

REALITAT URBANA I HABITATGE A LA CATALUNYA DEL 2010. ANÀLISI D'UN PROCÉS

Gemma Vilà i Anna Alabart
Universitat de Barcelona

1. INTRODUCCIÓ

179

L'any 2010 ha estat fortament marcat per la crisi. Una crisi que ha tingut clars efectes en la realitat urbana i de l'habitatge a Catalunya. Ben diferent era la situació ara fa només tres anys. Llavors, el PIB no parava de créixer i l'atur era pràcticament inexistent. El motor, la dinàmica immobiliària. L'increment de la construcció, esperonada per un augment dels preus dels habitatges que semblava no tenir sostre, i la multiplicació de les operacions de compravenda d'habitatges i solars, a partir de la facilitat d'aconseguir préstecs hipotecaris, caracteritzaven el període. Un període marcat per l'eufòria però on ja s'entreveïen les esclatxes d'un model poc sòlid que anava inflant, irresponsablement, la bombolla immobiliària. Tres anys després, el panorama era del tot diferent: caiguda del PIB, aturada de la construcció, increment de l'atur, endeutament i morositat. El 2010 ha estat l'escenari de la cruesa d'una crisi econòmica i social que sembla no remetre. Aquest any també ha mostrat com s'han revertit les inèrcies pròpies del període anterior, l'aturada de moltes de les polítiques que s'havien iniciat i, en definitiva, un canvi de rumb, en molts casos necessari però que està tenint forts efectes socials.

Tanmateix, en matèria d'urbanisme, l'any 2010 no només s'ha caracteritzat pels efectes i les imposicions de la crisi, també ha estat testimoni d'un canvi de govern. Aquest gir atorga a aquest any una significació especial: representa un punt d'arribada de les polítiques i les actuacions de set anys de govern tripartit d'esquerres, que ha hagut de fer front a qüestions com la immigració o la bombolla immobiliària. Al mateix temps, representa el punt de partida d'un nou Govern que s'enfronta a una realitat urbana i social marcada pels efectes derivats de la crisi.

Per tot això, en plantejar-nos explicar la realitat urbana i social de Catalu-

nya l'any 2010, objecte d'aquest capítol, es fa necessari tenir en compte les dinàmiques d'un període més ampli. El període que ens proposem analitzar és precisament el que correspon a tota l'etapa del Govern —primer del tripartit i, després, del d'entesa— (2003-2010), que recorre quasi un cicle complet: s'inicia amb una tendència clarament expansiva, observable en gairebé tots els aspectes de la realitat econòmica i social, i s'acaba sota els efectes de la crisi econòmica del 2008. Sens dubte, el punt de partida i el d'arribada són distints. Això és el que volem mostrar, deixant anotats els elements més importants d'una realitat, la del 2010, que pensem que serà l'inici d'un nou cicle i, com a tal, important per a interpretar el futur pròxim.

Per donar compliment a aquest propòsit hem organitzat l'escrit en tres grans apartats:

- 1) El punt de partida: Catalunya l'any 2003.
- 2) Il·lusions i les concrecions: les grans línies d'actuació.
- 3) La crisi: una aturada sobtada.

En el primer apartat, s'indicaran l'estat i les tendències de la població, i la realitat urbanística d'aquell moment, que inclou la normativa vigent en matèria de sòl i d'habitatge. El segon apartat analitzarà les grans línies d'actuació i els canvis ocorreguts en diversos àmbits: la normativa i la filosofia que els inspiren, la planificació a la qual donen lloc i els resultats obtinguts. Aquí ens centrarem en les principals dinàmiques territorials d'aquests anys des del punt de vista sociourbanístic i en les línies de govern principals, especialment pel que fa a l'habitatge, l'urbanisme i la regeneració dels barris. Finalment, s'entrarà en la consideració de la crisi econòmica i els seus efectes en la realitat sociourbanística de Catalunya, de manera que es deixarà plantejada la concreció de les característiques pròpies del moment actual.

