligat de la política d'habitatge. La política d'habitatge i la política de sòl han d'estar absolutament vinculades. Avui ja no és realista una política que només miri l'habitatge i s'oblidi de com aquest és el resultat d'una transformació prèvia del sòl en el qual s'ubica. Cal conèixer com funciona el negoci de la promoció immobiliària per pensar com obtenir habitatges assequibles per a la gent treballadora. Si ens neguem a conèixer com funciona el negoci de la promoció immobiliària – el negoci de la transformació del sòl – sempre ens quedarem curts en les mesures que adoptem. És per això que sòl i habitatge han d'anar íntimament lligats.

S'ha de conèixer l'economia de la promoció immobiliària per poder saber quan i com obtindrem habitatges de preu assequible en un determinat àmbit. I la llei crea a aquests efectes el concepte de la solidaritat urbana (importat de França), que permet fixar uns objectius concrets. En aquest cas, l'objectiu fixat va ser que a vint anys vista – llarg termini – els municipis de com a mínim 5.000 habitants havien

d'arribar a tenir un 15% del seu parc d'habitatges principals destinat, d'una manera o altra, al nou parc d'habitatges socials que la llei defensa. Es tracta no només d'habitatge protegit sinó d'habitatges que disposin, d'una o altra forma, d'un preu per sota del fixat pel mercat.

4) La política d'habitatge que reflecteix la llei es basa en diverses línies d'actuació, ja que davant d'un problema tant divers i complex com és l'habitatge no havia de donar-se una única solució. Per tots els problemes no hi ha mai una única causa ni una única via de sortida.

Per tant, la llei planteja les xarxes de mediació, i es van posar en marxa els programes per facilitar la tasca medidora amb la finalitat d'aconseguir que un propietari ofertant d'habitatge coincideixi amb un llogater que busca un pis i no el troba. En aquestes situacions el propietari accepta un preu per sota del mercat, a canvi de deslliurar-se de taxes de manteniment i gestió de la seva propietat.

També plantejàvem els contractes de copropietat, que encara s'han de posar en marxa. En aquest tipus de contractes l'administració comparteix la propietat de l'habitatge amb el propietari; és un mecanisme que funciona a altres països. També incloguérem la tècnica del temps-teig i retracte, que permet adquisicions en el mercat per part de les Administracions; una fórmula que personalment em sap greu no estiguem aplicant extensament, tot i que la Llei d'Urbanisme la permet des del 2002. És una tècnica utilitzada àmpliament a França amb resultats acreditats d'èxit, però es comprova que som molt presoners de les inèrcies i la mandra per adaptar-nos a les innovacions.

5) Com hem avançat, l'habitatge protegit sempre havia sigut de forma generalitzada una bossa d'engany i de frau. Això no ens ho podíem permetre si volíem que aquest fos un parc estable en el temps, i per això vàrem proposar una idea que altres països també havien adoptat: el registre de sol·licitants.

Dins el territori espanyol, Catalunya va ser la pionera en formular aquesta interessant idea, que estableix que els habitatges protegits no es poden adjudicar a qualsevol sense cap control previ. És necessari un registre objectiu, en el qual la gent s'hi inscriu com a demanant d'habitatge, i també s'havia d'intentar evitar una característica de la nostra realitat com era que molts d'aquests habitatges protegits anaven a parar a mans discutibles.

Així, quan un promotor construïa un habitatge protegit, el podia adjudicar a qui volia. És cert que la persona havia de complir uns requisits i això sí que estava controlat, però més enllà de complir els requisits el promotor triava lliurement, sense tenir en compte qui eren els més necessitats. Canviar-ho ha generat moltes reticències, certament, però defensàvem que no hi havia hagut un mètode just i que calia tenir a un sistema de més control de les transaccions dels habitatges protegits.

Tampoc cal oblidar que, quan un habitatge és protegit, ho ha de ser per molt temps. No ens podem permetre el luxe d'anar perdent pel camí un tipus d'habitatge que a la comunitat li ha costat un gran esforç posar al mercat. No és raonable que al cap de deu o quinze anys aquests pisos passin al mercat lliure. Per tant, la llei va preveure un mínim de 30 anys per a la qualificació, i una previsió indefinida vinculada al sòl quan fos aquest el que imposés el destí a habitatge protegit.

6) Entenim que calia introduir noves exigències en la construcció, a partir de l'aparició de nous criteris com la sostenibilitat. L'habitatge és un dels principals emissors de CO<sub>2</sub>, i es pot fer una autèntica revolució energètica aconseguint que el propi edifici sigui productor d'energia. Tot això és complicat, ja que hi ha interessos potents en mantenir les formes de distribució de l'energia que tenim, encara que sembla clar que no es pot renunciar a l'objectiu de major sostenibilitat de l'habitatge.

En matèria de qualitat té una especial transcendència l'accessibilitat. Quan hem fet unes ciutats més accessibles per a aquella gent que té dificultats per a caminar, hem descobert que també eren més amables per a tothom. Per què no fer un pas similar a nivell de l'habitatge? Així ho plantejà la llei, desenvolupada posteriorment a través del decret del pla quadriennal que es va aprovar a l'any 2009.

En aquest mateix apartat podem tractar les inspeccions tècniques dels habitatges ja existents. Ara fa un temps que no ens passa, però sovint ens ha succeït que determinats immobles col·lapsen per manca de manteniment o conservació. I vam entendre que calia aplicar la mateixa lògica del manteniment dels vehicles. Així, quan som titulars d'un vehicle ja tenim interioritzat que cada cert temps cal passar una revisió (la ITV) i que si no es passa el vehicle no podrà circular fins que estigui en condicions.

Aquesta filosofia no està interioritzada en termes d'habitatge. Encara costa molt assumir que una part dels nostres recursos l'hem de destinar a mantenir i conservar l'habitatge. Cal aprofundir en aquesta cultura del manteniment dels immobles, i és bo que s'estableixin legalment les revisions periòdiques sobre el seu estat i que s'imposin les mesures mínimes de conservació. Entenem que dret i deure de mantenir la propietat han d'anar estrictament vinculats. Es tracta d'un altre canvi cultural, que anirem assolint mica en mica.

7) Quan parlem de protecció de les persones en situació més vulnerable, en matèria d'habitatge hi hem d'incloure el gran col·lectiu dels consumidors. Per això la llei establí exigències innovadores als agents immobiliaris que actuen al mercat.

És curiosa l'experiència, perquè en plantejar aquest tema nosaltres pensàvem que seriem els enemics de les organitzacions d'agents immobiliaris, ja que els estàvem "tocant el negoci". En canvi, vam trobar-nos que els propis agents immobiliaris estaven preocupats per la seva desprestigiada posició social, resultat de l'abundància d'abusos

i tractes inacceptables als consumidors. Per tant, va resultar que els professionals tenien interès en prestigiar la seva posició. Aquest interès confluint amb la nostra preocupació per protegir els drets del consumidor, i va ser possible l'entesa per a una major regulació.

La llei regulà també la sobreocupació i l'infrahabitatge, així com l'assetjament. En una època d'expansió total i de boom immobiliari, la pressió sobre els més febles era brutal i una de les formes de fer-los pressió era l'assetjament immobiliari. Per intentar resoldre-ho vam consultar directives europees que regulaven l'assetjament en altres àmbits, en l'àmbit laboral o sota la perspectiva de gènere. I vam traslladar les tècniques que plantegen aquestes directives europees a l'actuació per evitar l'assetjament en l'habitatge. Si el mercat laboral mereixia especials mesures de protecció de la persona assetjada, era absolutament justificable que el mercat immobiliari també en tingués.

Amb la regulació es pretenia un recolzament a totes les entitats que treballen amb col·lectius molt vulnerables i amb persones que pateixen aquests assetjaments. Però curiosament és una de les parts menys aplicades després d'aprovar-se la Llei. Caldrà reflexionar sobre els motius d'aquest desconeixement.

Com a protecció de col·lectius específics, també es va introduir la previsió de reserva de quotes específiques en les adjudicacions dels habitatges protegits, per a la gent que està especialment necessitada, intentant així donar resposta als problemes socials que tenen els ajuntaments per a col·locar gent que es troba en risc d'exclusió.

8) La Constitució estableix que la propietat ha de complir una funció social, però delega en el legislador la definició del seu contingut i la fixació dels supòsits que signifiquen un incompliment d'aquesta funció social de la propietat. Partint d'aquesta base, els impulsors i redactors de la Llei vam considerar oportú preveure que fos incompliment de la funció social de la propietat el fet de tenir un habitatge buit de forma permanent i injustificada en una zona on hi hagués molta demanda d'habitatge.

Aquesta opció va generar molta atracció mediàtica, i una oposició política molt forta, i al meu entendre desproporcionada. Hauríem de ser capaços de fer el debat, i decidir si pensem que la inversió en un habitatge és o no el mateix que qualsevol altra inversió (p.e. a la borsa). Sota el meu punt de vista, la consecució d'un habitatge suposa un esforç molt important a la comunitat: es consumeix sòl de forma irreversible, han d'existir xarxes de gas, electricitat, aigua, s'han de mantenir els carrers, etc. Ens podem permetre que aquest bé sigui només una inversió per a vendre'l d'aquí uns anys i no sigui un sostre de ningú, mentre que hi ha tanta gent sense aquest sostre?

En tot cas, la nostra situació no és comparable amb altres països d'Europa. No hi ha cap país al nostre entorn que tingui tant habitatge buit com el nostre.

Un cop analitzat breument el contingut de la Llei i la lògica que la justifica, voldria comentar que la problemàtica de l'habitatge no es resol només amb una llei com la que es va aprovar a Catalunya. Hi ha una part importantíssima i absolutament transcendental del problema que és la política econòmica i hipotecària, amb la qual una Llei com aquesta no podia incidir – tot i ser qüestions fonamentals –. La fiscalitat continua essent inequitàtiva, i el mercat del crèdit hipotecari continua permetent que els ciutadans s'endeutin per sobre la seva capacitat com ho va fer en els anys de *boom*, quan s'instava al sobreendeutament amb allargaments sense límits dels terminis de les hipoteques i amb unes concessions de crèdits hipotecaris que no tenien en compte quin era el percentatge dels ingressos de la família que s'hipotecava.

Per evitar que això esclati cal fer reformes des de la política econòmica i des de la política fiscal. Algunes estan plantejades però costen molt d'introduir perquè és un tema en el qual els sectors més influents no permeten que s'avanci gaire. La ciutadania s'haurà de plantejar de quina forma pot fer-se sentir.

---

## REFLEXIÓ FINAL SOBRE LA DELIBERACIÓ POLÍTICA

Per acabar, voldria comentar que l'experiència de la llei del dret a l'habitatge va permetre'ns constatar les enormes dificultats que hi ha dins la societat per canviar d'hàbits. Els avenços han de ser majoritaris i democràtics, i avui en dia no es poden plantejar idees si no són compartides. Per exemplificar-ho es podria dir: *“Jo penso que tinc la raó, però si no sóc capaç de convèncer a la majoria que tinc aquesta raó, m'hauré d'aguantar. El sistema ha de ser democràtic”*.

A partir d'aquí, i amb un tema com l'habitatge, cal preguntar-se com ha de ser la deliberació social per a canviar una determinada realitat. Com es produeix el joc de la discussió entre els ciutadans entorn un tema tan complex?

Tot això és aplicable a l'habitatge, a la contaminació, a les emissions de CO2 i a molts altres àmbits en els quals una persona pot tenir clar que es requereix un canvi cultural però mentre estigui en minoria no té dret a imposar la seva postura. Aquest és un gran camp de reflexió col·lectiva; no és cosa només “dels polítics”. De qui és la responsabilitat de trobar millors mecanismes de deliberació? Com ho fem?

Probablement l'espai de la comunicació mediàtica no es pot menys tenir quan pensem en solucions, perquè tots estem molt influïts per la mirada que els mitjans donen sobre un determinat problema. En tot cas, cal començar a pensar des de tots els sectors, començant per la pròpia ciutadania. Mentre tinguem l'opció de poder atribuir a algú altre les culpes d'allò que està passant, és força complicat resoldre els problemes. Haurem de centrar el focus en què pot fer cadascú des del

seu espai d'incidència, i com es col·labora a la deliberació per obtenir resultats constructius. Malauradament, només la passivitat genera unanimitats i quan, més enllà del qüestionament, es pretén fer alguna cosa concreta, sorgeixen legítimes discrepàncies de criteri. Potser ens hi hauríem d'acostumar i no veure-ho tan dramàticament. Al meu entendre, ens trobem davant d'un repte social i intel·lectual, i no estrictament polític-institucional.

# El Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge i la ciutat del futur

**Josep M. Vilanova**, Universitat Politècnica de Catalunya, director del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge.

La meua intervenció l'han feta més fàcil les conferències anteriors amb les seves reflexions sobre les experiències dels últims anys en la política d'habitatge a Catalunya. D'alguna manera han estat la introducció o l'explicació inicial que habitualment em toca fer en explicar el Pla Territorial Sectorial de l'habitatge. En d'altres fòrums aquestes conferències prèvies no es produeixen i cal explicar el context i la situació del Pacte Nacional, de la Llei del Dret a l'Habitatge i de tot aquest nou enfocament de la política d'habitatge.

Per tant, faré una explicació més ràpida i amb alguns apunts de caràcter metodològic sobre aquest Pla, que és un Pla de polítiques d'habitatge vinculada, amb altres Plans que s'han fet i que es segueixen fent, tant de planificació territorial com d'urbanisme. S'explicarà això amb un cert detall per explicar finalment les propostes del pla de forma sintètica.

El Pla ha tingut el següent recorregut:

– Al maig del 2009, l'avantprojecte de Pla es va posar a consultes de totes les entitats que fan el seguiment del Pacte Nacional i de totes les entitats que l'administració ambiental va considerar que havien de ser consultades per raons ambientals.

– A l'abril del 2010, el Conseller de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya va aprovar inicialment el Pla. Aquesta primera versió íntegra del Pla es va posar durant 45 dies a disposició pública general, a tota la ciutadania, a les entitats de seguiment d'avaluació ambiental i també a tots els ajuntaments (211) que hi ha a Catalunya de més de 5000 habitants o capitals de comarca, aproximadament durant tot el mes de maig fins a mitjans de juny.

– Aquest procés, que es va acabar a finals de juny, ha donat peu a una nova versió del Pla que a finals de setembre el Conseller de Medi Ambient i Habitatge va aprovar provisionalment. Una aprovació provisional significa que és l'últim acte aprovatori que fa la Conselleria. El següent pas ja és que l'aprovi el Govern de la Generalitat, i el resultat és l'aprovació definitiva del Pla. Com a tota figura de planejament que conté determinacions amb caràcter de reglament i d'obligat compliment, el Pla no serà efectiu fins que la seva normativa no es publiqui al diari oficial de la Generalitat.

D'acord amb la Llei del Dret a l'Habitatge, el Pla és el màxim instrument de la planificació territorial i planificació d'habitatge a Catalunya. El concepte de planificació d'habitatge és un concepte

bastant innovador en els termes d'aquest Pla territorial i d'altres plans d'habitatges de caràcter local. Fins a finals dels anys 90 i principis del segle XXI no hi havia experiència de planificació d'habitatge al territori. Com ha explicat la Carme Trilla en la seva intervenció, l'instrument habitual de política d'habitatge a Espanya es coneix com els Plans Quadriennals d'Habitatge, que a nivell de l'Estat és actualment el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2011*. També hi ha el Pla català Quadriennal 2009-2012 sobre el dret a l'habitatge. Però tots aquests són uns encadenaments de Plans que es fan cada quatre anys des de l'any 1982 i que no tenen cap vessant territorial.

Són plans que desenvolupen i estableixen el marc general de la política pública d'habitatge a Espanya i a les Comunitats Autònomes, que habitualment s'han centrat en la qüestió de l'habitatge protegit: com es finança, qui hi pot accedir, com es tramita o quin és el paper de l'administració com a promotor, i també estableixen el marc de la rehabilitació protegida. En el marc d'aquests decrets, que s'estableixen cada quatre anys, el Govern de l'Estat i les Comunitats Autònomes hi posen els recursos públics a través dels pressupostos anuals i plurianuals en matèria d'habitatge.

Per tant, aquests Plans Quadriennals d'Habitatge són "plans marc" que creen els instruments de la política d'habitatge i els doten de funcionament. Tot i això són plans generalistes en els quals no es parla del territori fent referència a realitats físiques, urbanes o socials concretes. En el marc d'aquests plans es pot dur a terme una actuació a Barcelona o es pot fer igualment a la Seu d'Urgell, a Girona o a les Terres de l'Ebre. No hi ha una dimensió territorial.

Ja des dels primers temps d'aquest model, quan es parlava d'aquests temes es considerava que estava molt bé una política articulada a través d'uns decrets que generaven el finançament dels recursos públics en matèria d'habitatge, però també es trobava a faltar la dimensió territorial. No a tot arreu fan falta les mateixes actuacions amb la mateixa intensitat en matèria d'habitatge.

Estic parlant dels recursos públics, ja que, per suposat en l'habitatge hi ha tot un moviment econòmic i productiu que es produeix des de la inversió privada. Estic parlant només del destí dels recursos públics on, des de fa molt de temps, s'està fent una reivindicació de plans d'habitatge que sorgeixen del territori i de les necessitats urbanes i socials de cada ciutat, de cada municipi, de cada comarca o de cada àmbit territorial. Com ja s'ha dit, les necessitats socials d'habitatge no són les mateixes a la Vall d'Aran que al Vallès Occidental. No ho són ni en intensitat ni en els instruments ni els components d'aquesta política d'habitatge.

Tot això s'hauria pogut fer a Catalunya des de l'any 1983 perquè en aquell any el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de política territorial. El Pla Territorial Sectorial és una figura, un tipus de pla, que prové de la Llei de 1983 de la política territorial que establia que la planificació territorial es feia amb el pla territorial general, els plans territorials parcials i els plans territorials sectorials.

D'acord amb la Llei de 1983, què és un Pla territorial sectorial? Doncs és el Pla que una Conselleria de la Generalitat, en exercici de les seves competències, estableix per al conjunt del territori en la matèria que li és pròpia. Per tant és un pla que decideix coses sobre el territori a partir de la competència d'una Conselleria. Hi ha el Pla de Residus, el Pla d'Espais d'Interès Natural, el Pla de Carreteres, el Pla de Ports ... Tots són plans que afecten al territori de Catalunya en una matèria, aquella que és competència d'una Conselleria.

Conseqüentment, des de 1983 ja hi havia cobertura per a fer aquest Pla, ja s'havia pensat que això podria ser possible, un Pla Territorial Sectorial d'Habitatge fet per la Conselleria amb competències en temes d'habitatge i aplicat al conjunt del territori de Catalunya amb determinacions en la matèria.

Evidentment la Llei de la política territorial estableix que això s'ha de fer coordinadament amb el Departament de Política Territorial i Obres Públiques, que és el competent en matèria territorial. Per tant no es necessita un pla fet de qualsevol manera sinó un pla sectorial fet coordinadament amb el departament competent de l'ordenació del territori en la mesura de que aquestes actuacions afectin al territori.

Però estàvem a l'any 2006, havien passat 23 anys des de la Llei de política territorial de 1983 i no s'havia fet, ningú havia abordat mai aquesta reflexió de la possibilitat d'una planificació territorial d'habitatge. I com que aquest era un tema que, s'havia debatut en fòrums públics des de finals dels anys 90 la Secretaria d'Habitatge va decidir que ja era hora de fer-lo. I en el context d'aquest nou marc de la política d'habitatge seria una peça més, una reflexió de l'habitatge als territoris de Catalunya.

Es va demanar la participació d'un grup de professionals i professors de la Universitat Politècnica que ha donat com a resultat el Pla. Amb l'aprovació inicial del Pla al mes d'abril de 2010 es van editar en DVD totes les documentacions i informacions treballades durant tres anys sobre les quals se sustenta el que després s'explicarà. Tota aquesta informació està totalment disponible i el Pla, en el seu moment, també va estar penjat a la web on s'hi va adjuntar tota la documentació i materials. Entendreu que des de la perspectiva universitària li donem bastant de valor ja que són materials informatius i elaboracions que mouen la reflexió en moltes direccions. D'aquesta manera, qui estigui interessat en aquest tema té la possibilitat de tenir directament el document.

Per llei, el Pla Territorial Sectorial s'havia de coordinar i havia d'estar en relació amb l'ordenació territorial del País, ja que l'ordenació ha fet un gran salt durant els últims 5-6 anys, paral·lelament a la nova política d'habitatge. Un altre tema pendent de la política territorial del 1983 era el planejament territorial en àmbits de vegueries. Per això, durant aquests últims cinc anys i des del Departament de Política Territorial s'està desenvolupant el Pla Territorial General de 1995 a través dels Plans Territorials Parcials de cada una de les set vegueries establertes

a Catalunya. Aquests plans es van començar a fer a l'any 2005 i actualment estan tots aprovats i en vigor i han estat una referència obligada mentre en paral·lel s'ha estat treballant i avançant amb el Pla de l'habitatge. També s'ha de dir que aquests Plans territorials parcials portaven deu anys, des del Pla Territorial General de 1995, esperant que algun Govern de la Generalitat volgués fer-los o tingués la voluntat de realitzar-los, tramitar-los i aprovar-los.

El Pla de l'habitatge és coincident amb el programa de planificació territorial que s'ha fet els últims 5 anys pel que fa a la subdivisió dels territoris de Catalunya en grans àrees de planificació com les vegueries. Només hi ha una petita diferència respecte a l'àmbit de la Regió metropolitana de Barcelona, que en el Pla de l'habitatge s'ha subdividit en tres subàmbits.

Per una banda, el primer àmbit reconeix la singularitat del municipi de Barcelona (és una ciutat set vegades més gran que la següent en nombre d'habitants, amb 1.600.000 front als 260.000 de L'Hospitalet de Llobregat). Barcelona és una ciutat apart, és una ciutat diferent en escala, en història i en paper territorial. El segon àmbit correspon al d'un Pla urbanístic absolutament singular en el context de Catalunya, que és el Pla General Metropolità de Barcelona de 1976, és a dir, el Pla urbanístic de Barcelona juntament amb 26 municipis de la seva rodalia més immediata. Finalment hi ha un tercer àmbit més gran, que en el Pla se l'anomena l'àmbit de l'Arc Metropolità perquè tots els municipis més importants d'aquest territori s'han autoanomenat així per posicionar-se en contrast amb la Barcelona central. Tret d'aquesta matisació, els àmbits territorials del Pla de l'habitatge són els de la planificació territorial.

El Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016 fa una diagnosi de necessitats, veient què ens està passant i què necessitem en matèria d'habitatge, i ho segmenta en els cinc reptes que s'han explicat. El primer repte és l'accés a un habitatge assequible, el segon s'enfoca a la rehabilitació, el tercer a l'habitatge de la gent gran, el quart es centra en l'habitatge d'aquella població en risc d'exclusió o de perdre la llar, i finalment, un cinquè repte que contempla aquells ciutadans que ja no tenen habitatge.

Si el Pacte fa una diagnosi que permet estructurar les seves propostes en cinc reptes i descriu les accions a fer per a cada un, i és un acord polític, social i econòmic de tots els agents, lògicament, el Pla territorial arrenca d'aquesta diagnosi i d'aquests objectius. El Pacte Nacional és un gran avenç respecte els anteriors Plans Quadriennals, però segueix sent un Pacte "aterritorial" perquè no especifica on fan més falta aquestes actuacions públiques d'habitatge. El Pacte Nacional només diu les xifres globals de necessitats i objectius per a tota Catalunya.

Per tant, el Pacte Nacional va estalviar molta feina perquè la diagnosi de les necessitats a deu anys ja estava feta en termes generals i, per tant, de cara a la redacció del Pla territorial d'habitatge aquestes

xifres són d'obligada referència, tot i que metodològicament hi havia qui deia que l'estudi de les necessitats s'havia de fer en un escenari a vint anys enlloc de a deu anys.

El Pla comença a treballar sobre l'escenari establert pel Pacte Nacional en la perspectiva de determinar aquells territoris on fan més falta unes accions o unes altres o que tenen uns objectius diferents. Per passar de la matriu dels cinc reptes del Pacte a les actuacions en matèria d'habitatge de caràcter territorial es fa una reordenació de les necessitats i les propostes tal i com estan escrites al Pacte. Al Pla ja no es parla de cinc reptes sinó que totes les xifres del Pacte Nacional s'estructuren en tres tipus d'actuacions

La primera actuació, que engloba diversos components, punts i accions del Pacte Nacional, fa referència a totes aquelles que requereixen construcció d'habitatge nou (quadre 1.1). El Pla recomposa les xifres en el sentit de sumar totes les actuacions que d'acord amb el Pacte suposen que s'ha de fer habitatge nou, i es fa un altre paquet amb aquelles actuacions que impliquen mobilitzar habitatge que ja existeix. Finalment es posen en una bossa les actuacions que ja no tenen incidència territorial, aquelles actuacions de tipus econòmic i que són els ajuts directes a les persones. Aquests ajuts van destinats a pagar el lloguer o a evitar que els ciutadans perdin el seu habitatge en no poder pagar la hipoteca o el lloguer.

Per tant, es reestructuren les xifres del Pacte en tres paquets organitzats no tant pel diagnòstic sinó pel tipus d'actuació que s'anirà a fer. La majoria i la part més voluminosa pertany al repte primer, encara que també hi ha accions del repte tres, quatre i del repte cinc. El primer repte seria el de construir nou habitatge, la gent gran seria el repte tercer, la reducció de l'exclusió seria el repte quart i finalment el repte cinquè correspon al mal allotjament.

En relació a la nova construcció d'habitatges destinats a polítiques socials el que el Pacte preveu és poder mobilitzar sòl. Mai no es pot separar l'habitatge del sòl ja que l'habitatge no flota a l'aire sinó que es fa en un terreny preparat per a construir. Per tant, si no hi ha sòl urbanitzat no hi ha habitatge i, per a fer habitatge nou, farà falta la quantitat de sòl corresponent. Tant és així que la primera mesura que estableix el Pacte per a construir habitatge nou és la mobilització suficient de sòl en deu anys. S'ha de poder arribar a construir 250.000 habitatges protegits, que signifiquen una mitjana de 25.000 habitatges per any. Al final, quan es fan els números de tots els habitatges nous a construir resulta que sumen 199.000. I és lògic, perquè mai no s'acaba de construir tot el sòl, sempre n'hi ha que, per una raó o una altra no es construeix o es retarda en la seva construcció. Dit a l'inrevés: per poder construir 199.000 habitatges el Pacte estima que com a mínim s'ha de poder mobilitzar sòl per a construir 250.000 habitatges. I tot això ha de ser possible en un termini de deu anys, com estableix el propi Pacte.

Com diu Carme Trilla, el Pacte no és només de necessitats i d'actuacions, sinó que és també pressupost, són diners públics,

bàsicament pressupostos de la Generalitat destinats a la política d'habitatge. El fet que les actuacions que preveu el Pacte Nacional tinguin previsió pressupostària i estiguin avaluades econòmicament permet quantificar que en deu anys s'han de destinar 4.915 milions d'euros a la mobilització de sòl per a la construcció de 199.000 habitatges nous. En el Pacte, quan es fa referència a la construcció de nou habitatge en el repte 1 (habitatge assequible sobretot pels joves) és diu que aproximadament 2/3 dels 160.000 habitatges, 96.000, seran de compra i terç restant, 64.000, de lloguer. També s'està parlant de la construcció de 12.000 habitatges socials nous, habitatges dotacionals, etc.. per a les necessitats dels reptes 3, 4 i 5. No tot el nou habitatge destinat a polítiques socials ha de ser destinat a la venda, només cal que sigui una part, la part més important ha de ser habitatge de lloguer, habitatge de xarxa social i habitatge destinat a col·lectius molt específics.

El segon paquet en què es reordenen les xifres del Pacte Nacional és el d'actuacions sobre els habitatges que ja tenim (quadre 1.2). Són habitatges que ja existeixen on no cal ni mobilitzar sòl ni mobilitzar recursos per construir-los perquè ja estan fets. En aquest paquet s'obren dos fronts d'actuació. El primer és mobilitzar habitatge buit amb finalitats socials i per a programes socials. El segon va destinat a rehabilitar els habitatges que ho necessitin; lògicament, als habitatges que estiguin ocupats s'ha de millorar la qualitat de vida dels usuaris. Aquestes dues actuacions són sobre el parc d'habitatges existents però tenen dues naturaleses molt diferents, ja que una tracta de mobilitzar habitatge buit i l'altre fa referència a la rehabilitació.

Sobre la mobilització de l'habitatge buit ja s'ha parlat del compromís i la funció social de la propietat, de l'actuació sobre els habitatges buits, de l'aportació de la Llei del dret a l'habitatge o del tema del lloguer forçós. D'aquest tema el Pacte estableix en el repte primer, que a més de construir habitatge nou s'han d'aconseguir mobilitzar, en deu anys, 62.000 habitatges buits que ja existeixen per destinar-los al lloguer social. També hi ha la rotació del parc públic, o resoldre situacions de mal allotjament. En definitiva s'ha comptat que, en deu anys, uns 93.500 habitatges existents es poden posar al servei de polítiques socials o s'hi pot facilitar l'accés. Tots aquests habitatges provenen del parc d'habitatges que estan sense ús. Això implica una inversió prevista de 119 milions d'euros relacionats al mateix temps amb l'objectiu, recollit en el repte segon del Pacte, de poder rehabilitar 300.000 habitatges en deu anys. La rehabilitació de tots aquests habitatges existents tindria una inversió pública de 1.449 milions d'euros.

El primer i el segon paquet són clarament territorials, és a dir, on es pot construir habitatge nou, on hi ha habitatge buit sobre el qual poder actuar i on hi ha habitatge que cal rehabilitar. Aquests són temes a reflexionar al territori per a definir on hi ha més o menys opcions i on caldrà invertir més recursos.

Finalment la tercera bossa comprèn els ajuts a l'habitatge (quadre 1.3), ja que es preveuen 207.500 ajuts en deu anys. Aquests ajuts poden

ser per a la compra o al lloguer, anar destinats a la gent gran, a la prevenció de l'exclusió ... tot un conjunt d'accions a les quals s'hi destinen 1.739 milions d'euros de despesa pública.

Si es fa un sumatori total, el Pacte pretén actuar d'una manera o altra, i dins el termini de deu anys, sobre 800.000 habitatges, amb una inversió de 8.222 milions d'euros. Aquest Pacte es va signar el 2007, i els pressupostos de la Generalitat del 2008, del 2009 i del 2010 han aportat els recursos previstos. Per tant, aquests primers tres anys, hi ha hagut la dotació pressupostària suficient per a poder cobrir les previsions que el Pacte Nacional havia establert. De fet, ja s'ha explicat que el Pacte Nacional ha estat una eina directa de negociació amb el Conseller d'Economia i Hisenda.

Aquest és un resum molt sintètic de com el Pla territorial d'habitatge assumeix les xifres del Pacte Nacional en habitatges nous, en actuacions sobre els habitatges existents i en ajudes que queden fora del Pla perquè van lligades a les persones que ho necessiten. El total de necessitats d'habitatges que diagnostica el Pacte és de 570.000 casos. Si se sumen totes les accions previstes per a proveir habitatge, deixant de banda la rehabilitació, fan un total de 500.000. Amb aquestes dades hi ha un dèficit de 70.000 habitatges però és que el Pacte parteix de la base que en el moment en què es fa, a l'any 2007, ja hi ha un dèficit de 200.000 habitatges. A l'any 2007 hi hauria hagut d'haver 200.000 unitats d'habitatge social més de les que en aquell moment hi havia.

El Pacte Nacional està assumint una bossa acumulada de necessitats d'habitatge molt gran, de 200.000 necessitats d'habitatge a l'any 2007, derivades de la inflació i el desbocament dels preus de l'habitatge amb la impossibilitat d'accés a l'habitatge de grups socials cada cop més amplis i diversos. Aquesta bossa caldrà anar-la reduint en 10 anys fins a arribar a 70.000 habitatges i no fins a zero ja que el Pacte no es planteja eliminar tot el problema en 10 anys si no reduir-lo deixant-lo a un 35% de l'inici. D'aquestes 500.000 actuacions en matèria d'habitatge, resumint les xifres anteriors, és interessant ressaltar la resolució de les necessitats d'habitatge amb un esquema 40-20-40. És a dir, i de forma aproximada, caldrà un 40% d'habitatge nou, un 20% d'actuacions sobre l'habitatge que ja tenim i un 40% d'ajudes econòmiques.

Moltes vegades el què s'entén del discurs és que si hi ha necessitats d'habitatge el què cal fer és nou habitatge. S'ha de poder fer habitatge social, econòmic, assequible, protegit... però el Pacte no diu això sinó que respecte a les necessitats, només el 40% s'haurà de resoldre amb habitatge nou. On poder fer aquest habitatge assequible ja és una altra qüestió. L'altre 20% haurà de ser sobre l'habitatge que ja tenim, que és una part absolutament nova, i la resta, el 40%, amb ajuts econòmics a les persones. Com es pot veure, no només és un problema de construir habitatge, és també un problema de donar el màxim ús als habitatges que ja tenim, i d'ajudar a aquells ciutadans que ho necessitin perquè no perdin l'habitatge o perquè aconseguixin que els hi lloguin un habitatge.

**Quadre 1.1**

Mobilitzar sòl per a hpo	250.000	Habitatges	REPTE 1	Objectiu 1.1	1.914	Milions
Construir nou hpo	64.000	Lloguer	REPTE 1	Objectiu 1.2	2.052	
	96.000	Compra	REPTE 3	Objectiu 3.2		
		5.000 Adaptats				
Prevençió de l'exclusió	12.500	Habitatges socials nous	REPTE 4	Objectiu 4.1	355	
Gent gran	15.000	Habitatges dotacionals	REPTE 3	Objectiu 3.1	427	
Mal allotjament	7.500	Habitatges d'inclusió	REPTE 5	Objectiu 5.1	14	2/3 Parts del total d'inclusió
(S'estima un 50% amb habitatge nou)	4.000	Habitatges d'acollida	REPTE 5	Objectiu 5.1	153	2/3 Parts del total d'acollida
<b>Habitatge nou</b>	<b>199.000</b>	<b>Habitatges</b>			<b>3.001</b>	<b>Milions</b>

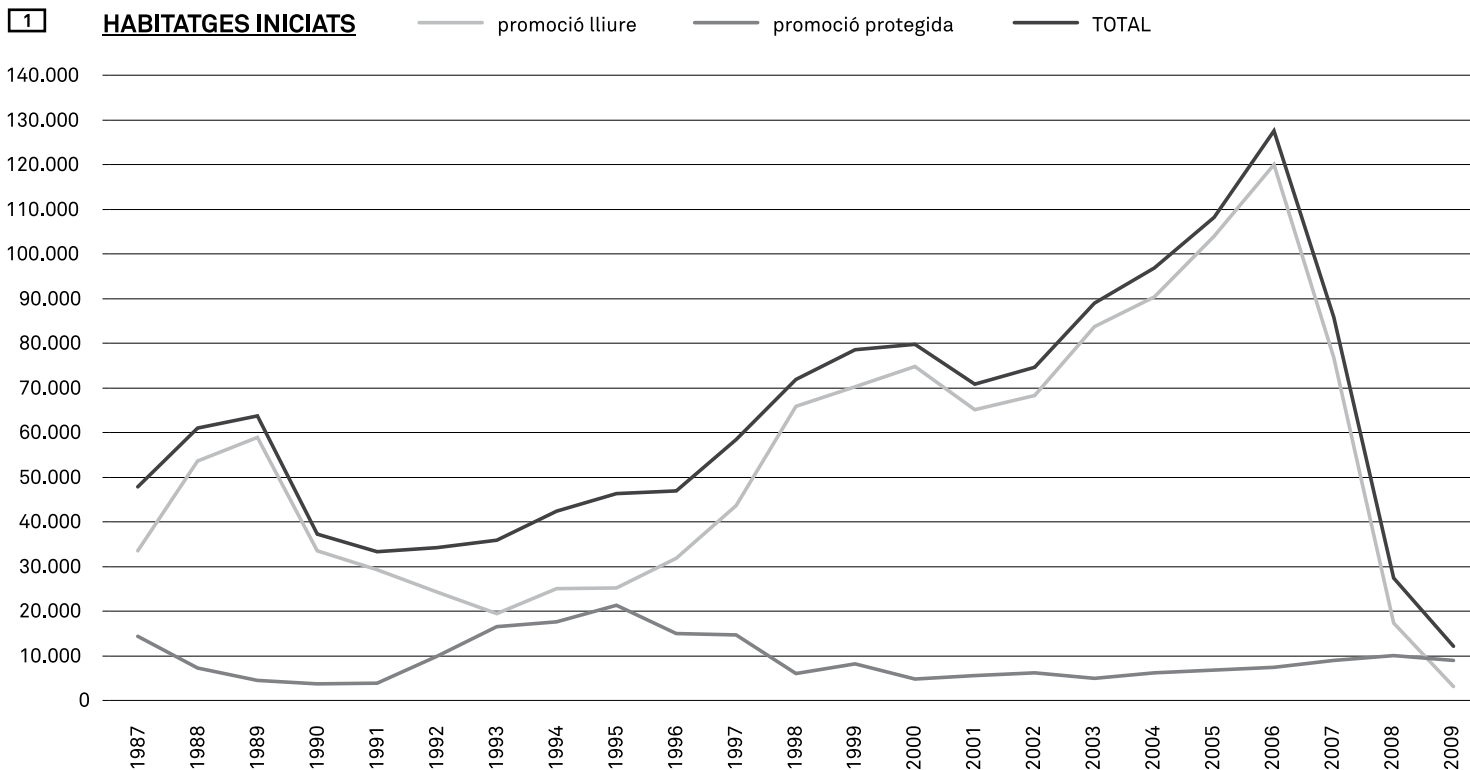
**Quadre 1.2**

Mobilitzar habitatge no principal	62.000	Lloguer social	REPTE 1	Objectiu 1.3	36	
Rotació parc públic	20.000	Habitatges	REPTE 1	Objectiu 1.5	*	Dins de inversions parc públic
Mal allotjament	7.500	Habitatges d'inclusió	REPTE 5	Objectiu 5.1	7	1/3 Parts del total d'inclusió
(S'estima un 50% amb habitatge no principal)	4.000	Habitatges d'acollida	REPTE 5	Objectiu 5.1	76	1/3 Parts del total d'acollida
<b>Habitatge no principal mobilitzat</b>	<b>93.500</b>	<b>Habitatges</b>			<b>119</b>	<b>Milions</b>
Rehabilitació general i	247.000	General	REPTE 2	Objectiu 2.1	160	Rhb general
Accessibilitat física	48.000	Parc públic	REPTE 2	Objectiu 2.1	164	Plans ascensors
					531	Pla d'obres d'adigsa
	5.000	Remodelació de barris	REPTE 3	Objectiu 3.2	594	Remodelació de barris
		20.000 Edificis				
<b>Habitatges rehabilitats</b>	<b>300.000</b>	<b>Habitatges</b>			<b>1.449</b>	<b>Milions</b>

**Quadre 1.3**

Resoltes amb ajuts econòmics	140.000	necessitats	REPTE 1	Objectiu 1.3	972	
	20.000	necessitats	REPTE 3	Objectiu 1.5	371	
	47.500	necessitats	REPTE 4	Objectiu 5.1	396	
<b>TOTAL AJUTS</b>	<b>207.500</b>	<b>necessitats</b>			<b>1.739</b>	<b>Milions</b>



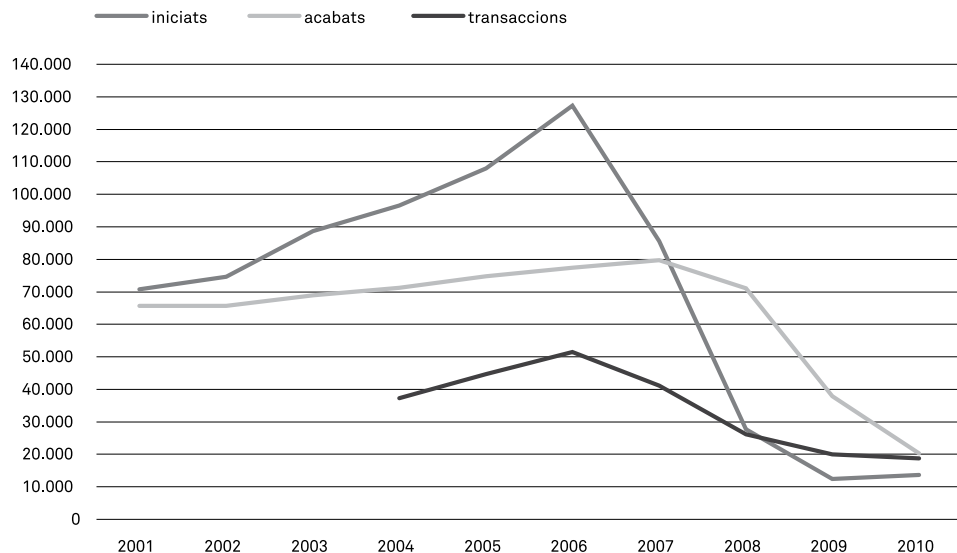


Al gràfic 1 podem observar el què ha succeït amb el tema de la construcció d'habitatges a Catalunya durant els últims 25 anys. Es pot veure que, des del 1987 fins al 2001-2002, la producció d'habitatges té cicles diversos, amb unes xifres entre els 35.000 habitatges en el punt més baix, a l'any 1991, fins als 80.000 a l'any 2000. A l'any 2001 sofreix una petita davallada tancant així un cicle, i a partir del 2002 s'inicia una acceleració imparable de la producció d'habitatge que porta que al 2006 hi hagin casi 130.000 habitatges iniciats en un any. Aquesta és una xifra explosiva que ni en els anys 60-70, amb ple desenvolupament, s'havia arribat a produir.

A principis de l'any 2007 hi ha una inflexió forta i es comença a produir una caiguda, malgrat tot es mantindria dins la franja alta perquè al 2007 encara s'inicien 85.000 habitatges anuals. Al 2008 ja es baixa a 25.000, quedant per sota el mínim històric, i al 2009 s'arriben a xifres de fins a 10.000 habitatges. Durant el 2010 s'ha fet una estimació de 9.000 habitatges iniciats, encara que la considero generosa perquè penso que ja seria molt poder arribar als 8.000.

Per tant, en el moment en què el Pacte Nacional es planteja i es comencen els treballs del Pla territorial, estàvem en una situació que no tenia res a veure amb la que estem ara. En la crisi dels anys 1993-94-95 quasi la meitat dels habitatges que s'iniciaven a Catalunya eren protegits i els feien els promotors privats, que escollien lliurement on ubicar-los. Quan parlem d'habitatge protegit no estem parlant quasi mai d'habitatge de promoció pública. L'habitatge protegit és aquell que rep una subvenció pública i que té un preu limitat de venda. Tant és així que els promotors privats havien arribat a fer habitatges protegits a la Diagonal de Barcelona cantonada avinguda de Sarrià, sobre sòl seu, sòl no qualificat com a protegit. Aquest sòl el compraven al mercat i hi construïen directament o a través de cooperatives. A partir de l'any 1997 l'habitatge protegit passa a ser residual perquè, des de l'any 1982, la política pública d'habitatge ha estat una subvencionadora del promotor privat. No ha sigut una política d'acció pública directa creant parcs públics sinó que subvencionava al promotor perquè fes un tipus d'habitatge a un preu controlat.

**2 HABITATGES INICIATS, ACABATS I TRANSACCIONS D'OBRA NOVA**



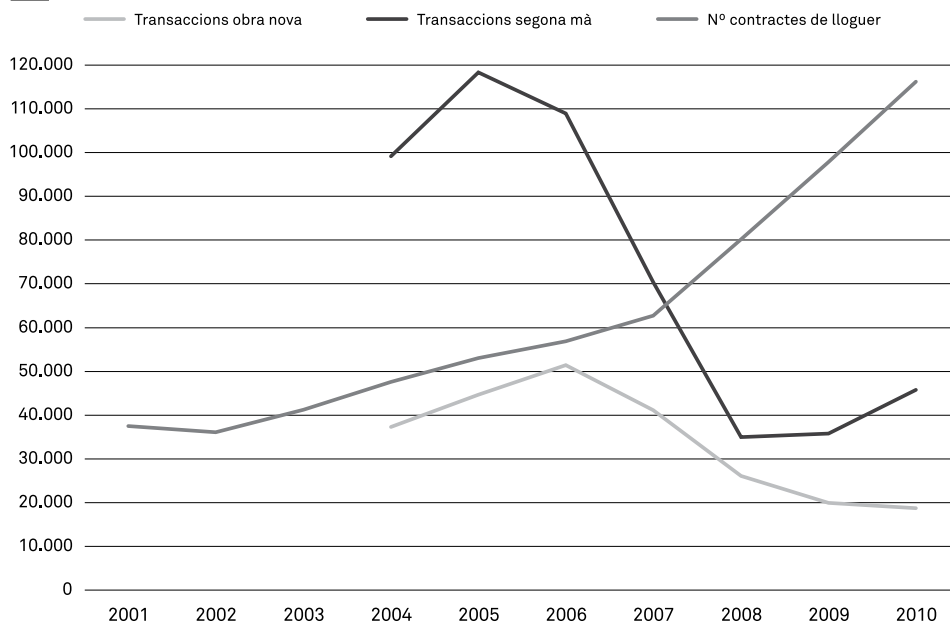
privats i habitatges dels promotors socials, cooperatives i fundacions.

Al gràfic de la caiguda de les transaccions (gràfic 2) es veu molt clarament que la crisi no és immobiliària des del punt de vista de producció d'habitatge sinó que arrenca amb el bloqueig del finançament. És el no finançament de la transmissió de segona mà la que impedeix que la gent que vol millorar pugui vendre el seu pis per comprar-ne un altre. En el moment en què el comprador d'un pis ja no troba crèdit i el venedor no ingressa el valor de l'habitatge que té, ja no pot aspirar a un pis nou. Ha estat el bloqueig del mercat de segona mà el generador de la bola que arrossega la caiguda de l'habitatge nou. També es pot veure que el finançament de l'habitatge protegit és absolutament residual.

El gràfic 3 és molt interessant ja que visualitza el funcionament del mercat immobiliari residencial a Catalunya, bé siguin amb compra-venda de primera mà, siguin transmissions de pisos de segona mà o bé

Òbviament, quan aquest promotor es troba que el mercat funciona i els terrenys són seus, no farà més habitatge protegit. Si en un terreny hi podien construir uns habitatges que el mercat s'enduaia, perquè calia protegir-los? A principis dels anys 90 feien habitatge protegit perquè sabien que hi havia crisi econòmica i el producte no tenia sortida dins el mercat lliure. Preferien construir habitatge protegit durant un temps i tenir mercat, que no pas quedar-se parats sense fer res. En aquest període – de 1993 a 1995 – gairebé el 50% dels habitatges iniciats eren protegits. És veritat que ara, el 2009, el 75% dels habitatges iniciats han sigut protegits, però no cal oblidar que estem parlant del 75% de 10.000 habitatges, i no de 50 o 60.000. Dins d'aquestes xifres d'habitatge protegit hi ha diferents tipus de promocions: habitatge protegit de promoció pública, remodelacions públiques de barris (actuacions públiques que canvien l'habitatge de persones que ja viuen en el barri), habitatges protegits dels promotors

**3 ESTRUCTURA DEL MERCAT IMMOBILIARI**



contractes de lloguer. Aquí estem davant un canvi estructural i de tendències que és produït per les dificultats de finançament a l'hora de comprar – tant habitatges de segona mà com nous –, que estan derivant a que la gent estigui buscant pisos de lloguer. Si tornés el bon finançament potser la pressió de la compra tornaria a créixer.

De moment, i en tres anys, tot s'ha capgirat. És produeixen molts més contractes de lloguer anuals que no pas compra-venda de pisos nous o habitatges de segona mà. La dominància primer, de la segona mà, després de l'obra nova i finalment del lloguer, ha donat la volta. El lloguer s'ha posat en primer lloc i l'obra nova i de segona mà van per darrere, gairebé amb la mateixa quantitat. Ens trobem, per tant, en un escenari mòbil.

Pel què fa al Pla, ja s'ha esmentat que els grans àmbits territorials determinats a la planificació territorial són àmbits també del Pla de l'habitatge, de manera que tota la informació sobre població i habitatge es presenta sobre les set vegueries. Evidentment calia profunditzar molt més i és per això que es va plantejar el repte de, després de les vegueries, quin havia de ser el següent esglaó de treball, ja que només disposem de dues divisions administratives oficials, que són les comarques i els municipis. A tot el territori de Catalunya tenim 46 comarques i 947 municipis.

Hem intentat situar-nos en un escenari més realista respecte el funcionament dels mercats d'habitatge i els moviments de població associats a aquests mercats i necessitats d'habitatge. Calia treballar amb la idea de la continuïtat i proximitat per anar a buscar unitats de territori que identifiquessin les ciutats més importants i els seus entorns més immediats – en una hipòtesi de model gravitacional a partir del pes de la població – per trobar unitats territorials properes als mercats d'habitatge i als moviments de població al territori en relació a l'habitatge.

Es va començar a construir un mapa que recull tota aquesta reflexió (mapa 1). Primer es van dibuixar unes unitats territorials que comprenien totes les ciutats de més de 10.000 habitants i els seus municipis més propers, on habitualment hi ha municipis més petits. Després s'hi van afegir aquells municipis de més de 5.000 habitants i el seu entorn, que eren unitats que havien quedat fora de les altres, més grans. Finalment, els sistemes urbans són àrees de territori on, com a mínim, hi ha una població amb més de 5.000 habitants (juntament amb els seus entorns més immediats). Pel que fa a la situació metropolitana de la regió urbana de Barcelona, s'agrupen els municipis per rangs de població, partint d'un mínim de 5.000 habitants i incloent els municipis d'entorn, cosa que genera un continu territorial que només presenta dues excepcions: part de l'Alt Penedès i part del Vallés Oriental.

Feta aquesta primera aproximació encara quedava molt territori per cobrir, en el qual cap municipi tenia més de 5.000 habitants ni estava proper tampoc a cap altre municipi de més de 5.000, perquè també els havíem introduït dins els sistemes urbans i metropolitans. A totes

aquestes àrees les hem anomenat àrees rurals. Aquestes àrees comprenen uns territoris molt extensos però amb un pes de població petit, i es troben aïllades de nuclis urbans de certa importància o ciutats de més de 5.000 habitants. La diferenciació entre aquestes àrees es fa en base a la divisió comarcal.

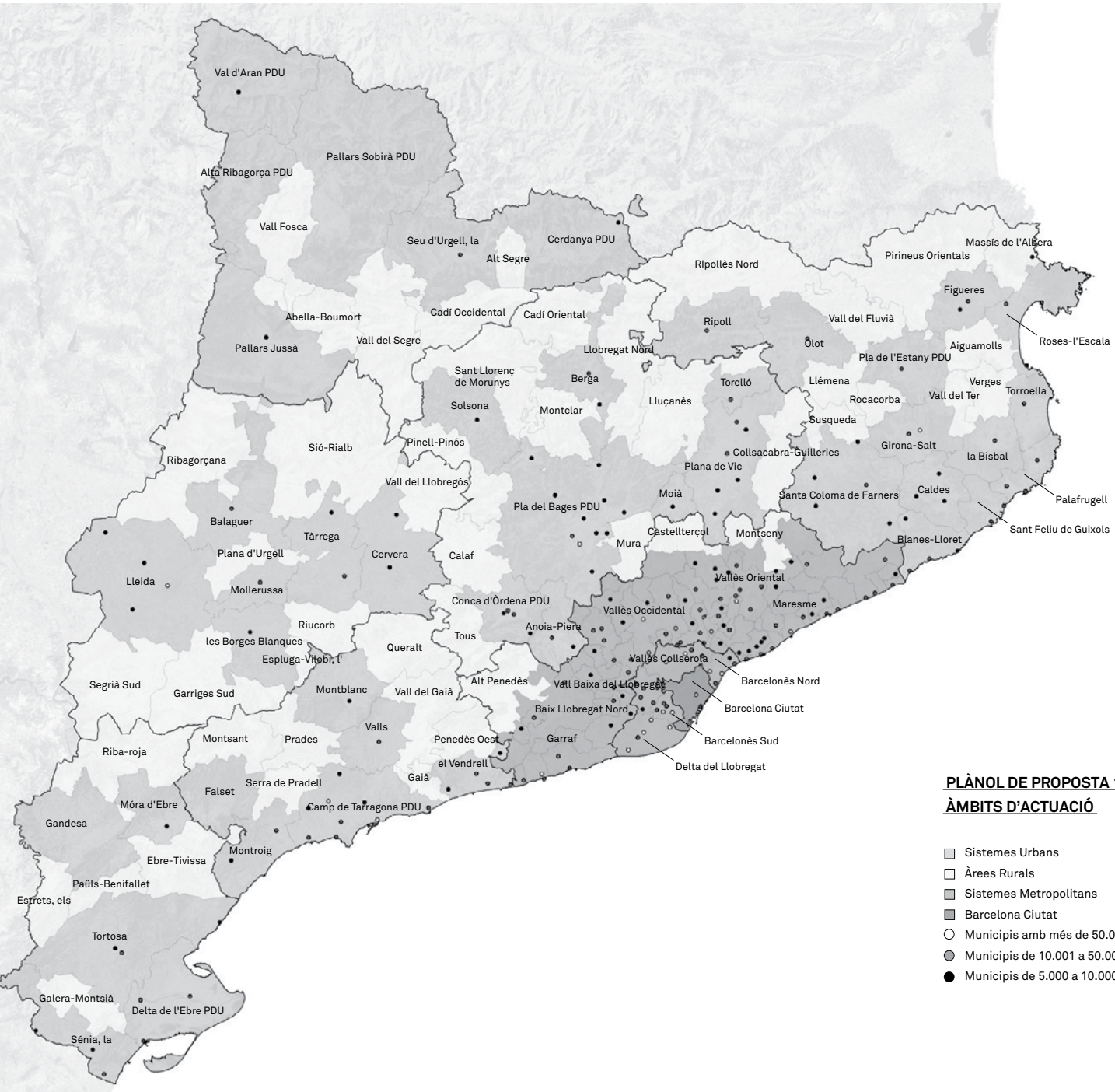
És una visió diferent del territori ja que no són ni comarques, ni municipis grossos o rodalies: és una divisió en tres categories segons si es tracta de sistemes metropolitans, sistemes urbans o àrees rurals. En total són 119 àmbits en tot el territori de Catalunya, xifra que més que duplica el nombre de comarques. La divisió comarcal, a efectes de planificació territorial, pràcticament s'ha eliminat. En el seu moment es va decidir recuperar la divisió comarcal de la república, de 1936, però els comportaments al territori durant els anys trenta era molt diferent ja en els anys setanta i vuitanta, de manera que a efectes de planificació ningú l'utilitza. Els exemples de pla comarcal territorial o de pla comarcal d'urbanisme són puntuals.

El Pla confecciona un mapa que podria servir de guia per si algun dia som capaços d'entrar en una racionalització administrativa del nostre país, perquè governar el territori en base a 947 municipis és molt difícil. Potser haurem de tenir una crisi econòmica encara més forta perquè ens passi alguna cosa semblant a la de Grècia. A Grècia, per decret del Govern i com a mesura de despesa pública i racionalització administrativa, s'ha passat de 1.100 ajuntaments a 600. Si preguntem als ajuntaments si els està bé ser 947 municipis, molts d'ells ens respondrien que estaria millor ser 1.200. Al nostre país cadascú vol ser reconegut per la seva pròpia identitat però governar el territori des de tants ajuntaments és molt difícil.

Totes les cartografies i les estadístiques del Pla – sobre població, creixements, habitatge, sobre sòl o planejament, etc. –, ... està bolcada sobre aquests 119 àmbits i no sobre els 947 municipis, les dades dels quals es poden trobar a la base de dades municipi de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT). El Pla dona informació, estadística i territorial, agregada pels 119 àmbits (118 supramunicipals i Barcelona, l'únic àmbit municipal que es reconeix, per raons òbvies). Aquest mapa simbolitza la ruta del Pla, la lectura que es fa de tot el territori de Catalunya i la distribució de la població i de l'habitatge.

Després s'han fet molts plànols i s'han dibuixat moltes coses, ja que el vici dels arquitectes és fer plànols i dibuixar molt. S'ha dibuixat el territori de Catalunya en el seu conjunt, els sòls protegits, els sòls urbanitzats o els que no estan protegits però que encara no estan urbanitzats. S'han dibuixat també mapes de Catalunya, molt interessants pel seu detall, sobre la ocupació del sòl en el període 1993-2005. Tots aquests diversos exercicis han generat una base de dades, permetent fer elaboracions estadístiques i taules dels diferents territoris.

Amb molt d'esforç i cura s'han fet unes cartografies urbanes en matèria d'habitatge. Les cartografies urbanes són uns mapes que estan fets per totes les 210 ciutats de més de 5.000 habitants, i que



**PLÀNOL DE PROPOSTA 1**  
**ÀMBITS D'ACTUACIÓ**

- Sistemes Urbans
- Àrees Rurals
- Sistemes Metropolitans
- Barcelona Ciutat
- Municipis amb més de 50.000 habitants
- Municipis de 10.001 a 50.000 habitants
- Municipis de 5.000 a 10.000 habitants

recullen tot allò que el municipi té de cara a la política d'habitatge actual i futura. En aquestes cartografies es dibuixen els sectors urbanístics de creixement o de transformació urbana que contenen sòls per a construir habitatge protegit. Són els sectors als quals, en aplicació de la Llei d'urbanisme, es troba el sòl per construir futurs habitatges protegits.

A Catalunya la Llei d'urbanisme de l'any 2002 i les seves modificacions posteriors (2004, 2007, 2009) té molta importància, ja que per primera vegada s'obliga a reservar sòls per a poder fer habitatge protegit. Naturalment només es podrà construir habitatge quan aquest sòl s'urbanitzi. Algú haurà d'urbanitzar aquests sòls perquè es pugui construir, no n'hi ha prou en deixar-ho reflectit en un plànol.

En els mapes també es poden observar les àrees urbanes on s'està actuant sobre els habitatges a través de diversos programes: llei de barris, àrees de remodelació, àrees de rehabilitació o àrees amb habitatges públics on les inversions de manteniment les fa l'administració pública.

Tot això es veu reflectit en aquests mapes, ciutat per ciutat. Per tant, són una visualització de què s'està fent, bàsicament sobre el parc, i de què es podrà fer al futur en matèria d'habitatge si es mobilitzen els sòls.

Finalment s'ha arribat a la mapificació a nivell de secció censal d'aquelles dades on es disposa d'informació – les dades censals del parc d'habitatges i les dades del padró de població –; es tracta d'un nivell de detall molt precís. Les variables es presenten en termes de densitat, ajustant els àmbits de les seccions censals a la realitat urbanitzada.

Com ja s'ha explicat anteriorment, el Pacte Nacional parteix de la idea que al 2007 hi havia unes necessitats d'habitatge i que, en fer les previsions a 10 anys, no tan sols s'han de resoldre les necessitats d'habitatge de la població que vivia al 2007, sinó que també s'hauran de resoldre les diferents necessitats que es vagin generant segons l'evolució demogràfica i social.

En el marc dels treballs del Pla territorial d'habitatge es va demanar al Centre d'Estudis Demogràfics (CED) de la Universitat Autònoma que, en base a les dades del padró continu del 2007, realitzés una nova projecció demogràfica al 2017. Aquesta projecció no era tant per a discutir les previsions del Pacte sinó per disposar de dades per a cada una de les 119 unitats territorials. Per tant també es disposa d'un document on consta, per a cada un dels 119 àmbits territorials, una projecció demogràfica fins a l'any 2017. És una projecció més precisa que l'oficial de l'IDESCAT, que només realitza la projecció a nivell comarcal.

Segons les corbes de les gràfiques d'aquest estudi – que es va realitzar durant l'època de màxim flux migratori – d'aquí a 10 anys arribaríem a ser 8.200.000 habitants. Aquestes dades s'esdevindrien sempre i quan

es seguissin les tendències del padró dels primers anys del segle XXI. Contràriament, ja es veia que a l'any 2008 – quan la crisi es fa present – el flux no seguiria i que la projecció feta pel CED s'havia de refer. Amb aquesta nova previsió ja es redueix la projecció a 7.800.000 habitants a l'any 2017. Per tant, els números de projecció de l'evolució demogràfica no són els del Pacte sinó que s'han substituït pels d'aquesta nova projecció, que ja incorpora la frenada del flux migratori a causa de la crisi econòmica.

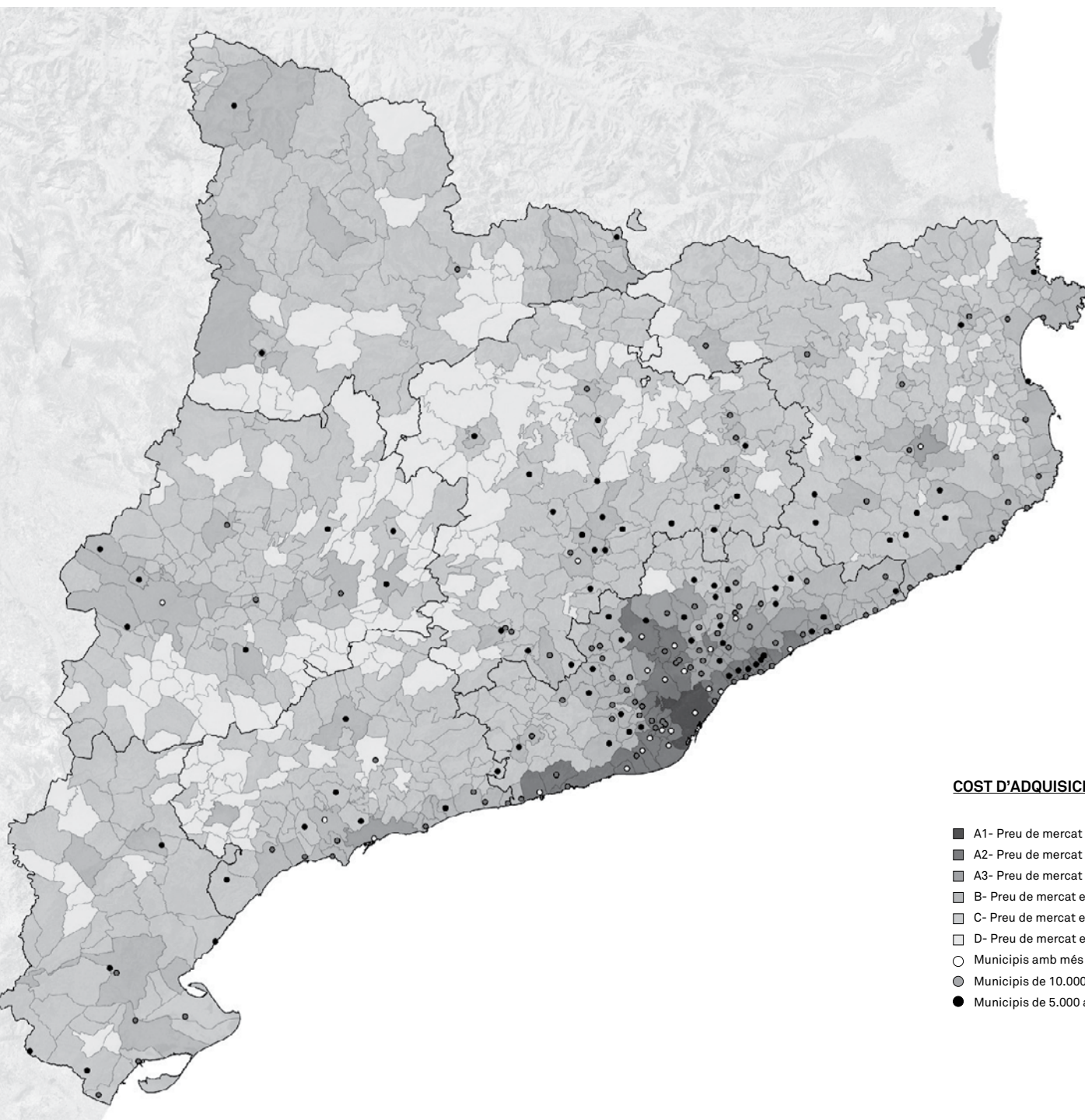
Hi ha dos mapes molt importants de cara a la reflexió i a les propostes del Pla. El primer tracta sobre la distribució de la renda per càpita a Catalunya, mentre que el segon reflecteix el preu dels habitatges. Aquests són dos conceptes molt importants, ja que la relació entre la renda i el preu ens aporta l'esforç econòmic a fer per accedir a un habitatge, sigui a lloguer o a compra. Si una persona té molta renda i està en una zona de preus baixos ho tindrà més fàcil que una altra persona de renda baixa que es trobi en una zona on els preus estan molt alts.

A l'any 2007, i fent referència al mapa 2 dels preus de l'habitatge, es va realitzar un mapa amb els preus del mercat que hi havia en aquell moment, però l'enfonsament del mercat immobiliari a l'any 2009 va deixar aquell mapa inservible. És per això que el mapa que s'ha fet pel Pla no és el dels valors de mercat sinó que és el dels valors de l'habitatge protegit. Cal recordar que un habitatge protegit no val el mateix a tot el territori: hi ha zones on el preu de l'habitatge protegit és diferent, precisament amb motiu del diferent cost inicial del sòl. També és veritat que en aquests moments el preu de l'habitatge protegit és, a molts llocs, el preu de mercat o fins i tot està per sobre, encara que això, com tot, evolucionarà.

Respecte al mapa 3, de rendes per càpita, s'han utilitzat les últimes dades publicades per l'IDESCAT a l'any 2004 per cada municipi de més de 5.000 habitants i per comarques. En aquest mapa s'han marcat de escala de grisos, de més suau a més intens, aquells territoris on la renda està per sota la mitjana de Catalunya. Contràriament s'han pintat de color càlid aquells territoris en els quals la renda per càpita es troba per sobre la mitja.

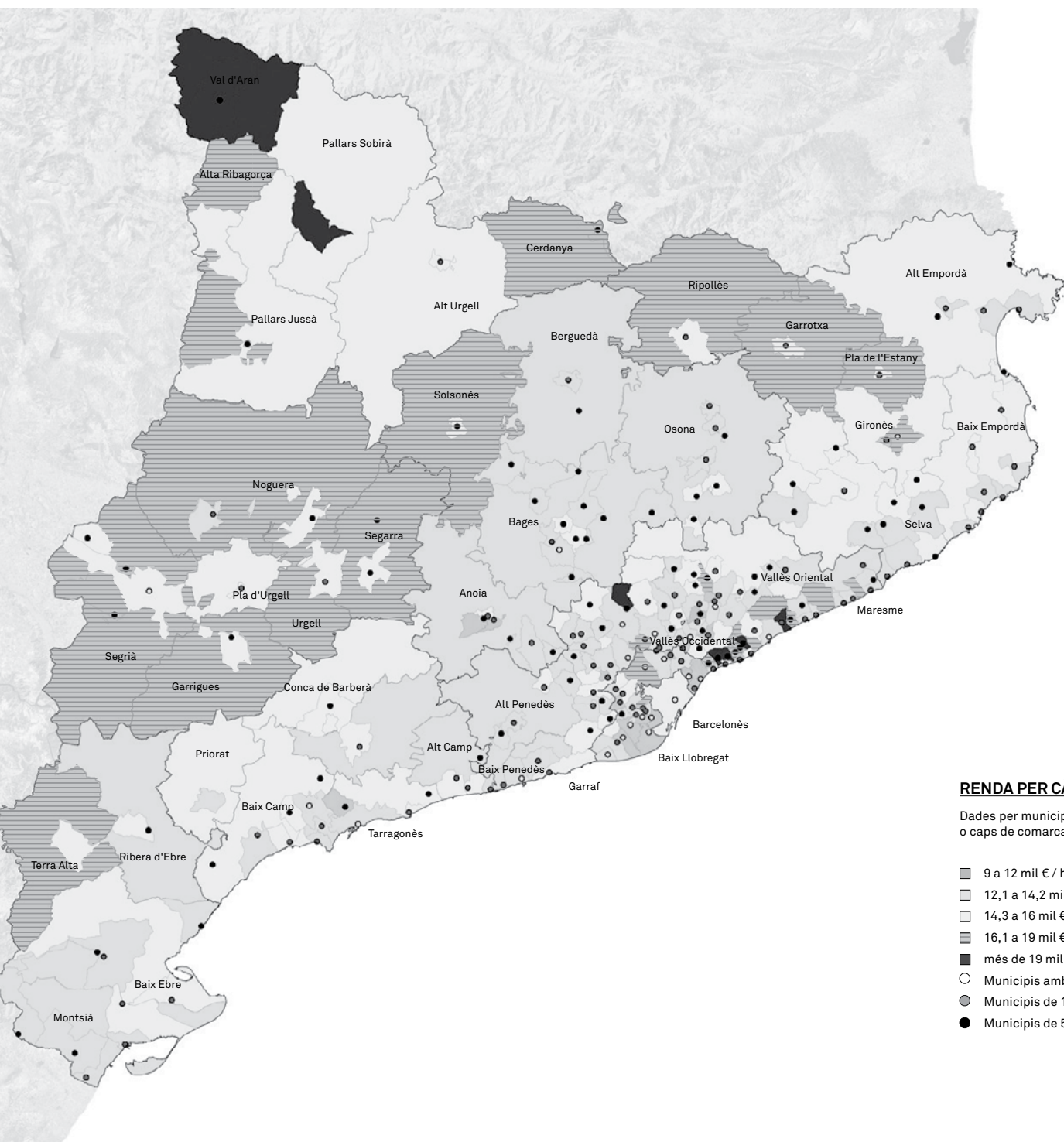
Això aporta una lectura molt interessant del territori de Catalunya ja que es veu clarament que la demarcació de Barcelona té les situacions més extremes – els municipis de menor i de major renda per càpita –, però en termes generals comparteix amb les Terres de l'Ebre i alguna àrea de l'interior de Tarragona ser una de les zones amb menor renda per càpita de Catalunya. Per altra banda, les Terres de Ponent, algunes comarques gironines de les àrees centrals o el Pirineu i la Vall d'Aran són les zones on la renda està més per sobre de la mitjana de Catalunya.

Quan s'agafa aquest plànol i es posa sobre el de preus es veu que les rendes i els preus de l'habitatge no tenen res a veure. A la Regió metropolitana de Barcelona a alguns municipis el preu de



**COST D'ADQUISICIÓ DELS HABITATGES**

- A1- Preu de mercat per sobre de 4400 €/m<sup>2</sup>
- A2- Preu de mercat entre 3800 i 4400 €/m<sup>2</sup>
- A3- Preu de mercat entre 3500 i 3799 €/m<sup>2</sup>
- B- Preu de mercat entre 2800 i 3499 €/m<sup>2</sup>
- C- Preu de mercat entre 2300 i 2799 €/m<sup>2</sup>
- D- Preu de mercat entre 1700 i 2299 €/m<sup>2</sup>
- Municipis amb més de 100.000 habitants
- Municipis de 10.000 a 100.000 habitants
- Municipis de 5.000 a 10.000 habitants



**RENDA PER CÀPITA 2004**

Dades per municipis de 5.000 habitants o caps de comarca i les restes comarcals

- 9 a 12 mil € / habitant
- 12,1 a 14,2 mil € / habitant
- 14,3 a 16 mil € / habitant
- 16,1 a 19 mil € / habitant
- més de 19 mil € / habitant
- Municipis amb més de 50.000 habitants
- Municipis de 10.001 a 50.000 habitants
- Municipis de 5.000 a 10.000 habitants

l'habitatge se situa dins de la màxima intensitat, mentre que la renda està sota la mitjana: un cas extrem és, per exemple, el municipi del Prat del Llobregat.

En tot cas les projeccions demogràfiques, la renda i el preu són unes variables que, juntament amb l'estructura demogràfica i la seva evolució, amb variables tan importants com la gent jove i la immigració, permeten modular les necessitats d'habitatge a 10 anys a cada un dels 119 àmbits. A la matriu d'avaluació quantitativa de les necessitats d'habitatge, als 119 àmbits territorials, s'hi inclou la presència de població jove, de població gran i de la immigració, adulta o jove.

A tot això se li incorporen les dades d'un estudi sobre el mal allotjament a Catalunya, que es pot trobar en la documentació del Pla. Aquest estudi el va dur a terme l'Institut DEP a partir d'una enquesta dirigida als serveis socials dels ajuntaments perquè diguessin quines i quantes situacions de mal allotjament tenien al seu municipi. Es va plantejar el dubte de si els ajuntaments respondrien: finalment les respostes de més de 600 ajuntaments van permetre fer una quantificació de les diferents situacions de mal allotjament, que bàsicament són quatre: les persones sense sostre, les persones que viuen en situacions d'infrahabitatge (en un lloc que li diuen habitatge però que ni ho és ni té les condicions per a ser-ho), la sobreocupació (habitatges amb molt pocs metres quadrats per ocupant) i la població que es troba en risc de perdre l'habitatge (bàsicament en risc econòmic).

Totes aquestes dades permeten fer una matriu a través de la qual es determinen les diferents necessitats per a cada un dels 119 àmbits de Catalunya. Són necessitats socials, no d'habitatge, en nombres absoluts i per a cada 1.000 habitants, i en una previsió de 10 anys. Aquests estudis estan segmentats segons els diferents col·lectius: la gent jove, la gent gran, les persones en risc d'exclusió o mal allotjament, etc.

També hi ha la part de les necessitats de rehabilitació que va vinculada amb la situació del parc. Així com en el tema de les necessitats socials es treballava amb unes dades bastant fermes i segures, en relació a les necessitats del parc d'habitatges les dades disponibles són dubtoses ja que el cens d'habitatge del 2001 es va fer bastant malament. Però les dades són les més actuals i les úniques de què es disposa: no podíem sortir al carrer i anar repassant tot el parc d'habitatges que necessita rehabilitació.

Per tant, es parteix de les dades del cens 2001 i se li resten les rehabilitacions protegides fetes durant el període 2002-2009. D'aquesta manera es determina el parc d'habitatges que encara cal rehabilitar per dos conceptes. Per una banda hi hauria la rehabilitació general que significa que s'han d'arreglar les cobertes, les instal·lacions, les façanes, etc. i per l'altra trobem la rehabilitació per necessitats d'accessibilitat, és a dir, edificis de quatre plantes o més que no tenen ascensor; i d'aquests últims n'hi ha molts.

El Pla proposa quatre estratègies per abordar territorialment tots aquests temes, en ordre jeràrquic:

\* La primera estratègia és per a resoldre les necessitats d'habitatge actuant sobre el parc d'habitatges que ja tenim. Respecte l'habitatge buit inicialment es pensava en un tipus d'habitatge històric i tradicional, que es podia trobar bàsicament als centres històrics. Però en dos anys s'ha acumulat un volum d'habitatge nou i sense usar molt important. Els habitatges iniciats i acabats durant els anys 2007 i 2008 són 260.000 a tot Catalunya, i quants d'aquests s'han venut i ocupat no ho sap ningú – només els promotors, però aquests no ho diuen –. No hi ha un cens real de la producció massiva d'aquests últims anys del boom que reflecteixi quin percentatge d'habitatge encara no s'ha venut. No sabem quants ni quins són els habitatges buits de recent construcció, però sí que sabem a quins municipis hi ha la probabilitat que s'acumuli més estoc d'habitatge recent. Partint de la hipòtesi que totes les construccions fetes abans del 2006 ja s'haguessin venut, el mapa 4 reflecteix els habitatges acabats els anys 2007 i 2008, per municipis.

Aquí hi ha tota una política a desplegar que és considerada com a primera prioritat: cal intentar aprofitar al màxim l'habitatge construït, sigui vell o sigui nou, per a polítiques socials. Naturalment caldria acompanyar aquestes polítiques amb tot el paquet de la rehabilitació per a millorar tots aquells habitatges existents que ho necessitin, on entrarien els 300.000 habitatges de rehabilitació.

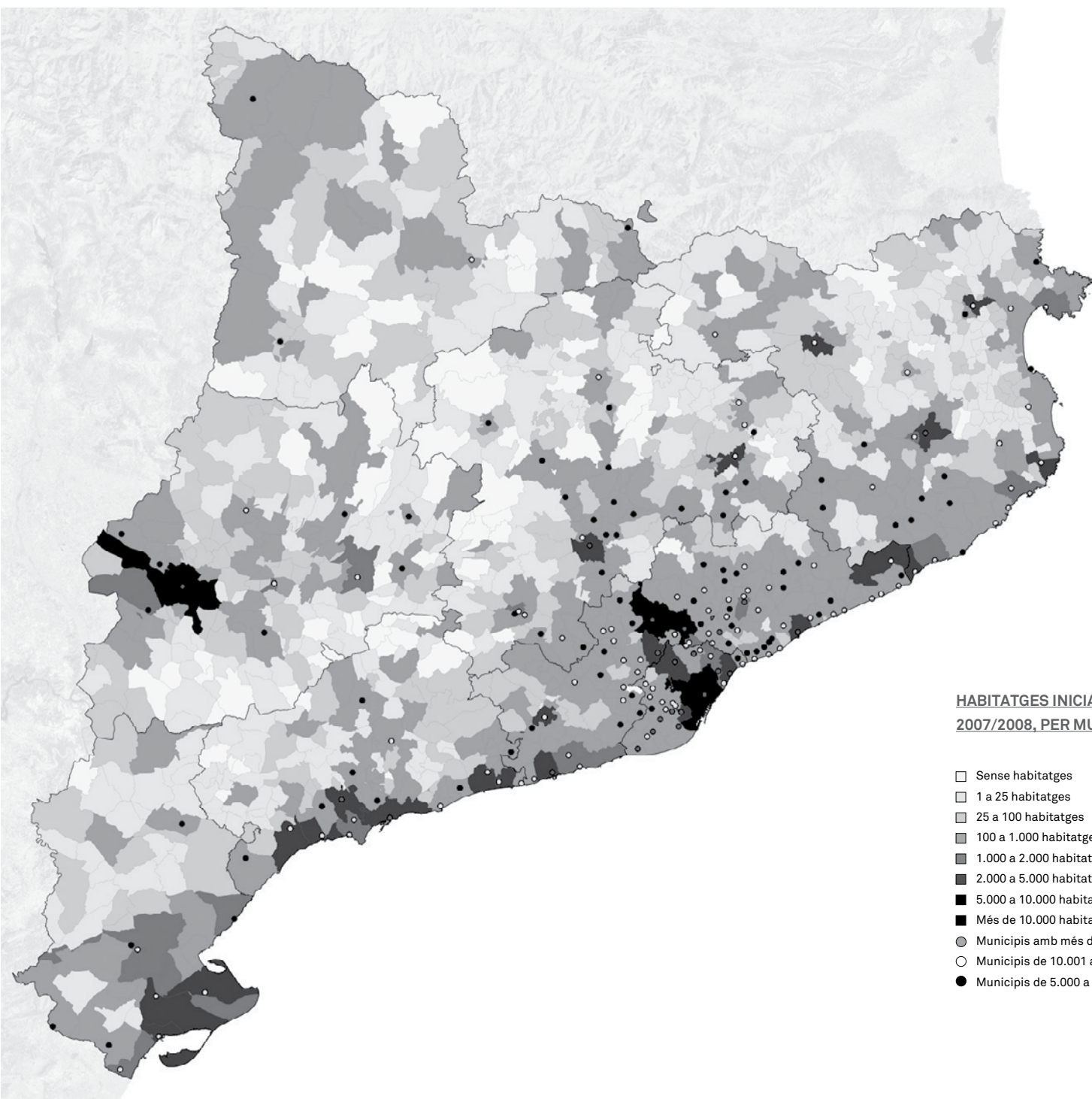
No obstant, és evident – malgrat cada vegada s'hi cregui menys – que caldrà construir molt habitatge nou si es volen resoldre les dimensions de les necessitats que s'estan enumerant. Per tant caldrà fer habitatge nou protegit, social o amb la finalitat que s'estableixi al Pla.

Primer caldrà actuar en el sòl que ja està urbanitzat, cosa que ja preveu el planejament urbanístic municipal, que estableix moltes àrees urbanitzades que es transformen. Un exemple paradigmàtic seria el del Poble Nou a Barcelona. La transformació del 22@ a partir de l'any 1996 va ser la primera actuació urbanística a Catalunya que va posar un 40% dels habitatges com a protegits en àrees industrials que es convertien en residencials.

Cal construir de manera prioritària sobre sòl urbanitzat, ja estigui dins el planejament o no, perquè un dels objectius que caldria aconseguir és poder fer habitatge protegit nou a l'Eixample de Barcelona. Si es volgués, en determinats terrenys edificables de l'Eixample, l'ajuntament té la capacitat de requalificar-los per a fer-hi habitatge social. S'ha d'intentar treballar al màxim per poder construir habitatge nou sobre aquell sòl que ja està urbanitzat, ja que això té un doble objectiu:

-El primer tracta de fer habitatge protegit en el centre de les ciutats i no a les extensions de les perifèries on hi ha el sòl urbanitzable de nova creació. Si no es fa aquest tipus d'habitatge dins la ciutat estarem en risc de seguir segregant espacialment la població.





**HABITATGES INICIATS I ACABATS  
2007/2008, PER MUNICIPIS**

- Sense habitatges
- 1 a 25 habitatges
- 25 a 100 habitatges
- 100 a 1.000 habitatges
- 1.000 a 2.000 habitatges
- 2.000 a 5.000 habitatges
- 5.000 a 10.000 habitatges
- Més de 10.000 habitatges
- Municipis amb més de 50.000 habitants
- Municipis de 10.001 a 50.000 habitants
- Municipis de 5.000 a 10.000 habitants

-Com a segon objectiu, cal fer tot l'habitatge dins l'àrea urbanitzada dels municipis. Així es reduirà el consum sòl, que és també una prioritat ambiental.

Cal superar el paradigma segons el qual s'han de cobrir les necessitats d'habitatge urbanitzant nou sòl. Si tenim necessitats d'habitatge cal veure què podem fer amb l'habitatge que ja tenim i amb la ciutat que ja tenim i que ja està urbanitzada. Cal veure si a través de la seva transformació i de les seves capacitats de canviar es poden trobar oportunitats per a la política d'habitatge amb finalitats socials.

Fent un resum de les estratègies es podria dir que primer s'actua sobre el parc i després sobre el sòl urbanitzat ja que el Pla conté tot l'inventari dels sectors amb reserves del sòl urbanitzat. Hi ha uns 600 sectors urbanístics a tota Catalunya que són de sòl urbanitzat que s'ha de transformar, sòl urbà no consolidat amb sostre residencial de nova implantació. Això és especialment rellevant a la regió metropolitana de Barcelona per que hi ha molt poc marge pels creixements urbanístics.

Segurament, amb aquesta segona estratègia tampoc n'hi haurà prou i, en determinats àmbits on no s'hi arribi amb el parc d'habitatges i la ciutat existent, caldrà urbanitzar sòl. Els plans urbanístics ens donen milers d'hectàrees de sòls urbanitzables per a habitatges, que contenen reserves per a habitatge protegit. Per tant, no cal inventar nous sòls ni tornar a fer plans per veure on construïm. Els Plans ja estan aprovats i en la majoria de les àrees on sigui necessari, només cal executar-los i tirar-los endavant per fer-los reals.

No obstant, l'any 2007 es va considerar que calia fer un programa específic per impulsar la gestió i execució de sòls per a la construcció d'habitatge protegit, i per això les àrees residencials estratègiques apareixen com estratègia del Pla. Les àrees residencials estratègiques són una barreja de situacions diverses: sòls de nova urbanització i actuacions dins de les ciutats més importants dels països on es focalitzen els 68 sectors en aquests moments aprovats a tot Catalunya. Són actuacions immediates en matèria de sòl i habitatge. És un programa que s'havia d'executar en quatre anys, del 2008 al 2012. La crisi financera ha ralentitzat l'execució d'aquest programa, tot just ara estan començant a arrencar la gestió de les primeres, aquelles que estan més treballades. Aquest programa aporta una part dels habitatges nous que el Pacte Nacional preveia, que començava l'any 2007 amb 10.000 i que al 2016 es finalitzava amb 20.000 habitatges.

És possible que si es volen assolir les xifres que s'han pactat facin falta noves propostes i calguin més programes per a la formació de patrimonis públics de sòl per a la construcció d'habitatges destinats a polítiques socials. La Llei d'urbanisme i la Llei de l'habitatge permeten destinar una part dels recursos d'inversió anuals a la compra o adquisició de sòl, encara que són programes que no s'han activat mai. Mai s'han fet programes d'adquisició pública de sòl a escala de la Generalitat.

### **Les propostes**

En base a aquestes estratègies, les propostes del Pla són les següents:

1.- Els 119 àmbits territorials d'actuació tenen caràcter de proposta, i cada un d'ells és d'escala supramunicipal, és a dir, un àmbit és el conjunt de diversos municipis agrupats, excepte Barcelona.

2.- Determinar sobre aquests àmbits aquells que tenen major demanda. En aquest apartat comencen a aparèixer elements interessants, com per exemple que el lloguer forçós es podrà aplicar, si s'aprova el Pla, en aquestes àrees de gran demanda, i no a la resta. La Llei determina que el lloguer forçós o l'expropiació temporal d'un habitatge a un propietari no és un instrument d'aplicació general sinó que s'ha de determinar el territori on s'aplica.

3.- Finalment hi ha el tema de l'objectiu de la solidaritat urbana. De fet, nosaltres defensem que s'ha de deixar de parlar de l'habitatge de protecció oficial i començar a parlar de l'habitatge de solidaritat urbana. Caldria associar els programes socials amb la solidaritat urbana tenint present que aquests no només són els habitatges de protecció oficial sinó que també són els habitatges de les xarxes de mediació, de titularitat pública, els cedits a l'administració o els habitatges d'inserció. També s'hi afegirien els habitatges de masoveria urbana o els habitatges privats amb pròrroga forçosa.

Tots aquest tipus d'habitatges – que són molts més que els de protecció oficial – són allò que la Llei del dret a l'habitatge anomena habitatges de solidaritat urbana. Aquest objectiu, que s'ha incorporat de l'experiència francesa, consisteix en què l'any 2028 tots els municipis de més de 5.000 habitants han de tenir un parc d'habitatges de solidaritat urbana equivalent, com a mínim, al 15% dels habitatges de la població resident.

El Pla determina quins són els municipis i quin ha de ser el procediment de comptatge dels habitatges. Una qüestió important que també estableix el Pla és el ritme d'evolució d'aquests habitatges; d'aquesta manera la Generalitat podrà diferenciar i prioritzar aquells municipis que tinguin més necessitats de solidaritat urbana en cada moment.



# Les situacions de mal allotjament a Catalunya

*Pere Casamajor*, Institut d'Estudis i Professions (DEP)

Presentaré un estudi que es va realitzar l'any passat i que es va fer públic a principis d'aquest any sobre l'exclusió residencial. Al principi aquest estudi es pretenia dir "Estudi sobre l'infrahabitatge a Catalunya", després "Estudi sobre situacions de mal allotjament a Catalunya. Finalment va esdevenir un "Estudi sobre l'exclusió residencial a Catalunya".

Com a presentació i concepció teòrica ens vàrem basar en les categories de la psicologia europea de l'exclusió residencial. Explicarem també breument la metodologia de l'estudi i després entrarem en el resultat pel què fa a quantificació i característiques de la població en situació d'exclusió residencial, com també en les preocupacions i propostes de les entitats i municipis amb els que es va contactar per a poder fer l'estudi.

Per posar-nos en situació es descriurà el concepte de "sensellarisme", que s'emmarca cada vegada més en el context d'exclusió social i no tant en el de pobresa perquè sobretot el què fa és posar de manifest la importància de factors estructurals institucionals però també factors personals i de relacions socials. Les etapes per les quals passa una persona fins arribar a una situació d'exclusió residencial es relacionen

amb allotjaments cada vegada més precaris i inadequats. No es tracta d'una situació que ve donada de cop, d'un dia per l'altre, sinó d'una situació que és progressiva.

Sabem que hi ha persones que en casos de crisi poden acudir a la família o als amics, que tenen xarxes de suport, però això no es dona en tots els casos i moltes vegades la possibilitat de que una persona es pugui quedar sense llar depèn de l'existència de barreres estructurals que dificulten l'accés a l'habitatge. És un fet continuat i afecta a tots els aspectes d'una persona que si aquesta no pot accedir a un habitatge segurament tindrà moltes dificultats per mantenir la feina o inclús la salut, a més de partir riscos d'exclusió social.

Sobre el "sensellarisme" es podria dir que fins l'any 1989 no estava definit ni reconegut com a un problema. Al 1999, *Càrites* va portar a terme una primera captació d'informació sobre les persones sense habitatge, fet que va permetre construir una base de dades amb tots els recursos. Finalment, a partir de 2003-2005 EUROSTAT va començar a promocionar estudis de viabilitat sobre el "sensellarisme" a tota la unió Europea.

També caldria afegir que a l'any 2003, des d'Espanya, i en línia amb l'Institut d'Estadística, es va fer una primera enquesta destinada a les persones sense llar que va permetre fer una primera estimació de la grandària i les característiques sociodemogràfiques d'aquesta població. Dos anys més tard l'INE torna a realitzar una enquesta on es va captar directament la opinió de persones sense llar, ja que anava dirigida directament a aquesta part de la població. La segona part d'aquesta enquesta es va acabar l'any 2007.

Els objectius del nostre estudi sobre l'exclusió residencial venien donats tant pel Pla Territorial Sectorial com pel repte 5 del Pacte Nacional de l'Habitatge on la Secretaria d'Habitatge impulsava la realització d'aquest estudi amb dos objectius a nivell general. Per un costat calia quantificar i situar territorialment la població en aquesta situació i per l'altre, i com a segon objectiu, calia no quedar-se tan sols amb les xifres sinó analitzar-ne les característiques de la població que en aquell moment es trobava en situació d'exclusió residencial. En aquest estudi es demanava informació als ajuntaments de les dades de principis de 2009 i finals de 2008.

A nivell específic teníem set objectius més determinats:

- 1.- Estimar la població i les llars catalanes que habiten sota l'exclusió residencial.
- 2.- Estimar quina era la població en cadascuna de les tipologies.
- 3.- Localitzar territorialment les problemàtiques d'exclusió residencial amb un anàlisi on es demanava la informació a tots els municipis de Catalunya. Per a fer-ho ens vam adreçar als serveis socials de cada ajuntament o de cada consell comarcal, a fi també d'aconseguir el perfil demogràfic de les persones que tenien aquesta problemàtica.
- 4.- Analitzar les actuacions i les intervencions que s'estaven duent a terme des d'acció social o des de cada regidora, recollint també les preocupacions i propostes de les entitats i municipis.
- 5.- La xarxa d'habitatges d'inclusió, que ha estat treballant molt per donar allotjament a les persones que poden patir aquesta problemàtica.
- 6.- Els perfils de les persones, que ha anat canviant sobretot als últims anys, la situació de crisi econòmica ha fet augmentar l'exclusió residencial posant més dificultats per accedir a un habitatge tant de lloguer com de propietat. Actualment aquestes dificultats no només es troben per a accedir a una llar si no també per a mantenir-la, les dades que poden anar canviant, des de que es va fer l'estudi la situació no té perspectives d'haver millorat en quan a situació econòmica. Les situacions d'exclusió residencials no són estanques sinó que esdevenen un continu sobre el què cal actuar.

També a l'estudi es van fer entrevistes a diverses persones relacionades amb el sector de l'habitatge social, al llarg de la presentació aniran sortint i reforcen tot el què s'anirà dient. Com a detall, el primer comentari parla sobretot de que entre 1980 i 1990 la problemàtica dels serveis socials era laboral i que a partir d'aquí les problemàtiques residencials van començar a créixer, com va canviar també el perfil de les persones sense llar.

Per a entendre aquest estudi cal conèixer una mica dues organitzacions com són la FEANTSA i la MPHASIS.

La FEANTSA és la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals on es treballa amb les persones sense llar i que des de que va sorgir aquesta problemàtica ha anat investigant aquest fenomen, tant en sensibilització a nivell polític com en intercanvis transnacionals. Aquesta Federació compta amb sis grups de treball. A nivell polític manté uns diàlegs constants amb institucions europees i amb governs nacionals i regionals per a promoure el desenvolupament i l'aplicació de mesures eficaces contra el "sensellarisme". També treballa per a crear una consciència social sobre la complexitat del "sensellarisme" i aquesta mesura multidimensional que té. Sobre l'intercanvi transnacional hi ha una feina bastant intensa d'afavorir l'intercanvi d'informacions entre diversos països, així com experiències i bones pràctiques que s'estan portant a terme arreu d'Europa.