2. EL PUNT DE PARTIDA: CATALUNYA L'ANY 2003

Com era la realitat sociourbanística de Catalunya l'any 2003? Ens trobàvem immersos en un període expansiu que, en alguns aspectes, s'havia iniciat en canviar de segle i, en d'altres, arrossegava una dinàmica de més llarg recorregut. El tombant de segle va marcar un canvi de dinàmica i de tendència generalitzat i de gran abast en molts àmbits de la societat catalana: l'economia seguia un procés de creixement que semblava no tenir fi, un cop superades la crisi de principis dels anys vuitanta i algunes soscavades com les de principis

dels noranta; la població de Catalunya registrava una tendència creixent que feia que any rere any assolís xifres històriques i els preus de l'habitatge s'havien disparat i l'expansió urbana, iniciada a finals dels anys vuitanta, havia adquirit proporcions insòlites en arribar l'any 2003. En molts casos, aquestes dinàmiques van tenir continuïtat en el temps i s'han perllongat més enllà d'aquest any. Vegem amb una mica de detall cada una d'aquestes qüestions.

2.1. L'AUGMENT DE LA POBLACIÓ: CANVI DE DINÀMICA, CANVI D'ESTRUCTURA

Després d'anys d'estancament en els quals la població catalana es va distanciar molt poc dels sis milions d'habitants aconseguits l'any 1981, en arribar el canvi de segle, i quasi sobtadament, la població augmentà. L'any 2003 es registraven 6.704.146 persones, xifra que no pararia d'augmentar en els anys successius. Els immigrants, d'origen majoritàriament extracomunitari, foren els principals protagonistes d'aquest increment. Eren persones joves en edat de treballar i la seva arribada va alterar l'estructura d'edats, rejuvenint-la. En fer canviar l'estructura d'edats de la població, en va canviar també la dinàmica. L'any 2003 el nombre de naixements registrava ja una clara tendència a l'alça que naixia a finals del segle xx i que, alhora, es reflectia en un increment sostingut de la taxa bruta de natalitat.¹ Per la seva banda, la mortalitat va registrar uns increments molt més tímids pel que fa a la xifra absoluta, al mateix temps que es traduïa en una lleu tendència a la disminució de la taxa bruta.² Aquestes dinàmiques es van perllongar fins a l'any 2008, moment en què es reverteixen.

En tot aquest context, el perfil de la població també es va transformar substancialment: les característiques de la població i de les llars van seguir un procés induït pels canvis assenyalats. La població, com ja s'ha dit, es va re-

1. A partir de l'any 1997, el nombre de naixements a Catalunya comença a augmentar de manera progressiva després d'uns quants anys de disminució i passa de registrar 56.701 naixements a registrar-ne 72.980 l'any 2003. Per la seva banda, la taxa bruta de natalitat va passar del 9,27 ‰ a l'11,07 ‰ l'any 2003 (Font: INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA, *Moviment natural de la població (1997-2003)* [en línia], <<http://www.idescat.cat>>).

2. Les xifres de defuncions registraven una tendència creixent, tot i que amb oscil·lacions des de finals dels anys setanta. És a finals dels anys noranta que s'intensifica el registre, que passa de les 54.688 defuncions l'any 1997 a les 60.076 l'any 2003. Per la seva banda, les taxes brutes de mortalitat, tot i algunes oscil·lacions, registraven una tendència a la baixa: dels 8,97 ‰ l'any 1997 als 8,49 ‰ el 2004. (Font: INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA, *Moviment natural de la població (1997-2003)* [en línia], <<http://www.idescat.cat>>).

jovenir;³ els llocs d'origen es van diversificar i també ho va fer la tipologia de les llars.⁴ La mobilitat residencial s'incrementà notablement al llarg del període, fet que afavorí l'expansió de l'urbanisme dispers per part dels autòctons i el creixement poblacional de les ciutats compactes per part dels estrangers. La motivació dels primers residia en la cerca d'un millor habitatge, la dels segons, en la d'un treball. Tot plegat en un moment en què es registraven índexs d'ocupació elevadíssims. Els canvis foren tan sobtats que es va necessitar l'ajut de les estadístiques poblacionals per a ser-ne del tot conscients.

2.2. LA REALITAT URBANÍSTICA: CREIXEMENT URBÀ, DISPERSIÓ I FRAGMENTACIÓ

El darrer quart del segle xx es va caracteritzar a Catalunya per una expansió urbana sense precedents. Si bé es va continuar construint a les grans ciutats i als municipis mitjans, el canvi important va tenir lloc en els municipis més petits, especialment en aquells de menys de dos mil habitants. Va ser en aquests municipis on un nou mercat va trobar un escenari que li permetria desenvolupar-se sense límits i obtenir avantatges diferencials: es tractava del mercat de les urbanitzacions. L'any 2003 el procés estava en el seu moment àlgid. Com expliquem aquesta dinàmica?