Per altra banda la MPHASIS no és una organització en sí, sinó que és un projecte que està finançat per la Comissió Europea de cara a millorar la capacitat de seguiment de la informació sobre el "sensellarisme" i l'exclusió residencial. Prèviament s'havia fet un estudi on es va detectar aquesta necessitat de promoure el problema per a un major coneixement. També es basa en l'intercanvi d'experiències sobre suports d'investigació. El què fa és no quedar-se només en el fet de que hi hagi un cert nombre de persones en situació problemàtica sinó arribar a saber quines característiques tenen aquestes persones utilitzant variables com l'edat, el sexe, la nacionalitat, el país de naixement o l'estructura de la llar. Totes aquestes són característiques que també vam aplicar al nostre estudi.

Les motivacions de l'Estudi, més que els objectius, eren les de comptar i comparar. No es podien comptabilitzar els casos de "sensellarisme" sense saber ben bé a què ens referíem ni què incloïa. Per a comparar necessitàvem tenir una definició de què era el què estàvem comparant i amb què ho havíem de fer.

La motivació qualitativa era situar-nos, en comparació amb estratègies nacionals i locals, en un marc d'estratègies per a la inclusió social de la UE. Això també ho tenia en compte el Pacte Nacional de l'Habitatge i calia estar en consonància amb la resta de països europeus, tant per prevenir el "sensellarisme" com per conèixer les seves causes i poder reduir-ne els nivells.

La definició del "sensellarisme" no només inclou les persones sense sostre, no es parla tant sols de persones que estan al carrer i no tenen lloc on dormir, si no que inclou una perspectiva més àmplia amb les persones sense llar i les persones que tenen habitatge però que aquest o bé està en una situació insegura o aquest no està adequat a les necessitats. Aquesta definició, molt més àmplia, acaba sent la tipologia ETHOS.

La tipologia ETHOS no és una tipologia tancada sinó que és flexible i es va reformant. Contínuament s'hi està treballant ja que cada vegada que es donen situacions noves cal anar-la adaptant perquè sigui útil. Dins aquesta tipologia s'hi poden trobar tres categories: l'àrea física, l'àrea social i l'àrea legal.

L'àrea física fa referència a l'espai al qual la persona o família no hagi de compartir un espai de manera involuntària amb altres persones. L'àrea social fa referència al dret de la privacitat personal i al dret de poder tenir un espai íntim propi. I finalment l'àrea legal fa referència a la necessitat d'un acord legal entre la part que ocupa l'habitatge i la part propietària per tal de disposar de seguretat jurídica.

Si aquestes tres àrees estan satisfetes es podria dir que l'habitatge és adequat o apropiat. En canvi, una mancança en qualsevol d'aquestes tres àrees defineix l'habitatge com a inadequat. En el grup dels "sense sostre" no existeix una àrea física, perquè no hi ha un habitatge, tampoc tenen una àrea social, ja que no disposen d'un espai íntim per a les relacions socials, i finalment no hi ha dret legal per a un espai exclusiu.

Els "sense habitatge" estarien en les mateixes condicions. Més endavant s'explicaran les diferències entre els anomenats "sense sostre" i els "sense habitatge", com també és convenient saber la diferència entre un habitatge insegur i un habitatge inadequat. Un habitatge inadequat pertany a aquelles persones que tenen un lloc on viure però que aquest no és segur ni habitable. Sí que hi ha un espai per a les relacions però no n'hi ha per a la seguretat d'ocupació. Per altra banda en un habitatge insegur però sí adequat hi ha un lloc on viure i també hi ha espais per a les relacions socials però no hi ha una seguretat en l'ocupació.

Per a últim, l'infrahabitatge amb ocupació segura disposa d'un espai per a les relacions socials i d'un espai amb dret legal de seguretat d'ocupació. En canvi la espai físic de l'habitatge no és l'adequat ja que no es troba en unes condicions mínimes necessàries.

Cadascuna de les quatre categories (sense sostre, sense habitatge, habitatge insegur i habitatge inadequat) té diferents subcategories, fins a un total de tretze, que s'aniran veient més endavant. Ser un "sense sostre" inclou viure en un espai públic i dormir en un refugi nocturn, o veure's obligat a passar moltes hores en un espai públic. En canvi una persona "sense habitatge" és aquella que sí que té un sostre però que aquest no és seu. Aquesta persona podria tenir accés a un alberg per a gent sense llar, a un alberg per a dones o a un refugi. També podria viure en allotjaments temporals o en allotjaments per a sol·licitants d'asil o immigrants, així com també en institucions d'internament o en allotjaments amb suports especialitzats per a la gent sense llar.

En situacions d'habitatge insegur podríem trobar persones que viuen en pisos sense pagar el lloguer, que viuen sota una ordre de desnonament o gent que està vivint sota amenaça de violència. Per últim, l'habitatge inadequat estaria compostat per aquella població que viu en estructures temporals d'habitatge, en habitatges considerats

impropis perquè no tenen les condicions suficients que marca la legislació i gent que viu en situacions de amuntegament per sobre del màxim fixat per les normes.

Si entréssim en cadascuna d'aquestes categories més detalladament podríem dir el següent:

Els SENSE SOSTRE són aquelles persones que viuen en un espai públic, que es considera la forma més greu de "sensellarimse" perquè les persones viuen al ras i no tenen un espai físic on residir. També serien persones que dormen al carrer i que habitualment fan ús del servei d'emergència social. Dins aquest espai dels "sense sostre" s'hi inclourien les persones que dormen en un refugi nocturn però que es veuen obligades a passar gran part del dia, si no tot, en un espai públic. Són persones que no tenen un allotjament fix i utilitzen tres tipus de recursos: els albergs de baixa exigència o d'accés directe per a tenir un lloc on dormir, les pensions barates o els hostals d'estades curtes. Segons les característiques de les tres àrees es podria dir que aquests recursos normalment disposen d'un espai físic compartit, amb activitats compartides com podrien ser els àpats, l'espai social està supervisat per un personal de dins del recurs amb un espai privat limitat o fins i tot inexistent, i l'espai legal se centra en estades temporals sense acords de residència o estada de manera que aquestes persones poden ser excloses sense una causa judicial.

Els SENSE HABITATGE estarien dins la primera categoria habitacional de la que ja s'ha parlat, amb albergs per a la gent sense llar o amb allotjaments temporals. Aplicant-ho a la tipologia ETHOS es considera que ho formen aquelles persones que es troben, o bé en albergs de llarga o curta estada, o bé en allotjaments temporals sense un temps definit. En aquest sentit la cartera de serveis de la Llei 12 de 2007 contempla entre els serveis socials bàsics uns serveis d'estada limitada.

Aquests serveis poden ser els acolliments residencials d'urgència o les residències temporals per a persones adultes en situació de marginació. L'alberg per a dones o els refugis per a persones que estan en aquestes situacions són col·lectius. També podem trobar allotjaments amb suport o habitatges tutelats com poden ser serveis de casa d'acolliment, serveis de pisos amb suport o serveis de pisos pont, i van destinats tant a les dones que han patit situacions de violència com als seus fills. També ho seria l'allotjament per a sol·licitants d'asil o immigrants que la formen els centres de recepció com a asils, els centres de repatriació i internament i els allotjaments per a temporers. Aquests últims els poden ocupar també immigrants que estiguin treballant ja que es considera que és una situació temporal perquè després tornaran al seu lloc d'origen.

Finalment hi haurien també les categories d'internament. N'hi ha tres tipus depenent de si són sistemes penals, sistemes sanitaris o sistemes d'assistència social. Cal dir que en l'estudi que vam realitzar no és va contemplar aquesta categoria perquè donada la tipologia d'estudi de preguntar als serveis socials aquests no tenien coneixement de que en el seu municipi existissin ciutadans en aquesta situació. També és

cert que estaven molt limitats a llocs on hi pugui haver una penitenciaría, un hospital o una residència sanitària de llarga estada. Al ser llocs tant concrets es va decidir ometre-ho per tal de que no es distorsionessin les dades.

Dins aquesta categoria es contemplen dues possibles situacions. Per una banda hi ha les persones que sortiran d'una institució i que en un període definit se sap que no tindran un lloc on anar a viure, i per l'altra, hi podem trobar aquelles persones que es queden a la institució perquè no disposen alternatives d'allotjament.

També es podria considerar la categoria d'allotjament amb suport d'especialistes per a la gent sense llar i que tracta de capturar les situacions en què el suport està lligat a un allotjament que reubica a les persones sense sostre o s'intenta ajudar a mantenir aquest allotjament. Està formada sobretot per persones que han patit una problemàtica i que necessiten un pis tutelat amb supervisió abans de poder accedir a un pis propi.

Hi ha quatre tipus d'allotjament: amb suport de grup, amb suport individual, habitatges per a joves i habitatges per a menors en acollida.

Fins aquí s'hauria explicat els "sense sostre" i els "sense llar" o "sense habitatge".

Les tipologies d'habitatge insegur i habitatge inadequat serien unes tipologies que fins ara, fins fa poc, no estaven considerades dins del "sensellarisme", on es vol posar de manifest que els ciutadans que viuen en aquests habitatges no tenen unes condicions prou bones com per a estar-hi vivint.

Aquestes situacions poden ser un habitatge insegur, on s'està vivint en un habitatge però no se sap si s'hi podrà continuar vivint ja que aquest no compleix els mínims necessaris per manca d'infraestructures, amuntegaments, etc... Tot això també provoca una situació personal de crisi que acaba facilitant l'exclusió residencial.

Com ja s'ha dit anteriorment aquestes situacions són molt dinàmiques, no es pot dir que són estàtiques ja que succeeixen contínuament. En l'aparició o el manteniment del "sensellarisme" hi ha tres processos claus que considerarien: la situació d'allotjament, les ruptures familiars i la transició a la vida adulta.

Per una altra banda s'ha de tenir en compte que el què considerem com a un habitatge digne està directament vinculat a les normes socials i que aquestes poden variar d'un país a l'altre com a resposta a prioritats polítiques o com a millora en qualitat de vida. Això també provoca que els estàndards mínims exigits siguin cada vegada més alts. Tot i així els allotjaments més bàsics han de comptar amb unes condicions acceptables per a usos residencials, com tenir aigua potable, electricitat... i han d'estar dissenyats amb l'objectiu d'estar ocupats per persones.

Dins aquestes categories, el fet d'estar sense pagar lloguer, pot provocar a que certes persones es vegin obligades a viure amb la família o els amics no per pròpia voluntat, o bé gent que pot viure en una residència sense estatus legal per a ocupar-la. El moviment ocupa no està inclòs dins aquesta categoria. Una altra categoria és l'ordre de desnonament que té com a motiu comú l'impagament de les rendes. Són desnonaments que no són sempre causa directa del "sensellarisme" si no que a vegades és un succés de la trajectòria vital de les persones. El fet que tinguin una ordre de desnonament no comporta una exclusió residencial directa però sí que genera un cert perill i cal tenir-lo en compte. Dins aquesta categoria s'hi podrien trobar persones que han rebut una ordre legal de desnonament en els casos d'habitatges de lloguer o que han rebut una ordre de devolució en els casos d'habitatge en propietat.

Pel què fa a l'habitatge insegur podria donar-se el cas d'una situació de violència a la llar, l'anomenada violència domèstica, que és una ruta important i creixent cap al "sensellarisme" per a moltes dones, ja que aquestes són la majoria que pateixen aquesta problemàtica. Alguns dels factors desencadenants poden ser l'abandonament de la llar per a escapar d'aquesta violència, les ruptures socials i personals i les dificultats econòmiques.

Dins de l'habitatge inadequat, i com a última categoria, tindriem l'estructura temporal, que serien tant cases mòbils com caravanes que no s'usen com a residència de vacances si no com a habitatge continu. També es contemplaria la ocupació il·legal d'espais d'assentament com situacions nòmades o la ocupació il·legal d'edificis.

Com a allotjament impropri significaria aquelles persones o famílies que resideixen en habitatges considerats inapropiats per a les persones o que no tinguin cèdula d'habitabilitat.

El Real Decreto del 2006 del Codi Tècnic de l'Edificació defineix que, per tenir un mínim exigible, un habitatge ha de complir una seguretat estructural, una seguretat davant d'incendis i una protecció contra les humitats, i també una recollida i evacuació de residus, una qualitat en l'aire interior i un subministrament i evacuació d'aigua.

La última categoria és la de l'amuntegament o habitatge sobre ocupat del que s'entén que és un habitatge on s'hi allotgen un nombre excessiu de persones en consideració als serveis de l'habitatge i als estàndards de superfície per persona que estan fixats. En aquest cas, a Catalunya, cal advertir també de la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge, on es veuen els mínims de superfície en metres quadrats i les persones que hi poden viure. També, a partir del 2009 les condicions d'habitabilitat dels habitatges i les cèdules estableixen que els habitatges de nova creació han de tenir una superfície útil interior no inferior a 40 m<sup>2</sup>. Els habitatges que podem trobar de 20 i 30 m<sup>2</sup> són habitatges ja construïts on fàcilment es pot trobar aquesta situació d'amuntegament.

Tot això ha estat la descripció de la tipologia i ara s'entraria en l'explicació de l'Estudi. L'Estudi va partir d'aquesta metodologia i es

va treballar amb aquestes categories per tal d'aconseguir que la gent a qui es demanava la informació ho pogués entendre. La obtenció de la informació, es va fer tant a través dels serveis socials de tots els municipis de Catalunya com d'altres entitats que treballen directament o indirecta amb el problema de l'exclusió residencial. A més es va fer una revisió de la literatura sobre els perfils de les persones en exclusió residencial, uns anàlisis de les polítiques existents en la matèria de l'habitatge i es van realitzar forces entrevistes en profunditat a persones vinculades amb la problemàtica estudiada.

En els ajuntaments de més de 20.000 habitants ens adreçaven directament als serveis socials mentre que a la resta de municipis eren els regidors i regidores de benestar social, o l'equivalent més pròxim els que ens atendien. També ens vam adreçar als Consells Comarcals i als coordinadors dels serveis socials perquè, sobretot en els municipis més petits, acostumen a ser els treballadors dels Consells Comarcals els que porten el tema de serveis socials i que a més tenen un major coneixement del territori. En el cas del Barcelonès no es va fer així perquè la situació de Barcelona, amb la seva magnitud, requeria unes necessitats diferents.

A més, a altres entitats com la fundació *Arrels, Càrites, Prohabitatge o la Fundació Sergi*, a Girona, també se'ls hi va demanar informació i se'ls va entrevistar. Com ja s'ha dit, en el cas de Barcelona, es va obtenir la informació a través de fonts secundàries que podien estar publicades pel mateix ajuntament o per altres fonts com podria ser el servei judicial.

El treball de camp es va fer entre l'abril i el juny del 2009 pel què m'agradaria remarcar que cal vigilar amb les dades. Els resultats d'aquest treball de camp van ser la resposta de 531 ajuntaments (sense comptar Barcelona) i la obtenció de dades de 241 municipis a través del consell comarcal. Finalment hi havia 173 poblacions de les que no se'n tenien dades directes de manera que es va estimar els resultats d'aquestes poblacions a partir de la informació dels 772 municipis dels que si se'n disposava. Les estimacions dels municipis es van fer a partir de sis estrats poblacionals i agrupant els municipis segons el volum de població i estimant les situacions de mal allotjament a partir de les dades disponibles.

L'estudi, que era pel Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge, es va presentar agrupant els municipis en les 119 unitats territorials, on no es fa un anàlisi municipi per municipi, sinó que a partir de els dades s'agrupaven segons aquestes unitats territorials per obtenir els resultats.

En el primer full del qüestionari es demanava unes dades globals, per categories, de cadascun dels ajuntaments i consells comarcals. Allà havien de dir el total en cadascuna de les categories operacionals. En el segon full es demanava més específicament per les categories dels grans grups segons el sexe, l'edat, l'origen i l'ètnia (en el cas d'ètnia gitana). En el cas de categories més socials es demanava el tipus de llar o els ingressos.

No tots els municipis tenien dades dels ciutadans ni tothom garantia la fiabilitat d'accés a les dades, ja que els serveis socials i les accions socials només tenen coneixement dels ciutadans que hi acudeixen. Tot i així es va poder extreure molta informació al respecte.

La segona part del qüestionari estava formada per preguntes més obertes on es demanava quines preocupacions tenien a nivell de serveis socials i quines propostes podien fer de cara a millorar aquests serveis. També s'afegien les tipologies que sorgien ja que així ens ajudaven a enquadrar les persones a cada categoria segons la seva situació personal.

El resultat va ser que en el conjunt de Catalunya s'hi ha detectat gairebé 37.000 casos d'exclusió residencial, cosa que significa que més de un 1,4% de les llars de Catalunya pateixen algun tipus d'exclusió. Així dels 37.000 casos es pot veure que els casos dels "sense sostre" són uns 3.400 i que representen el 9% del total. Els casos de "sense habitatge" arriben a ser uns 5.500 amb un 15%, els casos d'habitatge insegur, que són els més nombrosos, superen els 15.000 amb gairebé un 42%, i finalment els casos d'habitatge inadequat també estaven per sobre dels 12.000, amb més d'una tercera part del total detectat.

A nivell global, la mitjana de casos d'exclusió residencial per unitat territorial és de 309, mentre que el 50% de les unitats territorials tenen 57 casos o menys. També hi ha 10 unitats territorials amb més de 1.000 casos, amb Barcelona ciutat, l'àrea del camp de Tarragona (que abarca a més de Tarragona, l'àrea de Reus, Salou, Cambrils i fins Torredembarra), l'àrea del Barcelonès Nord (Badalona, Santa Coloma i Sant Adrià del Besòs), els municipis del Vallès Occidental (Sabadell, Terrassa i Rubí) i l'àrea de Girona i Salt amb els municipis del seu voltant. També podríem incloure l'àrea de Lleida capital i municipis, l'àrea del delta del Llobregat, que aniria des de Sant Boi a Castelldefels, i l'àrea del Vallés Collserola, amb Cerdanyola, Montcada i Sant Cugat. Finalment l'àrea del Barcelonès sud amb Cornellà, Sant Just i Sant Joan Despí, i l'àrea de Tortosa.

Segons les característiques dels municipis, ens vam trobar que els municipis amb més de 20.000 habitants acumulaven un alt percentatge de tots els tipus d'exclusió residencial amb especial èmfasi als casos de "sense sostre". Es podria dir que a les grans ciutats és on s'agrupa el 85% dels casos de "sense sostre" a Catalunya i en canvi, en els municipis més petits de fins a 5.000 habitants, la proporció d'habitatge inadequat és superior a la de població. En canvi aquests municipis tenen pocs casos de població "sense sostre" i "sense habitatge".

Els municipis de grandària mitjana tenen una proporció d'habitatge insegur i de sense habitatge que superen als percentatges de població.

A l'entrevista a Guillem Fernández, de Prohabitatge, el què es va comentar va ser l'estudi de la comunitat de Madrid on s'afirmava que el "sensellarisme" no es troba tant sols a les ciutats sinó també al món rural. Potser no serien tant de caràcter dels sense sostre però si



en assentaments precaris de temporers, com en pobles de Girona o Lleida, en situacions d'infrahabitatge o sobreocupació d'aquests habitatges amb persones que han anat a treballar a la construcció.

S'analitzen cadascuna de les quatre categories segons el resultat, encara que ja es veu que hi ha tres característiques que es repeteixen en les diferents tipologies d'exclusió residencial, com poden ser:

- 1.- els municipis més petits tenen menys dones en situació d'exclusió residencial (excepte en la categoria de persones sense habitatge),
- 2.- també en els municipis més petits és més freqüent trobar casos de mal allotjament sense possibilitat de solució i
- 3.- en canvi, en els municipis més grans hi ha més persones en situació de mal allotjament que tenen ingressos (que són més elevats que en els municipis de grandària mitjana o petita).

El fet de tenir ingressos no és un indicador invariable de cara a tenir una bona situació d'allotjament ja que ens hem trobat amb persones amb ingressos que tenen problemes o pateixen situació d'exclusió residencial.

El cas dels sense sostre, recordar que són aquells ciutadans que viuen en un espai públic, es veu en el mapa que a l'àrea de Barcelona i del Vallès són les àrees amb més casos detectats. Seguint-los també ens trobaríem Tarragona, la comarca del Gironès i l'àrea de Lleida, encara que també es podrien incloure les àrees de Tortosa i de la plana de Vic. La plana de Vic no havia sortit fins ara i s'entén com la capital i el territori que va des de Centelles fins a Manlleu. Tot i això es pot veure com la gran majoria dels casos es donen a Barcelona ciutat amb més de 1.600 casos, una proporció enorme respecte a les altres àrees.

El perfil d'aquestes persones equivaldria majoritàriament al d'un home sol amb una edat mitjana d'entre 35 i 64 anys, espanyol, i amb uns ingressos inferiors a 6.000 euros anuals, si bé poden estar cobrant un atur o una pensió. Des dels serveis socials es considera que la mitjana de temps que es necessita per resoldre aquests casos és superior als tres mesos.

En el cas dels sense habitatge, que són aquells ciutadans que es troben en albergs per a gent sense llar o allotjaments temporals, albergs per a dones-refugi o per a sol·licitants d'asil o immigrants, si bé hi ha 35 unitats territorials que no hi tenen cap cas detectat (el color blanc predomina més que en els casos de sense sostre) sí que hi ha tres unitats que concentren més de 100 casos cadascuna. En aquest cas serien, el camp de Tarragona, que agrupa més casos que la ciutat de Barcelona (amb la capital i Reus, Salou, Cambrils...), Barcelona amb 833 casos detectats, i l'àrea sud de les terres de l'Ebre (tant Tortosa com Amposta). Finalment s'hi inclourien les àrees del Vallès, Girona i el Maresme.

Dins aquest grup destaca Solsona amb 200 casos, encara que el fet de detectar tants casos a vegades significa que la pròpia administració està treballant molt bé i està detectant més casos que en altres.

El què nosaltres fèiem era preguntar a les administracions o serveis socials quants casos tenien detectats i sovint, una àrea de serveis socials on no es treballava profundament amb aquesta problemàtica, ja ens alertava de que els casos que tenia eren pocs. Una àrea on s'hi hagués estat treballant amb més intensitat o hagués disposat de més recursos, segurament tindria més casos detectats i estaria treballant més amb aquestes situacions.

El perfil de les persones sense habitatge és molt similar al de les persones sense sostre però amb una sèrie de peculiaritats. La primera seria una major presència de les dones ja que en els sense sostre només n'hi havia un 11,4% i en els casos de sense habitatge arriba al 38,7%. També trobaríem com a situació més habitual la de no tenir ingressos on, en la majoria de casos, els serveis socials o entitats creuen que no podran resoldre aquesta problemàtica.

A l'entrevista que vàrem fer al senyor Lluís Cortés, professor de la *Complutense*, ens va explicar que hi havia un percentatge elevat de població immigrant i estrangera en els col·lectius de persones sense llar i que era un fenomen nou que abans no succeïa. Aquests nous grups no han reduït sinó que s'han afegit als perfils tradicionals que hi havia fins ara com eren els homes amb un passat de ruptures familiars, amb problemes d'alcoholisme o amb problemes laborals.

Respecte a l'habitatge insegur, compost per ciutadans que no paguen el lloguer i que acudeixen a les famílies o que no tenen un estatus legal per a viure, només hi ha 8 unitats territorials que no tenen cap cas detectat. Cal recordar que aquesta categoria és la que tenia més casos detectats, amb més de 15.000, el mapa s'enfosqueix tot el llarg de la costa catalana. També hi ha àrees amb xifres superiors als 300 casos on s'hi torna a trobar la ciutat de Barcelona, amb més de 4.600 casos, l'àrea de Girona, el Barcelonès nord, el camp de Tarragona i Lleida i el delta del Llobregat. També el Maresme (no la capital, Mataró, sinó els municipis del voltant) i el Vallès Oriental i Occidental.

En el perfil de les persones amb habitatge insegur és l'únic cas on hi ha un lleuger predomini de les dones sobre els homes. Els casos detectats són majoritàriament de nacionalitat espanyola i són persones que viuen amb parella i amb fills amb ingressos inferiors de 6.000 euros anuals. També és cert que hi ha una capacitat de solució per part dels serveis socials que creuen que entre un i tres mesos aquesta situació es pot revertir i solucionar. En el municipi del Vendrell, per exemple, hi havia moltes famílies normalitzades que per culpa de la crisi han quedat a l'atur sense poder fer front als deutes que genera l'habitatge, ja sigui de propietat o de lloguer, i que s'inclouen dins aquesta situació de desnonament o pèrdua del seu habitatge.

Per últim, els casos de ciutadans amb un habitatge inadequat, amb estructures temporals o condicions mínimes impròpies, només no es detecten en sis territoris tot i que també hi ha vint-i-vuit unitats territorials amb menys de 10 casos. En l'altre extrem torna a destacar Barcelona i nou unitats que compten amb més de 300 casos com

serien les del voltant de Barcelona, el pla del Bages (que en els altres casos no tenia massa anomenada) i la resta venen a ser una mica els mateixos amb el camp de Tarragona, l'àrea de Tortosa, Lleida i el Solsonès.

El perfil d'una persona en situació d'habitatge inadequat compta amb un predomini dels homes, amb una edat compresa entre 35 i 64 anys. Els casos detectats són de majoritàriament nascuts a Catalunya i a Espanya, encara que destaquen també les persones provinents del Marroc i Llatinoamèrica. La tipologia més comuna és la de viure amb parella i amb fills o la dels homes que viuen sols, que és el que provoca aquest predomini dels homes per sobre les dones, on la major part dels ingressos que tenen provenen de l'atur, pensions o economies submergides sense poder arribar als 6.000 euros anuals. Aquestes són situacions de més llarga durada i de més difícil solució que les d'habitatge insegur ja que des de serveis socials es preveu poc viable que s'arribin a resoldre. Això també inclou els pisos pastera.

Un cop s'han analitzat les dades caldria entrar a la part més qualitativa per a saber què volien, què necessitaven o amb quina problemes es trobaven els diversos ajuntaments ja que una de les coses que es van veure des del principi va ser que des de l'administració general s'està contínuament demanant molta informació i dades a l'ajuntament sense arribar a actuar. És per això que una de les finalitats d'aquest estudi era fer reflexionar, a través d'omplir el qüestionari, sobre el tipus de ciutadans que el municipi tenia i intentar enquadrar-los en diferents categories. La intenció del estudi també era que els propis ajuntaments poguessin expressar amb quines situacions s'estaven trobant amb aquests canvis i quines solucions o propostes donaven.

Pel què fa a la primera part de preocupacions s'hi trobaven diferents aspectes conjunturals i estructurals ja que, si bé teníem coneixement de que la major part dels professionals dels serveis socials tenien una idea estereotipada del problema i no consideraven les situacions d'habitatge insegur i habitatge inadequat com a una part com una part del conjunt, va resultar que anàvem equivocats ja que a les persones que vam entrevistar sí que hi havia aquesta consciència. També és va comprovar que la capacitat d'adaptació d'aquestes situacions als casos que es consideren més estàndards, de tenir gent sense sostre o sense habitatge, van ser força ràpides.

Vam tenir 117 municipis i 5 entitats que van expressar les seves preocupacions tant en aspectes conjunturals com estructurals, com en situacions concretes d'infrahabitatge o col·lectius específics. Dins aquests aspectes les queixes anaven destinades sobretot cap a les limitacions dels pressupostos i els recursos municipals, als preus dels habitatges i a la manca d'habitatge social existent. També es feia referència a les situacions econòmiques de les persones afectades i, en menor mesura, al paper que podien oferir les administracions, les implicacions socials que tenia aquesta situació i les conseqüències futures de que la problemàtica anés augmentant. M'agradaria destacar els tres comentaris de *Càrites* i dels municipis de Sant Quirze i del Montornès respecte a la manca de recursos d'acolliment havent de

buscar sempre mesures alternatives per al municipi, a la poca oferta del lloguer assequible a les economies familiars i personals i a les persones que estan a punt de no poder pagar el lloguer i que han de demanar ajuts perquè tenen deutes pendents.

Altres tipologies de situacions concretes de mal allotjament que reflectien la preocupació del municipis era l'augment dels desnonaments, en un 27% dels casos, l'augment dels impagaments, gairebé una quarta part, i les situacions d'amuntegament o el deteriorament físic dels habitatges. Aquí s'hi trobaven molts municipis, la majoria no gaire grans, que estaven preocupats per les manques dels pagaments i el deteriorament físic dels seus edificis. En el cas de Solsona es comencen a detectar famílies que per motius econòmics es comencen a ajuntar en un habitatge per tal d'estalviar-se un lloguer. Està per veure si al final acaba sortint rentable, ja que comporta un greu risc d'amuntegament i problemes de relació social i familiar per manca d'espai i d'intimitat.

Des de *Càrites* també destacaven problemes en els edificis per part de persones grans que es troben amb barreres arquitectòniques sense la possibilitat d'ascensors o de punt d'accessos més amplis. Aquestes persones majoritàriament viuen amb contractes de renda antics que fan que els edificis on viuen no es facin tasques de manteniment i que consegüentment es van degradant mica en mica amb el perill que suposa per aquestes persones grans que acaben gairebé no podent sortir de casa seva.

Pel què fa als col·lectius es pot veure que la preocupació anava destinada sobre la gent gran i les persones amb discapacitat, també sobretot les famílies "monomarentals" i les famílies immigrants. S'hi afegien els menors i els pensionistes. Les famílies monomarentals són aquelles en les que només hi ha la dona a càrrec dels fills on en molts dels casos han hagut d'abandonar les llars on vivien i es troben sense recursos suficients perquè hi ha hagut una ruptura familiar. En el cas del municipi de Guardiola de Berguedà, ens comentaven que es trobaven amb moltes famílies novingudes de l'àrea metropolitana que buscaven lloguers molt més baixos sense tenir ni ingressos ni feina.

Més enllà de les preocupacions, als ajuntaments també se'ls va demanar noves propostes de cara a millorar aquestes situacions. Van realitzar-ne 94 municipis i 5 entitats, amb un total de 200 aportacions, i es va veure que la majoria centrava les seves propostes en la necessitat d'increment dels recursos municipals o en les millores de la política d'habitatge. Altres demanaven més coordinació interdepartamental, sobretot en les parts d'habitatge i serveis socials, però també dins les administracions locals i de la Generalitat. També demanaven més facilitats dels bancs i caixes de cara a la concessió de préstecs o en la flexibilitat a l'hora dels pagaments, un millor sistema en la comunicació amb la seguretat social i una major efectivitat en la recollida de dades.

Com a conclusions de l'Estudi es podria exposar la grandària de la problemàtica ja que si només tinguéssim present les dues categories

de sense sostre i sense habitatge no s'obtidria un resultat fiable a l'hora de quantificar l'exclusió residencial. És a dir, que si comptabilitzéssim només els sense sostre i sense habitatge tindríem 15.000 casos, mentre que si aquestes dades les ampliéssim amb les categories d'habitatge insegur i d'habitatge inadequat aquests casos es duplicarien i la problemàtica es faria molt més gran.

La segona conclusió, en referència a les polítiques públiques, és la concepció que implica el "sensellarisme" sobretot en la prevenció d'aquesta situació, en casos de primera acollida, en intervenció urgent o, pel contrari, en el suport de serveis de llarga durada. En aquest cas el fet d'incloure més categories fa necessàries unes respostes més globals que no pas si s'estigués parlant només de persones sense sostre on s'aplicarien unes solucions més focalitzades. La multidimensionalitat feia referència a la dimensió del "sensellarisme" no només com a un problema d'habitatge sinó com a un conjunt que afecta als dots de la persona i al benestar social tant de la persona com de la seva família.

Les conclusions a partir de la tipologia ETHOS són la necessitat de més polítiques de prevenció, més polítiques d'allotjament i de suport, encara que aquestes polítiques van avançant de mica en mica al respecte, sobretot amb la Llei del Dret a l'Habitatge i amb la incidència de xarxes d'habitatge d'inclusió on s'intenta trobar solucions a aquestes problemàtiques.

Per últim i com a resum, destacar algunes dades pel què fa a Catalunya:

- 1,4% de les llars pateix algun tipus d'exclusió residencial.
- Gairebé 9.000 persones estan sense sostre o sense habitatge.
- 4 de cada 10 problemàtiques d'exclusió residencial es classifiquen dins la tipologia d'habitatge insegur.
- El perfil de les persones en situació d'exclusió residencial és canviant i heterogeni.
- La tipologia ETHOS ha esdevingut una eina molt útil per a recollir de manera homogènia les situacions d'exclusió residencial.
- A part de l'increment de pressupostos municipals destinats a l'exclusió residencial es necessita una sistematització en la recollida de dades d'aquestes situacions per part dels serveis locals.

És per això que primer es necessita conèixer el problema, perquè així després, s'hi pugui actuar correctament.

# Què són i cap a on van les Àrees Residencials Estratègiques?

*Joan Llord, Director General d'Actuacions Estratègiques, Generalitat de Catalunya*

Deixeu-me que m'aturi un moment abans de res en el títol de la meva presentació, que de fet em demana dues coses. La primera és relativament senzilla: parla de què són les àrees residencials estratègiques. La segona és bastant més complexa: pregunta sobre cap a on van les àrees residencials estratègiques. En matèria d'habitatge i de sòl les coses al dia a dia fluctuen d'una forma tant ràpida que l'únic que sabem és que estem creuant un cert desert. Però no sabem dues coses: ni quina dimensió té aquest desert, ni com és de fèrtil la terra que hi ha en aquest desert.

Nosaltres només en sabem una: que segur que no és igual de fèrtil (en el sentit que li vulgueu donar) que la terra d'allà on venim i per tant les condicions són molt diferents. Amb molt poca probabilitat – per no dir amb força seguretat –, des del punt de vista del valor, des del punt de vista de la dificultat i per tant de la disponibilitat d'aquests béns que en definitiva són el sòl i l'habitatge, en la seva qualitat d'habitatge protegit, no tindran les mateixes apreciacions, les mateixes facilitats ni el mateix valor que tenien des d'on venim; com a mínim en un temps molt immediat, perquè també en el passat han canviat ràpidament.

Necessito remuntar-me just abans del 2002. Algunes comunitats autònomes a finals dels 90 i principis del 2000 disposaven de llei d'urbanisme pròpia. L'urbanisme és una competència plena de les comunitats i a Catalunya navegàvem amb força tranquil·litat amb el Decret legislatiu en matèria d'urbanisme, amb mesures de l'any 84. Abastava els conceptes més importants en matèria d'urbanisme i donava una cobertura de solvència – que va ser de les primeres d'entre les comunitats autònomes – molt important. Però en aquest Decret del 1984 no es feia cap previsió en matèria d'habitatge protegit i menys encara en matèria de sòl reservat, de forma obligada o normativament establerta, per regular aquest tipus de sòl.

Bàsicament, l'administració pública (i això ha estat més accentuat a mesura que han passat els anys) el que feia era adquirir sòl a preu de mercat, bé perquè adquiria en tota la seva totalitat un sector i el transformava, o bé perquè l'adquiria per un procés reparcel·ladori. El fet és que l'adquiria a valor alt, a valor d'habitatge lliure i per tant, responent a una demanda social el que havia de fer era primar aquesta demanda social enfront a la defensa d'un patrimoni, i per tant avaluar el valor d'aquest sòl, i allà on es podia construir habitatge lliure, construir habitatge protegit. Això fa, tot i que tenim exemples excel·lents,

que la quantitat de sòl i d'habitatges protegits que produïen els diferents promotors, cada vegada menys els privats i cada vegada més els públics, era un percentatge insuficient. Després les xifres del Pacte Nacional de l'Habitatge ho demostren àmpliament, no només en les reserves de futur, sinó en les necessitats que portem de no resposta del passat.

L'increment del valor de l'habitatge té diversos motius, però en la meua modesta opinió hi ha un factor importantíssim que és el baix cost del diner, juntament amb el fet que l'habitatge no hagués mantingut el seu valor en funció del que val la matèria primera que s'utilitza, sinó en funció del que pot pagar una família cada mes del rebut de la seva hipoteca. Per tant, en la mesura que el preu del diner va baixant, el preu de l'habitatge va pujant, perquè hi ha una major capacitat dels usuaris a respondre aquest valor.

L'any 2002 el Govern es planteja la necessitat de disposar d'una llei que doni resposta a la competència que en matèria d'urbanisme tenim a Catalunya, com a altres comunitats. En aquesta Llei es confia en un percentatge mínim de sostre per habitatge protegit als plans urbanístics – fins llavors denominats generals –, i que a partir d'aquell moment es passen a dir Plans d'Ordenació Urbanística Municipal. El planejament municipal és aquell que té una vigència indefinida segons la llei, i aquesta vigència la podem situar a la pràctica al voltant d'entre 15 i 20 anys. A aquests plans se'ls demana que en la seva revisió i en el seu desplegament de futur prevegin, als municipis de més de 10.000 habitants un 20% del sòl residencial que promoguin per a habitatge protegit.

És una eina potent, però és una eina d'inèrcia lenta; de fet encara no estem en la seva aportació quantitativament important, que ens donarà molts fruits quant a reserves del sòl protegit, però que els donarà en la revisió del pla i en el desplegament d'aquest pla. Per tant, les necessitats immediates no són ateses, i són cada vegada més urgents. A això s'hi suma tot un seguit de fets que no ajuden a que es produeixi habitatge protegit durant els anys 2004, 2005, 2006, 2007: amb el valor cada vegada creixent de l'habitatge lliure, la tendència dels promotors privats de fer habitatge privat creix, ja que la gent el compra i cada vegada més car, i també s'hi suma la difícil disponibilitat de sòl a un preu que cada vegada és més alt. En tot cas no és el valor del sòl el causant de l'altíssim increment del valor de l'habitatge, sinó a l'inrevés: a mida que l'habitatge pot ser cada vegada més car, aquell que necessita sòl per fer habitatge té la possibilitat de pagar el sòl d'una manera sobrevalorada a un major preu.

Per tot plegat, el Govern es planteja un repte importantíssim, que és el Pacte Nacional per a l'Habitatge. Si mirem els anys que el precedeixen, des del 2002 fins al 2007, podem veure aquesta evolució a les notícies d'aquells anys. Des d'afirmacions com aquesta: "El preu de l'habitatge no caurà", fins a la pròpia Carme Trilla, que deia: "No s'ha de liberalitzar més sòl, aquesta no és la solució", "El Govern destina 100 milions a l'habitatge protegit perquè el privat no en produeix", "Les vivendes iniciades marquen un rècord històric". Recordem les corbes de creació

d'habitatges donaven any per any amb índexs d'increment d'habitatge produït altíssims; ara estem en un marc que ho fa quasi impensable, però a tres anys vista estàvem amb unes cotes altíssimes de projectes d'habitatges visats i a més a més en construcció. "Només Barcelona construirà 10.000 habitatges protegits" o titulars com aquest: "Hem d'utilitzar les reserves de sòl d'equipaments per a construir habitatges dotacionals", o algun article interessant que porta per títol: "En el sòl estan les arrels, les arrels de la demanda i del problema". A tot això s'hi afegeix el fet que el privat diu: "jo ja en faria d'habitatge protegit però no tinc el sòl suficient i s'hi avui em plantejo fer planejament, trigaré tants anys en classificar si és necessari o en desplegar el planejament derivat que quan tingui el planejament urbanístic resolt, aleshores la demanda d'habitatges ja haurà baixat i algú altre ja haurà trobat aquesta solució".

Per tot plegat, i per atendre raons que no només deriven del sòl, sinó per atendre col·lectius necessitats com són els joves, la gent gran, la gent amb dificultats d'integració social o les necessitats de rehabilitació del parc d'habitatges, el Pacte es signa l'octubre de 2007. Aquell mateix any l'Estat aprova una Llei sobre aquella part competencial que li correspon i que fa referència a les expropiacions i al valor del sòl. És una competència que sempre ha recaigut en el marc Estatal, en la línia que el valor d'una cosa no pot tenir diferents sistemes de mesura, n'ha de tenir un de sol. Per tant, el marc de les lleis que tenim en l'avaluació del sòl formen part de la legislació bàsica. El concepte de valor no és un concepte fàcil de definir, necessita d'un seguit de conceptes paral·lels, de vincles amb la definició precisa de les diferents coses a valorar, que fa que el marc estatal no tingui una frontera clara amb el que és la Llei d'urbanisme des del punt de vista competencial.

Per tot plegat, l'Estat aprova la *Ley de suelo*, desenvolupant el seu marc competencial, i ens dóna un termini per a la seva implementació. Els mesos de maig, juny i juliol de l'any 2007, van ser mesos d'una intensa i esglaonada demanda de respostes sobre la duplicitat de lectura que es deduïa de llegir i alhora de voler complir el marc normatiu català i al mateix temps voler complir el marc normatiu estatal; no només des del concepte de valor, sinó des del concepte de les obligacions, els deures i els drets que suposa el desplegament de l'exercici urbanístic. És per aquest fet, que ens va semblar que havíem d'aplicar d'una forma el més ràpida i el més àgil possible el desplegament de la Llei d'urbanisme de Catalunya i adaptar-la a la Llei de sòl de l'Estat.

En aquell moment, a més a més, disposàvem del nou Estatut, que ens donava per primera vegada la capacitat de fer servir una figura legal molt potent com és el decret legislatiu, que té la virtut de que el Govern l'aprova i que només amb la seva aprovació, sense tràmits parlamentaris, ja entra en vigència. Després, un cop és vigent, cal donar-ne compte al Parlament per a que en validi el seu contingut. Aleshores pot validar-ne la tramitació o bé pot dir: «pel contingut no tinc res a dir, però en canvi procedeix a la tramitació com a una llei normal». Per tant ens va semblar que calia utilitzar aquesta fórmula perquè donava el sostre més àgil i més urgent al conjunt de preocupacions que la

lectura de les lleis ens portava, i per tant es treballa a la primavera i a l'estiu del 2007 en aquesta línia.

El Govern lògicament es planteja que no podia tenir cap sentit que d'una banda 33 entitats públiques, privades, associatives, la banca, els sindicats, les associacions de municipis, conjuntament amb el Govern signin el Pacte Nacional per a l'Habitatge, i d'altra banda estar en un procés accelerat de tramitar un nou marc legal en matèria d'urbanisme i no s'utilitzés aquesta via per atendre la demanda de sòl d'habitatge protegit que les reserves previstes en la Llei, tant el 2002 com el 2004, no havien generat amb la rapidesa temporal que la demanda del carrer requeria.

A mesura que l'habitatge lliure va augmentat de preu, la demanda d'habitatge protegit òbviament incrementa en quantitat. A més a més, quan es veuen les xifres que aporta el Pacte per l'Habitatge, s'entén la magnitud del problema i s'entén la necessitat accelerada d'entrar en aquesta qüestió. És per això que el Govern encarrega als que estan redactant l'adaptació de la Llei de Catalunya a la Llei de l'Estat que implementessin la fórmula que tingués per objectiu obtenir amb la major rapidesa possible sòl urbanitzat i posat a disposició de públics i privats per tal de poder atendre les demandes que en aquesta matèria les polítiques d'habitatge requierien.

Atenent aquesta demanda, quasi bé en paral·lel amb el Pacte Nacional per a l'Habitatge, és quan el Govern aprova el decret legislatiu de mesures urgents en matèria d'habitatge i en aquest decret legislatiu hi ha una disposició que diu què són les àrees residencials estratègiques, quin és el seu objectiu, on té sentit que siguin, com implementar-les i com parametritzar la tipologia i les seves característiques principals.

De fet, només al repte 1, el Pacte planteja aquesta necessitat de 382.000 habitatges que provenen del període 2007-2010 (130.000) i per al període 2011-2016 (250.000). Aquests reptes especialment tenen la finalitat d'atendre la demanda en matèria d'habitatge protegit i remarquen la necessitat que en aquesta matèria tenen les joves i la gent gran.

El Decret Llei 1/2007, que s'aprova el 16 d'octubre del mateix any – és a dir, pocs dies després de la signatura del Pacte Nacional per a l'Habitatge – explica en els seu preàmbul que el que vol és resoldre l'important dèficit que en matèria de sòl en habitatge protegit tenim a Catalunya. I pretén alhora allò que tantes vegades hem sentit i hem llegit: “jo ja en faria però no tinc sòl a disposició o al preu que ho tinc és impossible que es pugui fer habitatge protegit i si m'hi poso el planejament trigaré tant de temps que quan tingui sòl classificat ja no seré a temps d'atendre la demanada que avui tenen”. I per tant pretén portar-ho a terme d'una forma àgil.

La segona cosa que s'ha de plantejar al Decret és la magnitud de la demanda en coherència amb el Pacte, sent conscients des del començament que amb aquell mecanisme no podem atendre, ni molt menys,

la demanda que el Pacte requereix. Però hi ha altres eines, com s'ha comentat abans: la reserva dels plans generals des del 2002, la reserva obligada del planejament derivat des del 2004, la producció directa d'habitatge protegit des de les institucions públiques. En definitiva, l'aprovació del Pacte Nacional per a l'Habitatge i moltes eines que el propi Pacte va assenyalant són mecanismes d'obtenció d'habitatge per atendre aquesta demanda.

Per tant la celeritat i la quantitat són els objectius principals que el repte significa i estableix. A l'article 9 d'aquest Decret es genera aquesta tipologia de les “àrees residencials estratègiques”, les defineix i diu que les seves característiques es veuran en la disposició final d'aquesta llei. Diu, en definitiva, que la finalitat és subvenir els dèficits d'habitatges requerits d'ajut públic per fer efectiu al dret de la ciutadania a un habitatge digne i adequat.

Aquesta disposició final única va concretant amb molt de detall – amb més detall del propi d'una llei o d'allò a què estàvem acostumats –, què són les ARE, a qui se li encomanen, quina quantitat de sostre d'habitatges han de resoldre, en quina temporalitat (amb un calendari extremadament accelerat cal donar resposta a aquesta demanda), i quina tipologia de ciutat és la que s'entén apta per atendre aquesta necessitat d'habitatge protegit. En aquesta disposició s'encarrega al Departament de medi ambient i habitatge i al Departament de política territorial i obres públiques que conjuntament elaborin, mitjançant la fórmula dels Plans Directors Urbanístics, els mecanismes urbanístics que alhora, i aquest és un fet innovador, continguin tres passos clàssics del desplegament urbanístic convencional que serien:

- El primer: l'adequació del planejament, si cal, amb una modificació puntual del pla general.
- En segon lloc: que estableixin l'ordenació d'uns determinats sectors, allò que en diríem planejament derivat; els plans parcials o els plans especials de millora urbana com en denominen en aquest moment.
- I en tercer lloc: que continguin fins al nivell de detall d'allò que anomenem projectes d'urbanització de l'obra bàsica.

Queden al marge el que en diem documents d'execució, és a dir la reparcellació, el reconeixement de drets i càrregues de la propietat, que és un procediment complex i que no es pot fer de forma conjunta perquè necessita de les dades que li aporten els 3 moments anteriors.

Aquests tres moments – en cas que calgui el primer, i sinó solament els dos segons de la ordenació i la urbanització – cal que es facin de manera conjunta en un únic document, i de forma molt breu en el temps: el primer per concretar la ordenació física de la ciutat, el segon per concretar-ne el procés d'urbanització i, quelcom que és molt important per poder-ne controlar el preu, saber quines són les càrregues a les quals els privats d'aquest sector hauran de fer front.

El segon apartat d'aquesta mateixa disposició final única comença a establir els calendaris, i diu que abans de 4 mesos a partir d'aquella

data del 16 d'octubre, és a dir el mes de febrer del 2008, aquell òrgan que té competència per a activar un pla director urbanístic – que és exclusivament el Consell de política territorial – portarà a la Comissió d'urbanisme de Catalunya (que és el màxim òrgan que tenim a Catalunya en matèria d'urbanisme) els estudis preliminars, l'avenç de planejament on proposi que es faci la implementació d'aquestes àrees, i en demanarà el vistiplau que és una exigència que la llei marca al Conseller quan vol fer un pla director, i aquest demanarà al Govern de Catalunya el vistiplau per tirar endavant aquest pla director.

Els plans directores urbanístics són triats pel Decret Llei, perquè és una figura més flexible (s'hi poden encomanar tot un seguit d'objectius molt diversos): és una figura on el promotor és un òrgan del propi Govern, del Departament de política territorial; és un planejament que per definició té un caràcter supramunicipal i la política d'habitatge és, sinó la més important, sens dubte una de les més importants. Per tant s'entén que el Pla Director Urbanístic és la figura òptima, la que millor encaixa en aquest plantejament i per primera vegada el propi Decret Llei permet als Plans directores establir canvis en el règim del sòl, cosa que no podien fer fins a l'aplicació del decret, tot i poder fer polítiques territorials supramunicipals. Li permet, si cal, classificar sòl: pot establir nous sectors de sòl urbanitzable però òbviament de manera justificada (ha de demostrar que no té altre emplaçament).

Diu que, en el termini d'un any des de la formulació el febrer del 2008 – i tenint en compte que per llei el mes d'agost és inhàbil per tràmits de matèria de planejaments urbanístics – abans del març del 2009 hem d'haver aprovat definitivament el planejament on hi hagi sòl capaç d'acollir almenys la meitat dels habitatges que el Departament de medi ambient i habitatge, a través de la Secretaria d'habitatge, ens digui que calen obtenir a través d'aquest instrument. Per tant, el primer punt encarregava a la Secretaria quants d'habitatges s'havien de preveure, i d'aquests que la Secretaria estableix, vostè ha d'haver aprovat un planejament on hi càpiga almenys la meitat. I diu a més a més que en el futur, amb successius plans directores, caldrà seguir impulsant el planejament necessari per arribar a la totalitat d'aquests habitatges.

L'article 19 del mateix Decret entra en paràmetres urbanístics que són normalment establiments normatius propis de planejament municipal, però com que els terminis són curts, s'estableix per via de rang de llei quins són els paràmetres que cal seguir, a saber:

- Densitat mitjana mínima 50 hab/ha. Aquest és el paràmetre baix, és la cota inferior per la qual podem entendre que estem parlant de fer eixamples. No és imaginable respondre a polítiques d'habitatge protegit amb una despesa molt important de sòl, amb densitats baixes; ja no estem parlant de ciutats jardí, sinó de ciutats mitjanament baixes, de com a mínim 50 habitatges per hectàrea.

- La segona cosa que ens diu el Decret és que, com el que busca és una ciutat diversa, una ciutat rica – no només amb implantació d'usos sinó amb els seus usuaris – com a mínim la meitat dels habitatges del

sector han de respondre a algunes de les tipologies d'habitatge protegit; com a mínim la meitat. No és el 100%, ja que el Decret no pretén fer barris marginals, aïllats de la ciutat; l'objectiu és no fer projectes del passat – i potser no tant del passat – com ara que alguns territoris europeus es plantegin la totalitat d'habitatge protegit. Som coneixedors avui encara de la dificultat que planteja l'assentament massiu d'habitatge protegit als àmbits marginals de la ciutat; es vol treballar amb habitatge protegit barrejat amb la ciutat a ple nucli de la ciutat.

- La tercera cosa té a veure amb la integració amb la xarxa urbana preexistent o prevista. No es poden plantejar àmbits d'àrees residencials estratègiques en terrenys de topografia elemental però col·locats una mica al mig del no-res, sòls de caràcter rural. Han d'estar en continuïtat amb la ciutat construïda fins a la xarxa urbana preexistent, amb connexió amb el transport públic i garantia de serveis d'abastiment, que és una manera de fer de vincle amb la ciutat. El transport públic ha d'arribar i la garantia de serveis d'abastament vol dir que no podem imaginar implementar un eixample allà on no tinguem la suficiència d'aigua, la suficiència de serveis energètics. Sobretot els temes d'electricitat són molt conflictius des d'un punt de vista d'aportació amb un cost que sigui assumible per a un sector, i la possibilitat d'implementació de tot allò que calgui per al projecte d'una ciutat moderna.

Les característiques dels Plans directores de les ARE han de respondre a més a més a la classificació del sòl vigent. Es pot atendre qualsevol tipus de sòl, els ubicats en sòl urbà, els ubicats en sòl urbanitzable i fins i tot també, si es constata de forma demostrada que el sòl urbanitzable no és suficient o no n'hi ha en aquell municipi, podem utilitzar la fórmula de la classificació, podem alterar el planejament a través del pla director, la llei li dóna aquesta potestat. I fa una previsió emparant-se en la pròpia llei de l'Estat que permetia, i segueix permetent, que les comunitats autònomes, en el desplegament del seu marc competencial, sobre allò que es diu de cessió de l'aprofitament mitjà, quan un promotor públic o un promotor privat desplega un sector hi ha una part del sòl resultant que li correspon a la administració. Des del 1984 aquest percentatge estava establert en el 10% del sòl resultant d'un sector privat que s'ha de cedir a la administració actuant, i el benefici d'això ha de servir per implementar polítiques d'habitatge o polítiques de reurbanització de la seva pròpia ciutat.

La Llei estatal que s'estava adaptant en aquell moment permetia a les comunitats anar del 10 al 20%. Els articles anteriors al 19 diuen que als sectors convencionals no ARE, la cessió seguirà sent del 10%. Aquí ens va semblar que quan anéssim municipi per municipi a explicar que tindrien un lloc al qual volíem implementar, d'una forma àgil una àrea residencial estratègica ens trobaríem amb una reflexió (i així va ser) en la qual els responsables municipals ens dirien: «vostè em ve a portar aquí, d'una forma sobtada, més població, i jo en aquest moment tinc un equilibri entre la meua població i els meus equipaments: tinc les escoles que necessito, tinc els centres de salut que necessito. Si vostè m'aporta aquesta població evidentment en el temps arribaré a poder atendre des de un punt de vista de les dotacions als nous ciutadans,

però durant un primer temps estaré absolutament desequilibrat». I per tant ens va semblar que havíem de ser capaços de poder atendre una demanda municipal, que a més a més és un tema amb el que havíem estat reflexionant des del passat, i és que alhora que construïm el nou barri, alhora que l'urbanitzem, al mateix temps puguéssim construir ja els equipaments que són essencials, aquells que l'ajuntament demostrés que calien: el CAP, les llars d'infants, la biblioteca, etc.

Per fer front a la despesa de la construcció d'aquests equipaments, i aprofitant-nos d'allò que ens permetia la llei, enlloc d'una cessió del 10% les ARES tindran un 15%, amb la finalitat que tinguin l'obligació, conjuntament amb el procés d'urbanització, d'edificar, d'entregar a la ciutat un barri urbanitzat i alhora els equipaments construïts. Ja que es tracta d'una gran despesa, calia d'alguna manera garantir quina era la disponibilitat per executar-los: la construcció dels equipaments ha de ser simultània.

Ja finalitzant amb aquest mateix article, aprovats definitivament els Plans Directors calia constituir consorcis entre els ajuntaments i el Govern de la Generalitat – en concret a través de l'Institut Català del Sòl – i en només tres mesos. Aquests consorcis desplegats de forma mixta són els que tindran com a finalitat el desenvolupament dels sectors ARE.

El Pacte Nacional per a l'Habitatge estableix que tenim un dèficit acumulat del passat de 200.000 habitatges, i tenim una necessitat de 240.000 habitatges. Hi ha unes previsions en matèria d'habitatge protegit, que s'estableixen pel període 2007-2016, de fins a 382.000 habitatges, dels quals 160.000 protegits de nova construcció (50.000 d'ells en el primer període). Per tant, la Secretaria d'habitatge, després de justificar amb les diferents fonts disponibles que pot aconseguir donar resposta aquelles importantíssimes quantitats, li demana als plans directors de les àrees residencials estratègiques que siguin capaços de respondre a 80.000 habitatges, dels quals com a mínim 40.000 han de ser protegits, i per tant vol dir que, en la mesura que estem treballant amb 50 hab/ ha, hem d'intentar localitzar, mobilitzar, endreçar, i planificar fins a 1.600 ha en el conjunt de municipis de Catalunya. Això respon a les necessitats de la Secretaria i, segons el Pacte Nacional, al 2009 tindrem el planejament aprovat on hi càpiga almenys la meitat de les necessitats d'aquests habitatges.

Com a resultat de la reflexió, tant dels que estàvem treballant directament en el Programa com dels tècnics externs i els que feien consultes, van sorgir dos documents: un plec de condicions i el seu annex instrumental. Sorgeixen quan ens comencem a plantejar com ens posarem a desplegar, en tant poc temps, tot el planejament urbanístic que ha d'endreçar aquella gran quantitat d'hectàrees. Havíem de fer una reflexió de caràcter tipològic, quina ciutat més enllà de la densitat, la barreja d'usos amb paràmetres que el Decret Llei no regula, quina ciutat volem des del punt de vista del model tipològic: la forma de l'illa, les mesures ambientals, la qualitat de l'espai urbà, els anàlisis sobre transport públic pel que fa les noves tipologies de la xarxa viària

o la restricció de l'ús del vehicle privat com a mesura d'implementar polítiques mediambientals. En definitiva, mesures que tendeixin a dir quin tipus de ciutat volem. Per exemple: quin percentatge màxim d'habitatges admetriem en planta baixa perquè la ciutat no sigui una ciutat dormitori, sinó que sigui una ciutat rica en la implementació d'usos? O bé: quina quantitat d'aigua podem acabar recuperant del procés habitual d'ús d'aquest element? Quina qualitat han de tenir els espais lliures a cada sector?

Amb tot això s'elabora un document de plec de recomanacions; s'aprofita un moment de màxima energia i participació col·lectiva per elaborar un substrat de reflexió que no podia tenir valor normatiu, però no deixava de ser un element que avançava en aquesta línia. El document entra en directrius pel planejament, per a la mobilitat, la conservació del paisatge, i va fent tot un seguit de reflexions que tenen a veure amb la tipologia de les illes, la tipologia del sector o de quina qualitat implementar els habitatges. És un document extens que va acompanyat d'un seguit de reflexions més específiques en l'annex instrumental.

En tot cas, la primera cosa que es va plantejar va ser que d'aquelles 1.600 hes. en pocs casos teníem topografia, i per tant, vàrem col·lapsar tots els despatxos de topògrafs al llarg dels primers mesos del 2008. Tampoc teníem estudis hidràulics, no teníem estudis geològics, no teníem estudis que detectessin si estàvem en llocs on hi podia haver jaciments arqueològics, etc.. El que es va fer, com no teníem temps per precisar les delimitacions dels àmbits, va ser desplegar molta més cartografia de la necessària a escala 1:1000 i a escala 1:500, perquè sense l'escala 500 no disposariem d'instruments d'urbanització precisos. Es van desplegar un seguit d'encàrrecs molt importants amb inspeccions arqueològiques, estudis hidro-geològics, etc., per tal de tenir coberta tota la informació necessària requerida abans de començar a planificar.

I alhora es va començar a imaginar que hi havia un tema que era obligat per Llei, garantir que allò que projectéssim fos econòmicament viable. Per Llei no es pot obligar a ningú que desplegui un sector en el qual el seu resultat econòmic sigui negatiu, és un imperatiu legal. La llei no estableix si s'ha de guanyar un euro per metre quadrat o si se n'han de guanyar cent; el que estableix és que la propietat del sòl no pot ser abocada o forçada a desplegar un sector en el qual sap apriorísticament que perdrà diners.

Això, durant el 2007, 2008 i 2009, cada vegada ha estat més difícil; de fet avui és molt difícil. El valor de l'habitatge no ha baixat tant com es diu, però ha baixat de preu, i en canvi, el procés urbanitzador no sols no ha baixat sinó que ha mantingut les seves cotes altes. I cal determinar obres d'urbanització complementàries com són, per exemple, el cost de l'abastiment elèctric. Només aquest fet, saber què val portar l'energia elèctrica a un sector, va portar-nos a que, des de finals del 2007 fins a juliol del 2008, tinguéssim una reunió setmanal amb les companyies elèctriques per anar fent un seguiment



de quines potències podíem disposar i quin preu ens comportaria. Perquè alguns dels sectors, amb una magnífica situació urbana, eixamples previstos en el planejament, eren econòmicament inviables només pel cost de l'abastiment d'energia elèctrica. Aquest conjunt d'elements d'acompanyament feia que tot plegat fos força complex i alhora força apassionant.

La següent pregunta va ser, i com ho fem? Fem un pla director per tota Catalunya? Conté el planejament sòl classificat que doni resposta a les necessitats de sòl que el programa ens demana? Ens plantejem que hi ha dos tipus de municipi que hem de poder classificar i als quals hem d'anar a consultar: municipis de més de 1.000 habitants i que siguin capital de comarca. El propi planejament territorial de la Secretaria de Planificació ja venia dient que els creixements no poden ser proporcionals als nuclis: hi ha nuclis que no tan sols no han de créixer sinó que han de decreïxer, i hi ha nuclis que s'han de mantenir com estan. I per tant, per poder donar servei a les persones en àmbits no metropolitans el que cal és concentrar la demanda demogràfica en nuclis que tinguin centralitat, per tant, capitals de comarques. I per tant ens posem a analitzar la globalitat dels dos grups de municipis que responen a una o altra demanda (òbviament n'hi ha que responen a les dues), i quina és la presència de sòl classificat i no desenvolupat que hi ha en el planejament vigent. Aquestes polítiques residencials de la concentració de la demanda cap als caps de comarca es fa perquè no és la demanda del municipi, és la demanda de la comarca la que estem atenent en aquests sectors.

Aquest cop, tot i que tenim la possibilitat d'utilitzar sòl no urbanitzable, el nostre desig era utilitzar-ne quan menys millor. Es va comprovar, tot i que ja intuïem que això era així, que tenim elements de mesura que ara el pacte defineix amb precisió, que ja ens venien a dir que el planejament vigent a Catalunya era bo en les seves previsions i era força suficient la seva quantitat. A partir d'aquestes hipòtesis, contrastades aritmèticament, havíem de donar resposta a aquest programa. Finalment, el 10% era sòl urbà i el 63% era sòl urbanitzable, i per tant, estàvem treballant amb un 22-23% de sòl no urbanitzable. Aquella era la situació de sortida, que té diferent abast i percentatge no homogeni en els diversos àmbits dels plans directores.

No ens plantejàvem desplegar sòl públic o privat, és igual de qui fos, el sòl era triat no per la seva titularitat sinó per la seva bondat en la resposta al programa. Hi havia dos mesuradors: un, on teníem la població – en definitiva la població genera demanda – i en quin percentatge la teníem i dos, on teníem les previsions de distribució de la població en el planejament territorial. I un tercer element obligat és la capacitat de generar activitat econòmica. No n'hi ha prou amb saber que a un lloc es pot posar gent a viure, a més a més els hi hem de poder dir que a la vora d'aquell lloc tindrem sòl suficient per implementar llocs de treball.

Es van fer aquests dos concursos, i a la primavera de 2008 estàvem en condicions d'encarregar tota aquesta tasca formulada en el document d'objectius i propòsits del programa de les ARE. Sabíem que en

aquest camí accelerat i ràpid en el temps n'hauríem de deixar alguna pel camí; sabíem que alguns serien inundables, altres sortien amb restes arqueològiques, alguns no podrien pagar la factura elèctrica, etc. Per tant, no podíem sortir amb els 40.000 habitatges que es requeria, havíem de sortir amb xifres superiors, i la delimitació de sectors que finalment té el document d'*Avanç* planteja la següent distribució territorial: 1.640 hectàrees, 93.000 habitatges potencials, en 100 sectors en un número semblant de municipis; una mica menor perquè en algun municipi n'hi havia més d'un.

La topografia necessària i els estudis complementaris i els concursos, van donar el tret de sortida a aquell estiu intens per tots els que van guanyar aquests concursos: van treballar durament, i van respondre a les necessitats de coordinació. Anàvem convocant sovint als coordinadors, 11 de fet, perquè el pla del Barcelonès el vàrem redactar des de la pròpia direcció. Els 11 coordinadors, alhora transmetien als redactors dels sectors, a aquests 100 redactors dels plans detallats de cada sector ARE. En molts casos hi havia un equip que redactava la ordenació i un equip que treballava en el projecte d'urbanització. Per tant hi havia una quantitat de gent molt important a l'estiu del 2008 que treballava en aquest projecte. I és d'agrair públicament, amb una disponibilitat i amb una fidelitat al projecte, i amb un convenciment que el setembre era una data clau, que si no arribàvem al setembre amb les aprovacions inicials no arribàvem a les definitives al mes de març. Finalment, es va arribar al setembre a l'aprovació inicial dels plans, amb l'ordenació sector a sector en cadascun dels municipis.

Les xifres es van afinant en relació al document d'objectius i propòsits de la iniciativa, i per tant també els percentatges de sòls urbans, urbanitzables, i de no urbanitzables, que van disminuir del 23 al 19%. Sortint amb la xifra de gairebé 92.000 habitatges a l'aprovació inicial, encara donàvem compliment a allò que el Decret Llei ens demanava. Pel que fa a l'habitatge protegit, les sessions amb els municipis el van situar en quasi 49.000 habitatges de les diverses tipologies: règim general, règim especial i règim concertat.

Començàvem a necessitar un cert ordre, a detectar quins eren els problemes que sector a sector ens trobàvem en aquest moment del tràmit, des del mes de setembre al mes de març de 2008-2009. Dificultats que provenien de l'anàlisi econòmica, la constatació de restes arqueològiques, de problemes de riscos sobrevinguts bé per la presència d'indústria propera, bé per presència d'emmagatzematge o manipulació de mercaderies perilloses. Eren sectors que estaven confrontats amb sistemes viaris o ferroviaris pels quals circulaven vehicles o trens que transportaven mercaderies perilloses. Aquesta és una matèria molt nova que el Departament d'Interior, juntament amb Protecció Civil, estava desenvolupant: és una matèria complexa que té el seu inici en una regulació a nivell internacional, que de mica en mica estem implementant, en allò que en diem els efectes sobre els elements vulnerables; és a dir, les persones i els seus béns en la proximitat amb els punts d'activitat.

Estem en un país mogut geogràficament i en el qual les planes són escasses; la concentració territorial de la residència i de les activitats és molt estreta. Tots busquem territori pla, la llei ens diu que no podem ocupar territoris amb pendents majors del 20%, i busquem territoris ben comunicats, a l'entorn dels corredors viaris i ferroviaris. La proximitat entre residència i activitat, que és bona perquè disminueix la mobilitat obligada, té en canvi en ocasions aquest problema del risc per vulnerabilitat. Alhora tenim alguns altres problemes que deriven d'estudis d'inundabilitat o, per exemple, la constatació que els serveis en matèria d'aigua són insuficients. El nivell de dificultats a cada sector va sorgint a mida que anem rebent la participació dels organismes sectorials de consulta obligada per a cada un dels àmbits, i en la mesura que ens preocupava molt el calendari del procés, no estàvem en una tramitació convencional, quan tens temps suficient per buscar alternatives.

En el planejament, després de l'aprovació inicial hi ha un període d'informació pública, i després d'això hi ha un període d'audiència a l'ajuntament. Si com a conseqüència de la participació dels privats o dels públics, o d'algun organisme sectorial, ha de canviar l'ordenació, una modificació substancial obligarà a un nou període d'informació pública. Aquest calendari ajustat feia que els sectors en els quals hàviem de repensar la seva ordenació, que amb un procés normal aniríem seguint també un calendari normal, aquí quèiem directament del procediment, no estàvem en disposició de complir, en aquests casos, el calendari obligat.

La lectura sencera dels 100 sectors és molt interessant: dona un coneixement molt divers de l'exercici d'aquell estiu. Admeto que poden haver-hi solucions una mica millors dins l'ordenació, però també s'ha d'admetre que l'exercici té un nivell de qualitat que, amb la poca disponibilitat de temps que els col·laboradors van tenir, em sembla que està molt reeixit.

En un petit comentari molt de passada a l'inici de la meua presentació he parlat que l'últim calendari que ens establia el Decret Llei era el març del 2009; ja es pot intuir que vàrem complir amb escreix. El mes del març del 2009 es van aprovar 10 dels 12 plans directors, on hi havia més de la meitat dels habitatges tal com la Llei demanava. Quedava per aprovar, en aquell moment, el pla director de l'Alt Penedès-Garraf, que s'ha aprovat el mes de juny d'aquest any, i està per aprovar el del Vallès Oriental, que si tot va com esperem s'aprovarà aquesta mateixa setmana. Tant l'un com l'altre han hagut de ser sotmesos a anàlisis quantitativus de risc (les AQR) que valorin la dificultat que suposa la presència dels elements de transport de mercaderies perilloses i el perjudici a les persones; això està resolt i aquesta setmana tanquem la seva aprovació. En el seu moment, la data era març 2009, i vàrem complir. L'última exigència temporal era que, com a molt tard, tres mesos després de l'aprovació definitiva hàviem de constituir Consorcis amb els ajuntaments que permetessin el desplegament d'aquests sectors. A hores d'ara la majoria d'aquests Consorcis – una trentena llarga – estan constituïts.

I la pregunta que ens hem anat fent és: on som? L'oferta de sòl per habitatge que hi ha, on ens porta? La demanda d'habitatge protegit segueix sent la que teníem quantificada, hi haurà habitatges privats en venda, però la demanda d'habitatge protegit segueix creixent tal com el Pla de l'habitatge anunciava. L'únic que succeeix avui és que la població no té els mitjans per assolir aquest habitatge. Amb l'esperança que això un dia millorarà i que la població assolirà aquests mitjans, el que no podem és deixar de preveure l'ordenació del sòl per assolir aquesta demanda. I per tant, sigui com sigui, ningú més podrà dir allò de "jo ja en faria, però no tinc sòl classificat i si em busco aquest sòl trigaré 5 anys en classificar-lo i en aprovar-lo". Això ja no es així.

Tenim 1.200 hes. ordenades, amb una posició immillorable, amb tipologia d'exemple allà on cal tenir-la, i a la disposició d'aquell que ho necessiti i disposi dels mitjans econòmics, o sigui, que el sistema financer recuperi la seva funció; però això són competències que no pertocuen ni a la Secretaria d'Habitatge ni al Departament de Política Territorial; el que és competència nostra ens sembla que està fet. No és feina perduda, i a més a més quan el Decret Llei va establir calendaris, no hi havia un calendari que digués que al cap de sis mesos s'havia d'urbanitzar.

Aquest és el calendari del Decret Llei i fins aquí hem complert; per tant, tenim els plans directors, tenim els consorcis constituïts i finalment, a més a més, tenim una cosa que és interessant des d'una visió més jurídica: allò que en comunitats autònomes veïnes en diuen "el agente urbanizador". Algú que no té propietat, que té els diners i que la llei li permet expropiar sobre els propietaris originals per urbanitzar. Aquest agent urbanitzador es correspon al que a la Llei catalana es diu "la gestió urbanística integrada"; es fa amb els màxims respectes en relació als propietaris del sector, en aquells sectors que l'administració entén que es necessari desplegar.

Per aquest motiu hem redactat un plec general de clàusules administratives: és una manera adequada d'anar incentivant el desplegament dels sectors. Si un ajuntament vol que el seu sector ARE es desplegui sotmet a concurs públic la possibilitat que algú que demostrï els mitjans financers suficients per tirar endavant aquest sector l'adquireixi. Aquell que en presentar-se al concurs esdevingui concessionari, un cop guanyador del concurs es podrà posar a urbanitzar, haurà de respectar els propietaris, haurà d'atendre les seves demandes de permuta i no els pot expropiar: ha de comprometre's a atendre la totalitat de les permutes que li demanin.

De tot plegat, cap on anem es difícil contestar, però sí que podem dir on som: allà on el Decret ens manava que fóssim, amb planejament aprovat, amb planejament de qualitat i a disposició per quan les circumstàncies externes siguin les adequades; tenim quasi 1.000 hes. de sòl classificat i ordenat amb tipologia d'exemple.



# L'habitatge i els moviments alternatius

**Pako Belmonte**, *V de Vivienda*.

Sóc membre de *V de vivienda*, una assemblea que pren el nom a partir del joc amb el títol d'una pel·lícula que s'havia estrenat a finals de 2005, *V de Vendetta*. Es tracta d'una adaptació del còmic d'Alan Moore en el qual es fa referència a un esdeveniment que és ben coneguda a Anglaterra: parla de Willy Fox, o V de Vendetta, un antisistema de començaments del segle XVII. El 2006, a causa del context polític, la pel·lícula va suscitar un gran interès a Anglaterra. La famosa màscara que apareix tant al còmic com a la pel·lícula s'ha convertit en la icona d'*Anonymous* i, en general, d'una part del moviment antisistema. És per això que ens va semblar un nom encertat.

A la pancarta, que va generar que molta gent simpatitzés amb aquest joc de paraules, sota de *V de vivienda* hi havia una petita fase que deia: *V de vivienda se escribe con V de victoria*. Era com una mena de segell totalment nou que jugava amb el títol de la pel·lícula que estava de moda i alhora era un símbol que no es podia adscriure a cap partit ni moviment polític, sinó que era totalment fresc i això va ser important.

*V de vivienda* no era res més que la marca blanca, entenent per marca blanca el que s'entén a nivell comercial, del que era l'assemblea popular pel dret a l'habitatge. Primer es va començar dient "Assemblea

popular per a l'habitatge digne" i després es va decidir que passés a dir-se "Assemblea Popular ple dret a l'habitatge" que és el que realment representa *V de vivienda*. No es pot considerar una associació, ni una plataforma, té un component associatiu i de societat civil, però la idea des del principi va ser la d'una assemblea popular totalment oberta i transparent, publicant les actes pràcticament al dia següent de celebrar les assemblees.

De fet, quan el 2006 l'Ajuntament de Barcelona va constituir el "Consell social de l'habitatge", *V de vivienda* no va ser convidada, va ser exclosa ja d'entrada donant com a excusa el seu funcionament assembleari. Avui en dia, *V de Vivienda* és un col·lectiu que organitza reunions periòdiques i té un programa de ràdio, però realment no és l'assemblea que era el 2006 i el 2007, quan cada dimecres s'ajuntaven entre 40 i 50 persones que acabaven mobilitzant cada trimestre aproximadament entre 1.500 i 2.000 persones. Es pot dir que des de la fi del franquisme, cap moviment que no estigués tutelat ni controlat per partits polítics o sindicats havia tret al carrer tanta gent, això també és una cosa que és té molt clara fins i tot sent un col·lectiu apartidista radical. Tot i així, això últim no s'ha aconseguit, els partits polítics han instrumentalitzat el que s'ha fet i han manllevat amb el temps part del discurs de *V de Vivienda*.

## LA GEOMETRIA I EL LÈXIC

Hi ha dos conceptes fonamentals quan es parla d'habitatge, un està lligat a una qüestió de geometria i l'altre a una qüestió de lèxic.

### La geometria

Dintre de la geometria hi ha un tema bàsic que és el fet de tractar el problema de l'habitatge en singular. És un error dir que hi ha "un" problema de l'habitatge quan hi ha tota una problemàtica al voltant i aquesta és totalment polièdrica, no només de la gent que ha patit problemes amb l'habitatge fins el 2006 o fins ara, que probablement el 95% de la gent que el patia el segueix patint, també de la gent que s'ha aprofitat d'un *statu quo*.

El 2007 vaig tenir l'oportunitat de publicar *Funció i disfuncions socials de l'habitatge* gràcies a la Federació d'Associacions de Veïns d'habitatges socials de Catalunya. El text reflexiona sobre la funció social de la propietat, qüestió que va per sota de tota la reivindicació, i defensa que l'habitatge no pot ser una mercaderia com qualsevol altra sinó que tota propietat té una funció social i l'habitatge encara més. La funció social en un port esportiu és nul·la, per molt que se l'hi vulgui donar, només hi poden accedir uns pocs. En canvi en l'habitatge no passa el mateix, i aquest discurs ens l'han manllevat alguns partits polítics.

És curiós el fet que Espanya sigui el país del món on més percentatge del sou es dedica pagar el sostre, ja sigui de compra o de lloguer, i que alhora sigui el país que té més pisos buits. El poliedre, en aquest cas, és la gent que pateix problemes d'habitatge. El problema real és que no hi ha un mecanisme de resposta més enllà de petites reivindicacions.

És per a això que va sorgir *V de vivienda*, perquè s'havia arribat al paroxisme a nivell d'habitatge. El poliedre no sorgeix només per la gent que patia o pateix aquests problemes, sinó que el curiós és que també es pot donar just a l'altre costat, quan rebenta la bombolla i la màquina dels diners fàcils no funciona. El problema no és el mateix per a les diferents parts dels "beneficiats". Tota la gent que estava d'alguna manera beneficiant-se té també diferents problemes i és aquí on apareix l'esquerda.

Així com no hi ha unitat entre la gent perjudicada per l'*statu quo* respecte l'habitatge, tampoc hi ha unitat entre bancs, promotors, constructors, etc. Quan el pastís era pastís, es repartien les parts quasi sense mirar a qui li tocava la guinda perquè eren trossos molt grans, i ara que només queden les miques es segueixen barallant per les miques. Hi ha veritables baralles entre bancs, caixes i altres entitats. Al final estem amb que moltes immobiliàries se les ha menjat la gran banca, el capital però, no s'ha mogut de bàndol, simplement ha passat d'unes mans a unes altres.

Però tampoc hi ha unitat d'acció, la prova és que al 2007, un any i mig després de que sorgís el moviment per l'habitatge al carrer, es genera el 14 *immobiliari*, un lobby, un grup de pressió, on el primer president va ser Fernando Martín, el també president de la immobiliària *Martinsa-Fadesa*, que el 2005 i el 2006 estava a les llistes de *Forbes* com una de les persones més riques de l'Estat i que ara està construint a Brasil. El més greu és que es permet que Martín, un gran propietari d'una gran immobiliària, deixi deutes a un munt de petites i mitjanes empreses, agafi els diners i marxi a Brasil a construir aprofitant que ha estat seu de les Olimpíades. Aquest és el cas també de Francisco Hernando, conegut com el "Pocero de Seseña", que ha deixat una ciutat a mig construir, on es perillós fins i tot viure des de el punt de vista de la seguretat, però no se l'hi ha dit res i segueix construint per Dubai i Angola.

Els vertaders responsables de la crisi immobiliària no estan posant la seva part, per exemple, els propis bancs amb el tema dels impagaments. Van hipotecar a gent a uns preus que doblaven el valor de l'immoble i ara quan no es poden pagar aquestes hipoteques se'ls desnona, però segueixen devent la meitat del que van demanar de préstec i han d'acabar de pagar el deute perquè ara el valor de l'habitatge ha baixat la meitat. És molt seriós que casos com aquest es segueixin donant amb plena impunitat.

Un altre element dins de la geometria és el triangle que representen les tres parts que afecten al tema de l'habitatge: en un vèrtex trobem les entitats privades dedicades al finançament, com ara la banca, les caixes, etc.; en un segon vèrtex hi ha els constructors i els promotors, que també són entitats privades; i al tercer vèrtex del triangle se situa l'administració pública. El que passi amb l'habitatge dependrà del que passi amb la combinació dels tres vèrtexs. Enmig, estratègicament, estem una mica tots, però sobretot està la premsa i els mitjans de comunicació, que són els que poden decidir que es vegi millor a uns o a altres i són els que poden assenyalar amb el dit.

El que està clar és que des de l'assemblea de *V de vivienda* no es tenia la innocència d'esperar que els òrgans privats del sistema capitalista, de cop i volta, volguessin guanyar menys diners, va en contra de la naturalesa capitalista, on qualsevol entitat privada pretén guanyar més i obtenir més benefici. Només poden guanyar menys si de manera coercitiva la part pública li diu: "això no val tant", però això no ha passat perquè la premsa ha mantingut l'*statu quo*.

Durant aquests anys han donat les xifres de manera que semblés que no havien baixat tant els preus dels pisos. A Espanya s'està mantenint la sobrevaloració de manera artificial en lloc d'acabar-la d'una vegada, fet que es tradueix en que segueix havent-t'hi molta gent patint aquests problemes. El fonamental d'aquest triangle és afectar a l'opinió pública, de fet, l'habitatge és un assumpte clau a efectes socials, hi entra tot, la precarietat, la immigració, la economia, etc., però també ho és la manera que els mitjans de comunicació tenen de vendre o no vendre, informar o desinformar. Mentre els mitjans de comunicació visquin dels anuncis, i majoritàriament dels anuncis de la

banca, dels promotors, de l'administració pública, la gran premsa no pot anar en contra dels grans vèrtexs del triangle, per a que això canviï cal donar-li la volta al triangle. Però si no forcem la part pública a que faci alguna cosa pel bé comú i caiem en la creença que la corrupció és natural, no es solucionarà res.

### El lèxic

En el lèxic hi ha una expressió l'origen de la qual es situa entre 2005 i 2006 (tot i que el 2004 apareix per primera vegada en una manifestació contra la precarietat) que és "la generació precària". La paraula precarietat comporta connotacions negatives, per tant era perillós que es comencés a utilitzar aquesta paraula davant aquest problema enorme, que es comencés a parlar de "generació precària". Després d'una carta al director en el diari *El País* i un llibre, es comença a parlar de "mileuristes". Vivim en un moment en què les paraules com socialista, anarquista, comunista (en definitiva les acabades en *-ista*) són velles i estan passades de moda, però es va suposar que una persona que cobrés 700 euros es voldria afegir al corrent mileurista.

Així doncs, tota la generació que s'autoanomena mileurista és la generació precària, és la generació "mileuritzada", però hi ha un truc en això de posar-li un número a un concepte. Ja que, amb un sou de 1.000 euros, no és el mateix haver de destinar 200 euros al lloguer del pis que 700.

Una altra paraula és la de "propietari". Una persona hipotecada es considera propietària del seu pis, però en realitat serà propietària del seu pis quan l'acabi de pagar, mentrestant és usufructuari d'aquell pis i el veritable propietari és el banc. És el gran truc de que no ets ningú si no ets propietari.

La següent paraula és "ARES", que fa referència a les Àrees Residencials Estratègiques. Sobre el paper i com a concepte està molt bé però la crisi ha estat la culpable de que les ARES no funcionin. L'estratègia residencial actual, amb tots els processos de "gentrificació" que hi ha, com el cas de Bon Pastor, ha de formular noves iniciatives com ara generar nous llocs per a viure o rehabilitar els llocs que ja hi ha sense desplaçar a la població. Hi ha un concepte de les ARES que va lligat a construir fora de les ciutats amb unes vies de comunicació molt ràpides. Aquest concepte, a més de no ser sostenible, es troba a Catalunya amb un problema, i és que això no és Japó, no es poden fer els trens que van a altíssimes velocitats sense destruir el medi ambient. A més, hi ha una qüestió fonamental, tot el que s'estalvia en hipoteca ho pagues amb temps.

També s'ha de tenir en compte que, tant la construcció d'edificis com la de carreteres, depèn directament del Ministeri de Foment i això fa que segueixin sent els mateixos actors però ara des de l'obra pública. Per exemple, es parlava molt de fomentar el lloguer, però per a fer-ho, s'ha d'aplicar la Llei del dret a l'habitatge i adoptar mesures coercitives per a que els pisos deixin d'estar desocupats. Dir que s'ha de

fomentar el lloguer sense aplicar mesures com l'expropiació forçosa de l'ús és impossible.

---

## ELS MOVIMENTS ALTERNATIU

Quan va aparèixer *V de Vivienda* el 2006, una sèrie de gent que ja tractava el tema i el llibre *El cielo está enladrillado* va ser publicat dues setmanes abans de la primera "sentada". El llibre tracta el *mobbing* i la violència immobiliària i urbanística des de les experiències de gent que havia estat a centres socials ocupats, gent que està una mica en l'arrel d'aquests moviments.

*V de vivienda* presentava un component totalment nou, apel·lava a l'humor, a que la gent s'ho passés bé a les manifestacions, no eren unes assemblees tutelades per cap partit polític ni sindicat, de manera que les decisions no entraven als seus esquemes típics. Els lemes eren contundents, podien semblar de qualsevol empresa privada.

Els antagonistes eren els tòpics, com per exemple "l'ocupa feroç". Manuel Delgado parla sobre això en un article quan van passar els fets del "Forat de la vergonya", es venia just el contrari del que estava passant. En el moment en que sortien moviments com el del 25-S, que el que volien era generar cooperatives de consum i noves maneres d'afrontar el problema de l'habitatge.

Més tard, el 24 de març de 2007 va ser notícia que hi havia un "pocero" bo, un senyor que estava a l'extraradi de Madrid, Jose Moreno, que venia pisos per 10 milions de pessetes, a preu de cost. Justament quan més força podien agafar les reivindicacions, les portades de tots els diaris s'omplien de notícies favorables als promotors.

A la tardor de 2007 esclatava la bombolla amb el cas *Lehman Brothers*, la crisi i el "Chaconazo". L'aparició de Carmen Chacón a la Moncloa amb la creació de la Renta Bàsica d'Emancipació (els 210 euros famosos) va suposar la desactivació automàtica del moviment per l'habitatge quan a Barcelona i a Madrid començava a estar assentat sense cap sindicat o partit al darrera i amb milers de persones als carrers. I també començava a prendre forma a altres ciutats com València, Sevilla o Granada. Aquesta ajuda era lineal, la mateixa per a tothom, i a ciutats com Barcelona o Madrid el que va provocar va ser inflació, però a altres ciutats com Cuenca, Galícia o Gijón, on la gent es començava a mobilitzar, amb una ajuda de 210 euros quan el lloguer en valia 400, va provocar que els joves mileuristes es dediquessin a donar suport a altres causes. Finalment, la crisi s'ho emportaria tot, inclosos els mateixos activistes per l'habitatge.

És fonamental el poder decisor dels mitjans de comunicació, el que explica la premsa, les previsions i tot el subliminal de les notícies. Per exemple, hi ha una mitjana de 10 persones que són desnonades cada

dia a Barcelona, però això no surt, està prohibit, no és pot treure. Hi ha casos de propietaris que tenien uns inquilins que feia 3 mesos que no pagaven i van deixar el pis en molt males condicions, quan en el 95% dels casos els llogaters deixen els pisos en perfectes condicions, però això no és notícia. Serà notícia allò que provoqui por a llogar als petits propietaris, i això és el que protegeix als grans propietaris.

Com un cas del Raval que va ser portada dels diaris, on una família va trobar la seva casa ocupada quan va tornar de vacances. Això genera molta por per a aquells que només tenen un pis, però en realitat aquests presumptes ocupes havien estat estafats, havien pagat un lloguer en negre. S'hauria de canviar el discurs i anar cap a un concepte que aquí no es dóna, la masoveria. El masover no paga un lloguer però cuida la casa, és un concepte basat en la confiança i no en la por.

Pintar amb guix no és pintar amb esprai. A l'assemblea es va decidir que no es podia pintar amb esprai i si es veia algú amb un se l'hi trauria i se l'hi donaria un guix. També es va crear el confeti immobiliari, que consistia en recollir revistes immobiliàries de les botigues i repartir-les a les manifestacions, on uns anaven esmicolant les pàgines mentre altres les llegien. Era un ambient festiu i de diversió. Són iniciatives que poden semblar infantils, però funcionen.

A Ciutat Vella es va fer una marató pel tema de l'habitatge i els corredors anaven amb dorsals amb cites que contenien diferents dades, com per exemple els 10 desnonaments diaris, el 60% dels ingressos per pagar el lloguer o la hipoteca, etc.

Superar la xifra dels 10.000 va donar molta energia al moviment *V de vivienda* i va permetre aconseguir que la ministra Trujillo i el ministre Rubalcaba cancel·lessin la reunió del responsable d'habitatge a nivell europeu a principis de novembre al *Barcelona Meeting Point*. Van deixar de fer-lo a Barcelona perquè tenien por que els mitjans de comunicació europeus captessin les protestes de *V de Vivienda* i tot el moviment que s'estava generant entre la població.

Una altra intervenció que també es va portar a terme va ser durant la clausura de l'esmentat congrés, del que ara ja només en queda una sisena part del que era en mida i volum de negocis. Es va anar a protestar perquè s'atemptava contra l'article 47 de la Constitució i contra l'Estatut, i era curiós veure els promotors i els representants de les immobiliàries passant en fila com si allò realment hagués estat tancat per la policia.

Es va fer un manifest en el qual es constata, denunciava i exigia, però de tot el que es demanava no s'ha fet absolutament res, de fet, les mesures fiscals són just el contrari. La mesura de la no desgravació per compra no és pròpia d'un govern que es fa anomenar socialista, quan el 2004 es va crear el Ministeri d'Habitatge s'hauria d'haver eliminat. Es podia preveure que la crisi vindria en el moment en que Espanya era el país que construïa la meitat de les cases d'Europa, es

feien hipoteques per un 120% del valor de la propietat o es donaven hipoteques a 40 o 50 anys.

Una cosa molt positiva és que a l'assemblea conflúen moltes sensibilitats i formacions, és a dir, diverses maneres d'entendre el tema de l'habitatge. De fet, els més afectats pels problemes al seu immoble no eren els que assistien, segurament no tenien ni temps per anar a una assemblea, eren els més conscienciats que era necessari canviar estructuralment el sistema per a què canviés el tema de l'habitatge, els que assistien. Malauradament, aquests canvis encara no s'han produït.

El 2 de febrer de 2008 es va redactar pràcticament el mateix document però a nivell estatal, un manifest. Un tema que es va proposar va ser la despenalització de la reutilització dels espais sense ús. Tornant al lèxic, si es diu reutilització dels espais sense ús en lloc d'ocupació, no s'està dient ocupació, la paraula ocupa crea temor, però realment és el que són les ocupacions socials, alguns cops són abusos per a no pagar, però la majoria de les vegades són reutilitzacions.

Es va arribar a inventar un personatge, el "supervivienda", que en plena campanya electoral va anar intervenint en diversos actes públics de 4 dels 5 principals partits polítics. En el currículum vitae de "supervivienda" es diu que són tots i totes, mileuristes, cinc-centseuristes, joves que no s'emancipen, pares que han de tornar amb els fills, fills que han de tornar amb els pares, jubilats, parelles que no es poden separar, hipotecats que depenen de l'*Euríbor*, aturats, "precaritzats" i cansats d'aquesta situació insostenible. "Supervivienda" són tots els que no volen que es destrueixi el medi ambient amb la construcció salvatge i descontrolada, els que volen que els pisos buits compleixin la seva funció social, les persones que saben que tot això ha de canviar i ho pot fer, els que pateixen la violència immobiliària i urbanística, els que tenen ganes de lluitar i que defensen que els drets no es sortegen ni es roben.

El 2008 es va participar a la campanya "Jo també estic en crisi", que era una espècie de "fotomatón", i el 2009 es va fer *V de Rebaixes*, un 7 de gener des de fora del *Corte Inglés* amb unes etiquetes. Aquestes són unes de les penúltimes accions que s'han portat a terme.

# L'habitatge social i els col·lectius vulnerables

*Jordi Bosch, arquitecte i polític, Remodelació de Barris, Generalitat de Catalunya*

La ponència es divideix en dues parts. La primera part es centra en el contingut del títol, és a dir, en els col·lectius vulnerables, dels quals, tot i que se'n poden distingir més, els quatre més importants són: les persones grans, les persones immigrades, els joves i les llars encapçalades per una dona. La segona part no tracta de la vulnerabilitat, sinó de les persones que ja pateixen exclusió residencial, a saber, les persones sense llar i les persones sense sostre.

No obstant, abans de començar, cal exposar perquè és important parlar de grups vulnerables. Hi ha moltes raons, però la més important és poder tenir informació pel procés d'elaboració de les polítiques públiques d'habitatge. Qualsevol política, sigui d'habitatge o no, necessita i es nodreix d'informació. Aquesta informació prové de la recerca o de fonts estadístiques i es fa servir tant per a l'elaboració de les polítiques com també en la seva implementació. Es pot detectar un problema i dissenyar un instrument, però pot ser que el disseny d'aquest instrument sigui erroni o que la seva implementació no sigui l'adequada. Aleshores, també cal informació per la revisió i millora d'aquestes polítiques.

En totes les fases de l'elaboració de polítiques públiques, en el disseny, la implementació, el seguiment i la reformulació, necessitem coneixement, informació analitzada i estructurada que detecti, a més de les necessitats generals, les específiques dels grups vulnerables. Aquest és un punt important.

Una altra particularitat és que les polítiques d'habitatge són polítiques cares que requereixen d'abundants recursos pressupostaris. Per tant, com més afinades estiguin, millor. I la manera d'afinar-les és tenir la informació adequada que ens permeti millorar la seva eficiència i l'eficàcia. Si es té aquesta informació es poden definir criteris i establir prioritats.