L'origen de la dispersió de l'hàbitat a Catalunya deriva de la utilització de la segona residència com a principal. Eren els primers anys vuitanta i dos col·lectius en van ser protagonistes. D'una banda, sectors de població de nivell socioeconòmic mitjà-alt que, cercant millors condicions de vida i habitatge, van decidir desplaçar la seva residència cap a municipis que tradicionalment havien estat llocs d'estiueig, com ara Sant Cugat o Alella. D'altra banda, joves de nivell socioeconòmic mitjà-baix van fer un procés similar, tot i que els motius eren una mica diferents. La forta crisi econòmica que es travessava va donar lloc a dificultats d'ocupació i una forta precarietat laboral que van dificultar l'accés a l'habitatge, especialment als joves. Davant d'això, aquests van

3. L'any 2003 és el primer a registrar un canvi de tendència que es tradueix en una disminució progressiva de l'índex d'envelliment. Aquest índex havia augmentat progressivament des dels anys vuitanta. L'any 2002 s'arriba al valor màxim del 124 %. A partir d'aquest moment, l'índex es va reduint fins al moment actual. Succeeix el contrari amb l'índex de sobreenvelliment, que, després d'anys de mantenir-se, l'any 2003, amb un valor de l'11 %, inicia una tendència a l'alça (Font: elaboració pròpia a partir del Padró Municipal d'Habitants 1981-2010 de l'Institut d'Estadística de Catalunya, <http://www.idescat.cat>).

4. Per a més informació sobre les transformacions de les llars, vegeu C. LÓPEZ (2007), «La població de Catalunya: successos sobtats i dinàmiques adaptatives», a M. MONTAGUT (coord.), *Societat catalana 2007*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, Associació Catalana de Sociologia.

aprofitar la segona residència dels pares com a solució que els permetia independitzar-se.⁵ Uns i altres contribuïrien a generar economies d'urbanització en aquestes àrees disperses que afavoririen l'oportunitat d'un nou mercat.⁶

Ja a la dècada dels noranta i aprofitant les possibilitats obertes (economies d'urbanització, millora de l'accessibilitat, simbolisme, etc.) el mercat de les urbanitzacions es multiplica i es consolida. Molts interessos entraven en joc: d'una banda, els constructors, de l'altra, els propietaris del sòl (que sovint havien obtingut els terrenys comprant petites parcel·les rurals fins a aconseguir grans extensions), i, finalment, les administracions locals que podien, així, incrementar la població dels seus municipis i també la tresoreria del consistori.

Aquesta dinàmica de dispersió es va veure impulsada pel fort increment dels preus a les ciutats que ja s'havia iniciat l'any 1986 i que es accentuà l'any 2000. Una part de la població de les grans ciutats, sobretot parelles joves de classe mitjana i sovint professionals, va marxar cap a urbanitzacions de nova construcció, situades a l'entorn dels petits municipis, molt especialment a l'àmbit metropolità de Barcelona, tot i que també van anar a la resta de la província. Francesc Muñoz calcula que entre el 1987 i el 2001 a la província de Barcelona es van construir 119.865 habitatges unifamiliars (65.959 d'adossats i 53.906 d'aïllats), xifra que suposava el 32 % de les noves llars construïdes. Les ciutats mitjanes i petites van absorbir més del doble dels habitatges de baixa densitat que les ciutats de més de 50.000 habitants (67.475 enfront de 32.270 habitatges).⁷ Les famílies dirigiren els seus esforços cap a la provisió d'habitatges en propietat i, com que els preus a les grans ciutats eren prohibitius, van desviar una part important de la demanda cap a les urbanitzacions. L'urbanisme de baixa densitat, de casa i jardí, en morfologies d'habitatge unifamiliar aïllat o entre mitjaneres, va ocupar cada cop més territori: «a l'àmbit metropolità cada any es (mal)urbanitza una extensió superior a la de l'Eixample barceloní. I la major part del nou sòl adopta la fórmula de ciutat jardí, amb densitats molt baixes».⁸

5. Les cases d'estiueig, ubicades en urbanitzacions clandestines, no sempre tenien unes condicions acceptables per a ser primeres residències. Sovint havien evolucionat des del «terreno» a l'estatge d'autoconstrucció amb què la gent treballadora cobria el seu desig d'un habitatge ampli d'impossible consecució a les ciutats.