Respecte aquest darrer punt, les prioritats, cal diferenciar entre les polítiques d'habitatge que tenen un enfocament general, i les de caire específic. Les primeres es plantegen amb una visió global per a tota la societat Però sovint hi ha col·lectius amb unes necessitats particulars que no queden cobertes amb instruments de caire global. Aleshores calen polítiques específiques, o millor dit, polítiques dirigides, “*targeted*”, a aquests col·lectius amb necessitats específiques.



Un altre aspecte clau és la coordinació de les polítiques d'habitatge amb la resta de polítiques públiques. El problema de l'habitatge no és només un problema de l'espai físic on vivim o del cost que suposa, sinó que també es relaciona amb altres tipus de necessitats. Per exemple, la gent gran, per poder dur una vida autònoma i independent i gaudir d'uns estàndards mínims de qualitat de vida, a més d'un habitatge adequat i econòmicament assequible, per norma general també necessiten d'uns serveis assistencials i sanitaris complementaris i, lògicament, si no tenim el coneixement ni la informació de quines són les seves necessitats en termes quantitatives i qualitatives, totes aquestes polítiques no es poden coordinar. De fet, són nombrosos els casos en què determinats instruments de política d'habitatge han fracassat en l'assoliment dels seus objectius per la manca de coordinació amb altres polítiques relacionades i entre les administracions amb competències en la matèria.

Per identificar aquests col·lectius amb necessitats residencials específiques, a l'igual que en altres estudis d'exclusió social, usualment es parteix de tres eixos de desigualtat: l'edat, la procedència i el gènere.

En matèria de gènere, les llars encapçalades per una dona tenen majors dificultats en el mercat residencial en comparació amb les encapçalades per un home. En matèria d'edat hi ha dos grups amb problemàtiques diferents però amb una greu dificultat per accedir a un habitatge digne i adequat: les persones grans i els joves. I segons la procedència són les persones immigrades les que pateixen amb major intensitat problemes d'exclusió residencial. D'aquests tres eixos i dels quatre grups resultants, on hi ha més coneixement i més recerca feta és en matèria de joves i persones grans i cada cop més en persones immigrades. En canvi, encara falta molt camí per recórrer per introduir la perspectiva de gènere en els estudis d'habitatge, no només a Espanya, sinó també a nivell europeu.

---

## GRUPS VULNERABLES

Quan parlem d'un grup vulnerable determinat, podem conèixer les seves condicions residencials específiques. Ara bé, això només dóna una visió parcial del problema, una foto fixa. Si no es va més enllà segurament no es podran atendre correctament les seves necessitats. Per esmenar-ho, la informació residencial s'ha de complementar de forma pluridisciplinària amb altres estudis com, per exemple, des del vessant demogràfic i socioeconòmic del col·lectiu en qüestió.

### *Els joves*

Demogràficament, el "baby boom" es va acabar a mitjans dels anys 70. Fruit d'aquest desequilibri en la piràmide de població, l'emancipació d'aquesta generació va començar a produir-se de forma massiva a partir dels anys 90. Simultàniament, cap a la segona meitat dels 90,

el mercat immobiliari va iniciar la seva espiral inflacionista i, per tant, aquests joves van patir una creixent crisi d'accessibilitat econòmica a l'habitatge.

En paral·lel, des de mitjans dels 90 fins l'esclat de l'actual crisi, la població de Catalunya va créixer de forma molt intensa a causa de la immigració, més fins i tot que durant els anys 60 o 70. Aquesta immigració té una piràmide que es concentra en la franja de gent jove. Per tant, quan parlem de gent jove hem d'entendre que també parlem de molts immigrants.

El principal problema de la joventut en el mercat residencial és la seva menor capacitat econòmica, ja que tenen una taxa d'atur molt més gran, gaudeixen d'uns salaris inferiors, i pateixen molta més temporalitat i precarietat laboral. Lògicament, això dificulta l'accés a la propietat i al mercat de lloguer. En el cas de llars joves amb fills, la conciliació de vida laboral i familiar és també molt sovint un obstacle. I com dèiem, aquesta situació es va agreujar quan el preu de l'habitatge va començar a créixer. Des del 2007 fins a l'actualitat, malgrat que els preus han anat baixant, les condicions socioeconòmiques dels joves han empitjorat arran de la crisi. Davant l'augment de l'atur juvenil i la caiguda dels salaris, la resposta de molts joves ha estat retardar encara més l'emancipació i la maternitat. En el cas de joves emancipats, amb la crisi, molts dels que han perdut la seva feina han hagut de tornar a casa dels seus pares o bé poden seguir mantenint la seva vida independent gràcies a l'ajut econòmic que reben de les seves famílies, que els permet cobrir els costos del seu habitatge. Aquest paper de la família com a element de protecció social entre els seus membres és característic dels països mediterranis.

Una altra conseqüència de les dificultats econòmiques dels joves és la seva expulsió dels centres de les grans ciutats. Molts dels que volen emancipar-se o accedir a la propietat només ho poden fer a uns determinats preus, per la qual cosa es troben obligats a buscar el seu habitatge en àrees residencials més econòmiques que s'ubiquen, per norma general, lluny dels centres urbans. Aquest fet genera una descentralització entre el treball i la residència, un tret característic dels entorns metropolitans.

Així mateix, cada vegada hi ha més joves que cauen en la forma més greu d'exclusió social: el fenomen de les persones sense sostre. El perfil tipus d'una persona sense sostre està lleugerament per sobre dels 40 anys, però s'està produint un progressiu rejuveniment d'aquest col·lectiu.

També és important tenir present que quan es parla de qualsevol grup és un risc generalitzar. Cadascun dels grups considerats són molt heterogenis i, per tant, cal fer matisacions a tot allò que diem dels joves en general.

Entre dels joves emancipats, el règim de tinença varia segons l'edat. Els joves més grans tendeixen més a la compra i són, generalment,

propietaris amb pagaments pendents. En canvi, entre els joves més joves, el pes del lloguer és major. Dins d'aquest segment de joves en lloguer, molts són persones immigrades.

### ***Les llars encapçalades per dones***

Tractar l'habitatge des d'una perspectiva de gènere és força difícil. Hi ha greus dificultats metodològiques, algunes de conceptuals i d'altres que senzillament responen al fet que no hi ha prou informació estadística. En concret, sovint manquen variables de gènere. Ara bé, no obstant això, de l'anàlisi de la informació disponible és possible extreure algunes conclusions.

Si fa uns anys enrere era molt poca la proporció de llars encapçalades per una dona, des de fa cert temps aquesta proporció està augmentant. Els motius són diversos. Un és el procés d'envelliment, que comporta un augment de la proporció de dones més grans que viuen soles. L'altre és la immigració. En un primer moment era molt masculinitzada però ara mateix està igualada i, fins i tot, avui el percentatge de dones immigrades és una mica superior. Un altre factor és l'expansió de les separacions i divorcis i l'increment del nombre de persones que senzillament decideixen viure soles.

En aquest sentit, cal fer una matisació. A efectes estadístics, una llar on viu una parella, amb o sense fills, la persona de referència de la llar és normalment la persona que aporta més ingressos. Malauradament, arran de la discriminació que pateixen les dones en el mercat laboral, els seus ingressos són inferiors, per la qual cosa, usualment són considerades llars encapçalades per homes. Això dificulta molt l'estudi de la perspectiva de gènere en l'habitatge.

Com ja s'ha comentat abans, l'heterogeneïtat és un tret característic dins de cada grup. En el cas de les dones, els problemes més greus d'exclusió residencial afecten, principalment: les llars monomarentals, és a dir, les dones soles amb càrregues familiars, les víctimes de violència domèstica, les dones grans, les dones immigrants, les treballadores sexuals i les víctimes d'explotació sexual i les dones excarcerades. I com en tots els casos d'exclusió social, no acostuma a haver-hi un únic eix d'exclusió. De fet, els casos més greus d'exclusió es produeixen per una simultaneïtat o una confluència de factors. Les dones immigrants pateixen, per exemple, doble discriminació, per ser immigrants i per ser dones, i les dones grans, per l'edat i per ser dones.

Quant als orígens de l'exclusió, cal apuntar que són múltiples, però la discriminació laboral és, probablement, el principal element. Fent les mateixes feines, les dones cobren menys. A més, les taxes d'atur i de temporalitat són majors entre les dones que entre els homes. Tot plegat provoca una menor capacitat econòmica i unes majors dificultats en el mercat residencial. La capacitat de conciliació de vida laboral i familiar en el cas de les llars monomarentals és un altre gran problema.

Un altre tema fonamental del problema de l'habitatge entre les dones és la violència domèstica. En el pla polític, els plans autonòmics de gènere aborden en major o menor mesura aquesta qüestió i sovint incorporen mesures per facilitar un habitatge a aquestes persones ja que gairebé és impossible sortir de casa de l'agressor si no es té un lloc on anar a viure.

Si comparem l'habitatge on viuen les llars encapçalades per una dona respecte les encapçalades per un home, trobem que les seves condicions són lleugerament inferiors en termes globals. Pel general, són habitatges més antics, amb un estat de conservació més deficient, amb unes instal·lacions pitjors, i presenten amb més freqüència problemes d'accessibilitat.

Respecte el règim de tinença, el pes del lloguer és major entre les dones que entre els homes. En concret, un 17,6% de les dones viuen en un habitatge de lloguer mentre que entre els homes només representa un 13'8 %. Aquesta diferència és significativa i reflecteix els menors recursos econòmics de les dones i unes condicions residencials inferiors. Val a dir que, a l'igual que l'antiguitat de l'habitatge, el règim de tinença és un altre indicador de la seva qualitat. Comparativament, el parc de lloguer està en molt pitjors condicions. Ara bé, potser això canviarà amb la crisi. Avui les vendes s'han aturat i cada cop hi ha més parc buit que s'incorpora al mercat de lloguer i està en bones condicions.

Respecte les dones joves, cal assenyalar que tendeixen a emancipar-se abans que els homes i que, de la mateixa manera, la gran majoria ho fa en un habitatge en propietat amb una hipoteca encara per pagar.

D'altra banda, si bé els perfils típics a tota Europa de les persones sense sostre estan molt masculinitzats, cada cop hi ha més proporció de dones.

Una font d'informació clau per poder conèixer la situació de les dones en el mercat d'habitatge és l'estadística dels sistema d'ajuts al pagament de l'habitatge de la Generalitat. Si analitzem aquests ajuts que s'atorguen per al pagament del lloguer o en casos d'emergència per evitar desnonaments, trobem que la gran majoria de beneficiaris són dones, tant en conjunt com en qualsevol dels subgrups d'ajuts al lloguer. A més, a partir de l'explotació d'aquesta estadística, es pot conèixer els ingressos de les llars. Així, tenim que, de tots els beneficiaris de l'any 2005, només un 34% eren llars encapçalades per homes, mentre que un 66% de les llars estaven encapçalades per dones. Els resultats de l'any 2006 són gairebé els mateixos: un 40% i un 60%, respectivament. Respecte els ingressos, en els trams més baixos hi ha una proporció de dones molt superior i, per contra, els homes estan sobrerrepresentats en els trams més alts d'ingressos.

### ***Les persones immigrades***

Respecte aquest col·lectiu hi ha més informació disponible, cosa que permet un coneixement més acurat de les seves situació residencial.

Ara bé, el seu estudi tampoc està exempt de problemes. Una dificultat característica de l'anàlisi de les persones immigrades és la seva opacitat a les estadístiques. La procedència és una variable que s'inclou a la majoria d'enquestes, d'estudis i en el cens, però els resultats, en la majoria dels casos, només donen la punta de l'iceberg del problema. Normalment, quan les estadístiques detecten un problema relacionat amb la immigració, acostuma a ser molt més gran que allò reflectit. La raó és que molts immigrants, sovint persones en situació irregular i, per tant, amb certa desconfiança, rebutgen participar en enquestes. En aquest sentit, cal assenyalar que, en termes d'exclusió social i residencial, un dels majors factors de risc és la situació irregular.

Un exemple d'aquestes dificultats el trobem en l'explotació immobiliària. L'explotació immobiliària es tracta dels llits calents, els sotsarrendaments il·legals, etc. Tots aquests fenòmens no surten en la seva veritable dimensió en les enquestes, malgrat ser els casos més greus.

En el pla demogràfic, des de la meitat dels noranta fins avui, el creixement de la immigració ha estat molt gran en termes absoluts i relatius. Si es miren les dades de Catalunya, a mitjans dels anys 90 la població estrangera representava tot just el 2% del total a Catalunya. Però actualment és al voltant d'un 15%, la qual cosa suposa un canvi demogràfic molt gran que ha tingut lloc en tant sols una dècada. La velocitat d'aquest canvi ha fet molt difícil la seva integració en tots els camps, i que qualsevol planificació de les polítiques públiques relacionades en aquest sentit es quedi curta o arribi tard.

A diferència dels grups anteriors, una de les causes d'exclusió en aquest grup – a més de la manca de recursos econòmics – és la discriminació o el racisme immobiliari, sobretot en el mercat d'accés a l'habitatge de lloguer. Sobre aquest problema s'han fet nombrosos estudis a Barcelona. Tots ells demostren que quan una persona immigrada va a una agència immobiliària i pregunta per un habitatge de lloguer li ofereixen els que estan en pitjors condicions i a uns preus superiors. Afortunadament, amb la crisi aquesta tendència sembla que està canviant. Hi ha més habitatges de lloguer en oferta i és probable que els propietaris no siguin tant selectius en qüestió de procedència a l'hora d'escollir el llogater. Això és important perquè quan es parla d'exclusió residencial molts cops es pensa només en el tema econòmic, i en el cas de les persones immigrades no és així.

Hi ha tres grans fases teòriques en el projecte migratori: l'arribada, l'estabilització i la consolidació. Són fases teòriques, en el supòsit que el projecte migratori avanci correctament. Per norma general, hi ha molta precarietat, incertesa i mancances durant la primera fase, però si la integració laboral va millorant progressivament i les condicions econòmiques es van estabilitzant, el projecte migratori es va consolidant.

Durant els primers anys d'arribada, un element fonamental en la integració de les persones immigrades és la disponibilitat de xarxes de suport, xarxes relacionals, amics o coneguts. Cal tenir present que

les persones immigrades es troben en un entorn nou, una ciutat nova. Aquest suport acostuma a ser essencial, tant per accedir al mercat treball com per trobar un lloc on viure.

Els casos més greus d'infrahabitatge, el major risc de sense sostre i de patir explotació immobiliària o discriminació, s'acostumen a donar en la primera fase. L'accés a la propietat o l'agrupament familiar formen part de la tercera fase. El que s'està donant actualment amb la crisi és una inversió de la seqüència natural de les tres fases. Molts immigrants que estaven en la fase de consolidació, després de perdre el seu treball estan tornant a les fases anteriors, cosa que els obliga a desenvolupar estratègies de supervivència per poder cobrir el cost de l'habitatge. Una estratègia de supervivència és, per exemple, compartir el pis amb molta gent amb l'objectiu que el cost de l'habitatge sigui el menor possible. Per tant, la sobreocupació i l'amuntegament són un problema característic de la immigració propi de la primera fase d'arribada. Molta gent que havia superat aquesta primera fase ara necessita estalviar el màxim de diners i per fer-ho, bé reloga habitacions, bé simplement deixa aquell pis que tant li va costar aconseguir que li lloguessin i se'n va a compartir casa amb algun company. Amb les darreres dades del cens i del padró sobre immigració es veu un estancament del creixement. Des del 2009 és gairebé nul. Això està lligat a la situació econòmica. Probablement la gran fase de creixement de la població per la immigració s'hagi acabat fins que les situacions econòmiques no millorin significativament.

L'habitatge de lloguer és el règim de tinença característic en la fase d'arribada. Això no només s'explica per la manca de recursos econòmics d'aquesta etapa, sinó també per una mobilitat residencial molt elevada, lligada a la cerca d'un lloc de treball i de millors condicions. Però, a mesura que el projecte migratori avança positivament, el percentatge de lloguer cau i, per contra, el percentatge de propietat augmenta. L'accés a la propietat no sol comportar habitatges en millors condicions, ja que la demanda d'habitatges de les persones immigrades és una demanda centrada en el segment d'immobles més econòmics i, per tant, en pitjor estat i amb més deficiències en termes d'instal·lacions. És només fins passats molts anys que les condicions s'equiparen amb les del conjunt de la població. Fins i tot passats deu anys les persones immigrades viuen en habitatges en molt pitjors condicions.

La sobreocupació és la principal estratègia per reduir la despesa. L'ocupació mitjana de la llar de les persones immigrades és molt més elevada que la dels nacionals. La mitjana a Catalunya és de 2,6 persones per habitatge, però per qualsevol de les procedències, la de la immigració està molt per sobre. Si analitzem per procedència es veu que com més alta és la sobreocupació, més baixos són els ingressos.

No existeix un criteri únic per determinar en quins casos es produeix la sobreocupació d'un habitatge. Alguns autors estableixen que es dona quan cada ocupant no disposa de mitjana d'un mínim de 15m<sup>2</sup>. Altres estudis treballen amb una ràtio de 20m<sup>2</sup>. Altres ho estableixen a

partir de la relació entre nombre d'habitacions de l'habitatge, nombre de membres de la llar i la relació de parentesc entre ells i llur edat. En qualsevol cas, no és rellevant la discussió sobre quina és la ràtio de superfície més adequada o el criteri més adequat. És només un indicador de les condicions residencials per poder realitzar comparacions entre grups i seguiments de la seva evolució.

Amb el pas del temps, la sobreocupació tendeix a disminuir, però és un procés molt lent. Fins i tot, de vegades, un cop s'accedeix a la propietat, vénen amics o familiars a viure-hi encara que el propietari tingui control sobre l'habitatge i no necessiti reduir despeses.

Un altre indicador de la situació residencial és la càrrega que representa el cost de l'habitatge respecte els ingressos. Generalment, es considera que el cost de l'habitatge no hauria de superar el 30% dels ingressos de la llar. El 2006, en plena bonança econòmica i en un context de baix atur, el percentatge de les llars encapçalades per una persona immigrada que superaven aquest llindar d'esforç, tant en compra com en lloguer, era molt alt: se situava entre el 40% i el 50%.

Aquestes dificultats econòmiques de les persones immigrades en el mercat residencial es relacionen directament amb la seva integració laboral. Sol ser complicada ja que bona part d'aquesta immigració té uns nivells formatius força baixos. En conseqüència, molts s'incorporen en el mercat de treball en feines de baixa qualificació, les quals comporten una major temporalitat i uns menors ingressos. A més, la taxa d'atur és molt superior entre les persones immigrades, sobretot des de l'esclat de la crisi. I si tenim en compte que moltes d'aquestes persones immigrades van accedir a la propietat del seu habitatge en un moment en què els preus eren molt elevats, tot plegat explica els greus problemes de solvència per cobrir les hipoteques que avui pateixen moltes persones immigrades.

Però, malgrat l'existència d'aquestes teòriques fases del projecte migratori, hi ha molts immigrants que ni després de cert temps d'estada són capaços de millorar les seves situacions laborals i residencials. L'evolució del nombre de persones estrangeres sense llar n'és el millor exemple. El percentatge de persones immigrades dins el col·lectiu dels sense llar va anar augmentant a mesura que creixia la proporció de persones immigrades en el total de la població catalana. A principis dels anys 90, les persones immigrades només representaven entre el 5-10% de les persones ateses dins la xarxa assistencial que atén els sense llar, però avui ja representen al voltant del 60%. I el mateix succeeix en l'evolució del percentatge de persones sense sostre.

### **La gent gran**

Degut a què l'esperança de vida de les dones és molt més alta que la dels homes, una característica de l'envelliment és la seva feminització. Això fa que el problema de l'habitatge de la gent gran afecti sobretot a dones. A més, les pensions de viudetat són molt baixes, i com més gran és la persona, més antic i deficient acostuma a ser el seu habitatge.

En resum, tot i que no es pot parlar només de dones grans i vídues, aquestes són, en termes estadístics, les persones grans que pateixen els casos més greus d'exclusió residencial. De fet, la gent gran, i en particular les dones vídues molt grans, sempre s'han associat amb la pobresa a casa nostra, però igual que la resta de col·lectius, és també molt heterogeni, cada cop més. Així, mentre els lligams entre pobresa, condicions residencials inadequades i vellesa segueixen sent vàlids, el procés de polarització social que està vivint la nostra societat provoca que, simultàniament, estigui augmentant el segment de gent gran benestant que no pateix cap tipus d'exclusió.

De tots els problemes residencials de la gent gran, l'accessibilitat és el més gran en valors absoluts i relatius. Un dels dèficits del parc d'habitatges de Catalunya és la manca de rehabilitació i de millora de les condicions d'accessibilitat. Segons dades dels cens, al voltant d'un 75% de la gent gran viu en habitatges no accessibles. El més greu és que a partir dels 75-80 anys les taxes de dependència i de discapacitat creixen exponencialment, i fan que la consideració d'habitatge adequat sigui progressivament més exigent. Aquesta realitat implica que plantejar qualsevol política pública, assistencial o sanitària, per a la gent gran ha de considerar el problema de l'habitatge.

Un altre problema característic de la gent gran és l'assetjament immobiliari en els casos de contractes de renda antiga, però també tenen una incidència elevada entre les persones grans els problemes d'infrahabitatge, les mancances en les instal·lacions i els habitatges amb un estat de conservació deficient. En canvi, la sobreocupació no sol ser un problema en la vellesa perquè les llars de les persones grans tenen una mida molt menor en nombre de persones. És més: generalment són habitatges sobredimensionats per les seves necessitats.

Paradoxalment, el grau de satisfacció de les persones grans a tot arreu, a Espanya i en altres països europeus, quan se'ls pregunta pel seu habitatge, és superior a la resta de la població, encara que visquin en els habitatges en pitjors condicions. Hi ha diferents arguments que tracten d'explicar aquesta contradicció. Alguns autors ho justifiquen des d'una perspectiva generacional, és a dir, es deu al fet que van néixer en un altre context i, per tant, tenen uns altres referents a l'hora de valorar l'habitatge. Una altre argument complementari ho explica des de la gran valoració que fa la gent gran de la seva independència. En altres paraules, el grau de satisfacció és quelcom totalment subjectiu i, com a tal, la gent gran valora molt alt el seu habitatge encara que estigui en molt males condicions, perquè l'associen al fet de què encara poden dur una vida independent. Allò que volen és dur una vida autònoma i mentre puguin dur-la, es volen quedar a la seva llar i rebutgen mudar-se a un altra encara que estigui en millors condicions. Altres autors ho relacionen amb els lligams afectius que han construït les persones grans en els seus habitatges amb el pas del temps, a la vida que hi han viscut.

D'altra banda, igual que altres fenòmens sociodemogràfics, existeixen unes pautes determinades en la distribució de la gent gran en el

territori i en les particularitats que adopta el problema de l'habitatge en la vellesa en cada àmbit. Aquest fet respon a raons de caire històric, fonamentalment relacionades amb l'evolució dels moviments migratoris i del parc residencial en cada territori. Per exemple: durant els anys 90 el procés d'envelliment va afectar sobretot al sud de Tarragona i a les àrees rurals. Al llarg dels anys 60 i fins a principis dels 70, la població de Catalunya va créixer molt gràcies a la immigració provinent de la resta d'Espanya i a unes molt elevades taxes de natalitat. Aquesta població immigrada es va situar sobretot a les àrees urbanes, a la Barcelona metropolitana i a les ciutats mitjanes de Catalunya. Per tant, ara són aquestes les ciutats que estan experimentant amb més intensitat el procés d'envelliment, ja que la població que va arribar en aquells anys – des de principis del segle XXI – estan arribant de forma massiva a les edats de jubilació. Aquesta desigual evolució territorial de l'envelliment i dels problemes que s'hi associen és un aspecte que s'ha de tenir molt en compte en la planificació de les polítiques dirigides a aquest col·lectiu.

Un altre element clau en el debat sobre les polítiques d'habitatge per a la gent gran és la seva relació cost-benefici. Molts autors defensen, més enllà de raons de tipus social, la necessitat de garantir una habitatge digne i adequat a les persones grans per l'estalvi que genera en altres polítiques públiques. La qüestió és que quan una persona gran viu en un habitatge del tot inadequat, aquesta situació genera una major despesa pública en atenció sanitària i assistencial i pot acabar desembocant en un prematur ingrés en una residència per gent gran, amb els costos que això suposa. El cas de les persones grans que viuen en un edifici d'habitatges sense ascensor i que pateixen problemes de mobilitat és paradigmàtic i, malauradament, molt freqüent. En aquest cas, és evident que l'ajut públic per col·locar un ascensor a l'edifici, complementat, si s'escau, amb el suport assistencial que la persona gran necessita, resulta més econòmic en termes de despesa pública que no pas un procés d'institucionalització.

Cara el disseny de la política d'habitatge per la gent gran, una altra particularitat d'aquest col·lectiu és que permet fer projeccions del problema força acurades. El comportament demogràfic de la immigració és molt difícil de preveure però, en canvi, a partir de les taxes de mortalitat i de l'esperança de vida, l'evolució demogràfica d'aquest col·lectiu és força fàcil de predir. Si a més es té informació detallada per subgrups d'edat sobre les seves condicions residencials – en concret, sobre la incidència de cada problema –, aleshores es poden fer projeccions de l'evolució del problema i, per tant, és possible planificar polítiques d'habitatge per a la gent gran de forma anticipada. Fent aquest exercici, és interessant veure com el problema de l'assetjament immobiliari, per la seva relació amb els contractes de renda antiga, tendirà a disminuir en els propers anys.

### **Les persones sense sostre i les sense llar**

FEANTSA, l'organització europea d'entitats que treballen a l'atenció de les persones sense llar, va elaborar el 2007 la "Ethos Classification",

una classificació sobre les diferents categories d'exclusió residencial. Aquesta estableix quatre grans grups: les persones sense sostre, les persones sense llar, les persones que viuen en un habitatge insegur, i les que ho fan en un d'inadequat.

Els sense sostre són aquelles persones que dormen en espais públics o que viuen en espais públics excepte durant la nit, és a dir, l'únic suport que reben es limita a un lloc on anar a dormir. És la categoria més greu d'exclusió residencial. En aquesta situació no hi ha cap tipus de domini ni control ni privacitat sobre l'espai en què es troba l'individu.

Es consideren persones sense llar les que tenen un sostre on dormir, un lloc dins la xarxa assistencial d'atenció a les persones sense llar, on, a més, poden passar-hi certes hores durant el dia i rebre suport de tipus assistencial, d'inserció sociolaboral o d'altres. Dins d'aquesta categoria es distingeix 5 subcategories: la primera engloba els albergs i centres especialitzats en les persones sense llar; la segona es relaciona directament amb la violència domèstica – és a dir, allotjaments per a aquestes dones –; la tercera es relaciona amb la immigració – centres d'allotjament específics per a immigrants –; i la quarta i cinquena agrupen els centres residencials d'internament, com els d'atenció a persones amb problemes de salut mental, o presons.

La literatura sobre el fenomen de les persones sense sostre considera l'existència de tres factors interrelacionats: els problemes individuals, els estructurals i els institucionals. Els individuals són aquells que es redueixen a l'esfera del propi individu com, per exemple, patir trastorns mentals, la drogadocció, la violència domèstica, o altres circumstàncies personals. Els factors estructurals són aquells responen al context socioeconòmic, com l'atur, les crisis econòmiques, l'encariment del preu de l'habitatge, etc. Per últim, els de caire institucional es refereixen a les alternatives i formes de suport disponibles, bé per prevenir, bé per atendre les persones sense sostre, com el grau de desenvolupament de la política d'habitatge o del sistema d'ajut a les persones sense sostre. I lògicament, aquestes tres dimensions o factors s'influeixen mútuament.

Estadísticament, el perfil sociològic característic d'una persona sense sostre a Espanya és la d'un home immigrant d'uns 40 anys. Ara bé, l'heterogeneïtat del problema és molt gran, tant en el relatiu a les persones que pateixen aquesta exclusió residencial extrema, com en les formes que adopta. Així, per exemple, cal tenir present les fortes diferències existents entre zones rurals i zones urbanes. A les zones rurals és un problema més invisible que està molt lligat a explotacions agrícoles i el treball temporal el camp. En canvi, en les zones urbanes, les circumstàncies són molt més diverses, però, en molts casos, es relacionen amb la immigració irregular, la manca d'un treball mínimament estable i suficientment remunerat, i, òbviament, a la manca de recursos econòmics per poder accedir a un habitatge, encara que aquest sigui compartit.

Per últim, cal aclarir un dels estereotips més estesos sobre les persones sense sostre. Hi ha una certa idea generalitzada de què moltes de les persones sense sostre pateixen problemes de drogoaddicció i/o malalties mentals, com si, en certa forma, fos aquest problema personal el que ha dut a la persona a aquesta situació. Però el cert és que les estadístiques d'atenció a les persones sense sostre d'aquí a Espanya ens diuen que les problemàtiques de consum d'alcohol o d'altres substàncies i la incidència de problemes de salut mental són baixes entre aquestes persones, sobretot quan porten poc temps al carrer. Una altra qüestió són les seqüeles que deixa aquesta exclusió social extrema amb el pas del temps i que, sens dubte, afavoreixen l'aparició d'aquestes altres problemàtiques.

La falsedat d'aquesta idea estereotipada també es confirma en els estudis internacionals comparats. En aquells països amb un Estat de benestar mínim com són els països mediterranis, amb una baixa despesa social i en política d'habitatge en termes de PIB i, per tant, amb un parc de lloguer social molt petit i gairebé sense ajuts econòmics al pagament de l'habitatge, el percentatge de persones sense sostre és molt elevat, i moltes d'aquestes persones ho són per motius estructurals, mentre que, en canvi, el pes dels factors personals com les malalties mentals o la drogoaddicció és molt reduït. És a dir, la major part de la gent que acaba en aquesta situació es podria evitar si existís una mena de xarxa social de seguretat que garantís uns mínims de condicions de vida. Per contra, en les societats on el grau de desenvolupament de l'Estat de benestar és molt més elevat, el percentatge de les persones sense sostre és molt inferior, i el pes dels factors individuals i relacionals té més rellevància.



# L'habitatge i l'urbanisme ecològic

**Salvador Rueda**, *Director de l'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona*

---

## MARC TEÒRIC DE L'URBANISME ECOSISTÈMIC

Independentment de la seva dimensió, una ciutat, un barri, un edifici o una casa són ecosistemes. Un sistema és un conjunt d'elements físico-químics que interaccionen. Si entre els elements hi ha organismes biològics, al sistema l'anomenen ecosistema.

El que és important però, perquè permet distingir a un sistema d'un altre, és el conjunt de restriccions que s'imposen en el comportament potencial dels elements relacionats. Per exemple, si escollim com a ecosistema una conferència, els membres participants tenen infinitat de comportaments potencials que no usen (que estan restringits): podrien menjar i la sala es convertiria en un menjador; podrien ajeure's i es convertiria en un dormitori; podrien ballar i cantar i la sala es convertiria en una discoteca... ara bé, del conjunt de comportaments potencials només en fan ús d'aquells que els fa estar asseguts, escoltant i, si de cas, prenent notes. Algú parla i la resta escolten. La restricció de comportaments permet distingir aquells que ens fan reconèixer que el sistema és una conferència, una classe, un seminari, etc. A l'ecosistema li hem d'afegir els altres elements físics que

caracteritzen l'espai (si necessitem poca llum tindrem mecanismes per enfosquir la sala o si tenim calor en tindrem uns altres per reduir la temperatura, etc.).

El cas de la conferència el podríem estendre, per exemple, a una ciutat o al sistema de mobilitat i reconeixeríem els mateixos mecanismes. El sistema de mobilitat compta amb més de 500 restriccions incloses en el codi de circulació. El conjunt de normes fan possible la funcionalitat urbana i eviten, entre altres, que els vehicles xoquin en les cruïlles, que els vianants comptin amb els elements mínims de seguretat, etc.

Si tots els desenvolupaments urbans són ecosistemes, com distingir l'Urbanisme Ecosistèmic d'aquell que no ho és? Quines són les raons per qualificar un nou desenvolupament com a "ecosistèmic"? Doncs, com no podria ser d'altra manera, pel sistema de restriccions (indicadors i condicionants) i les seves característiques.

### El Context

El primer conjunt de restriccions de l'urbanisme ecosistèmic el determina el context, fins al punt que, de vegades, el millor és no intervenir.



En altres ocasions, l'actuació pot ser aconsellable perquè amb ella podem regenerar algun ecosistema o part d'aquest. En qualsevol cas, la proposta de planificació haurà d'avaluar l'impacte i les modificacions que provoca i, si és el cas, renunciar o acomodar la proposta per tal de reduir-lo (l'impacte) al mínim possible.

La idea de sistema és omnicompreensiva: de fet, "fora" dels sistemes no hi ha res. Aquesta amplitud, que d'alguna manera es podria interpretar com una debilitat és, alhora, la seva força, car obliga a aproximacions holístiques (sistèmiques) tant de l'anàlisi com de la intervenció. Ecològicament, abordar la transformació d'un determinat territori (sistema) obliga a fer-ho tenint en compte el medi més ampli des de totes les vessants: ambiental, econòmica, social, etc. La solució adoptada no pot crear disfuncions en el context ni en les variables secundàries que l'acompanyen.

Els components del context són tant amplis com la pròpia realitat: paisatgística, patrimonial, identitària, geogràfica, metabòlica, sobre la biodiversitat, etc. L'escala del context té la geometria de cada variable segons les seves característiques. Ve a ser com les capsetes de les nines russes on, en cada cas, la mida de la nina dependrà de les peculiaritats de la variable que guarda. La contaminació, per exemple, pot tenir un impacte eminentment local (material particulat), regional (SO<sub>2</sub>, COV, etc.) o global (gasos d'efecte hivernacle). Qualsevol intervenció sobre el territori emetrà més o menys quantitats d'aquests contaminants de manera que el context, en aquest cas, tindrà totes les escales i hauran de tenir-se en compte totes elles.

En la intervenció urbanística podem distingir dos grans conjunts de restriccions, un relacionat amb l'eficiència del sistema i un altre relacionat amb l'habitabilitat. Aquests dos conjunts comprenen la major part dels condicionants que més endavant s'exposen.

### L'eficiència del sistema urbà

A la natura, la permanència en el temps dels sistemes complexos, els organismes i els ecosistemes, està lligada a un principi d'eficiència on l'organització del sistema es manté o, fins i tot, es fa més complexa amb un consum de recursos "que fins i tot pot reduir-se". L'exemple més clar el tenim en la pròpia evolució dels organismes vius en què l'espècie humana (una de les nouvingudes), el sistema més complex que coneixem, compta amb una potència energètica instal·lada equivalent al d'una bombeta de 150 w. Tot el que fem: treballar, estudiar, moure'ns, fer l'amor, etc., ho fem amb una energia mínima si la comparem amb qualsevol dels artefactes creats per l'home; per exemple, un cotxe té una potència instal·lada, només per moure's, d'entre 700 i 1000 vegades més. En els ecosistemes el principi també es compleix<sup>1</sup>. "Maximitzar l'entropia en termes d'informació" és l'expressió des de l'ecologia acadèmica del principi d'eficiència abans exposat.

En els sistemes urbans l'equació de l'eficiència la podem expressar amb la següent raó que, en el temps, hauria de tenir valors cada cop menors:

$$\frac{\text{recursos}}{\text{organització urbana}}$$

temps →

Aquest document el podem convertir en una equació sintètica que es configura com la **funció guia de la sostenibilitat urbana**<sup>2</sup>:

$$\frac{E}{nH}$$

On **E** és el consum d'energia (com a síntesi del consum de recursos), **n** és el nombre de persones jurídiques urbanes (activitats econòmiques, institucions, equipament i associacions) i **H** és el valor de la diversitat de persones jurídiques, també anomenada complexitat urbana (informació organitzada).

En els sistemes urbans actuals, també en la tendència de produir ciutat, els valors en el temps de la funció guia enlloc de reduir-se es fa cada cop més grans.

$$\frac{E}{nH} ; \frac{E}{nH} ; \frac{E}{nH}$$

temps → Procés cap a la insostenibilitat urbana

L'increment de la taxa d'energia és significativament més gran que l'increment de la taxa d'organització<sup>3</sup>. Això és així perquè la lògica econòmica basa la seva estratègia per competir entre territoris en el consum de recursos. De fet, un territori que s'organitza millor per consumir més recursos en l'etapa següent, pren avantatge competitiu.

En l'urbanisme ecosistèmic la funció guia es minimitza, fent que els recursos que necessitem per mantenir o fer més complexa l'organització urbana siguin cada cop menors, o com a mínim que la taxa d'increment del consum de recursos sigui proporcionalment menor que la taxa d'increment d'organització urbana obtinguda.

$$\frac{E}{nH} ; \frac{E}{nH} ; \frac{E}{nH}$$

temps → Procés cap a la sostenibilitat urbana

Reduir els valors de l'equació suposa augmentar l'estabilitat del sistema<sup>4</sup> just al contrari de la tendència actual, ja que les incerteses (les que fan que els valors de la funció guia augmentin) i la inestabilitat actuals – canvi climàtic, esgotament de recursos, dependència energètica i de materials, reducció de la biodiversitat, moviments massius de població per causes ambientals, etc. – vénen de la mà d'una lògica econòmica i de poder que deslocalitza els fluxos metabòlics, fa un ús massiu de recursos i d'energia exosomàtica no renovable, sobreexplota molts dels sistemes de suport, i s'expandeix sense límits (globalització) fent que els sistemes explotats i els sistemes urbans que en depenen siguin clarament insostenibles. Els sistemes urbans que en la mesura de les seves possibilitats cerquin l'autosuficiència i l'autoabastiment d'energia, aigua, materials i aliments a escala local, sense sobreexplotar els sistemes de suport, reduiran les incerteses i, per contra, augmentaran la seva capacitat d'anticipació i de resiliència. Si, a més a més, aquests sistemes urbans redueixen el valor de la funció guia, és a dir, redueixen el consum de recursos, mantenint o fins i tot augmentant la seva complexitat organitzada, aleshores el procés de canvi cap el futur augmenta en estabilitat i es fa més sostenible.

En l'Urbanisme Ecosistèmic la competitivitat entre territoris no pot estar basada en el consum de recursos sinó que ha de recolzar-se en una estratègia basada en la informació i el coneixement. Desvincular el creixement econòmic dels fluxos metabòlics sembla que és bàsic per augmentar, com veurem més endavant, la nostra capacitat d'anticipació i està en línia amb la desmaterialització de l'economia.

La informació en els sistemes urbans es condensa en les seves organitzacions, és a dir, en la **n** i l'**H**. L'estratègia per competir basada en la informació és exponencial, car té una component multiplicativa<sup>5</sup>. Augmentar una unitat d'informació organitzada **H** suposa doblar el valor de la diversitat urbana. Per contra, l'estratègia actual per competir basada en el consum de recursos és additiva. Les energies se sumen, la informació organitzada es multiplica.

Veiem de manera resumida què suposa i quines conseqüències té reduir la **E** i augmentar la **n** i l'**H** de la funció guia: (veure quadre a dreta)

Augmentar l'eficiència del sistema urbà és la condició necessària per a la formulació de l'Urbanisme Ecosistèmic, la condició suficient s'assoleix desenvolupant escenaris de "màxima" habitabilitat per a les persones i els organismes que hi viuen.

Reduir la E suposa, en principi:	Augmentar n i H suposa, en principi:
Reduir l'estratègia per competir entre territoris basada en el consum de recursos, desmaterialitzant l'economia i desvinculant el creixement econòmic del consum.	Desenvolupar l'estratègia per a competir basada en la informació i el coneixement. Un dels dos reptes principals d'aquest segle XXI <sup>6</sup>
Reduir el consum de recursos	Augmentar la diversitat i la mixticitat d'usos i funcions urbanes. Aquesta és una característica clau per augmentar la resiliència i l'estabilitat econòmica, entenent que l'estabilitat depèn del grau de complexitat de la seva aquesta de la diversitat del sistema urbà
Augmentar la capacitat d'anticipació i reduir les incerteses que suposa la dependència dels combustibles fòssils, per escassos i/o pels preus incrementats que s'espera tinguin per la seva extracció	Augmentar els llocs de treball per a ciutadans de diferent nivell d'instrucció i edat. Això permet augmentar l'estabilitat social
Reduir el consum de recursos	Augmentar l'autocontenció <sup>7</sup> i l'autosuficiència <sup>8</sup>
Augmentar la dependència dels recursos locals	Augmentar el capital econòmic i el capital social
Apropar-se a l'autoabastament d'energia amb recursos renovables i locals	Augmentar el nombre d'activitats denses en coneixement i activitats TIC
Apropar-se a la qualificació de territori neutre en carboni	Augmentar les activitats productives amb valor afegit
Canviar el model de mobilitat	Augmentar les xarxes de relacions entre complementaris i crear, alhora, clústers d'activitats
Reduir les emissions contaminants	Augmentar la creativitat, la recerca i la innovació
Reduir la superfície exposada a sorolls inadmissibles (el soroll és una manifestació de la dissipació energètica)	Fer ciutat, entenent que la ciutat la fan l'espai públic i la reunió de persones jurídiques complementàries
Apostar més per la rehabilitació i renovació urbanes i menys per la construcció de nous desenvolupaments	Crear noves àrees de centralitat i fer més madures les existents
Estalviar i fer eficients els processos de construcció i ús dels edificis	Augmentar la proximitat d'usos i funcions i l'accessibilitat als serveis bàsics i els equipaments amb transports alternatius al cotxe
Reducció del segellat i impermeabilització de sòl	Augmentar el nombre de ciutadans de tota condició ocupant l'espai públic
Estalviar i fer eficients els serveis públics i privats	Allargar la vida urbana, no solament en hores diürnes, també nocturnes
La participació dels ciutadans en la intenció de reduir el consum de recursos. Ja sia des de la gestació del nou desenvolupament, la rehabilitació (si és el cas), com de l'ús dels recursos (aquesta sí és obligatòria) un cop està en funcionament el nou sistema o el sistema rehabilitat	Augmentar la seguretat ciutadana  Augmentar el nombre d'associacions components de la societat civil  Crear xarxes d'autoajuda que acompanyen el creixement de la societat civil

---

## HABITABILITAT URBANA

L'habitabilitat urbana (el segon restrictor principal) és un constructe que està lligat a l'optimització de les condicions de la vida urbana de persones i organismes vius i de la capacitat de relació entre elles i el medi en el què es desenvolupen. Confort i interacció són dos aspectes inseparables en l'Urbanisme Ecosistèmic. El primer fa referència a les característiques del lloc: espai públic, residència, equipaments, etc., i el segon a la condició social del humans i de bona part del éssers vius (substancial també pels sistemes urbans), així com a la cohesió social i a la diversitat biològica.

### Habitabilitat i espai públic

L'espai públic, juntament amb la reunió de persones jurídiques complementàries (**H**) en un territori limitat, són els dos elements principals que constitueixen l'essència de la ciutat. Sense ells, la ciutat no existeix com a tal. A la ciutat mediterrània, el lloc de reunió i el lloc de trobada és l'espai públic. És el lloc simbòlic en què ciutat, democràcia i política es troben. L'espai públic marca els límits de la idea de ciutat. On no hi és pot parlar-se d'urbanització, però difícilment de ciutat<sup>9</sup>.

Fer ciutat i no urbanització és una premissa bàsica de l'Urbanisme Ecosistèmic.

L'espai públic, “la casa de tots”, li dóna al ciutadà la seva carta de natura. El ciutadà ho és quan pot fer ús del conjunt de funcions potencials de l'espai públic sense restriccions: joc, festa, intercanvi econòmic, estada, esport, etc. Quan l'espai públic es destina majoritàriament a la mobilitat motoritzada (que és una de les funcions de l'espai públic), el ciutadà deixa de ser-ho per convertir-se en “vianant” (un mode de transport).

En aquest àmbit, el grup de restriccions relacionats i exposats més endavant s'adrecen a aconseguir la “màxima” habitabilitat en l'espai públic fent, entre altres, que la seva major part tingui la totalitat d'usos i funcions potencials que li són pròpies. Això només és possible quan es donen les condicions adequades de confort, d'accessibilitat, de seguretat, etc.<sup>10</sup>

### Habitabilitat, equipaments i serveis bàsics

Els equipaments proporcionen part dels serveis bàsics urbans. Les seves característiques (dimensions, funcions, etc.) estan relacionades i s'acomoden a les peculiaritats del teixit urbà i a la població que serveix. Per a cada desenvolupament urbà, l'existència dels equipaments que li pertoquen i la seva accessibilitat a peu seran determinants per a fixar el grau d'habitabilitat en aquest àmbit. D'igual manera que l'habitabilitat en l'habitatge està relacionada amb l'existència dels serveis bàsics: sanitaris, cuina, etc., els nous desenvolupaments han

de comptar amb els equipaments i els serveis bàsics a nivell urbà per a obtenir l'habitabilitat que li correspon<sup>11</sup>.

### Habitabilitat i edificació

És a l'edificació (residencial) on s'ha desenvolupat principalment el concepte d'habitabilitat, tradicionalment relacionada amb el confort i la seguretat. Amb el Codi Tècnic de l'Edificació i el Decret d'Habitabilitat de Catalunya<sup>12</sup> s'ha fet un pas endavant per assolir un millor comportament energètic i d'accessibilitat física dels edificis. Tanmateix, l'Urbanisme Ecosistèmic dóna un pas més en l'eficiència energètica i en la cohesió social. En aquest sentit, els serveis i el confort de la casa i/o de l'edifici s'han de proveir complint amb el principi d'eficiència urbana (**E/H**), mitjançant un consum de recursos mínim i renovables. L'orientació, l'amplada de l'edifici, la ventilació creuada, la captació i ús d'aigües marginals, la captació solar, etc., són aspectes que vinculen el disseny de l'edifici al principi d'eficiència.

Respecte a la cohesió social, l'Urbanisme Ecosistèmic considera l'edifici com a primer esglaó per aconseguir la barreja social i la mixticitat d'usos.

### Habitabilitat i cohesió social

La convivència com a expressió de l'habitabilitat social està molt relacionada amb la confluència en espais relativament reduïts de persones amb condicions diferents. La barreja de rendes, d'edats, d'ètnies o de cultures en un “mateix” espai urbà, proporciona les condicions adequades per a la convivència. La diversitat social, en proporcions adequades, potencia l'estabilitat i la complexitat de la xarxa de relacions. La tendència actual de produir ciutat és, en sentit contrari, la segregació social al territori.