6. Per a més informació sobre tot aquest procés, vegeu Anna ALABART i EQUIP DE RECERCA TERRITORI, POBLACIÓ I CIUTADANIA, UNIVERSITAT DE BARCELONA (2007), «Mobilitat residencial, solidaritat familiar i ciutadania a les regions metropolitanes», *Revista Catalana de Sociologia* (Barcelona, Institut d'Estudis Catalans), núm. 22.

7. Francesc MUÑOZ (2005), *La producció residencial de baixa densitat*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Gabinet d'Estudis de la Presidència, col·l. Elements de Debat Territorial, núm. 21.

8. A. SERRATOSA (1998), «El Pla territorial metropolità i el dinamisme econòmic», *Revista Econòmica de Catalunya* (Barcelona, Col·legi d'Economistes).

Tanmateix, a partir del 1996, les grans ciutats semblen reaccionar potenciant plans de construcció d'habitatge. Les no gaire grans, seguint la dinàmica d'una urbanització de baixa densitat en zones properes al nucli o en zones distants; les més grans, potenciant i, sobretot, «prometent» plans d'habitatge de protecció oficial especialment destinats a col·lectius joves.

En aquest període, la política de creixement de les ciutats es va caracteritzar per la seva immediatesa. Sovint es duia a terme sense prèvia planificació territorial, econòmica i social a llarg termini. Això era la conseqüència de dues realitats que se solapaven: el creixement migratori, especialment a partir de l'any 2000, i l'esforç continuat per fomentar el sector turístic. A la construcció d'urbanitzacions, cada cop més allunyades de les grans ciutats i fins i tot dels nuclis compactes dels petits municipis en què que s'ubiquen, s'hi sumaven les operacions de remodelació urbana i el disseny i la construcció de megaprojectes a l'interior de les grans ciutats.

En canviar de segle coexistien, doncs, dues realitats urbanístiques: la ciutat compacta i la urbanització de baixa densitat que s'estenia cap a un món urbà cada cop més distant. Ambdues realitats s'influeixen recíprocament. La seva existència reforça la segmentació social i funcional de l'espai i planteja nous reptes a la política urbanística.

Des del punt de vista social i econòmic, els problemes es multiplicaren. A les ciutats, centres degradats i barris sense condicions, anaven acollint immigrants amb pocs recursos que convivia amb processos de terciarització i ennoblement i amb la construcció de megaprojectes. A les urbanitzacions, calia fer front a la llarga llista d'efectes col·laterals que anaven emergint. L'ocupació progressiva del sòl, la necessitat d'incrementar els accessos viaris, la congestió del trànsit, i la major necessitat d'equipaments i serveis, de transport públic i de vigilància i seguretat en són una mostra.⁹

2.2.1. La llei del 2002: inici d'una reacció

El creixement de les urbanitzacions, cada cop més lluny de les grans ciutats, s'havia fet sovint sense aprovació prèvia o estaven tan mancades de serveis que els municipis es negaven a fer-ne la recepció un cop consolidades. I, per acabar d'adobar aquesta situació, la Llei del sòl de 1998,¹⁰ que permetia construir

9. Per a més informació sobre els efectes socials de les urbanitzacions, vegeu G. VILÀ, (2010) «Les urbanitzacions, benestar social o malestar social?», *Cooperació Catalana* (Barcelona, Fundació Roca i Galès), núm. 333, p. 22-25.

10. Vegeu la llei estatal Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim de sòl i valoracions.

tot el que no fos «sòl protegit», va concedir naturalesa «legal» a una enorme quantitat d'urbanitzacions impulsades amb objectius clarament especulatius. La problemàtica esdevenia cada cop més acusada.

A Catalunya, intentant restablir mínimament la disciplina urbanística tan malmesa per la llei estatal del 1998, s'havia aprovat l'any 2002 la Llei catalana d'urbanisme.¹¹ L'anàlisi d'aquesta Llei posa de manifest aspectes positius i mancances. Com a aspectes positius trobem, en primer lloc, la recuperació dels criteris definidors dels tipus de sòl: sòl urbà (consolidat i no consolidat), urbanitzable i no urbanitzable, que la llei espanyola havia anul·lat; en segon lloc, el fet que, per primera vegada, una llei urbanística catalana parés atenció a la política d'habitatge —referint-se a la política pública i als drets de reallotjament. També ho són el fet que hi fos present el terme de sostenibilitat urbana, encara que de manera incipient, o que a l'article 8 de la Llei es donés entrada a la participació ciutadana en els processos de planejament i gestió urbanístiques, establint, però, que seria regulat pel futur reglament. Entre les mancances, la més bàsica és la de considerar que «la disposició de sòl urbanitzable és la solució per a lluitar contra les distorsions del mercat i l'especulació».¹² També es poden assenyalar altres aspectes com el fet que no constitueixi la normativa única de l'urbanisme català o la timidesa amb què són considerats certs aspectes, especialment aquells que eren més progressistes.

2.3. L'HABITATGE: UN MERCAT ESPECULATIU

A partir del 1986, com s'ha dit, el preu dels habitatges es va disparar. De primer, a les grans ciutats, després, a les ciutats centrals i, finalment, a tot el mercat nacional i estatal. Les raons d'aquest increment no s'han de buscar en la fortalesa de la demanda derivada de la necessitat d'habitatge sinó en l'existència d'un mercat incontrolat que va fer de l'habitatge objecte d'especulació.¹³ Les expectatives sobre el valor de les construccions van forçar els preus a l'alça en una espiral creixent. La dinàmica de l'increment dels preus s'havia accentuat en canviar de segle (vegeu la figura 1). L'any 2003, els habitatges registaven preus sense precedents i, a més, va resultar el punt d'inici d'un increment

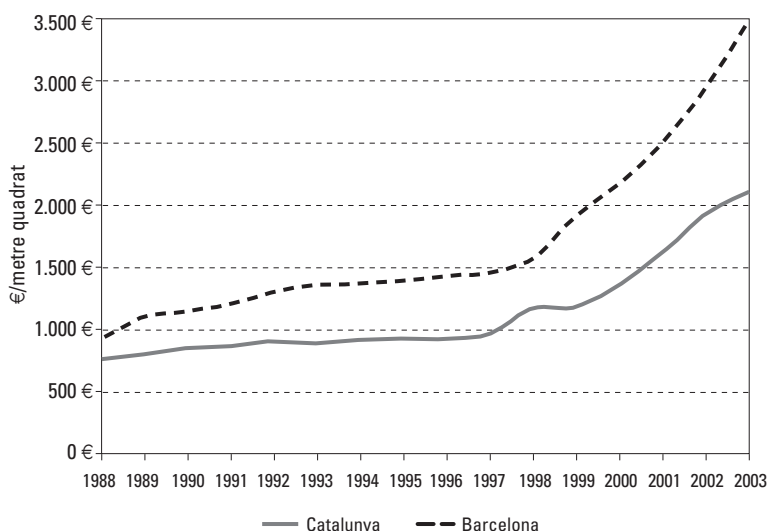
11. Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

12. F. NAVARRO (2003), «La nueva Ley Catalana de Urbanismo (14 de marzo de 2002)», a A. FONT (coord.), *Planeamiento urbanístico: De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.

13. La dinàmica especulativa afectà també els pisos de segona mà, els preus dels quals es van elevar fins a fer-los pràcticament coincidents amb els de nova construcció.

encara més acusat. Si bé aquest augment dels preus es va produir a tot Catalunya, la regió metropolitana de Barcelona i, especialment, la ciutat de Barcelona van registrar els majors increments. Entre el 1988 i el 2003, els preus dels habitatges nous van augmentar un 181 % a Catalunya i un 278 % a Barcelona. Els habitatges arriben a tenir un valor en aquest moment de 2.106 €/m² i 3.476 €/m², respectivament. Si es té en compte un període més curt de temps, les xifres són encara més informatives: en només sis anys, entre el 1998 i el 2003, els preus dels habitatges nous havien augmentat un 80 % de mitjana a Catalunya, mentre que a Barcelona ja s'havien més que doblat (122 %). Els habitatges de segona mà van suportar increments igualment forts: 109 % a Catalunya, 105 % a Barcelona. La dinàmica suggeria la pròpia dels jocs piramidals.