### Habitabilitat i biodiversitat

Els parcs, els jardins, els horts urbans, etc., formen part de les àrees verdes vegetades que conformen el gruix principal de la biodiversitat urbana. Una de les seves funcions és, un cop més, proporcionar habitabilitat als ciutadans. Una altra està relacionada amb crear les condicions (habitabilitat) perquè la vida prolifera i la biodiversitat creixi.

La integració de les cinc habitabilitats aquí exposades conformen l'**habitabilitat urbana**, és a dir, la “suma integrada” dels requeriments per obtenir les millors condicions per viure a ciutat.

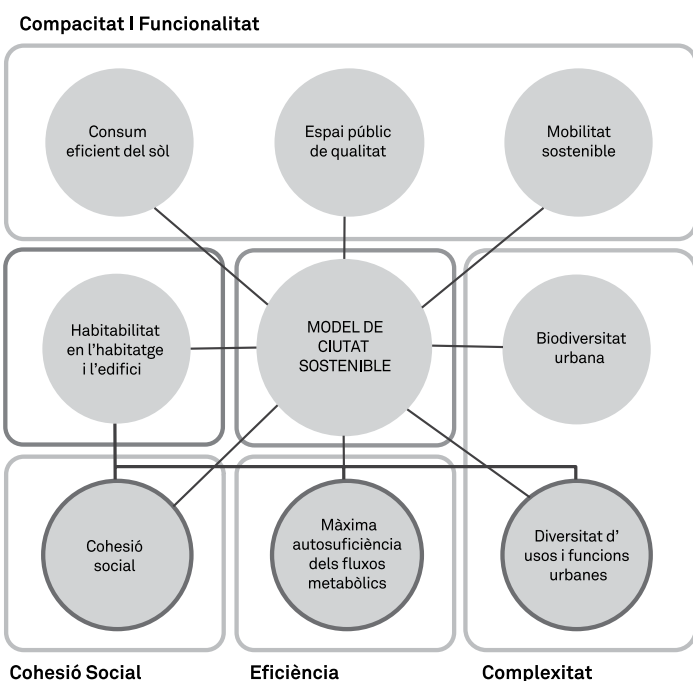
---

## MODEL DE CIUTAT MÉS SOSTENIBLE

Després de l'anàlisi comparada de diversos sistemes urbans, el model urbà que millor s'ajusta al principi d'eficiència urbana i habitabilitat

urbana és la ciutat compacta en la seva morfologia, complexa en la seva organització, eficient metabòlicament i cohesionada socialment<sup>13</sup>. L'urbanisme ecosistèmic adopta aquest model tant en la transformació de teixits existents com en el disseny de nous desenvolupaments urbans.

El model urbà més sostenible recull un enfocament sistèmic de la relació ciutat-medi i dels elements que el componen. S'estructura en vuit àmbits que, al seu torn, s'insereixen dins dels quatre objectius bàsics de l'urbanisme sostenible: la compacitat, la complexitat, l'eficiència i l'estabilitat.



La **compacitat** és l'eix que atén a la realitat física del territori i, per tant, a les solucions formals adoptades: la densitat edificatòria, la distribució d'usos espacials, el percentatge d'espai verd o de viari. Determina la proximitat entre els usos i funcions urbanes. A aquest eix l'acompanya el model de mobilitat i espai públic i el model d'ordenació del territori derivat.

L'espai públic és l'element estructural d'un model de ciutat més sostenible. És l'espai de convivència ciutadana i forma, conjuntament amb la xarxa d'equipaments i espais verds i d'estada, els eixos principals de la vida social i de relació. La qualitat de l'espai no és només

un indicador relacionat amb el concepte de compacitat, sinó que al mateix temps és indicador d'estabilitat.

La **complexitat** atén a l'organització urbana, al grau de mixticitat d'usos i funcions implantades en un determinat territori. La complexitat urbana és el reflex de les interaccions que s'estableixen a la ciutat entre els ens organitzats, també anomenats persones jurídiques: activitats econòmiques, associacions, equipaments i institucions.

La complexitat està lligada a una certa barreja d'ordre i desordre, barreja íntima que, en els sistemes urbans, es pot analitzar en part, fent ús del concepte de diversitat. Els organismes vius, i sobretot l'home i les seves organitzacions, són portadors d'informació i atresoren, de forma dinàmica en el temps, característiques que ens indiquen el grau d'acumulació d'informació i també de la capacitat per influir significativament en el present i controlar el futur.

Les estratègies urbanes que permeten incrementar l'índex de diversitat són aquelles que busquen l'equilibri entre usos i funcions urbanes a partir de la definició dels condicionants urbanístics. Es tracta de, entre altres objectius, apropar les persones als serveis i els llocs de treball, entenen que amb això es redueix, des del punt de vista de l'energia, el consum. Indicadors com els d'autocontenció (població ocupada que treballa al mateix municipi) i autosuficiència (llocs de treball al municipi ocupats per residents) permeten conèixer el grau de proximitat entre residència i treball.

En talls temporals successius, els indicadors de complexitat (diversitat) mostren la maduresa del teixit urbà i la riquesa del capital econòmic, del capital social i del capital biològic.

L'**eficiència** és l'eix relacionat amb el metabolisme urbà, és a dir, amb els fluxos de materials, aigua i energia, que constitueixen el suport de qualsevol sistema urbà per mantenir la seva organització i evitar que sigui contaminat. La gestió dels recursos naturals ha d'assolir la màxima eficiència en l'ús amb la mínima pertorbació dels ecosistemes.

En l'àmbit de l'energia, s'ha de planificar un nivell mínim de generació d'energia renovable i un determinat grau d'autosuficiència energètica que combini la generació i les mesures d'estalvi i eficiència.

És imprescindible vincular el desenvolupament urbà al cicle de l'aigua en la seva expressió local (captació d'aigua de pluja, reutilització d'aigua utilitzada, etc.). En una gestió integrada, tant a escala local com a escala de conca dels recursos disponibles, es cerca la màxima autosuficiència hídrica que combini també les mesures de captació amb les mesures d'estalvi i eficiència.

El model de gestió de residus dissenyat amb criteris de sostenibilitat, haurà de procurar la reducció de l'explotació de recursos (materials i energia a extreure) i, al mateix temps, reduir la pressió per impacte contaminant. L'objectiu serà el màxim control local de la gestió de recursos i residus.

La **cohesió social** atén les persones i les relacions socials en el sistema urbà.

La barreja social (de cultures, edats, rendes, professions) té un efecte estabilitzador sobre el sistema urbà, ja que suposa un equilibri entre els diferents actors de la ciutat. L'anàlisi de la diversitat ens mostra qui ocupa l'espai i la probabilitat d'intercanvis i relacions entre els components amb informació dins de la ciutat.

En canvi, la segregació social que es produeix en certes zones de les ciutats crea problemes d'inestabilitat com són la inseguretat o la marginació. En aquests espais es constata una homogeneïtat en les rendes que influeix en la resta d'aspectes, inclosos en la idea de diversitat i cohesió.

L'èxit en la planificació permetrà que l'espai públic sigui ocupat per persones de diferent condició, facilitant l'establiment d'interaccions entre elles, possibilitant d'aquesta manera la disminució del conflicte, cosa que determina l'estabilitat i maduresa d'un sistema.

La proximitat física entre equipaments i habitatges, la barreja de diferents tipus d'habitatge destinats a diferents grups socials, la integració de barris marginats a partir de la ubicació estratègica d'elements atractius, la prioritització de les connexions per a vianants o l'accessibilitat de tot l'espai públic per a persones amb mobilitat reduïda, són elements clau per a no excloure a cap grup social i garantir les necessitats bàsiques d'habitatge, treball, educació, cultura, etc.

---

## UN NOU URBANISME EN TRES NIVELLS

L'urbanisme actual, que té la concreció formal en un pla de dues dimensions a cota zero, ve limitat pel propi instrument projectual. En el pla urbanístic no hi cap pràcticament res més. Les variables abans esmentades no tenen cabuda i per això no es resolen en l'equació urbana. Segurament que no càpiguen té la seva arrel en que no estan presents en l'horitzó conceptual d'una part dels urbanistes.

L'Urbanisme Ecosistèmic<sup>14</sup> és l'urbanisme que projecta no un sinó tres plànols amb el mateix detall i a la mateixa escala que els urbanistes actuals projecten el pla urbanístic en superfície. Projectar un plànol en altura i un plànol del subsòl – apart del plànol en superfície – permet que el conjunt de variables que atenen els reptes actuals puguin ser plasmades d'una manera o d'una altra. Tres plànols a escala urbanística (no a escala arquitectònica i/o projectual), projectats en horitzontal i després relligats en vertical han de proporcionar la carcassa dels models urbans anunciats.

Tenim, doncs, tres plànols que donen lloc a l'urbanisme en altura, a l'urbanisme en superfície, i a l'urbanisme subterrani. El desenvolupament

d'aquests proporcionarà, com ho va fer l'urbanisme ortodox, un conjunt d'instruments de caràcter legal, econòmics i organitzatius acomodats a un nou *statu quo* i a la resolució dels nous reptes.

Més enllà de la concreció formal de l'urbanisme ecosistèmic, amb la realització dels tres plànols, el nou urbanisme se centra en la resolució de les variables lligades als nous reptes abans esmentats, sense oblidar els plantejats i en part resolts amb els instruments actuals.

Els **objectius** principals a resoldre formalment per l'urbanisme ecosistèmic són els següents:

**a) En l'àmbit de la biodiversitat i la preservació de valors geogràfics i naturals:**

\* L'urbanisme ecosistèmic en altura permet la creació d'una capa de biodiversitat que s'afegeix a la capa en superfície, restituint, en part, la capacitat biològica que la urbanització li ha arrabassat.

\* La definició de dos nivells de verd urbà, un en altura i un altre en superfície, connectats amb arbres de gran port, enfiladisses, etc., modifica la concepció actual de la biodiversitat urbana, podent-se connectar amb altres programes interessants com la creació de paisatges sonors lligats a l'avifauna insectívora (canora), a programes d'autocompostatge de la matèria orgànica residual domèstica o a proporcionar beneficis energètics derivats de la inèrcia tèrmica de les cobertes verdes.

\* L'urbanisme ecosistèmic subterrani inclou el sòl estructural per obtenir l'habitabilitat adequada per a la vegetació fonamentalment arbòria.

\* La planificació urbanística hauria d'incloure, entre els Plans especials, un dedicat a la definició del verd urbà.

\* L'urbanisme ecosistèmic s'acomoda, des del mateix disseny, a les condicions naturals del lloc, ja que es tracta d'aprofitar al màxim el que la natura ofereix, sigui sol, pluja, una capa d'aigua subterrània o la condició d'un substrat rocós. El nou urbanisme s'obliga a respectar les peculiaritats geogràfiques del territori per tal de preservar els valors naturals existents, i la capacitat de càrrega del territori.

**b) En l'àmbit del metabolisme urbà:**

\* El nou urbanisme integra els fluxos metabòlics minimitzant el seu consum i el seu impacte tant en l'edificació com en l'espai públic.

\* La gestió de la demanda, la captació i emmagatzematge de l'aigua de pluja, o també de l'aqüífer, tant en alçada com en el subsòl, combinat amb tecnologia i tècniques de gestió d'estalvi i reutilització ens acosten a la idea d'autosuficiència per a un bé escàs com és l'aigua.

\* La gestió de la demanda energètica i la captació d'energies renovables (solar, eòlica, geotèrmica, etc.), l'emmagatzematge (en el subsòl,

per exemple, amb dipòsits estacionals) i els dispositius i instal·lacions que actuen com a sistemes passius per a l'estalvi i l'eficiència energètica (aljubs d'aigua en altura, cobertes verdes, etc.) i que vénen derivats d'altres sectors (aigua, biodiversitat, etc.) o del mateix àmbit de l'arquitectura bioclimàtica, ens apropen a l'autosuficiència energètica.

\* L'autosuficiència de materials i el seu reciclatge, potenciant l'ús de materials locals i la jerarquia en la gestió de residus anomenada de les 3R (reduir, reutilitzar, reciclar) ja sigui en el procés urbanitzador, en el posterior funcionament de l'àrea urbana o també en la deconstrucció d'aquesta, quan hagi acabat la seva vida útil.

#### c) En l'àmbit dels serveis i la logística urbana:

\* S'ordenen els serveis d'aigua, gas, electricitat i telecomunicacions en galeries.

\* S'ordena la distribució urbana a través de plataformes logístiques alliberant d'aquesta a l'espai públic i reduint les friccions actuals que les dobles i triples files comporten.

\* La mida de les plataformes està en funció de la massa crítica per assegurar la seva rendibilitat i això està íntimament relacionat amb la densitat d'activitats. A l'Eixample de Barcelona, una àrea de 9 illes (400 x 400 m) és més que suficient per a albergar una plataforma logística. El que és interessant d'aquestes instal·lacions és que hi caben en espais petits, a compartir amb aparcaments subterranis, i donen la llibertat per a distribuir en horari nocturn (amb vehicles i maquinària elèctrica silenciosa) sense interrompre el funcionament de l'espai públic durant el dia.

\* Amb la tecnologia actual i sobretot la futura, s'hauria d'anar pensant en combinar les galeries de serveis amb el transport de paqueteria amb robots mòbils.

#### d) En l'àmbit de la mobilitat i la funcionalitat:

\* Establir xarxes pròpies per a cada mitjà de transport, fomentant les xarxes de transport massiu públic en el subsòl i en superfície. L'HABITATGE EN L'URBANISME ECOSISTÈMIC – Salvador Rueda (11)

\* Per l'ordenament de les xarxes de mobilitat es proposa la creació d'una nova cèl·lula urbana (≈ 400x400 m) anomenada *supermançana*. Això permet reduir les infraestructures de mobilitat en vehicle privat a les mínimes imprescindibles sense que es posi en risc la funcionalitat i l'organització urbana.

\* Reduir a la mínima expressió l'aparcament en superfície (en l'espai públic).

#### e) En l'àmbit de l'espai públic:

\* Multiplicar els usos i funcions de l'espai públic en superfície, amb la finalitat que el ciutadà ocupi "tota" la ciutat i passi de la categoria de vianant a ciutadà, alliberant la major part de l'espai públic, avui destinat a la circulació i a l'aparcament del vehicle privat<sup>15</sup>. Amb el desenvolupament de supermançanes es poden alliberar superfícies d'espai públic per sobre del 75%.

\* Incorporar una nova dimensió d'espai públic en altura i en el subsòl.

\* Incorporar al disseny de l'espai públic el conjunt de variables de l'entorn: confort tèrmic, llum i ombres, canalització de l'aire, paisatge de colors o de sons.

\* L'espai públic és el receptor del conjunt d'activitats urbanes, en el cristal·litzat les característiques de la ciutat i en bona mesura la defineixen. La interacció dels elements urbans donen lloc a un determinat paisatge visual i sonor, a un marc d'intercanvi i de convivència, a un conjunt d'usos i funcions, etc.

\* En els sistemes naturals la interacció entre els seus components dona lloc a una regulació de les variables d'entorn: llum, temperatura, humitat relativa, camins, etc. A la ciutat, un control similar el trobem a l'interior dels edificis, on els arquitectes, amb el seu disseny, controlen les variables de confort. No passa el mateix en l'espai públic. El nou urbanisme es proposa controlar les variables d'entorn: confort tèrmic, soroll, contaminació atmosfèrica, seguretat, accessibilitat, etc. des de la planificació<sup>16</sup>.

#### f) En l'àmbit de la complexitat urbana i la societat del coneixement:

\* L'urbanisme ecosistèmic s'acomoda al model de ciutat mediterrània, compacta, complexa, eficient i cohesionada socialment ja que condiona i fa factible la proximitat entre usos i funcions al mateix temps que en potencia intencionadament la mixticitat, multiplicant la complexitat organitzativa. Es busca ampliar les àrees de centralitat, creant noves àrees centrals que augmentin la informació organitzada del conjunt.

\* L'urbanisme ecosistèmic situa les activitats en els tres plànols, privilegiant en superfície les activitats més atractives i evitant situar en superfície aquelles que generen "deserts" urbans.

\* Les barreges adequades d'activitat diversa i residència permeten augmentar la complexitat organitzativa ja que potencien la proliferació d'activitats de proximitat lligades a la residència i, a més, incrementen els índexs d'autocontenció i autosuficiència en l'ocupació (proximitat de la residència a la feina).

\* La societat de la informació i el coneixement s'articula fonamentalment a través de la complexitat urbana, és a dir, en les persones jurídiques que atresoren el coneixement que s'amplifica en la mesura que ho fa la complexitat de la xarxa que per a cada àmbit manifesta una

determinada massa crítica. L'augment de la complexitat atreu a noves persones físiques i jurídiques amb coneixement, que al seu torn fan augmentar la diversitat i la densitat de coneixements diferents. Les peces estructurals (edificis, xarxes, serveis, espai públic, etc.) i funcionals, de la mà de les tecnologies de la informació i la comunicació, s'acoblen i potencien l'intercanvi d'informació i coneixement.

\* Els fluxos d'informació, així com els metabòlics, han integrar-se també en la concepció de les diferents peces urbanes i en el seu desenvolupament. Començant per la compatibilitat dels usos i funcions que proporcionen una major mixticitat urbana, s'hauria de continuar amb l'aplicació de la informació (disseny, tecnologia, art, etc.), com a valor afegit, a cada un dels elements urbans (edificis, espai públic i mobiliari urbà, transport, etc.) per tal de fer compatibles la complexitat, la competitivitat i una major qualitat urbana i de vida.

---

## INSTRUMENTS D'ORDENACIÓ

### L'illa i la supermançana

L'urbanisme ecosistèmic requereix d'unitats bàsiques d'organització per poder quantificar i ordenar els processos i condicionants urbanístics de la nova concepció de l'urbanisme en tres nivells. Aquestes cèl·lules bàsiques representen un nou marc regulador, més ampli i complet que les actuals normes urbanístiques derivades del planejament vigent, però alhora més flexible i adaptable a les necessitats de les ciutats més sostenibles. Aquestes unitats d'ordenació són **l'illa** i la **supermançana**.

Per a cadascun dels nivells o estrats d'ordenació (subterrani, superfície i altura) s'estableixen nous paràmetres de regulació per a la previsió i eficiència del nou urbanisme. Així doncs, els paràmetres clàssics d'ordenació se substitueixen per altres paràmetres en forma de **fitxes característiques d'illa**.

Les fitxes característiques permeten un planejament obert, més flexible, per donar cabuda als nous models lligats a l'habitatge i a l'edificació i també fixen els paràmetres i reserves per atendre els nous models de mobilitat i espai públic, metabolisme urbà o cohesió social.

Per exemple, el nou urbanisme especifica l'ocupació de les cobertes per a captadors d'energia, captadors d'aigua o estrats vegetals, especifica les reserves d'espai per a aparcament de bicicletes, dipòsits acumuladors estacionals per a la transferència d'energia solar tèrmica o sales d'emmagatzematge per a les fraccions de recollida selectiva. Quant als paràmetres urbanístics dimensionals, el sostre edificable o el nombre màxim de plantes, es defineixen mitjançant volumetria específica o flexible.

### L'illa

L'illa constitueix la **cèl·lula bàsica** per a l'organització de l'espai construït i dels seus espais lliures intersticials, en els tres nivells d'ordenació.

L'illa representa la unitat mínima per a la determinació de les especificacions urbanístiques del nou urbanisme ecosistèmic. Aquestes especificacions es fixen en les fitxes característiques.

### La supermançana<sup>17</sup>

La supermançana constitueix la **cèl·lula bàsica** per a l'organització de les xarxes de mobilitat i de l'espai públic, de les xarxes d'infraestructures i de serveis, de l'estructura de la xarxa verda, de la xarxa d'equipaments i serveis bàsics i de les relacions de veïnatge i comunicació amb l'entorn, en els tres nivells d'ordenació.

La supermançana constitueix, alhora, la cèl·lula bàsica urbanística. En ella es projecten el conjunt de variables incloses en l'Urbanisme Ecosistèmic.

---

## INSTRUMENTS DE VALIDACIÓ

### El sistema d'indicadors i condicionants

Amb l'aplicació dels indicadors i condicionants de l'urbanisme ecosistèmic es busca, de manera intencionada, ajustar la planificació al model de ciutat compacta, complexa, eficient i cohesionada socialment, acomplint alhora els principis d'eficiència i habitabilitat urbana.

El panell d'indicadors<sup>18</sup> respon al model de ciutat més sostenible i s'articula en vuit grups o àmbits: 1. Ocupació del sòl, 2. Espai públic, 3. Mobilitat, 4. Complexitat urbana, 5. Biodiversitat urbana, 6. Metabolisme urbà, 7. Cohesió social i 8. Habitabilitat en l'habitatge i l'edifici; que al seu torn s'agrupen en quatre eixos que són els definidors del model de ciutat: compacitat i funcionalitat (1, 2 i 3); complexitat (4 i 5); eficiència (6), cohesió social (7) i habitatge i edifici (8). Per altra banda i com es podrà comprovar més endavant, cada un dels indicadors omple de contingut una part dels restrictors principals (eficiència urbana i habitabilitat).

Com s'ha esmentat més amunt, abans de l'aplicació dels indicadors de l'urbanisme ecosistèmic, per condicionar les propostes de planificació de nous desenvolupaments urbans i com a pas previ, cal avaluar l'encaix de les propostes al context. Les característiques particulars de cada indret fan impossible abordar de manera sistemàtica les solucions a aplicar. No obstant, cal tenir en compte una sèrie de condicionants normatius i de l'entorn per tal d'incorporar aspectes ambientals, econòmics i socials rellevants per a la presa de decisions.

El conjunt d'indicadors que a continuació s'exposa, classificats en els 8 àmbits abans esmentats, són d'aplicació tant per condicionar la planificació de nous desenvolupaments com per analitzar el grau d'acomodació que els teixits consolidats tenen en relació al model de ciutat compacta i complexa més sostenible.

Cal assenyalar que per a cada un dels indicadors s'especifica la fase d'aplicabilitat: planejament, urbanització/construcció o ús.

#### **Síntesi dels indicadors de sostenibilitat urbana i la seva acomodació als restrictors principals**

En els següents quadres s'enumeren els indicadors amb la descripció dels objectius mínims i desitjables. Es mostra també el grau de vinculació (fort o feble) de cada un dels indicadors amb els components de la funció guia i els diferents àmbits de l'habitabilitat urbana.

Tots els indicadors tenen una vinculació major o menor (en el quadre s'indica el grau de vinculació usant les majúscules o les minúscules) amb, almenys, un dels components o de la funció guia o de l'habitabilitat urbana.

El fet que la funció guia i l'habitabilitat estiguin vinculades amb tots els indicadors les habilita com els restrictors principals de l'Urbanisme Ecosistèmic.

Es comprova, també, que els indicadors omplen de contingut cadascun dels eixos del model de ciutat, podent objectivar, de manera quantificada, els aspectes clau de la compacitat, la complexitat, l'eficiència en l'ús metabòlic dels recursos i la cohesió social.

---

## **INSTRUMENTS D'ORGANITZACIÓ**

### **La gestió i la governança**

Cada objectiu requereix de l'organització adequada per assolir-lo. La tècnica i les tecnologies actuals són suficients per reduir les incerteses que es deriven del procés sostenible en el que estem immersos. No obstant això, no estem organitzats, no tenim els mecanismes de gestió adequats per reduir-les. La insostenibilitat avui es deu, més que a la manca de coneixement, a la falta d'organització i gestió adequades per revertir la direcció del procés cap a la sostenibilitat.

L'urbanisme ecosistèmic incorpora, en relació a l'urbanisme actual, nous objectius que obliguen a repensar els mecanismes de gestió per assolir-los. La realitat demostra que les empreses elèctriques i els promotors, per exemple, no tenen entre els seus objectius fer autosuficients, amb energies renovables, els nous desenvolupaments urbans. Si aquest és un objectiu de l'urbanisme ecosistèmic, caldrà

cercar l'organització adequada per aconseguir-ho. Aquest exemple el podem ampliar a qualsevol dels aspectes implicats en els nous desenvolupaments planificats amb criteris de sostenibilitat, des de la pròpia planificació fins a la governança, passant per la forma de construir.

Per altra banda, per tal de fomentar la transparència administrativa, la formació i la participació de la ciutadania en el planejament, cal articular les organitzacions adequades per tal de pilotar els processos de governança i de gestió. Sembla que aquesta o aquestes organitzacions haurien de ser tutelades per l'administració i serien canviants, és a dir, acomodades a cadascuna de les etapes del procés urbanístic: planificació, construcció i ús.



## NOTES

1 | En un bosc cremat la complexitat (la biodiversitat) és molt reduïda per l'efecte de l'incendi. La incidència de l'energia solar és constant. A mesura que passa el temps, la superfície del bosc cremat s'anirà colonitzant d'organismes que viuran de l'energia solar incident. La complexitat (H) anirà augmentant sense que ho faci l'energia que manté l'organització cada cop més complexa.

2 | Rueda, S. (1995) *Ecología Urbana*, Editorial Beta.

3 | En els sistemes urbans augmentar l'organització vol dir incrementar el nombre de persones jurídiques i la seva diversitat.

4 | L'estabilitat d'un sistema és la capacitat que aquest té per recobrar una condició perduda a causa d'una pertorbació.

5 | Dins l'estratègia d'augmentar la complexitat dels ecosistemes urbans, s'ha de tenir en compte que l'addició d'una quantitat similar d'informació a dos sistemes diferents enriqueix més a aquells sistemes que, per començar, ja tenien més informació.

6 | Es considera com a reptes principals els nous escenaris que se'n deriven d'entrar en la nova era de la informació i el coneixement, i la necessitat de reduir les incerteses que venen de la mà dels actuals processos de canvi insostenibles.

7 | Taxa d'autocontenció laboral: Coeficient entre els ocupats residents i la població ocupada resident del municipi.

8 | Taxa d'autosuficiència laboral: Coeficient entre els ocupats residents i el nombre de llocs de treball generats en el municipi.

9 | Ramoneda, H. (2003). *A favor del espacio público*. El País.

10 | Rueda, S., et al (2007) *Plan de Movilidad y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz*.

11 | Cuchí, A., Rueda, S. (2008) *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*. Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

12 | Decret 55/2009, de 7 d'abril, sobre les condicions d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat a Catalunya.

13 | Rueda, S (2002). *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible*, Ed. Ayuntamiento de Barcelona.

14 | Rueda, S. *Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible*. Conferencia Escuela Superior de Arquitectura de Sevilla (marzo 2006).

15 | Amb una distribució de l'ús de l'espai públic diferent a l'actual (garantint en qualsevol cas la funcionalitat urbana), un 30% màxim per al

vehicle privat i un 70% per la resta d'usos, s'aconsegueix que el conjunt d'indicadors de sostenibilitat i qualitat urbana es vegin afavorits de manera significativa.

16 | L'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona ha desenvolupat la metodologia per al càlcul d'un indicador sintètic: l'índex d'habitabilitat, que s'aproxima a la idea de qualitat de l'espai públic.

17 | La Supermançana és el nom propi d'una cèl·lula urbana dissenyada per a la funcionalitat del sistema i per al desenvolupament de l'Urbanisme Ecosistèmic. En català, la reunió de vàries illes s'anomena "superilla", no obstant això, aquí estem parlant d'una cèl·lula funcional amb nom propi que depassa la característica geomètrica i/o topològica de la superilla.

18 | Rueda, S., Cormenzana, B, (2008) *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*.

19 | El sistema d'informació i modelització urbana de residus ja és operatiu i ha servit, entre altres, per planificar a diferents escales la gestió dels residus urbans de Catalunya (PROGREMIC) o el d'un municipi com el de Mataró.

20 | Un model de mobilitat ve definit pels percentatges de viatges en cada un dels modes de transport.

21 | Dels estudis realitzats en diverses ciutats espanyoles, el percentatge mínim de sòl alliberat al cotxe, quan s'implanten supermançanes, és superior al 75%.

22 | El text d'aquest apartat i del següent ha estat desenvolupat bàsicament per en Rafael de Cáceres.

# La crisis económica y la vivienda

**Emmanuel Rodríguez**, *sociòleg, Observatorio Metropolitano de Madrid*

La exposición se basa en una investigación que se realiza por parte del Observatorio Metropolitano de Madrid, que tiene este nombre aparentemente aséptico, pero que en realidad es un colectivo de profesionales y activistas que de alguna manera piensan la ciudad de Madrid, pero también en procesos que desbordan el ámbito madrileño como por ejemplo el análisis económico y el modelo territorial actual. Este organismo pretende generar mapas, cartografías, análisis y documentos que permitan a determinados movimientos sociales actuar con más inteligencia de lo que se ha hecho hasta la fecha actual.

La investigación en la que se basa la exposición tiene por título: "Fin de ciclo, finalización, territorio, sociedad y propietarios en la onda larga del capitalismo español". Es un título largo que trata de dar las claves para intentar interpretar la crisis a muy distintas escalas, teniendo en cuenta que durante los últimos diez o quince años ha habido una época de expansión económica inusitada. España ha crecido más que la mayor parte de los socios europeos: Italia, Alemania, Francia o Reino Unido. Lo ha hecho a partir de un uso muy intensivo del territorio: un ciclo inmobiliario de enormes magnitudes, posiblemente el mayor del planeta.

Este ciclo, al descomponerse, ha generado una situación de incertidumbre; una situación frente a la que no se tienen muchas herramientas para afrontarla, pero que abre un escenario social y político completamente distinto al de estos últimos quince años. En el período 1995-2007 España ha tenido un crecimiento económico espectacular a una tasa del 4%, se generaron 7 millones de empleos, ha sido la gran época del desarrollismo, y todo este crecimiento se asocia con la economía del ladrillo.

Desde los años 1995, 1996 y 1997 hubo un crecimiento sostenido en la producción de viviendas que llegó hasta los años 2004, 2005 y 2006, en los cuales se produjeron más viviendas en el estado español que en Italia, Francia, Reino Unido y Alemania juntos, una cantidad espectacular. A la vez, el precio de la vivienda creció en términos nominales en un 250%; son crecimientos realmente grandes.

La cuestión es entender la relación que hay en términos intuitivos entre esto que llamamos la economía del ladrillo y otras cuestiones económicas que son mucho más profundas y tienen también unas consecuencias sociales muchísimo más sutiles y capilares. Para ello es

necesario situar las funciones de la producción masiva de viviendas y de lo que ha sido todo este ciclo inmobiliario en un lugar que no es simplemente el de la producción y la construcción de una gran cantidad de unidades residenciales, sino que tiene cuestiones mucho más profundas. Esto se entiende a partir de la figura, un poco extraña, de lo que se llama keynesianismo de precio de activos.

En el caso español hay que tener en cuenta que es un país, en términos generales, (a excepción de Cataluña y el País Vasco que tienen balanzas comerciales positivas), que exporta poquísimos en términos de su competitividad industrial, aunque se exportan automóviles. Los marcos de esa competencia de mercado internacional se han desplazado. Es un país, además, en el que los salarios han decrecido un 10% durante estos años de crecimiento de la burbuja. Y sin embargo es un país donde los índices de consumo se han disparado, donde el crecimiento económico ha sido espectacular; en cierta medida esto es inexplicable.

No se explica que un país en el cual hay menos dinero para consumir, donde además no se tiene una capacidad de exportación muy fuerte, que parece estar permanentemente dominado por unos déficits estructurales – como el hecho de que la balanza comercial siempre queda en el activo –, haya cosechado estos éxitos económicos. Hay que entender que todo este ciclo inmobiliario tiene unas funciones que se podrían considerar financieras, que desbordan completamente las funciones tradicionales o incluso lo que dice la clase política acerca de lo que ha significado este ciclo de la construcción.

Por esto se introduce un concepto un poco extraño que es el keynesianismo de precio de activos. Estamos en una economía que se considera de corte neoliberal, en donde normalmente los salarios se entienden como coste, no precisamente como una función que genera consumo, donde el estado se considera que debe gastar poco y donde priman los beneficios empresariales. Todo esto – que es cierto – si lo mirásemos en un largo período histórico, veríamos que ha generado también problemas muy graves: si no se tiene salario no se puede consumir y generar actividad económica.

Este crecimiento de los precios de las viviendas y toda esta producción ha tenido funciones que han permitido que la población pueda consumir de una manera que de otra forma no hubiese podido, y esto precisamente tiene que ver con que la vivienda se ha convertido no tanto en un bien de uso como en un bien de inversión. Además, la vivienda ha sido un bien que constituía la mayor parte de la riqueza patrimonial de las familias, la que dicen tener en términos nominales: la vivienda, los automóviles, pero también activos financieros como fondos de pensiones o de inversión. Sin embargo este crecimiento espectacular ha permitido que la gente pueda acceder al consumo de una manera que de otra forma no lo hubiese podido hacer.

Se ha de tener en cuenta también que este es un país fundamentalmente de propietarios, donde más del 80% de las familias dicen tener

su hogar de propiedad, lo cual es una especificidad: no ocurre en otros países europeos – prácticamente en ninguno – y a nivel planetario es algo relativamente extraño. Sin embargo, la vivienda se multiplica por más de dos, y mucha gente accede a tener no solo una vivienda sino 2 o 3; eso ha permitido generar una riqueza nominal por parte de las familias muchísimo mayor.

Esto quiere decir que el crecimiento del valor de la vivienda ha producido, primero, que nosotros hayamos podido acceder a un crédito muy barato y, segundo, que no solamente se haya accedido a crédito para comprar nuevas viviendas sino que también se haya podido acceder a crédito con el aval de la propia vivienda para acceder a créditos de otro tipo, como por ejemplo créditos de consumo, o créditos que cubrían el 110% de la vivienda. Esto ha venido acompañado de un crecimiento enorme de la deuda, que en principio ha permitido que en una situación de relativa depresión salarial creciese la demanda, que aumentase el empleo y que se produjese un crecimiento económico. Al crecer la demanda no sólo crecía la demanda asociada a la construcción sino que crecía toda una demanda ligada a los servicios de consumo, y esto generaba puestos en el sector de servicios de forma masiva. Y esto al fin y al cabo ha producido un aumento de la masa salarial y un nuevo crecimiento de los activos inmobiliarios.

El crecimiento de la riqueza patrimonial de las familias ha pasado desde el año 1995 de poco menos de 3 millones de euros a cerca de 9 millones en el año 2007; es decir se ha multiplicado su valor por 3. Esto sin embargo ha producido un cambio económico completo. Una familia, en términos tradicionales y en términos económicos, es una unidad que tenía unos ingresos – que venían normalmente por el trabajo – y unos gastos que fundamentalmente eran de consumo. A día de hoy las familias son esto y otras cosas más, tienen unos ingresos que derivan de estas plusvalías o crecimientos de sus valores patrimoniales y también tienen unos gastos que son fruto de haberse metido en este ciclo de inversiones: gastos de inversión, gasto de pagos de préstamos o servidumbre de las deudas de las inversiones que se han acometido.

Es un cambio completo en la lógica económica, es un cambio sutil y pequeño que conlleva una completa transformación de cómo funcionan las economías domésticas. Todo esto ha cambiado otras de las funciones fundamentales de la economía, tal como se gobernaba en términos prácticos. Normalmente para sostener la actividad económica el estado asumía un exceso de gasto: era una política más o menos generalizada que el estado asumiese una lógica de déficit de gasto que permitía mantener un crecimiento económico continuo.

Lo que ha sucedido en estos años ha sido que esta lógica de déficit de gasto se ha visto en términos de lo que han sido las salidas de la crisis en el período 2008-2009; ahora mismo ya no. Pero en el año 2008-2009, cuando la incertidumbre económica era enorme, de lo que se trataba era que los estados acudiesen al rescate de un capitalismo que parecía haber entrado en un bucle terrorífico y, a través de un exceso de gasto, permitiese que la economía saliese adelante inyectándole

dinero. En el caso español y en el caso de buena parte de los países europeos y de Estados Unidos, esta función de crecimiento la han cumplido las familias y los hogares. El nivel de la deuda se ha disparado entre 2000 y 2007, multiplicándose más que por tres.

Tanto el crecimiento del valor patrimonial de las familias, como su riqueza nominal, el acceso al crédito, o el endeudamiento, han permitido que el caso de la economía española sea tan exitoso como se comentaba antes. Un indicador elemental que forma parte fundamental de la contabilidad decenal es que el del consumo privado o familiar haya crecido más que en cualquier otro país europeo; el único que parece que le sigue es Reino Unido, que sigue mecanismos muy parecidos pero que no sólo ha contado con el mercado inmobiliario sino con otro tipo de activos financieros.

Esto es un caso atípico: crece muchísimo el consumo y sin embargo los salarios decrecen. Una explicación posible podría ser que esencialmente eso se ha producido porque el empleo que se ha generado ha producido este consumo acelerado: la tasa de crecimiento de empleo y la creación de empleo en términos absolutos han sido mayores, de nuevo, que cualquier país del entorno. Esto ha generado también un aumento de la masa salarial que puede consumir, pero en ningún caso explica el crecimiento en términos de consumo; de hecho la masa salarial – la masa de dinero de la que disponen los trabajadores para pagar sus gastos – crece un 40% mientras que el consumo se dispara un 90%.

Resumiendo, durante esos años se creció de una manera que atiende a las siguientes características:

- Por un lado, una sobre-especialización de los circuitos financieros y inmobiliarios, convirtiendo la vivienda en un bien de inversión. Además, ha habido una serie de cuestiones que tienen que ver con la entrada de la economía española en el euro y que han permitido que ese nivel de déficit exterior se remontase por encima incluso de la economía que tiene un balance más negativo, que es Estados Unidos, Esto ha sido posible porque dentro de la zona euro había un superávit, lo que se llama emisiones de precios activos.

Durante estos años en la economía española la productividad andaba estancada; de hecho se perdieron unos cuantos puntos. Existía también una alta inversión dirigida al sector inmobiliario y una fuerte especialización en los servicios del mercado como serían la hostelería, los servicios personales, etc. Estos servicios eran fundamentalmente ocupados por la población inmigrante y también por la población española de menor cualificación.

La cuestión de todo esto es que no ha sido un efecto indeseado: cuando habla la clase política y dice que ha hecho esfuerzos por mantener el precio estable de la vivienda, lo que se ha producido ha sido justamente lo contrario. Las políticas públicas en este caso han sido elementales, a diferencia de lo que se suele decir, que las economías

neoliberales o las economías actuales dominadas por esta ideología neoliberal son economías donde el estado no interviene; esto es falso en este caso. Precisamente lo que se ha producido es que una serie de políticas han actuado de manera concertada para que se produzcan crecimientos sostenidos de la fuerte demanda de vivienda (donde la vivienda no es tanto la vivienda como el acceso a la misma).

Durante estos años se producen 7 millones de viviendas, una cantidad increíble. El parque de viviendas vacías y secundarias es el más grande de Europa. Se han desarrollado una serie de políticas que han fomentado este crecimiento de la demanda y de la oferta de viviendas, que han actuado de forma paralela con un crecimiento también sostenido del precio, con lo cual nos encontramos con otra paradoja: el mercado de la vivienda ya no funciona como un mercado de cualquier otro producto industrial – gobernados por la ley de la oferta y la demanda: cuando hay mucha oferta y una escasa demanda el precio del producto decrece, y al revés si hay una demanda muy alta y una oferta muy baja el precio sube –. En el caso de la vivienda no ocurre así: la vivienda, como el suelo, son mercancías especiales y en el caso español funcionan como un mercado de inversión. Los precios crecen según las expectativas de futuro de esos precios: es decir como un mercado financiero.

Pero para que se haya producido tanta vivienda, para que se hayan producido estos fenómenos económicos, han tenido que actuar las políticas públicas en distintos capítulos que son elementales. Por una parte, el circuito inmobiliario tiene que ver con la producción y con la financiación básicamente de vivienda: para ello se tiene que hablar de las políticas públicas relacionadas con la vivienda, que son políticas públicas que en los años 80 hicieron toda una serie de giros, de abandono progresivo de lo que sería la vivienda de protección oficial. Esto es fundamental en el ciclo que va de la transición a mediados de los años 80, donde hay una protección de la propiedad frente al alquiler.

Si todavía en los años 50 el alquiler era la forma mayoritaria de tenencia de las familias, a partir de los años 60 el franquismo aplica una política del acceso a la propiedad de la vivienda obrera muy importante, y esta tendencia se refuerza durante los años 80, 90 y 2000, hasta el punto que los hogares que tienen una vivienda en propiedad llegan a ser del 87%, según cálculos del 2007 (a día de hoy son menos).

También ha sido muy importante la política de subvención fiscal del acceso a la vivienda, el hecho de poder deducir fiscalmente. Igualmente algo fundamental es todo lo que tiene que ver con la reforma de los mercados hipotecarios, que han ido facilitando que la gente se pueda hipotecar por más años y con un valor mayor del 80%. Del mismo modo, hay toda una serie de instrumentos e innovaciones financieras que tendrían que ver con las sociedades de inversión inmobiliaria o las hipotecas inversas.

De igual forma, otras políticas que tienen que ver con el elemento fundamental para producir vivienda son las referentes a la oferta de

suelo. En el caso español, en el año 1998 se aprobó una ley nueva de suelo que permitió agilizar mucho los trámites para convertir suelo rústico en suelo urbanizable, y de esta forma generar grandes ofertas de suelo en buena parte de lo que son las costas y las áreas metropolitanas del estado español.

Otro elemento que tiene que ver con el modelo territorial es que, en cierta medida, en estos años las administraciones locales han sido extremadamente dependientes; prácticamente han tenido una adición total al crecimiento. Los ayuntamientos, que tienen competencias en urbanismo – no totales pero sí muy grandes –, han sido extremadamente dependientes, en términos fiscales, de las tres únicas fuentes que dependen de la buena salud del mercado inmobiliario. Por un lado el impuesto de bienes inmuebles, la tasa sobre el valor catastral del suelo y de la vivienda, por otro lado lo que serían las licencias de obras y de reforma, y por último lo que sería la venta de suelo público. Hasta el 50% de los ingresos directos de los ayuntamientos, el 30% de los ingresos totales durante los años centrales del ciclo han dependido de estas tres fuentes. Esto explica por qué, a día de hoy, cuando estos ingresos han disminuido de forma drástica, se encuentran en una situación de auténtica quiebra fiscal.

Otra función que también es interesante porque es muy importante para el modelo territorial y para un modelo de crecimiento que se ha basado en un uso intensivo de estos activos territoriales y del consumo de suelo, es la función de las infraestructuras. El caso español, aunque se haya dicho hasta hace muy poco que tenía un permanente déficit de infraestructura de transporte, es justo lo contrario: es ya el país europeo con la red más extensa de autovías, es también el país europeo con la mayor red de tren de alta velocidad.

Todos estos elementos se han basado en unas políticas expansivas que vienen de los años 80, pero que en el último plan español de infraestructuras se han hecho infinitamente más potentes. Por ejemplo, se ve con la construcción de las vías de alta capacidad, donde en el año 2004-2005 se genera una malla sobre el territorio. Tiene mucho que ver con el ciclo inmobiliario: las autovías mayoritariamente permiten que buena parte del territorio – y especialmente en el caso metropolitano, el territorio que no era accesible y que tenía un valor de mercado mucho más difícil – se haga accesible y se valore más rápidamente. En el caso madrileño se puede ver que cada construcción de una nueva autovía producía expectativas de desarrollo en pueblos que tenían 4.000 o 5.000 habitantes y se iban a convertir en ciudades de 40.000 o 50.000.

Otras políticas en este terreno han sido las políticas energéticas, de agua y de materiales, que justo en un sentido contrario de lo que veíamos antes, han sido prácticamente subvencionadoras del ciclo, en el sentido que la economía española es altamente ineficiente en términos de lo que sería el consumo de materiales por unidad de producto en euros; de hecho ha aumentado su ineficiencia. Y en cierta manera todas estas políticas han sido claramente de subvención. Durante

esos años España fue el primer país en Europa en términos de consumo de cemento y el segundo del mundo, discutido con Estados Unidos y sólo por detrás de China. Se puede ver, por ejemplo, en la conocida guerra del agua del Plan Hidrológico Nacional, que consistía en construir una enorme tubería que iría del delta del Ebro hasta el levante sureste, justificada en términos de usos agrarios, cuando era evidente que el coste del m<sup>3</sup> de esa agua iba a ser tan alto que sólo podía ser para usos residenciales – normalmente resorts, que son el gran negocio de la costa murciana, alicantina o almeriense –.

En lugar de hacer una política de racionalización de recursos entre las comunidades como Cataluña, Aragón, Valencia, Murcia, se hizo una política de desaladoras. Las políticas ambientales han tenido miles de problemas: hay una tendencia a convertir los espacios naturales dentro de las ciudades en otros activos territoriales que de alguna forma acompañan a este tejido de corte turístico, inmobiliario, etc.

Un mapa que se elaboró en el Observatorio y se puede comparar con otros, muestra el suelo urbano existente y el suelo urbano previsto en expectativa en este momento, el año 2001. Solamente en ese momento, había un crecimiento de las superficies en Madrid de un 30%; del año 1985 al 2007-2008 en Madrid se habría consumido tanto suelo como del neolítico hasta el año 1985.

La crisis está anudada con la crisis internacional, con la crisis del crédito y con la crisis de los grandes bancos de inversión en Estados Unidos – que tiene que ver también con el colapso de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos –, y se articula con lo que sería la propia crisis del ciclo inmobiliario. Para resumir, se podría decir que el nivel de sobreendeudamiento a partir de los años 2003-2004-2005 se vuelve prácticamente insoportable, y por otra parte, el nivel de demanda de las familias empieza a decaer.

Una perspectiva negativa que dejaba entrever que el precio de la vivienda iba a ceder de un momento a otro, que fue lo que ocurrió en 2007, cuando empezaron a colapsar inmobiliarias. Se produjo una caída bastante fuerte del suelo primero y de la vivienda después, lo que repercutió en un estancamiento en la riqueza nominal, que acompañada de la crisis bancaria y una menor capacidad de acceso al crédito conducen finalmente al circuito inverso al que se ha visto antes: una caída del consumo, una repercusión muy rápida en el desempleo y una caída general de la actividad económica.

Si no se entiende este proceso no se puede entender como la crisis se extiende muy rápido en la construcción y en el sector servicios, por ejemplo la pérdida de empleo ha sido mas fuerte que en cualquier país europeo. Precisamente estos efectos en las economías domésticas – de hacer bascular la capacidad el acceso a la renta, del consumo de las familias a través de activos como puedan ser los activos patrimoniales – generan una economía mucho más fácil y vulnerable.