FIGURA 1. Evolució dels preus de l'habitatge de nova construcció (€/m²).
Barcelona ciutat i Catalunya, 1988-2003



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Habitatge.

Amb tot, la demanda d'habitatge com a bé de consum de llarga durada era també important. La progressiva reducció del preu del diner, a partir d'uns interessos decreixents des de l'any 2001 i la facilitat amb què el sector bancari concedia els crèdits i les hipoteques, amb un temps de carència cada cop més llarg, va animar la compra d'habitatges fins al punt de presentar com a anti-econòmica l'alternativa d'uns lloguers que s'havien encarat seguint la mateixa tendència dels habitatges de compra. Cal tenir en compte que el fet que

l'habitatge s'hagués convertit en un bé d'especulació animava les famílies a fer un esforç econòmic major per accedir a l'habitatge. Això va tenir com a conseqüència un endeutament major i un augment de les desigualtats en l'accés a l'habitatge.

Hi ha encara un altre element lligat als anteriors i que té a veure amb la solidaritat de les famílies i amb el treball remunerat de les dones. Com, si no, es pot entendre que es poguessin pagar unes quotes mensuals equivalents a més del 90 % d'un sou?¹⁴ L'esforç econòmic d'accés a l'habitatge era sufragat per més d'una persona i, sovint, els progenitors hi col·laboraven ajudant en el seu pagament inicial. Això tenia un efecte col·lateral: els promotors d'habitatge comptaven amb l'existència d'aquesta demanda ajudada a l'hora de determinar els preus.

Tanmateix, molts ciutadans, especialment joves, no tenien accés a l'habitatge (de la manera com solucionaven el problema, ja n'hem fet esment). A més del progressiu retard en l'edat d'emancipació, els joves catalans que podien utilitzaven la segona residència familiar i la convertien en primera. Pràctiques com aquesta indiquen l'existència d'un patrimoni familiar residencial del qual poden fer ús els membres de la família (avis, pares, néts), fet que dona lloc a combinacions i estratègies residencials diverses.

Davant d'aquesta situació calia que l'Administració prengués mesures. Les primeres van respondre a una intensificació del model liberal. El cas extrem el representa, com ja s'ha comentat, la Llei del sòl del 1998. La Llei catalana del 2002, tot i rebaixar el liberalisme de la llei espanyola, manté la filosofia de facilitar la creació de sòl urbanitzable com a mesura per a resoldre la manca d'habitatge. En segon lloc, cal recordar l'existència d'habitatges buits que es mantenen en estoc, alguns dels quals per raons de necessària rehabilitació, però d'altres desocupats esperant millorar les expectatives lucratives de la venda. Tal com assenyala Oriol Nel·lo, «Els mercats immobiliaris han conegut en els darrers anys una situació fins a cert punt paradoxal: a Catalunya, com a tot Espanya, el ritme de producció d'habitatge aconsegueix, any rere

14. Les xifres sobre l'accessibilitat a l'habitatge de nova construcció (mesurada com el percentatge dels ingressos de la llar que aquesta hauria de destinar de mitjana a pagar la quota hipotecària segons els preus de la nova construcció) que publica la Generalitat a través de la Secretaria d'Habitatge (vegeu GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT I HABITATGE, SECRETARIA D'HABITATGE (2010), *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya: Any 2009*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient i Habitatge, Secretaria d'Habitatge) indica com, l'any 2003, l'esforç econòmic que havia de fer una llar per a accedir a un habitatge de nova construcció a Catalunya era del 25,6 % dels ingressos de la llar a Catalunya, del 38,1 % a l'àmbit metropolità i del 53 % a Barcelona. Si s'analitzen les llars amb ingressos de 3,5 vegades el salari mínim interprofessional, aquest esforç suposava el 39,2 %, el 58,4 % i el 81,2 %, respectivament. Pel que fa a les llars amb ingressos de 2,5 vegades el salari mínim interprofessional, l'esforç augmenta considerablement: 54,8 %, 81,7 % i 113,6 %, respectivament. Vegeu la taula 1.