Lo más interesante es como esta crisis económica se iba a convertir en crisis social, donde la vivienda no es sólo un problema de acceso sino que genera una situación en la que la población se hipoteca y depende de elementos tan fundamentales como el acceso al crédito. Este ha sido un resorte fundamental a la hora de generar consumo. Para entender la crisis social se ha de entender algunos factores específicos.

En primer lugar, los efectos que tienen estos fenómenos, donde buena parte de la capacidad de las familias para el acceso al consumo, depende de la riqueza patrimonial que dicen tener. Lo que ha puesto de manifiesto la crisis y el propio ciclo económico-financiero es que ha habido un sector de la población que podía acudir al mercado inmobiliario desde una posición de inversión y otro desde una posición de deudas. El sector inversionista partía de una situación patrimonial previa que se podría identificar con las clases medias y altas, en donde realmente el ahorro y la amortización de inversiones previas ha permitido la inversión y compra de otras viviendas; una posición relativamente favorable a la hora de acceder a créditos, que ha permitido además rentas financieras, inmobiliarias y posteriormente de consumo.

En cambio, en el caso del sector que acudía a la deuda, partíamos de una situación de depresión de los salarios, donde los salarios en el caso español han perdido un 10% en términos reales desde el 1995 hasta el 2007, y donde además se genera empleo de muy mala calidad – hasta doce de millones de los dieciocho o diecisiete millones de trabajadores eran mileuristas o menos que mileuristas –, donde realmente había unas condiciones de precariedad laboral muy altas, donde el endeudamiento era una solución absolutamente racional: permitía el acceso a la propiedad y al consumo, aunque luego se transmitiese algunas veces en estas situaciones de hipotecados que son desahuciados de sus casas.

Lo que permitía que todo eso funcionase era la pertenencia a esa sociedad de propietarios, que es como una sensación de inclusión. La vivienda cumple estas funciones sociales importantes: la pertenencia a esa clase social media. Tener vivienda, tener la posibilidad de un proyecto familiar, una inversión que en un futuro se pueda amortizar, la posibilidad de dejar una herencia a los hijos, es un símbolo de estatus y de desproletización: “quien es propietario no es proletario” decían algunos ministros franquistas.

A efectos de lo ha sido la distribución de renta de la población durante los años de crecimiento parecía que todo el mundo fue ganador, pero si se ve en términos de la renta disponible, curiosamente los sectores de menor renta han sido los que han sentido más – en términos claramente negativos – lo que sería la capacidad de acceso a la renta. Mientras que los únicos que efectivamente han convertido todo este ciclo de inversión en un incremento de su renta serían los sectores de mayor renta, lo cual es bastante significativo.

También hay que tener en cuenta que en la crisis actual, de una forma completamente diferencial en términos sociales, han habido sectores

que han resultado claramente endeudados y sectores que se han beneficiado del ciclo. Se acumula otro factor que tiene que ver con el riesgo frente al sobreendeudamiento. En este caso lo que se vería es que los sectores que han resultado más frágiles en este proceso de crecimiento son estos sectores que han entrado después, y con unas condiciones económicas peores, en este ciclo de compra inmobiliaria.

Evidentemente los jóvenes, los menores de 35 años, son un sector que claramente está cada vez más expuesto a un riesgo de colapso, ya que su deuda cada vez representa más en relación con su renta disponible. Las familias inmigrantes estarían asimismo incluidas: son los últimos en llegar al ciclo inmobiliario, compran muy tarde y muy caro, en momentos de crisis ya no tienen esa capacidad de vender la propia vivienda porque no tiene comprador, y en caso de venderla la venden incluso a un precio menor, pero la hipoteca que han adquirido con el banco queda intacta.

Otro factor que es interesante de relacionar con los anteriores es la evolución del paro. El crecimiento del paro ha sido espectacular, de hasta 4,5 millones. Si lo analizamos por sectores, el paro impacta básicamente en los sectores altamente endeudados: los jóvenes, los no cualificados, los extranjeros, los que solamente tienen los estudios de educación primaria... Los sectores que han notado menos el impacto del paro han sido los que tiene estudios de grado medio, los titulados superiores, los trabajadores cualificados... serían los que abundan en la polarización del mercado de trabajo.

Curiosamente cuando decimos que la vivienda se ha convertido en un activo fundamental a la hora de generar estas economías de las que se hablaba antes, esto también ha tenido un impacto en la segregación urbana: los barrios de mayor renta son los barrios que iniciaban el ciclo de crecimiento de los precios antes y los que han soportado mejor la crisis; en algunos casos no ha habido ni depreciación. Y los barrios que tenían peores equipamientos, ubicados en los cinturones obreros de los años 50-60-70, son aquellos barrios que iniciaron el ciclo más tarde y que sus precios se han derrumbado: se pueden detectar tasas de decrecimiento del precio de la vivienda de 30-40%, cuando la tasa media es un 10%.

En cierta medida esto ha reforzado la dinamización de la segregación social en una ciudad como Madrid, donde se ha tendido a reforzar la frontera de renta entre las zonas de mayor renta y los barrios de menor renta de la primera y segunda corona metropolitana. En esos barrios de menor renta podemos encontrar la población de mayor riesgo de exclusión, una población a menudo de alta concentración de inmigrantes: son los barrios que fueron más conflictivos durante los años 60 y 70, donde además el impacto del paro es mucho mayor, con una degradación muy fuerte de los servicios públicos, junto con las instalaciones consideradas como no recursos, desde polígonos industriales hasta lo que sería un metabolismo de desechos de la ciudad de Madrid (vertederos, incineradoras, centrales térmicas, etc.)

En los barrios ricos encontramos justo lo contrario, lo que sería la construcción de ese estado de bienestar privado: clínicas privadas, universidades privadas, campos de golf, etc. Esto también ha afectado a las administraciones públicas, ayuntamientos y comunidades autónomas. Como se ha comentado con anterioridad, éstos han sido parte fundamental de la promoción del ciclo: se han convertido en promotores urbanos de sus localidades con toda clase de estrategias, hasta alianzas con constructores o promotores. Pero en cierta medida se ha generado una jaula de hierro que ahora mismo se manifiesta de forma muy fuerte en la crisis. Para resumir, se podría decir que en la medida en que la penuria de los recursos fiscales de las administraciones locales era bastante fuerte, parte de ellas han apostado por típicas estrategias de crecimientos desmesurados. Para cometer este tipo de estrategias muy a menudo los inversores y promotores han tenido que competir por inversiones públicas: por ejemplo, la infraestructura del transporte. A veces, acometer ese tipo de inversiones ha sido una obligación para los ciclos de legitimación política.

Por ejemplo, por tomar el caso de Madrid: para acometer el primer anillo metropolitano, la famosa “M-30” – este proyecto costó en la licitación de obras 4.000 millones de euros, en términos de interés una cifra tres veces mayor –, el ayuntamiento de Madrid quedó hipotecado en 40 años, y es el ayuntamiento más endeudado de España. Para acometer estas obras y hacer frente a lo que son los servicios de esta deuda tiene que recurrir de forma masiva a un endeudamiento constante; para ello vende bonos municipales. Una parte de lo que sería la deuda madrileña estaba en manos del Banco de inversión Lehman Brothers en el 2007, justo antes de que éste cayese. La expectativa de obtener retornos después de hacer estas políticas de endeudamiento e inversiones se viene abajo, porque ya no habrá crecimiento inmobiliario o un crecimiento del valor catastral de las viviendas ni del suelo.

En esta situación los ayuntamientos, antes de declararse en quiebra, privatizan lo poco que les queda: empresas de agua, suelo público para equipamientos privados, asociaciones de diversos tipos, etc. Si se mira a escala de las comunidades autónomas, que son las que más gestionan las partidas del estado de bienestar como la sanidad o la educación, lo que hacen es una política de destrucción o desmantelamiento por debajo de este estado de bienestar. Esto produce, al fin y al cabo, que todo este proceso que se ha hablado todos estos años sobre el mercado de trabajo idealizado, se convierta en una sociedad polarizada, se imponen unas condiciones de precarización del mercado de trabajo muy altas. En cierta medida, lo que era la herramienta de consenso – el acceso a los recursos de la renta y del consumo a través del ciclo inmobiliario-financiero – se quiebra, y al quebrarse se manifiestan las fracturas reales de la sociedad.

Por un lado, los sectores protegidos de rentas medias-altas, de patrimonios altos, donde la crisis se vive como una amenaza, han iniciado ya una senda que no es de compromiso con las partidas fundamentales o los compromisos sociales que tienen que ver con el estado del

bienestar: recurren de forma masiva a los fondos de pensiones, a la educación privada o concertada, o a los seguros médicos privados.

El estado queda como garante último de lo que sería su bolsa, pero no es el caso de los sectores sociales más desfavorecidos, donde se acumulan los factores que se han señalado antes: el paro, el endeudamiento, el problema del estancamiento salarial, etc. Medidas de empobrecimiento, de unos recursos públicos degradados. El escenario en el que nos encontramos ahora mismo se puede entender mediante un diagrama que señala tres vías: una es el cambio de modelo productivo, otra es el re-escalamiento de la burbuja y otro es la lucha distributiva y de estancamiento económico.

El cambio de modelo productivo comportaría abandonar la llamada economía del ladrillo y la apuesta por los sectores avanzados en términos de líneas de producción o tecnología, como puedan ser la industria farmacéutica, las energías renovables, las industrias culturales, etc. En términos propagandísticos, lo podríamos asociar con el proyecto de ley de economía sostenible, aunque tiene poco de sostenible. El problema de este escenario es que parece improbable desde cualquier punto de vista, ya que buena parte de estas industrias no son capaces de generar empleo a la escala que hemos visto. Por otra parte podemos pensar que la industria española se está haciendo cada vez más competitiva: puede competir en líneas de producción de altísima competitividad internacional como los países emergentes, o con algunos países europeos como Alemania, que facturan y capitalizan la mayor parte de estas líneas. Es una apuesta que creemos más retórica que real.

Un segundo escenario, que es en el que verdaderamente se ha apostado y en el que además han estado comprometidos los principales agentes corporativos españoles –, que son básicamente las grandes entidades financieras, las constructoras y las inmobiliarias – es la del re-escalamiento de la burbuja, es decir, otro nuevo ciclo inmobiliario. En realidad este ciclo inmobiliario que se ha visto se suma a otros dos anteriores, uno demográfico de los 70 y otro del 85-92 que realmente forma la especialización básica de la economía española – inmobiliaria y turística – como elemento competitivo o captor de inversiones a nivel internacional. Esto supondría un nuevo estímulo al endeudamiento privado, una nueva ronda de financiación donde ya no sólo se va a jugar con la vivienda, habrá una nueva promoción de los fondos de pensiones, que es en lo que basa la reforma del sistema de pensiones públicas, inversiones inversas o financiación en cuotas de la educación contemplados en Bolonia.

Este escenario depende de factores que no son solamente estatales o locales sino que depende de la especulación del futuro, las futuras salidas de la crisis a nivel internacional: implicaría que en otros países hubiera un ciclo también inmobiliario o que hubiese también un margen de re-escalamiento de la deuda de las familias (las familias españolas junto con las de Estados Unidos son las más endeudadas respecto a su renta disponible a nivel del todo el planeta). Esto implicaría un

nuevo ensayo de ingeniería financiera. A día de hoy parece poco probable, pero se han hecho muchas apuestas en este sentido: la ley del suelo de 2007 o la reforma del mercado inmobiliario que se ha hecho recientemente apuestan por este tipo de medidas; incluso la propia reforma del sistema público de pensiones.

El tercer escenario es el que llamamos de lucha distributiva o desposesión. Es un escenario que no es probable, se da por hecho que la economía capitalista crece un 3-4% en situaciones normales. Hay varios países de la OCDE que tienen estancamientos que duran varios lustros, o el caso de la economía japonesa, que después de una burbuja inmobiliaria en los años 85-91 prácticamente no ha levantado cabeza. En el caso español es probable que, a falta de otras alternativas, tendremos un situación de estancamiento económico indefinido, en el cual hay una lucha competitiva por parte de los grandes agentes corporativos españoles por recomponer sus ejercicios empresariales por vías hasta ahora en estado tentativo o en estado de pruebas, y que tienen que ver con el gasto público.

Por un lado, a causa del reforzamiento de los pagos hipotecarios se calcula que habrá medio millón de desahuciados entre 2007 y 2011. También todo lo que son las políticas de privatización, que son políticas de captura de gasto público; las 6 grandes constructoras españolas se puede estimar que facturan un 3 o 4% del PIB español y controlarán ya un 7% del gasto público español. Al fin y al cabo este es el escenario actual.

Además, nos encontramos con la presión de los mercados internacionales financieros que ponen una serie de cotos al gasto público: hay que generar confianza, los mercados están gobernados por un grupo muy pequeño de agentes financieros; es un mercado de competencia imperfecta. Lo curioso de todo esto es que por un lado hay una lucha y una presión competitiva muy fuerte, y desde el cuerpo social hay un desarme a todos los niveles, hay una situación donde todavía no hay respuestas sociales activas y positivas.





# ¿Qué solución al problema de la vivienda?

**Teresa Arenillas**, arquitecta i urbanista, Directora del Club de Debates Urbanos de Madrid

La cuestión de la vivienda como hoy la percibimos viene probablemente del final del siglo XIX, cuando empezaron a haber los problemas en la ciudad industrial, como consecuencia de los barrios proletarios, donde los obreros y sus familias sobrevivían en el umbral de la miseria. A estos barrios que se dan en la ciudad industrial se acercaba la gente a trabajar.

De entrada nos tenemos que remontar a un texto que aunque puede parecer antiguo no lo es tanto. Se trata del texto de Engels *Contribución al problema de la vivienda* en el que hace más de cien años contaba muchísimas cosas que se están planteando en la actualidad. Su tesis fundamental es que mientras exista el modo de producción capitalista será absurdo resolver la cuestión de la vivienda o cualquier cuestión social. Pero a pesar de ello, nos plantea una serie de temas que son absolutamente vigentes en este momento.

Por ejemplo: nos habla de la necesidad de transferencia de la renta del suelo al estado como abolición de la propiedad individual y probable solución de algunas cosas. Esto en la propia constitución aparece, en el artículo 47: las plusvalías se deben repartir entre lo público (sino no se pueden pagar); esto ya lo planteaba Engels en su momento.

También nos dice que la bajada de los tipos de interés no es la solución de los problemas; esto lo acabamos de ver ahora mismo. Los tipos de interés han bajado al mínimo, los precios de las viviendas han subido muchísimo y la gente ha seguido sin poder acceder a la vivienda. Igualmente propone, por ejemplo, que hacer propietarios de la vivienda a todos no resuelve el problema, sino que crea problemas añadidos en la movilidad y el control de la clase obrera por parte de los propietarios.

Plantea también que las soluciones higienistas de Hausmann van a alejar el problema pero no lo van a resolver. Otra propuesta absolutamente vigente es que ya hay un número suficiente de viviendas para remediar sin tardanza, mediante su utilización racional, el verdadero problema de la vivienda. Esto es lo que estamos viendo: el pacto de la vivienda está sobredimensionado; si se usaran de otra manera ya tendríamos resuelto el problema de la vivienda.

Y por último destacar de este mismo texto que, aunque tiene un punto de vista higienista, no tiene que ver con la ecología, puesto que en ese momento no se tenía conciencia de los límites o de que la energía y los materiales eran limitados. Pero de todos modos – desde un punto de

vista bastante higienista – se ocupa de la relación de la vivienda con el entorno y nos dice que el hombre debe reintegrar a la tierra todo lo que recibe de ella. Nos alerta sobre el funcionamiento de las grandes ciudades, por ejemplo Londres, donde se arroja cada día al mar mayor cantidad de abonos naturales que los que produce el reino anglosajón, lo que conlleva obras enormes para que estos abonos no contaminen toda la ciudad. También dice que Berlín lleva casi 30 años ahogándose en sus basuras, y ofrece como solución un mejor reparto de las personas en el territorio: una íntima relación entre producción agrícola e industrial y unos modos de comunicación adecuados.

Aunque con un sistema de capitalismo abolido, realmente esta planteando casi los mismos problemas que se están planteando ahora mismo. Desde el principio nos dice que la llamada penuria de la vivienda no es sólo que la clase obrera viva en malas viviendas superpobladas e insalubres; esta penuria ha afectado de igual manera a toda la clase obrera de todos los tiempos. Ahora no sólo afecta a la clase obrera sino también a la pequeña burguesía y por eso empieza a ser una dificultad.

Las malas condiciones de habitabilidad que tenían las viviendas por la afluencia de la población a las grandes ciudades empezaron a ser un problema que las grandes metrópolis europeas intentando resolver en ese momento. A mitad del siglo XIX todavía los estados no entraban en la solución del problema de la vivienda, pero sí que había una serie de iniciativas patronales o de fábricas que hacían colonias o barrios para sus obreros para hacer que pudieran vivir mejor; la idea era aportar viviendas a los obreros que iban llegando a las ciudades: se hizo en Alemania, en Inglaterra, en Francia y se fue consolidando una experiencia técnica y jurídica de construcción de barriadas obreras, de planificación urbana con métodos a veces inadecuados y artificiosos pero que fue poniendo a prueba la realidad de lo que estaba pasando.

En relación a esas colonias obreras, el propio Engels criticó tal modo de hacer las cosas. Nos dice que ese sistema de colonias no era favorable para los obreros porque no sólo tenían que pagar un precio de monopolio ya que el fabricante no tenía competidor, sino que a cada huelga se quedaban sin casa y se quedaban sin resistencia. En cualquier caso esto no funcionó del todo: a finales del XIX empezaron los propios estados a intentar intervenir para resolver el problema de la vivienda y ya en los años 70 y 80 del siglo XIX se fueron promulgando leyes que regulaban la intervención pública en el saneamiento y en la construcción de los barrios. Se promulgaron en ese momento también una serie de leyes de expropiación, que son las que luego van a tener un resultado más interesante. De todas maneras, se seguían mezclando las intervenciones de lo público con las intervenciones de lo privado.

Todo este proceso hizo que hacia principios de siglo, hacia 1914, se empezaran a implementar planes reguladores de las ciudades para resolver no sólo el problema de la vivienda sino para hacer urbanismo y ordenar la ciudad. El caso más claro de esas interrelaciones de

construcción subvencionada y planificación urbana es Holanda. En el año 1901 se obliga a todas las ciudades de más de 10.000 habitantes a redactar planes de ampliación detallados, así como de los procesos de demolición de los barrios insalubres, del mantenimiento de los sanos y de la construcción de los nuevos. Es interesante destacar este caso debido que ha sido uno de los países que mejor ha resuelto este problema: ha tenido durante muchos años el mejor acceso a la vivienda para todos.

Esto se produjo gracias a que el suelo fue ganado al mar. El suelo lo tenía, lo construía y lo ejecutaba la propia administración, para luego vender este suelo como suelo edificable, hasta mediados del siglo XIX. A partir del 1896 deciden no volver a poner en venta los terrenos adquiridos, sino simplemente alquilarlos: el sólo hecho de no vender el suelo hace que la vivienda no se encarezca, que no se especule con ella y que puedan hacer políticas de vivienda mucho más asequibles para todos. De esta manera construyeron casi 35.000 viviendas con financiaciones diversas antes de la Primera Guerra Mundial. Al no entrar en esta guerra consiguieron que hubiera una investigación cultural muy importante. Hubo tiempo para que esa investigación sobre la ciudad y sobre la vivienda sea común a todos, sea ya patrimonio de todos. Son los primeros que hacen las primeras investigaciones de costes y análisis tipológicos de la vivienda.

Por otra parte, en la mayoría de los países europeos el problema se agudizó, sobretodo durante la posguerra de la Primera Guerra Mundial, no tanto por el derribo de los edificios sino por la construcción. Subió mucho el coste de los materiales y en consecuencia el acceso a la vivienda se hizo casi imposible; fue en este momento cuando los estados tuvieron que empezar a pensar cómo intervenir para que la gente pudiera acceder a estos inmuebles. Los estados intervinieron por dos caminos complementarios, parecidos a los que se están haciendo ahora. Por una parte con la intervención directa, y por otra, subvencionado las intervenciones de los privados.

De esta manera llegamos a Alemania con la República de Weimar. En el año 1919, después de la Primera Guerra Mundial, hay un gobierno socialdemócrata que es el primero que introduce en la constitución (lo que nosotros tenemos en nuestra en el artículo 47) el reconocimiento del derecho a la vivienda para todos. La República de Weimar de 1919 es la primera que reconoce este derecho y da al estado la responsabilidad de facilitar el acceso a tener una casa a todos los ciudadanos. Pusieron en práctica muchas medidas para conseguir esto, entre ellas un impuesto del 15% sobre el alquiler de las viviendas que ya existían.

Esta política dio como consecuencia las “hof” en los años 20 en Viena, que fueron uno de los programas de viviendas más interesantes, en los que se construyó una serie de barrios, con manzanas grandes y cerradas provistas de equipamientos y comercios. Se trataba de barrios muy completos e integrados para la gente que tenía pocos medios para entrar en la vivienda. A partir de 1924 se unieron a Viena otra serie de ciudades alemanas, con la correcta visión del buen entendimiento

entre un buen alcalde y unos buenos técnicos; en aquel momento se unieron los arquitectos del Movimiento Moderno a los gestores de la ciudad, concretamente en Frankfurt, En ese momento se consiguieron hacer barrios nuevos, las "siedlungen": no eran como las "hof", pues estaban más cerca de las ciudades jardín. Eran también barrios integrados que contenían todo lo necesario para la ciudad en esos momentos. Se elaboraba primero un programa de vivienda, dando respuesta a las demandas de alojamiento planteadas por los sindicatos y los requerimientos políticos alemanes, donde el objetivo prioritario era reducir el coste de la vivienda. Para ello se utilizó principalmente la industrialización, la normalización de los elementos, la superficie de las viviendas y numerosos estudios tipológicos.

A continuación no sólo vemos lo que le va a ocurrir a la vivienda, sino que se pone en relación la vivienda con el barrio y el barrio con la ciudad. Aunque las "siedlungen" acaban resolviendo muy bien el problema de la vivienda y del barrio, no resuelven tanto el problema de la ciudad. Se conecta la ciudad mediante vías, ya que son ciudades no muy grandes y esto resulta fácil. Pero uno de los problemas del Movimiento Moderno es que no termina de solucionar el aspecto urbanístico global: resuelve el problema del barrio, de la ciudad, de la vivienda, pero desde el punto de vista más de la higiene, pero no solventa el tema de la ciudad.

De cualquier modo ese planteamiento de los barrios "siedlungen" no está hablando sólo de la vivienda, sino que se considera que para remediar el problema de la vivienda hay que satisfacer otros muchos problemas que están vinculados a ella. Así Meier en algunos de sus escritos, señala que la elaboración de la política de la vivienda ha de contemplar todos los factores que participan en su producción: la adquisición del suelo, la gestión urbanística, la estructura de la ciudad, las políticas de transporte, la producción en serie de la vivienda, la arquitectura; es decir todo lo que tiene alrededor.

Las cuestiones de higiene están presentes en todas estas propuestas, pero no está presente aún la conciencia de los límites de la energía, del agua, de los recursos y de la incapacidad del medio ambiente para eliminar los residuos producidos. En general se busca, por ejemplo, una buena ventilación de los edificios o que haya sol, pero no se considera la reducción del consumo de energía. Bajo este mismo principio higienista Le Corbusier, en la *Carta de Atenas*, escribe planteamientos todavía muy higienistas, pero que tienen mucho que ver con lo que ahora se está planteando como si fuera una novedad. Por ejemplo, nos dice que el sol que preside todo proceso de crecimiento debería penetrar en el interior de cada hogar para esparcir en él sus rayos, sin los cuales la vida se marchita: el aire cuya calidad regula la presencia de vegetación debería ser puro y liberado de gases nocivos y de polvo suspendido en él. Por último, habría que distinguir con grandeza el espacio, algo que entra un poco en contradicción con todo el estudio de la vivienda mínima. Incluso se dice, en la propia *Carta de Atenas*, que hay que exigir a los constructores un plano en el que se demuestre que durante el solsticio de invierno el sol entra en los inmuebles al menos

dos horas al día como mínimo. Ahora, en todos los planeamientos de barrios ecológicos uno de los criterios que se plantean es que tres horas de sol durante el solsticio de invierno en todas las viviendas sea lo mínimo.

En definitiva, en relación a la cuestión de la vivienda, no se puede resolver sin intentar encaminarla hacia los problemas del derecho a la vivienda y a la ciudad, que tienen que ser superpuestos: no se puede solucionar sin solventar el problema del urbanismo en sí mismo.

Pasando al caso de España, se puede ver que el proceso español es muy parecido al proceso europeo, las soluciones higienistas de Hausmann llegan un poco después. Se hicieron grandes vías en algunas ciudades con unos principios de higiene muy parecidos. En los años 20 se hicieron viviendas de distintas fábricas para sus propios obreros, muy vinculadas a la Ley de casas baratas de 1921: se trata de colonias muy vinculadas, también, a la ciudad jardín.

En la posguerra, durante los años 40, llegaron muchos obreros a las ciudades para intentar trabajar y se fueron creando problemas de acumulación de gente, formando nuevos barrios con la intervención de la administración pública; barrios que ahora serán muy importantes porque el nuestro futuro inmediato pasará por la regeneración de estos barrios.

En esa primera época, desde un punto de vista arquitectónico, tienen bastante interés esos barrios ya que fueron encargados a los mejores arquitectos del momento: Oiza, Romani, Molezún, Vázquez de Castro, Corrales, Cubillo, o Carvajal. Estos arquitectos están vinculados a la ejecución de estos barrios, que tienen unas tipologías de diseño interesantes, aunque con unos materiales bastante deficientes, y no reúnen las condiciones que tuvieron las "siedlungen" alemanas; no son barrios bien dotados con grandes equipamientos. Aún así, se trata de barrios que tienen interés y se pueden recuperar haciendo una serie de operaciones sociales y económicas.

A partir del ministro Arrese con la legislación de vivienda social, la entrada masiva de la iniciativa privada y de la especulación se produjeron promociones de barrios dirigidos más a las capas altas de la población, las capas altas del proletario o las clases medias. Pero las operaciones españolas, que tienen una importancia casi tan grande como las "siedlungen" en Alemania, son en los barrios del sur de Madrid.

La remodelación de estos barrios fue una operación de la época de la transición. Se trata de 30 barrios en los que se llegó a invertir hasta 200.000 millones de pesetas, se construyeron cerca de 40.000 viviendas nuevas y 150.000 vecinos fueron realojados. Todo esto fue posible gracias a unos movimientos vecinales muy fuertes y muy bien organizados, que decidieron que querían ser realojados en el mismo espacio que ellos mismos habían revalorizado por su posición. En aquel entonces el ministro Joaquín Garrigues Walker fue capaz de iniciar este proceso, que duró por lo menos 10 años.

En cualquier caso, esta operación de renovación provocó una transformación radical en los modelos de intervención pública vigentes hasta los años 70 en España para resolver problemas de vivienda de familias de bajos ingresos con unas actuaciones muy pormenorizadas y sacando a todos los vecinos durante todo el proceso. También es cierto que no parece que una operación de esta envergadura se haya de repetir periódicamente; fue una operación enorme, excesiva, con un esfuerzo grandísimo por parte de la administración. Fue, además, de nuevo una relación entre políticos, técnicos y vecinos muy interesante: los políticos también contaban con los mejores técnicos de la época y éstos a su vez estaban muy comprometidos con los vecinos.

Lo que está claro es que no se han de repetir operaciones de esta envergadura, pero no se ha de dejar que se formen estos problemas. Periódicamente se han de programar las políticas de vivienda en los tres niveles administrativos (local, autonómico y estatal), con una programación minuciosa, flexible y ajustable, con circunstancias específicas a nivel municipal, evitando de alguna manera necesidades o urgencias sociales como las que hubo en ese momento. Quizás ahora una cuestión como la de los jóvenes puede formar un problema de este tipo: esta problemática está sin resolver, no se ha de dejar avanzar esta situación sino ir resolviéndola con políticas programadas anualmente.

Otro punto muy interesante a tener en cuenta es que hasta ahora se ha hablado de la vivienda como valor de uso. La vivienda es una necesidad, pero también en una sociedad de libre mercado como la nuestra es también un valor de cambio; es para muchos una inversión económica. Entender la vivienda únicamente de este último modo es lo que no ha llevado a la crisis y a la burbuja inmobiliaria. Pero de todos modos el negocio inmobiliario reciente se ha basado en la falsedad del tópico: se ha dicho hasta la saciedad que el principal problema del precio de la vivienda era la escasez de suelo y las penúltimas leyes del suelo así lo entendieron, devaluándolo hasta el máximo y creando la figura del agente urbanizador privado para agilizar aun más el proceso, de manera que la creación de suelo urbanizable ha incrementado de forma espectacular. Hemos podido comprobar como, con una fuerza desbordante sin límites ni medida de suelo y vivienda fomentada con este objetivo, los precios de la vivienda y del suelo han acabado subiendo.

El suelo y la vivienda forman parte de un mercado imperfecto donde existe la denominada renta absoluta (de posición y de oferta); en definitiva: el precio final que puede llegar a alcanzar una vivienda, lo que alguien puede llegar a pagar. Esta renta absoluta es la que fija los demás precios: no es el suelo el que fija el precio de la vivienda, es el precio de la vivienda el que fija el precio del suelo. Siempre hay alguien que gana la diferencia que hay entre lo que alguien paga por la vivienda y lo que realmente vale la producción de esta.

Durante los últimos años hemos estado construyendo más viviendas anuales que el Reino Unido, Francia y Alemania juntos. En 2006, del total de viviendas existentes en España sólo el 65% eran principales.

Por lo tanto el 35% eran secundarias, o vacías, con lo que había más 8 millones de viviendas sin uso permanente. Diferenciar lo que son viviendas secundarias de lo que son vacías no es fácil: la encuesta se hace de manera que cuando llegan a una vivienda si no hay nadie la clasifican como vacía cuando en realidad puede ser secundaria. En cualquier caso lo que es bastante desequilibrado es que sólo el 65% sean principales; esto no es una consecuencia de la burbuja sino que en 1980 ya teníamos un 70% de viviendas principales, así que en realidad sólo ha habido un incremento. Lo cierto es que el parque de las viviendas principales, respecto a las secundarias y vacías, ya hace muchos años que está bastante distorsionado.

Aunque se esté dando mucha importancia al tema de la vivienda vacía, y la tiene, nadie se cuestiona el número de viviendas secundarias. Si queremos cambiar el modelo económico se debe plantear a qué se va a dedicar España, cuál va a ser el motor económico dejando de lado el ladrillo. La vivienda secundaria no se tiene en cuenta y el problema está en que podemos seguir construyendo aunque teóricamente la población disminuye y sobren viviendas principales; podemos seguir vendiendo viviendas secundarias pero en el momento en que esto se reactive, si no tenemos otra cosa que hacer, seguiremos vendiendo territorio. Esto es un problema que se tiene que analizar: no sólo es importante la problemática de la vivienda vacía sino también la de la vivienda secundaria.

En este sentido es preocupante el análisis que hace el *Informe sobre el cambio global en España 2020-2050*, que se elaboró en el 2010 por el Centro de Estudios e Información Medioambiental de la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid y donde han intervenido profesionales de reconocido prestigio. En este estudio, en cuando al sector de la edificación, se proyectan tres tendencias: una con el mismo ritmo que se llevaba ahora de construcción de viviendas, otra con un ritmo más especulativo y otra con un horizonte más sostenible; aún así, esta última tenemos un 68% de vivienda principal, es decir, no se recupera ni tan sólo el 70% que había en los años 80.

El problema de esta conjetura sobre el reciente crecimiento del sector inmobiliario es que ha conllevado muchos problemas, no sólo de dificultad de acceso a la vivienda sino también impactos medioambientales totalmente negativos, como pueden ser el exceso de ocupación del suelo, el consumo excesivo de materiales o la enorme producción de residuos. Referente al exceso de ocupación de suelo, se puede ver como en el año 1956 el consumo de suelo era de 6 hectáreas cada 1000 habitantes; en el año 1991 de 9 hectáreas cada 1000 habitantes y en el 2006 de 11 hectáreas cada 1000 habitantes. Se trata de cifras medias, ya que entre los años 1956 y 1991 los nuevos habitantes que se fueron incorporando consumieron alrededor de 12 hectáreas por 1.000 habitantes y entre 1991 y 2006 consumieron 35 hectáreas cada 1000 habitantes.

Es decir: se ha multiplicado por tres el número de hectáreas por habitante. No se puede seguir así; si se quiere seguir viviendo en un

mundo habitable, no puede seguir esta progresión geométrica. En un horizonte medianamente sostenible no se puede seguir construyendo las viviendas al ritmo que se están construyendo actualmente. Para conseguir un modelo más razonable y sostenible del sector de la construcción se deberían desarticular los elementos que han impulsado la especulación, como por ejemplo la dependencia de la financiación municipal del uso del suelo y de las licencias de obra nueva. Esto ha sido uno de los problemas principales para seguir construyendo: la financiación municipal ha dependido de la construcción; hay que acabar con esta dinámica de raíz.

Se sabe que el saldo demográfico debería quebrar la demanda de vivienda, pero el problema de la segunda vivienda sigue sin ser resuelto. Como dice el estudio citado anteriormente sobre el horizonte sostenible, en un futuro habría que conseguir un mínimo de viviendas vacías y que las casas que están ahora vacías se vayan usando. Pero lo paradójico es que el estudio plantee un 2% de viviendas vacías, cuando en toda Europa este valor está entre el 6 y el 7%; hace falta un mínimo de viviendas vacías para que el mercado funcione y la gente se pueda mover.

En cualquier caso el mensaje fundamental debería ser que el sector de la construcción debería dejar de dedicarse sólo a la nueva construcción, redirigiéndose a la rehabilitación y al mantenimiento del parque construido. La expansión del territorio no debe ser la condición necesaria para el progreso urbano, pero no se debe olvidar que la restricción del suelo suele producir la revalorización del ya edificado y la exclusión de las personas con rentas bajas, cuestión que se debe prevenir. El tema de la rehabilitación es un hecho necesario e importante, es de hecho la única posibilidad que se tiene para solucionar el problema de la vivienda, pero se debe estar muy atento y tener un movimiento vecinal muy fuerte para que esta rehabilitación no sirva simplemente para mantener el sector de la construcción en la obra nueva o reconducirlo a la rehabilitación, sino que hay que revalorizar los edificios rehabilitados y que la gente sin medios los usen.

En el *Informe del cambio global España 2020-2050*, los objetivos sostenibles no son incrementar el suelo urbano, sino que no haya más suelo urbano nuevo de lo que hay ahora ya clasificado; que se reduzca la vivienda vacía al 2%; que disminuya la demanda de materiales no renovables y la generación de residuos a cero; que se reduzcan las emisiones en la fabricación de materiales y en los edificios a cero y que el consumo de agua se disminuya a 55 litros por persona al día.

Como repaso para ir concluyendo, cabe recordar que el derecho a la vivienda es indisoluble del derecho a la ciudad y al medioambiente. La resolución del problema de la vivienda pasará por un cambio del sector de la construcción en la dirección antes enunciada: rehabilitación en lugar de obra nueva. En este momento en que parece que iniciamos un paradigma medioambiental, el urbanismo tiene una importancia capital para el nuevo sistema de valores que están emergiendo: la ciencia urbana es complemento ineludible de lo arquitectónico y lo

social. Lo que ya se hizo en el momento del movimiento moderno no se hace de nuevo ahora, es decir, la revisión tipológica hacia una nueva investigación constructiva, pero hay que destacar la participación ciudadana y la acción social. Quizás éstos serían los temas genéricos que habría de abordar: la vivienda asociada a la ciudad y al medioambiente con la participación social y la acción ciudadana.

Los problemas de la vivienda, aparte de ese gran objetivo general, son múltiples y diversos, afectan a gente diferente con problemas específicos, requieren propuestas y políticas diferenciadas con programas de detalle, dirigidas siempre al acceso, al uso y no a la propiedad de la vivienda. Las políticas de vivienda que no permiten el acceso de la población al alojamiento no son unas buenas políticas; tendrían que dirigirse siempre a los más desfavorecidos, teniendo en cuenta que detrás de cualquier programa de vivienda social hay una persona concreta cuyos problemas deberán ser abordados de acuerdo a su situación precisa.

Habría que establecer situaciones distintas para los chabolistas, los sin techo, los inmigrantes, las infraviviendas, los desahucios judiciales por precariedad económica, los jóvenes,.. Este último grupo quizás sea la componente cuantitativa más importante a resolver. Por tanto, cada problema concreto debería tener una solución concreta, pero también habrá algunos problemas generales que tendrán que tenerse en cuenta y abordarse en paralelo.

Hay algunos temas que, en comparación con otros países europeos, en España no están muy bien resueltos. Por ejemplo: el gasto público de vivienda se sitúa por debajo del 1% de PIB (es muy inferior al resto de países Europeos que lo mantienen entre el 1,5 % y el 3,5%); habría que intentar aumentar este gasto. Otro ejemplo es la distribución entre gasto fiscal y gasto directo, que es de un 70% y un 30% respectivamente, al contrario que en el resto de Europa. Además, hasta este año la vivienda nueva tenía una desgravación sin límite, lo que iba a favor del modelo inversor de construcción de inmuebles, mientras que la desgravación por alquiler no recibía el mismo trato.

Otra cuestión son las viviendas construidas durante el boom de la construcción en España, que superaban a la suma de las construidas en los grandes países europeos: se llegó a construir 800.000 viviendas anuales, cuando en los años de construcción más o menos normal no se llegaba a las 300.000.

Un aspecto distinto es la media de esfuerzo sobre la vivienda, medido como el cociente entre el precio de la vivienda y la renta familiar. Este valor se ha llegado a situar en 7, cuando lo que se considera aceptable y abordable es un cociente de un 3 o 4. Si este esfuerzo supera el 30% de los ingresos familiares es imposible poder resolver el acceso a la vivienda.

La gran rigidez en el sector inmobiliario es otro factor que provoca una falta de diversidad tipológica, que da a su vez problemas de

alojamiento a personas diversas; hay que hacer una investigación de los tipos de viviendas protegidas, que en las escuelas de arquitectura ya se está llevando a cabo.

Otro tema es el gasto del sector inmobiliario de vivienda nueva en España, que es del orden del 60% y del 30% en rehabilitación de edificios (en el resto de Europa ocurre justamente lo contrario, la mayoría de los países europeos gastan el 60% en rehabilitar edificios): tal vez también en España se debería ir a este tipo de cambio. Esta cuestión ya se está planteando. Por ejemplo: en el Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) ya se decidió que se tenía que hacer el cambio; el sector inmobiliario y los promotores están decididos, aunque este cambio del sector inmobiliario a la rehabilitación no ha de conducir a lo anterior, a una rehabilitación especulativa.

Otro tema es la cuestión del alquiler. El alquiler de viviendas en España no supera el 12%, mientras que en el resto de Europa está sobre el 35% y esto dificulta el acceso a la vivienda y la movilidad de unos sitios a otros. Por el arraigo de la idea de que tener una vivienda en propiedad es tener un capital hipotecable, ha ido desapareciendo la vivienda pública. Probablemente este es el único camino para que las actuaciones públicas sigan siendo públicas, tanto en la vivienda en alquiler como el en derecho de superficie; son caminos que se deben volver a iniciar.

Para finalizar, una conclusión pesimista sería, en la línea del maestro Engels, que en una economía de libre mercado, con la vivienda como principal bien de cambio especulativo, o se saca la vivienda del mercado o no hay solución posible. Y que sacar sólo una parte del mercado, como es la vivienda de protección oficial, tampoco resuelve nada, porque la convertiría en un complicado mercado negro. Una conclusión más práctica sería que el momento actual es adecuado para que las políticas de vivienda hagan una propuesta definida para el paradigma medioambiental y por los procesos de reutilización de la ciudad existente. Éstos deben contemplar, además de la mejora del patrimonio inmobiliario y urbano deteriorado y su adecuada rehabilitación energética y ambiental, la integración social, económica y estructural.

Se tendría que hablar sobretodo de políticas de recuperación de barrios degradados: este es un asunto mucho más complejo que la obra nueva, necesita un esfuerzo más grande y una intervención por parte de la administración y de los técnicos. En las "siedlungen" se hicieron estas operaciones porque había unos políticos, unos técnicos y unos vecinos que estaban en lo mismo. La solución de la vivienda va por ese tipo de caminos. No hay ninguna solución maravillosa, pero hay que la vía de la regeneración de las situaciones de deterioro, con los implicados dentro.

# El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad

**Jean-Pierre Garnier**, urbanista, Institut Parisien de Recherche Architecture, Urbanisme, Sociétés (IPRAUS)

¿A quién pertenece la ciudad? ¿De quién es la ciudad? *Whose is the city?* se preguntaba la Fundación H. Böll en un largo memorándum para la cumbre de Johannesburgo en 2002<sup>1</sup>. «La ciudad ¿para quién y por quién?», era una pregunta similar que hacía la UNESCO unos años antes, en la preparación de la cumbre de Hábitat II en 1996 en Estambul<sup>2</sup>. El «derecho a la ciudad» fue en origen, como es sabido, un concepto acuñado por el sociólogo francés Henri Lefebvre: derecho de acceder a todo lo que participa de la calidad de la vida urbana y también derecho *a cambiar la ciudad* según las necesidades y los deseos de la mayoría de la gente, y no, como hasta hoy, según los intereses de una minoría. «El derecho a la ciudad va mucho más allá» aclara el geógrafo “radical” David Harvey «del derecho de acceso individual a los recursos urbanos: se trata de un derecho a transformarnos a nosotros mismos transformando la ciudad conforme a nuestro deseo más anhelado»<sup>3</sup>. ¿Quiénes son los depositarios de este derecho a la ciudad? En principio, es decir, según el principio de la democracia representativa, los ciudadanos electores. «Todos los habitantes, todos los usuarios», añadirán los «izquierdistas» contemporizadores de esa «democracia formal». Pero habría que especificar las categorías sociales a menudo olvidadas en este inventario: las personas en situación de vulnerabilidad, los pobres, los

sin techo, las mujeres a menudo aisladas, las personas mayores, los niños y los jóvenes, las minorías étnicas, los inmigrantes, los desplazados, los refugiados...

A primera vista, la noción de “gobernanza urbana”, muy en boga desde hace algún tiempo entre tecnócratas, expertos, políticos (y también, desgraciadamente, entre muchos profesionales de las ciencias sociales), parece ir en esta dirección, con sus tranquilizadoras referencias al empoderamiento — dentro de los márgenes, claro está — de los «actores» de la vida urbana. En adelante, a lo largo de la elaboración de los planes urbanísticos, los poderes públicos deberán, en efecto, «dialogar» con las múltiples partes de la «sociedad civil» implicadas en la urbanización; en particular con las del sector privado — las llamadas «fuerzas vivas» del mercado — e, incluso, con las asociaciones de ciudadanos. En la literatura oficial, incluida la científica o pseudo científica, dedicada a la promoción de la «democracia local» o «democracia participativa» se habla de «procesos de concienciación», de «toma de palabra» e incluso de «movimientos sociales urbanos» que favorecen la adquisición de «capacidades» (*enabling*) y de «responsabilización» de los habitantes a través del ejercicio de cierto poder (*empowering*). Pero, ¿qué es realmente todo esto?



El primer «derecho a la ciudad» que viene a la mente — un derecho básico, de mínimos, ya que condiciona todos los demás — es el derecho a una vivienda, que no es precisamente el de dormir en una boca del metro o entre cartones. Varias legislaciones fundamentales mencionan o garantizan un derecho a la vivienda. Éste figura en textos constitucionales o con valor constitucional en Francia, España, Finlandia, Portugal, Grecia, Suiza... Está también recogido en algunos textos internacionales sobre derechos humanos, así como en el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La «vivienda social» es una de las materializaciones de la noción de derecho a la vivienda. Una cuestión relevante, desde un punto de vista jurídico, es la posibilidad o no de dirigirse a los tribunales para materializar este derecho. En Francia, en 2007, se aprobó una ley que instituía el «derecho oponible» a la vivienda (*droit au logement opposable*, DALO) en virtud del cual las personas sin vivienda o con una vivienda inadecuada pueden exigir a las autoridades, primero por vía de conciliación y, si no, por vía judicial, que sea hecho efectivo su derecho a la vivienda. Pero en la práctica la oferta de vivienda económicamente accesible para las categorías populares es insuficiente y esto no ha cambiado en nada con la instauración del DALO, así que sólo algunas personas han podido beneficiarse de la nueva ley. En definitiva, en Francia, como en otras partes, el derecho a la vivienda de los llamados “desfavorecidos” — los pobres — sigue sin ser respetado.

Según Habitat International Coalition (HIC), habría en el mundo más de 1.200 millones de personas sin un techo adecuado, sin un lugar donde “vivir en paz y con dignidad”. La imprecisión de la cifra importa poco. La llamada “crisis de la vivienda” es un fenómeno más actual que nunca, reconocido por todo el mundo, aunque las interpretaciones que se hagan para explicarlo sean distintas o, incluso, contrapuestas. Para que las cosas fuesen de otra manera, haría falta que los procesos urbanos, y antes que ningún otro la construcción de viviendas, estuviesen orientados y controlados por las clases populares. Ahora bien, sabemos que esto no es así ni mucho menos. Las pseudo-consultas populares sobre este tema son una farsa. No cabe duda que hay ejemplos de autoconstrucción popular más o menos ilegal, según los casos, pero son excepciones que no hacen más que confirmar la regla. Volveré sobre este tema más adelante.

«La ciudad es cosa de todos», proclaman los concejales y los candidatos rivales durante sus campañas electorales, al igual que algunos investigadores que no tienen nada mejor que hacer que ser el eco de aquéllos. Este eslogan que, con su permiso, yo considero demagógico, no tiene otro fin que hacer olvidar que — mientras no se demuestre lo contrario — la ciudad es, antes que nada, cosa de unos pocos, a saber: quienes tienen capacidad de decisión en la esfera pública (gobiernos, municipalidades, ejecutivos de alto rango, directores de instituciones públicas, tecnócratas de la planificación y del urbanismo...) o en la privada (*managers* de empresas transnacionales o de oligopolios de la gran distribución comercial, dirigentes de sociedades, promotores inmobiliarios, constructores y especuladores de toda condición...). Ni

que decir tiene que la ciudad es cosa también de los hombres y mujeres de negocios, no solo porque gestionen sus asuntos en ella, sino, muy especialmente, porque han conseguido convertirla en un buen negocio... En cuanto a los mecanismos de «democracia participativa» que teóricamente permiten — sería más preciso decir autorizan — que los ciudadanos intervengan activamente en la organización y uso del espacio, no me cabe duda que están establecidos por los poderes públicos para neutralizar las reivindicaciones populares que podrían contravenir los intereses de las clases dominantes, al tiempo que dan la impresión — entiéndase la ilusión — de favorecer la famosa «participación de los habitantes en la toma de decisiones».

El resultado es bien conocido. Priman los intereses de las clases burguesas y también de las neo-pequeño-burguesas que los canalizan. Y esta primacía no sólo está en el origen de las desigualdades territoriales, sino que contribuye también a reproducir las desigualdades sociales en general. «El territorio» plantean tres geógrafos franceses «no es sólo el escenario o el decorado donde se expresan físicamente las desigualdades económicas, sino que tiene un papel relevante en la estructuración y el desarrollo de las injusticias sociales»<sup>4</sup>. No se podría estar en desacuerdo con este juicio si no fuese porque el deslizamiento semántico entre «desigualdades económicas» e «injusticias sociales» supone un problema de orden epistemológico con implicaciones políticas, ya que salta sin previo aviso de la observación al juicio de valor.

---

## ¿DESIGUALDADES O INJUSTICIAS?

La desigualdad social resulta de una constatación: puede ser observada y medida objetivamente, esto es, independientemente de la opinión que tengamos acerca del fenómeno. «Una desigualdad social» recuerdan dos sociólogos franceses «es el resultado de una distribución desigual, en el sentido matemático del término, de los recursos de una sociedad entre los miembros de la misma»<sup>5</sup>. Esos recursos no son solamente materiales: no sólo se trata de haberes, sino también de poderes y de saberes. Sin embargo, las desigualdades tienen también un efecto subjetivo: pueden hacer surgir un *sentimiento de injusticia*. Así, al contrario de lo que dejan entender los geógrafos antes mencionados, y dejando de lado su referencia exclusiva a la dimensión económica, las *injusticias* sociales no provienen directamente de las *desigualdades* sociales ni, más concretamente, de la inscripción espacial de éstas, sino de su percepción y de su interpretación por los miembros de la sociedad; o, para ser más exacto, por algunos de ellos. Esto autoriza a muchos investigadores social-liberales a concluir que les desigualdades «son también un hecho subjetivo», ya que «los actores se construyen una representación de las desigualdades, las perciben o no, las cualifican como aceptables o como escandalosas, las dan un *sentido*»<sup>6</sup>. Esto, a su vez, permite hundir la desigualdad en el pantano de las representaciones y, con ello, relativizar la importancia de la famosa «cuestión social» o, incluso, negar su existencia<sup>7</sup>.

Es evidente que las desigualdades sociales, menos que ningún otro objeto de las ciencias sociales, no son ni pueden ser un objeto de consenso: No sólo sea porque hacen nacer un sentimiento de injusticia entre quienes las sufren, claro está, sino también, según la coyuntura, en una parte más o menos importante del resto de la sociedad. Esto explica que el análisis de las desigualdades sociales se presente necesariamente dividido entre la objetividad de la abstracción matemática que permite describirlas y la subjetividad del sentimiento de injusticia que resulta inevitable cuando se trata de comprenderlas. Por supuesto, este sentimiento puede ser más o menos fuerte según las épocas, las circunstancias, los grupos sociales y los individuos. Pero sin él, sin las protestas y las revueltas que provoca, y sin las críticas y las luchas que suscita, las desigualdades seguirían sin ser puestas en cuestión. Quizás ni se caería en la cuenta de su existencia, como sucedió en el mundo antiguo, luego feudal y finalmente monárquico, o solamente para atribuirles a un orden divino o natural, o incluso biológico o psicológico, como de nuevo se esfuerzan en hacer ciertas esferas de la clase dirigente con el aval pseudo-científico de investigadores vasallos. Dicho en otras palabras, sin el sentimiento de injusticia, las desigualdades sociales no existirían en la conciencia de los actores sociales o políticos.

La historia europea ofrece numerosos ejemplos *a contrario*. Es el caso de las huelgas, los motines y las insurrecciones obreras que, durante la primera mitad del siglo XIX – en particular en Inglaterra y en Francia – desempeñaron un papel catalizador de las primeras investigaciones y estudios sociológicos sobre las condiciones de trabajo, de vivienda, de salud y de alimentación de los proletarios y de sus familias, y también sobre la desigualdad en los ingresos y en las condiciones de vida de la población obrera y la no obrera. Se puede incluso afirmar que la amenaza que hacía pesar el movimiento obrero sobre un orden capitalista percibido, vivido y, cada vez más, denunciado como injusto está en los orígenes tanto de la sociología como de las «políticas sociales» – que no socialistas –, incluida la política de vivienda y, en parte, la política urbana. Todas ellas, orientadas a reducir las desigualdades – a falta de poder eliminarlas –, no tendrían otro fin que asegurar la preservación de aquel orden. Y lo mismo podría decirse de la presión de la rebelión de los «jóvenes de suburbios» y de la llamada «política de la ciudad» desarrollada en Francia desde hace más de treinta años, bajo esa denominación u otras.

Lo anterior permite comprender que cualquier análisis de las desigualdades sociales está necesariamente determinado, directa o indirectamente, por una posición crítica respecto a ellas. Para interesarse por las desigualdades sociales, para estudiarlas de manera metódica, hace falta siempre mantener una relación crítica frente a ellas: considerarlas, por una razón u otra y en alguna medida, como injustificables (si no intolerables).

---

## LEGITIMAR LA DESIGUALDAD

Sin embargo, hay mucha gente – por no decir la mayoría entre las clases dominantes y también, en menor medida, entre las capas superiores de las llamadas clases medias – a la que las desigualdades no escandalizan, que las juzgan incluso como «normales» y que, las más de las veces, no se interesan por ellas. Esto también sucede en países donde la igualdad figura entre los principios constitucionales, como Francia, donde incluso aparece en el lema de la República. De todo esto resulta una consecuencia inmediata en el plano ideológico: en el estudio de las desigualdades sociales, no se puede prescindir de la discusión sobre la *legitimidad* de éstas.

Paradójicamente, la gran mayoría de los discursos contemporáneos sobre la cuestión de las desigualdades entre las personas, ya se trate de ensayos políticos, trabajos de ciencias sociales o discusiones “de bar”, tienden a legitimar la existencia de aquéllas. La legitimidad de las desigualdades de riqueza, de poder o de cultura forma parte de las ideas más extendidas. Y la crítica de esa legitimidad es, de entrada, sospechosa de irrealidad o de utopismo, cuando no de “izquierdismo”. De hecho, la paradoja arriba mencionada es sólo aparente: la valoración oficial de la igualdad en los regímenes que pasan por ser democráticos – aunque sean fundamental e innegablemente oligárquicos – requiere justificar las desigualdades que contradicen la proclamada igualdad entre los seres humanos. Nos contentaremos aquí con recordar los tres argumentos que normalmente se esgrimen a favor de esa justificación.

En contra de la igualdad real, se utiliza con frecuencia un primer argumento: la igualdad sería sinónimo de uniformidad, metería en un mismo molde a todos los individuos, los estereotiparía. De ahí que la desigualdad se defienda en nombre del “derecho a la diferencia”. Esto equivale, en realidad, a confundir, involuntaria o interesadamente, por una parte, igualdad e identidad (en el sentido de ser idéntico), y, por otra, desigualdad y diferencia. Ahora bien, además del hecho de que las personas que son socialmente iguales no son forzosamente idénticas y que, por el contrario, pueden ser muy diferentes unas de otras, la desigualdad no garantiza la diferencia. Las desigualdades de ingresos, por ejemplo, crean estratos o capas sociales en el seno de las cuales los individuos adoptan (o se someten) a un modo o un estilo de vida similar que están, más o menos, obligados a seguir. Y esto vale tanto para los burgueses como para los proletarios, por no mencionar a los pequeños burgueses, tradicionales o nuevos, *bobos* (burgueses bohemios) incluidos. De la misma manera, las desigualdades de poder crean jerarquías de sitios y de funciones que, desde arriba hasta abajo, exigen de cada individuo que normalice sus comportamientos, sus actitudes y sus pensamientos si aspira a subir los escalones... o a no bajarlos.

El segundo argumento presentado en contra de la igualdad real es que sería sinónimo de ineficiencia. Al garantizar a cada uno una situación social igual, una capacidad igual de acceso a los recursos sociales, se desmotivaría a los individuos, se incitaría a la inercia, incluso a la pereza, arruinaría las bases de la competición (esto es de la «libre competencia») que es el factor primero de cualquier progreso. Así pues, la igualdad sería contra-productiva, esterilizante, tanto para el individuo como para la sociedad. Este argumento presupone «la guerra de todos contra todos», como decía Marx, constituida por la libre competencia comercial, que se presenta como un modelo insuperable de eficiencia económica. Ahora bien, a poco que se analice, esa eficiencia resulta ser un concepto utilitarista que no tiene como condición única la «competencia libre y no falseada» en el mercado. La prueba es que el fuerte crecimiento económico de los años de posguerra se apoyó en una limitación de la competencia y en la consideración de imperativos sociales de reducción de las desigualdades. Pero, sobre todo, la pretendida eficiencia competitiva tiene su precio, que es cada vez más elevado: el despilfarro de los recursos no solamente naturales, sino también humanos. Las desigualdades que tienen su origen en el «juego libre del mercado» provocan un desgaste generalizado. Esterilizan la iniciativa, la voluntad, la imaginación, la inteligencia de todos los individuos cuya autonomía es enajenada, que están condenados a obedecer y a soportar; y eso cuando no son, simple y llanamente, marginados como “desechables”, sin provecho para el empleo.

El discurso liberal clásico se repliega entonces en su argumento mayor: la igualdad real sería liberticida. Refrenando el espíritu de empresa, dañando el «libre ejercicio del derecho de propiedad», desregulando las autorregulaciones espontáneas del mercado por una reglamentación administrativa siempre reforzada, amplia y complicada, el imperativo de la igualdad real tendría como efecto inmovilizar la economía y la sociedad entera con la red de una burocracia tentacular y, en definitiva, opresiva. Dicho de forma breve: el infierno totalitario sería pavimentado con las mejores intenciones igualitarias. Entre libertad política e igualdad social habría, por tanto, una incompatibilidad e, incluso, un antagonismo: los daños que la segunda debe eventualmente sufrir serían, a la vez, la condición y la garantía de la perennidad de la primera.

No obstante, ¿quién no ve que, en realidad, es la desigualdad lo que oprime a los que la soportan? ¿Cuál es la libertad del desempleado de larga duración, del obrero pegado a la cadena de producción, de la cajera de supermercado, del pobre, del analfabeto, del que se muere a los 30 o 40 años por un accidente del trabajo o cuya vida es disminuida por el desgaste o la enfermedad profesional? O incluso en el ámbito urbano, ¿cuál es la libertad del habitante al que se le asigna *de facto* una vivienda en un polígono de viviendas sociales alejado y desbaratado, convertido en una zona de relegación? La única libertad garantizada por la desigualdad social es la del «zorro libre en el gallinero libre», tal y como Marx observaba; es decir, la libertad de explotar y de dominar. Es la facultad para un una minoría de arrogarse los privilegios materiales, institucionales y simbólicos en detrimento de la mayoría.

Desde hace algún tiempo, a falta de poder luchar abiertamente contra el principio de igualdad, los ideólogos del orden establecido han instaurado otro: el de la *equidad*. Su filosofía la resume bien un dicho antiguo, que se remonta a Aristóteles y que fue transmitido luego por la moralidad cristiana: «A cada cual lo que le es debido». Pero la vara de medir «lo debido» ha variado en el transcurso de la historia. Fue la cuna y el rango en las sociedades precapitalistas, y, después, hasta hoy, el trabajo, el mérito o las necesidades. Como es bien sabido, éstos son desiguales, tanto en cantidad como en calidad, por lo que se impone la necesidad de «dosificar» lo que cada cual recibe. Está claro, entonces, que, en materia «social», la repartición equitativa no es lo mismo que la igualdad en sentido estricto, por no decir en sentido contable. Se trata de una «medida justa», de un «equilibrio» que permite hacer aceptable una forma de desigualdad cuando la igualdad es juzgada irrealizable o nociva. Aquí, otra vez, se abandona el terreno político por el moral.

En realidad, si se habla de igualdad, no de una forma abstracta e idealista sino de una manera concreta y materialista, es de la *igualdad de las condiciones* de lo que se trata. Es ésta la que, resguardando la libertad de cada uno de los daños que puedan infligirle los otros, garantiza la libertad individual y colectiva. Y, en todo caso, éste es el único criterio que puede dar consistencia, en el ámbito que nos interesa, tanto al derecho a la vivienda como al derecho a la ciudad.

---

## DEMOCRACIA LOCAL O AUTOGBIERNO TERRITORIAL

Pronto hará medio siglo que, en Francia, miles de artículos, centenares de memorias universitarias y de informes administrativos y decenas de libros – y esto sin hablar de los repetidos coloquios y seminarios – han sido y continúan siendo consagrados a la participación de los habitantes a la política urbana. Esto viene sucediendo desde principios de la década de los 60 del siglo pasado pero, sólo desde algún tiempo, esta verborrea «participacionista» fluye bajo el distintivo pleonástico de «democracia participativa». A pesar de las leyes de descentralización promulgadas por el gobierno “socialista” francés a principios de los años 80 y otras que les siguieron en su pretensión de «devolver el poder» a los ciudadanos en la gestión de los asuntos de la ciudad, lo cierto es que, más de veinte años después, éstos siguen estando claramente dejados al margen de la toma de decisiones, especialmente cuando éstas son importantes.

Todo el mundo sabe que, en efecto, las reuniones de concertación con asociaciones de vecinos, comisiones extra-municipales y comités de barrio, por no hablar de los escasos referéndums, son instrumentalizados, cuando no resueltamente establecidos, por las autoridades locales para dar un toque democrático a una gestión municipal – por mencionar nada más que uno de los escalones territoriales posibles – que es hoy más que nunca el coto de una élite aconsejada por expertos

y asociada, en nombre del “partenariado público-privado”, a actores económicos capitalistas. De todo ello resulta, a nivel local, una “fractura cívica” entre representantes y representados, que se acrecienta y que redobla la que ya existía a nivel nacional, por más que el propósito de la descentralización fuese compensar ésta con aquélla, mediante la transferencia de un cierto número de competencias y responsabilidades a entes democráticos que estuviesen geográficamente – por no decir físicamente – próximos a los electores.

Y, puesto que este acercamiento espacial no redujo la distancia política entre los poderes públicos y los ciudadanos, se ha hecho el esfuerzo de poner en marcha nuevos mecanismos y procesos de democracia llamada participativa, en función de los cuales los habitantes de una localidad podrían por fin figurar entre los «actores de pleno derecho» de las políticas que se desarrollan en su nombre. Sin embargo, no es cuestión de dejar la iniciativa a las bases, como querían los extremistas adeptos de la democracia directa. El «basismo populista» impediría a las altas esferas seguir dirigiendo. Lo que importa es, por tanto, procurar que la «participación ciudadana» no dé lugar a desbordamientos incontrolados: de ahí el recurso a un montón de investigadores en ciencias sociales para que ayuden a quienes toman las decisiones en la tarea de «modernizar la acción del Estado»; es decir, a falta de poner fin a la «crisis de representatividad» que sufre la «democracia de mercado» (o capital-parlamentarismo) hasta la escala local, al menos atenuarla, imaginando o perfeccionando un sistema de democracia local donde la participación no degeneraría en una subversión de las instituciones representativas. Los últimos hallazgos en este campo son, generalmente, importados de afuera (Brasil, Canadá, Alemania, Dinamarca...): foros locales de discusión, presupuestos participativos, jurados de ciudadanos populares, etc.

La noción de «ciudadanía urbana» o «local» que hace las delicias de politólogos, sociólogos, geógrafos urbanos y otros especialistas, además de los politiqueros, es «democratización de las instituciones locales». Nada tiene que ver, sino de modo antitético, con la acepción que el sociólogo Henri Lefebvre había dado inicialmente a este concepto; al menos cuando él aún creía en la capacidad de la clase obrera para derribar el orden burgués. Para los promotores franceses de la «democracia participativa», ésta no debe ser promovida más que hasta donde pueda ser controlada. Se fomentará, pues, la expresión de los habitantes al tiempo que se procurará «encontrar» sus demandas e implicarles en la elaboración de la respuesta que les será dada bajo la forma de un «proyecto» debidamente visado y timbrado, es decir homologado. Las demandas consideradas «excesivas» y, por tanto, «irrealizables», serán descartadas o aún ignoradas porque la «deliberación democrática» no debe desembocar, como suelen recordar los politiquillos e ideólogos «participativos», en propuestas «irresponsables». Dicho de otra manera, sólo serán seleccionadas las reivindicaciones «realistas», es decir, aquéllas cuya satisfacción es compatible con lo que permiten las relaciones sociales capitalistas. Y se las clasificará como «ciudadanas», apelativo revalorizante aplicado

sistemáticamente desde hace una veintena de años a todas las prácticas que complacen a los poderes públicos... cuando no son promovidas por ellos.

Para el sociólogo H. Lefebvre, al contrario, la implicación activa de los ciudadanos en la resolución de los problemas urbanos sólo tenía sentido, en origen, como vamos a ver, en la perspectiva de una transformación radical de la sociedad. En estas condiciones, es lógico que los investigadores que participan hoy en día en la fabricación de la enésima versión de la «participación» se guarden bien, en sus elucubraciones, de referirse a la posición de H. Lefebvre en la materia, salvo para falsificarla. Es por ello que, salvo raras excepciones, su nombre no figura nunca en las bibliografías pletóricas que acompañan sus análisis y recomendaciones.

No faltan los escritos de H. Lefebvre donde explica lo que él entiende por «ciudadanía», en particular, en lo referido al ámbito de la política urbana. Sin embargo, hay que distinguir entre aquellos escritos del periodo en que Lefebvre pensaba que la revolución urbana era indisoluble de una revolución socialista y los del periodo posterior a la llegada de la izquierda institucional al poder, cuando el deberá revisar a la baja sus esperanzas de transformación social. Sólo los primeros han sido escogidos aquí en la medida en que contrastan con las innumerables glosas «ciudadanistas», unas más consensuales que otras, que hoy son moneda corriente en los medios franceses especializados en la consolidación o incluso la «refundación» de la democracia local.

Con ocasión de un debate organizado en 1967 sobre *El urbanismo hoy*, H. Lefebvre recordaba de antemano la perspectiva estratégica en la que se inscribía su reflexión: «un reformismo urbano con propósito revolucionario»<sup>8</sup> o, más explícitamente, la apertura de un nuevo frente anticapitalista para pasar al socialismo sin más espera. Insistía entonces muy especialmente en el lugar y el papel de los habitantes.

*«Me parece que lo importante es la intervención de los interesados. No digo “participación”. Hay también un mito de la participación. Pero hasta que no haya en las cuestiones de urbanismo la intervención directa, violenta, si hace falta, de los interesados, y hasta que no haya posibilidad de autogestión a escala de las comunidades locales urbanas, hasta que no haya tendencias a la autogestión, hasta que los interesados no tomen la palabra para decir, no solamente lo que necesitan, sino también lo que desean, lo que quieren, lo que exigen, hasta que ellos no den cuenta permanente de su experiencia del habitar a los que se estiman expertos, nos faltará un dato esencial para la resolución del problema urbano. Y, desgraciadamente, se tiende siempre a prescindir de la intervención de los interesados.»<sup>9</sup>*

Conviene aclarar que los que H. Lefebvre llamaba «interesados» eran los ciudadanos rasos y no, o no solamente, sus representantes locales electos. Lo mismo regía para los especialistas en planeamiento urbano, quienes, según Lefebvre, debían abandonar su *habitus* tecnocrático y, al tiempo, poner término a su sumisión a los poderes capitalistas.

*«Debemos empezar desde este punto de vista: tanto en los problemas de la descentralización como en los del urbanismo, es esencial la intervención de los interesados; y, a este respecto, en la búsqueda de una solución a nuestro problema, podría haber una etapa o ser interesante un cuerpo de urbanistas del Estado, es decir, que tuviesen cierta independencia frente a los intereses privados pero que estuviesen controlados por las bases, es decir, controlados democráticamente en una orientación socialista».*

En aquella época, no era todavía efectiva la transferencia a las entidades locales de responsabilidades en materia de política urbana. No obstante, la necesidad de la descentralización estaba ya a la orden del día, y no sólo entre la oposición al poder gaulista, sino también en el seno de este último. Se habían puesto en marcha ya algunas pequeñas reformas para «democratizar» el funcionamiento del aparato estatal. Pero, para éste, sólo se trataba de poder seguir controlando la totalidad de la sociedad sin tener que controlar todo. Una estrategia y también una estratagema en que H. Lefebvre no había dejado de fijarse para criticarla.

*«Uno de los problemas más paradójicos y escandalosos de la política actual es hacer una descentralización puramente ficticia, simplemente operada por los órganos del Estado sin que los interesados tengan realmente la posibilidad de expresarse al respecto, cosa de todo punto extraordinaria. So pretexto y bajo apariencia de descentralización, se centraliza un poco más aún, ya que el Estado centralizado se encarga de la descentralización que, por eso, es puramente ficticia»<sup>10</sup>.*

De hecho, si las soluciones que preconizaba H. Lefebvre no equivalían a instaurar a escala local un «doble poder» ni siquiera un «contrapoder», sin embargo, se ubicaban más allá de lo que será más tarde puesto en marcha bajo el estandarte de la «democracia participativa».

*«Insisto mucho — añadía él — en la idea de que pueda existir una participación ilusoria: reunir doscientas personas en una sala y decirles, presentarles sobre un panel, estos son los planes que han sido elaborados. Eso no es siquiera una consulta. Es publicidad, es una pseudo-participación. Ahora bien, eso se ha hecho. Yo podría decir dónde y cómo. La participación debe ser una intervención permanente y perpetuada de los interesados, es decir que se trata, en realidad, de comités de base de usuarios, con una existencia continua. No digo institucional. Por otro lado, esto podría formar parte del nuevo derecho que nosotros reclamamos, de un derecho relativo a las cuestiones de urbanismo. Hace falta que la capacidad de intervención de los interesados sea permanente, sin que se convierta en un mito».*

Casi diez años más tarde, en 1976, los partidos de la izquierda institucional (PCF, PS y MRG11) llegaron, por fin, y no sin dificultad, a formar una coalición, la «Unión de la Izquierda», y a elaborar un «programa común» para la conquista electoral del poder en la perspectiva de una «transición hacia el socialismo». Como H. Lefebvre había apuntado y subrayado, la reflexión de la izquierda parlamentaria, PCF incluido,

sobre el espacio era de las más limitadas en el plano teórico: ningún análisis serio y profundo de la especificidad de la dimensión espacial de la dominación capitalista y casi nada acerca de lo que podría o debería ser un «espacio socialista». Para contribuir a poner fin a esta carencia teórica y política, H. Lefebvre tomó parte en numerosos debates en el seno o fuera de los partidos de la Unión de la Izquierda. Merece la pena fijarse en uno de estos debates, centrado en torno a la cuestión *¿Hay una teoría socialista del espacio?*, porque dio a H. Lefebvre la oportunidad de resumir el estado de desarrollo no sólo de su reflexión teórica sino también política y estratégica acerca del espacio<sup>12</sup>.

Para empezar, volvería una vez más a referirse a la «intervención permanente» de los «interesados» en la «apropiación y la gestión colectivas del espacio» como elemento fundamental de la «transformación de la sociedad». Y después, tras haber mencionado sucesivamente «las diferentes funciones del espacio capitalista», sus «contradicciones» y «la fragmentación generalizada de los espacios» que resulta de ellas, H. Lefebvre abordaría los «movimientos que ponen en tela de juicio el uso del espacio».

Comparados con la reivindicaciones obreras relativas al trabajo, las empresas, las fábricas, es decir, a la explotación capitalista, los movimientos que giraban en torno a la «organización del espacio exterior al lugar de trabajo», que, según Lefebvre, parecían entonces «levantarse a escala mundial», son «aun parcelarios, aun incompletos, aun poco conscientes de ellos mismos». Sus reivindicaciones no son propiamente de clase, ya que se trata de «movimientos de usuarios». Éstos, muy frecuentes y numerosos, especialmente en Estados Unidos, «plantean un poco por todas partes la cuestión del uso del espacio» y revelan, oponiéndose a ellas, dos características fundamentales propias del espacio capitalista, que Lefebvre había ya apuntado en sus estudios precedentes: 1) «el espacio no es solamente un espacio económico cuyas partes son intercambiables, un espacio convertido en valor de cambio» y 2) «el espacio no es solamente un instrumento de homogeneización política de todas las partes de la sociedad».

“Por el contrario” — encadena Lefebvre — los movimientos de usuarios «ponen de manifiesto» que: 1) «el espacio urbano permanece como un modelo, un prototipo perpetuo del valor de uso» y que «resiste a la generalización del intercambio y del valor de cambio en una economía capitalista, y bajo la autoridad de un Estado homogeneizante»; y 2) «el espacio es un valor de uso, y aun más el tiempo al cual está íntimamente ligado, puesto que el tiempo es nuestra vida, nuestro valor de uso fundamental». Este último punto conduce a Lefebvre a volver sobre el estatuto del tiempo en el espacio social de la modernidad: el «tiempo vivido» desaparece, «pierde forma e interés social, salvo el tiempo de trabajo». Y, mientras que «el espacio económico se subordina al tiempo», el espacio político, o más bien estatal que homogeneiza, fragmenta y jerarquiza, «lo rechaza por amenazante y peligroso para el poder». En otras palabras, los movimientos sociales sobre y en el espacio reintroducen estos dos elementos descartados por la lógica capitalista y estatal: el uso y la historia.

De esto Lefebvre extraía un imperativo estratégico para los partidos de la Unión de la Izquierda: «Uno de los puntos más importantes de un poder de izquierda será impulsar todos estos movimientos de usuarios y de ciudadanos, que no han encontrado todavía su expresión ni su lenguaje y que, muy a menudo, se inscriben en marcos extremadamente estrechos, de manera que se les escapa la significación política de su acción»<sup>13</sup>. En otros términos, era de la incumbencia del futuro gobierno de izquierda el «radicalizar y politizar» esas movilizaciones para que contribuyesen, ellas también y en un nuevo terreno, al cambio de sociedad. En la posición de Henri Lefebvre a ese respecto no había ambigüedad: «Uno de los papeles políticos de un poder de izquierda será, por tanto, desplegar la lucha de clase en el espacio» [subrayado por H. L.]. Ni que decir tiene que se trata de una vía exactamente al revés de la – eminentemente apaciguante y estabilizante – que sería emprendida por los dirigentes de la izquierda institucional una vez que alcanzaron responsabilidades gubernamentales.

Sin embargo, en aquella época, a pesar de su escepticismo en cuanto a las intenciones reales de los líderes de la izquierda francesa que eran candidatos a suceder a la derecha en la cima del Estado, Lefebvre no perdía la esperanza de verlos comprometerse en esa «ruptura con el capitalismo, abriendo la vía para una transición democrática, gradual y pacífica hacia el socialismo» que estaba recogida tanto en el Programa común como en los proyectos oficiales respectivos de los partidos socialista y comunista franceses.

Por esta razón, H. Lefebvre consagrará la segunda parte de su intervención en el debate ya mencionado al «espacio socialista»; porque no albergaba duda alguna de que «una sociedad que se transforma hacia el socialismo no puede aceptar (aunque sea en el curso del período transicional) el espacio producido por el capitalismo. Aceptarlo, como aceptar la estructura política y social existente, es correr hacia el fracaso». Después de haber recordado los rasgos principales del espacio socialista («paso de la dominación a la apropiación», «prioridad del uso sobre el cambio», «espacio de diferencia» y no de repetición y de intercambiabilidad, vuelve al «papel determinante de los movimientos sociales», no sólo en el cuestionamiento del espacio capitalista, sino también en su sustitución por un espacio socialista.

Para Lefebvre, «sólo la convergencia y el encuentro de los movimientos obreros y campesinos, vinculados a la producción de las cosas en el espacio, con los que emanan de la producción del espacio considerado en su totalidad, permitirán cambiar el mundo». Cierto es, reitera, que «los movimientos relativos a la posesión y a la gestión del espacio no tienen el carácter continuo y, por consiguiente, fácilmente institucional, de los que provienen de las fábricas, de las unidades y ramas de la producción». Sin embargo, «si el empuje de la base (los usuarios) ejerce una fuerza suficiente, no puede dejar de reorientar la producción en general hacia la del espacio, y ésta hacia las necesidades sociales de esta base», que estarán, desde entonces, determinadas por la «acción de los interesados» y ya no más «definidas por “expertos”». Con ello, «las nociones de equipamiento social y de medio ambiente se desligan

de su contexto tecnocrático y capitalista» para adquirir nuevas significaciones prácticas. Queda por precisar cuáles. Según Lefebvre, en efecto, «el estallido espontáneo venido de la “base” profundamente revolucionaria, no bastaría para alcanzar una definición eficaz, operativa del espacio en una sociedad socialista». Para llevar «al fin el estallido de cualquier espacio impuesto», «la gestión del espacio, como la de la Naturaleza, no puede ser sino colectiva y práctica, controlada por la base, por lo tanto, democráticamente».

Vemos, pues, que la concepción lefebvriana de la democracia local no tenía nada que ver, en esa época, con aquélla que prevalece hoy día en la mente de quienes hablan de «profundizarla»: se trataba de cuestionar el poder de los gestores «autorizados» para los «asuntos de la Ciudad» y no de consolidarlo con artefactos «participativos». En la sociedad nueva en gestación imaginada por H. Lefebvre, «los interesados», «los concernidos», como él llamaba a los «ciudadanos rasos», raras veces oídos y nunca escuchados, «no participan»: ellos «intervienen, gestionan y controlan», ya que «la reconstrucción “de arriba hacia arriba”» de un espacio social hasta ahora «producido “de arriba hacia abajo” implica la autogestión general, es decir, la autogestión territorial en sus distintos niveles, completando la de las unidades e instancias de producción».

Para H. Lefebvre, es obvio que «el empuje de la base y la autogestión no podrán limitarse a un reformismo». No vacilando en apropiarse abiertamente de una fórmula de Marx<sup>14</sup>, define el horizonte político inmediato: «invertir el mundo, darle la vuelta, lo que implica cambiar a fondo los espacios dominantes». Porque si «la producción en una sociedad socialista se define como producción de las necesidades sociales [...], estas necesidades sociales, en una buena parte, conciernen al espacio: viviendas, equipamientos, transportes, reorganización del espacio urbano, etc., lo que prolonga la tendencia capitalista a producir el espacio modificando radicalmente el producto; lo que contribuye igualmente a transformar la vida cotidiana...». Así, «autogestión general» y «revolución del espacio» van a la par: la primera «se revela a la vez como medio y como fin, fase de la lucha y objetivo», al tiempo que la segunda «amplifica la revolución definida como un cambio de la propiedad de los medios de producción». En efecto, ésta «le confiere una dimensión nueva, a partir de la supresión de una propiedad privada particularmente peligrosa: la del espacio, del subsuelo, del suelo, del espacio terrestre, aéreo, planetario e interplanetario».

De lo anterior, se puede deducir a simple vista que la apropiación colectiva del espacio va mucho más allá de un cambio del estatuto jurídico de éste. «Las llamadas fórmulas transicionales, plantea H. Lefebvre, han fracasado: estatización de los terrenos, nacionalizaciones, municipalizaciones. ¿Cómo limitar y luego suprimir la propiedad privada del espacio?» Una vez más, «rememorando los escritos de K. Marx y de F. Engels: algún día, que no podrá tardar indefinidamente [sic], la propiedad privada del suelo, de la Naturaleza y de sus recursos parecerá tan absurda, tan odiosa, tan irrisoria como la posesión de un ser humano por otro». La conclusión de H. Lefebvre es, a este respecto,

rotunda: «una transformación de la sociedad supone la posesión y la gestión colectivas del espacio por la intervención permanente de los «interesados» con sus intereses múltiples e incluso contradictorios; por lo tanto, la confrontación».

Esta posición «radical» parece hoy, sin duda, anacrónica e irreal, si la confrontamos con las «mutaciones» — concepto biologizante y, por lo tanto, naturalizante — que las sociedades deben sufrir o enfrentar bajo los efectos de las formas nuevas de acumulación del capital. Pero no hay que olvidar lo que la palabra «radical» significa: ir a la raíz de la realidad social que se observa, si se quiere comprenderla y transformarla. Y es precisamente esto lo que no ha dejado de hacer toda una tradición de pensamiento crítico, desde Marx hasta David Harvey pasando por Henri Lefebvre.

Como preámbulo a su intervención, éste último lanzaba una advertencia: «“Cambiar la vida”, “cambiar la sociedad” no quiere decir nada si no hay producción de un espacio apropiado». H. Lefebvre no había previsto que la burguesía, liberada en su reinado planetario de toda oposición sería, al menos por el momento — un momento que empieza a durar demasiado y que muchos desearían eterno — iba a encargarse ella misma, a su manera, de llevar a cabo este cambio y producir el «espacio apropiado», es decir, adecuado a la extensión y a la continuidad de su dominación, con el apoyo de gobiernos nacionales y locales, de planificadores, de urbanistas y de arquitectos, ellos mismos «apropiados» para este cambio. Y ello, sin olvidar a los investigadores preparados para producir discursos «científicos» de legitimación dirigidos a que todo esto sea aceptado más fácilmente. ¡Es verdad que cambiar *la* sociedad no es cambiar *de* sociedad!

---

## CONCLUSIÓN PROVISIONAL

El geógrafo David Harvey define el derecho a la ciudad como «el poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización», el cual debería promover el desarrollo de nuevos «lazos sociales» entre ciudadanos, una nueva «relación con la Naturaleza», nuevas «tecnologías», nuevos «estilos de vida» y nuevos «valores estéticos» con el fin de hacernos «mejores»<sup>15</sup>. En suma, el auge de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente — por no decir opuesta — de la producida por el modo de producción capitalista. Sin embargo, D. Harvey es impreciso e inseguro acerca de las vías y los medios que permitirían llegar a ese resultado. Se limita a evocar ritualmente a los «movimientos sociales urbanos» que se oponen o reivindican, y los «espacios de esperanza» constituidos por lugares alternativos donde se experimentan otras maneras de practicar el espacio urbano. Sin embargo, ni unos ni otros han logrado, hasta ahora, impedir que se imponga la lógica de clase que orienta la urbanización, salvo, como mucho, de una manera puntual, superficial y temporal, y, lo más a menudo, desde una posición defensiva. Al mismo tiempo, con realismo, el propio D. Harvey

reconoce que «la idea de que la ciudad podría funcionar como un cuerpo político colectivo, un lugar donde y desde donde los movimientos progresistas podrían emanar, no parece plausible».

De hecho, hay que admitir que quien detenta «*el poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización*» es la burguesía, ahora transnacionalizada, que efectúa una remodelación permanente y a la par de las transformaciones de la dinámica capitalista. Y es poco probable que esta clase acepte dejarse despojar de este poder sin reaccionar, pues eso implicaría que fuese despojada de antemano del poder de actuar sobre las condiciones generales que determinan los procesos urbanos y todos los demás, es decir, que fuese privada de su poder económico y político, y que, en resumen, dejase de ser una clase dirigente. Una hipótesis irreal, por no decir absurda. «Hay una guerra de clase, pero es mi clase, la clase de los ricos, quien tiene declarada esta guerra, y estamos a punto de ganarla», se ha felicitado públicamente Warren Buffet, una de las mayores fortunas del planeta<sup>16</sup>.

El estado actual de las relaciones de clases es, efectivamente, bastante distinto de la situación a principios del siglo pasado, cuando se podía o se creía poder contar con las organizaciones poderosas de la clase obrera para superar lo que parecía entonces una de las crisis finales del capitalismo y para contribuir a fomentar la creación de un mundo nuevo. Es cierto que D. Harvey habla de «confrontación» entre poseedores y desposeídos, de «colisión masiva», hasta preconizar una «lucha global, principalmente con el capital financiero, ya que ésta es la escala a la que trabajan en la actualidad los procesos de urbanización», añadiendo una pregunta que puede parecer provocativa en estos tiempos de consenso: «¿nos atrevemos a llamarlo lucha de clases?» Pero yo lo considero más bien prudente, aún si no es la opinión del autor.

Sin duda, las clases existen todavía pero, hoy por hoy, no se sabe exactamente dónde están. Físicamente — geográficamente, si ustedes quieren —, está claro que sus miembros respectivos viven en lugares bien determinados. Pero, políticamente, es otra historia, si se puede decir así. Mientras que, por una parte, la tecnologización, la mundialización, la flexibilización y la financiarización del capital hacen que el enemigo de clase — hablo de Warren Buffet y sus semejantes — sea cada vez más impalpable; por otra parte, falta un «sujeto de la emancipación» claramente identificado. El proletariado, la unión estadística de obreros y empleados sigue creciendo pero no está unida por organizaciones, líderes, programas, ideales, teorías, utopías, una visión común del mundo. Constituye, como habría dicho el filósofo Jean-Paul Sartre, imitado más tarde por el sociólogo Pierre Bourdieu, una clase en sí pero no para sí, condición *sine qua non* para retomar de nuevo una lucha ofensiva.

Siguiendo a Henri Lefebvre, David Harvey concluye que «la revolución tiene que ser urbana, en el más amplio sentido del término, o no será». Pero, si estas palabras tuviesen un sentido diferente del retórico, dejarían entender que la apropiación popular efectiva del espacio urbano

no se hará sin violencia, es decir, sin que los poseedores se resistan económica e institucionalmente, a través de los medios de comunicación y, en última instancia, de forma armada por medio de sus llamadas «fuerzas del orden». A este respecto, y aún a riesgo de escandalizar a algunos, no se puede dejar de recordar la advertencia famosa del presidente Mao Ze Dong, a saber: «la revolución no es una cena de gala». Igualmente, cabe decir que la «realización de los derechos a través del Derecho», tan querida al profesor Horacio Capel<sup>17</sup>, sería plausible y posible solamente si el Derecho no fuese la codificación de una relación de fuerzas.

Pero le voy a tranquilizar, y también a todos los reformadores aquí presentes. La «revolución urbana» sigue siendo, por el momento, un tema de debate académico, a juzgar por la práctica de los representantes o partidarios de un radicalismo que no sobrepasa todavía los límites de los *campus* universitarios. Asistimos desde finales del siglo precedente al renacimiento — aun incipiente y más o menos rápido y consolidado según países — de un pensamiento crítico que está viendo la luz, en efecto, en determinados lugares y, más precisamente, en ciertos establecimientos de enseñanza superior prestigiosos que, debido a su carácter cada vez más elitista, tienden a estar desconectados social y físicamente del resto de la sociedad. Esta segregación socio-espacial hace poco probable una interacción entre pensadores críticos «radicales» y movimientos sociales urbanos, incluso aunque los primeros escojan a los segundos como «objetos de estudio». Dicho de otra manera, si hay una «revolución» en el ámbito urbano, como en otros, ésta quedará aún, durante bastante tiempo, encerrada en los discursos, sin desembocar en la acción.

Voy a terminar con una última cita de D. Harvey que invita a meditar:

*«Globalmente, hemos cedido a los propietarios, a los promotores de vivienda o de suelo, a los capitalistas financieros y al Estado nuestro propio derecho individual a crear una ciudad conforme a nuestros deseos. Esos son los principales actores que, antes que nosotros y en lugar de nosotros, dan forma a nuestras ciudades y, a través de ello, nos dan forma a nosotros mismos. Hemos renunciado a nuestro derecho de darnos forma a nosotros mismos en provecho de los derechos del capital a conformarnos»<sup>18</sup>.*

Ahora bien, comenta el geógrafo inglés con humor, «los resultados no son muy satisfactorios». Pero no es suficiente, según él, «comprender dónde y cómo hemos sido transformados». So pena de caer en la delectación morosa, antídoto irrisorio y estéril contra el desánimo nacido de la impotencia, habría también que intentar «comprender adónde podríamos ir y a qué podríamos aspirar colectivamente».

Esto lleva a la cuestión eterna de lo que podría ser «el espacio urbano después del capitalismo», por tomar el título de un capítulo de *Spaces of hope*, un libro de D. Harvey<sup>19</sup>. Esta cuestión, como hemos visto, ya fue planteada por H. Lefebvre. Pero la respuesta de Lefebvre no satisface a Harvey que interpreta como una escapatoria el rechazo por Lefebvre

de «construir un proyecto utópico explícitamente espacio-temporal», de confrontarse al problema de la materialización de este espacio alternativo, prefiriendo dejar abierta la posibilidad de experimentar una infinidad de formas espaciales. Lefebvre y sus seguidores, afirma Harvey, han «dejado el concepto de utopía en el estado de significado puro, desprovisto de cualquier referente material en el mundo real», a lo que Harvey replica que «sin una visión de la utopía, no hay ningún medio de definir el destino hacia el que nos queremos embarcar».

Pero tampoco Harvey indica el camino a seguir. A lo largo de sus escritos, reitera que «un movimiento que lucha por el socialismo sin plantearse la cuestión de la urbanización del capital está condenado de antemano al fracaso»<sup>20</sup>. Llegará incluso a decir que «la construcción de una forma de urbanización propiamente socialista es tan necesaria a esta transición hacia el socialismo como lo fue la emergencia de la ciudad capitalista para la supervivencia del capitalismo». Sin embargo, Harvey queda mudo respecto a lo que entiende, concretamente y, podemos decir, «en el sitio mismo», por «una forma de urbanización propiamente socialista». Claro que «pensar las vías de la urbanización socialista lleva a enunciar las condiciones de la misma alternativa socialista». Concluir que «eso es el objetivo que debe fijarse la práctica revolucionaria» parece, con todo, un poco limitado: más un eslogan que un eje de investigación.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIHR, Alain y Roland, PFEFFERKORN. *Le système des inégalités*, Paris: La Découverte Coll. Repères n° 511, Mars 2008.

CAPEL, Horacio. Urbanización Generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. Conferencia inaugural del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 1 de agosto de 2010, vol. XIV, n° 331 (7) <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-7.htm>>.

DUBET, François. *Injustices. L'expérience des inégalités au travail*. Paris: Seuil, 2008.

HARVEY, David. *The urbanization of Capital. Studies in the history and theory of urbanization*. London: Basil Blackwell, 1985.

HARVEY, David. *Spaces of hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

HARVEY, David. *Spaces of global capitalism*. Verso, 2006.

HARVEY, David. *The right to the city*. *New Left Review*, n° 53, September - October 2008, Edición española: *New Left Review*, n° 53, nov - dic 2008.

LEFEBVRE, Henri. *L'urbanisme aujourd'hui. Mythes et réalités*. *Les Cahiers du Centre d'Études Socialistes*, n°72-73, sept-oct 1967.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

LEFEBVRE, Henri. *L'espace: produit social et valeur d'usage*. *La Nouvelle Revue socialiste*, n° 18, 1976.

MUSSET, Alain (dir.). *Ciudad, sociedad, justicia Un enfoque espacial y cultural*. Universidad Nacional de Mar del Plata/Eudem, 2010.

SACHS-JEANTET, C. *Vers la ville de la solidarité et de la citoyenneté*, UNESCO, Habitat II, Istanbul, 3-14 juin 1996. *The Jo'burg-Memo Memorandum for the World Summit on Sustainable Development*, Heinrich Böll Foundation, April 2002.

## NOTAS

1 | *The Jo'burg-Memo Memorandum for the World Summit on Sustainable Development 2002*.

2 | Sachs-Jeantet 1996.

3 | Harvey 2008. Existe una edición española: *New Left Review*, n° 53, nov - dic 2008.

4 | Musset 2010.

5 | Bihir y Pfefferkorn 2008.

6 | Dubet 2006.

7 | Los geógrafos mencionados más arriba objetan que su concepción de la justicia espacial deriva de un propósito opuesto: se trata de radicalizarla y politizarla para hacer de ella un arma en el combate ideológico. Eso no impide que el deslizamiento semántico ya señalado permanece, con la confusión epistemológica y la ambigüedad política que resultan de esto. Quizás una y otra podrían ser disipadas al sustituir la noción de «injusticia» por aquella de «iniquidad», que, a pesar de ser un poco pasada de moda, parece a la vez más fuerte y más justa si se la relaciona con su etimología latina (*inaequalis*). Sobre todo si la aplicamos a su referente: el capitalismo no es solamente «injusto» ¡Es un sistema social rotundamente inicuo!

8 | Lefebvre 1967.

9 | *Ibid.*

10 | *Ibid.*

11 | MRG: Movimiento de los Radicales de Izquierda, el más derechista de los tres.

12 | Lefebvre 1976.

13 | Reaparece aquí un argumento “vanguardista”, análogo a uno ya hecho por Marx y retomado por Lenin a propósito del movimiento obrero naciente: sólo un partido político puede transformar un movimiento social “espontáneo” en una fuerza consciente y organizada.

14 | Lefebvre había tenido la precaución de poner en guardia a una audiencia «socialista» ya tentada, con la ayuda de las llamadas “nueva filosofía” y “segunda izquierda”, de prestar oído a las sirenas del anti-comunismo: «Yo sé que hoy está de moda decir que el marxismo está superado, que se aleja en la historia. Yo apunto a quienes quizás podrían abandonarse a esa deriva que, precisamente, hoy en día, y hoy en día más que nunca, no se puede analizar los fenómenos mundiales sin recurrir a las luces y partiendo de las categorías fundamentales del

marxismo, aunque haya que modificarlas o aunque haya que desarrollarlas». Henri Lefebvre, «L'espace: produit social et valeur d'usage», *op. cit.*

15 | Harvey 2008.

16 | CNN, 25 de mayo de 2005 y *New York Times*, 26 de noviembre de 2008

17 | Capel 2010.

18 | Harvey 2006. «Notes pour une théorie du développement géographique inégal», En francés en *Géographie et capital*, Syllepse, 2010.

19 | Harvey 2000. En francés en «*L'espace urbain après le capitalisme* » en *Géographie et capital*, *op. cit.*

20 | Harvey 1985. En francés en *Géographie et capital*, *op. cit.*