any, rècords històrics i, tanmateix, amplis sectors de la població tenen greus dificultats per a accedir al mercat».¹⁵

En aquest context, i per corregir el problema d'accés a l'habitatge, l'Administració va anar aprovant plans d'habitatge. Però hi havia dos problemes: el primer tenia a veure amb les constriccions imposades als preus màxims del metre quadrat de sostre, que impediien l'aplicació de la llei a les grans ciutats; el segon era la dificultat d'accés, ja que resultaven excessivament cars per a una bona part de la demanda potencial. En arribar l'any 2002-2003 existeixen escasses operacions d'habitatge protegit a les grans ciutats i el parc d'habitatges de lloguer social és pràcticament nul.

En resum, la problemàtica, com es veu, era diversa: la situació de progressiva degradació dels centres històrics i la mala qualitat de la major part dels polígons d'habitatge obrer i la de moltes de les urbanitzacions, sovint d'autoconstrucció, fetes abans del 1980. Tot plegat anava estretament relacionat amb el plantejament que considera l'habitatge com un bé que es pot regular a través del mercat, oblidant que és un bé de primera necessitat al qual tothom ha de tenir dret tingui la situació econòmica que tingui.

Tanmateix, les potencialitats de Catalunya eren importants i esperançadores, si s'aconseguia corregir aquelles tendències que, com la dispersió de les urbanitzacions en el territori o l'especialització funcional, eren greus i preocupants. Per dir-ho en paraules d'Oriol Nel·lo: «problemes prou importants per a arribar a hipotecar-nos si no els redrecem».¹⁶

3. IL·LUSIONS I CONCRECIIONS: LES GRANS LÍNIES D'ACTUACIÓ

Enmig de tot aquest escenari es va produir un canvi de govern. L'entrada del partit socialista a la Generalitat de Catalunya l'any 2003 i la constitució d'un govern tripartit conjuntament amb Iniciativa per Catalunya-Verds i Esquerra Republicana de Catalunya van significar un canvi d'orientació en matèria d'urbanisme. Era, per a un conjunt d'especialistes bons coneixedors de la realitat catalana i altament compromesos amb els ideals de l'esquerra, la possibilitat de donar un cop de timó, d'introduir nous conceptes, noves orientacions, nous plantejaments i noves pràctiques; d'intentar implementar projectes madurats durant molts anys. El nou Govern va impulsar una reflexió general sobre el

15. O. NEL·LO (2006), «Catalonia's new spatial-planning policy», a *Moscow International Seminar. Moscow and European Megapolises - Experience of planning for sustainable development* (Moscou, juny 2006).

16. O. NEL·LO (2006), «Catalonia's new spatial-planning policy», a *Moscow...*

nou model i la seva aplicació, a partir de l'elaboració d'una diagnosi que fes paleses les potencialitats i mancances, els perills i els reptes.¹⁷ Es tractava de recuperar l'equilibri territorial i alhora aconseguir la millora de les condicions socials i econòmiques dels habitants, especialment d'aquells amb menys recursos; de fomentar la cohesió social i la diversitat, i de fomentar l'aprofundiment de la democràcia i de la participació. En definitiva, de fer front als «reptes associats a dinàmiques de dispersió de la urbanització, especialització funcional i segregació social, que si perdurés en el temps farien de l'espai català una realitat creixentment insostenible des del punt de vista ambiental, ineficient des del punt de vista funcional i insolidària des del punt de vista social».¹⁸

S'inicia, doncs, una etapa de canvi en la qual, a partir de l'anàlisi del territori i de les seves dinàmiques, calia continuar les sinergies positives engegades en el període anterior i, alhora, restituir tots aquells aspectes negatius que s'havien produït. Era necessari racionalitzar el territori amb la introducció d'unes noves guies: compacitat, complexitat i cohesió esdevenen els objectius transversals de les línies d'actuació en el període 2003-2010. I això implicava, en primer lloc, engegar tot un seguit d'instruments legislatius i de planejament capaços de resoldre les problemàtiques detectades i d'aprofitar les sinergies positives observades. A continuació, fem un apunt sobre els instruments de planejament territorial i urbanístic principals que es van implementar i sobre la legislació que els va sustentar.

3.1. Els instruments de planejament: les grans directrius del territori

Si hi ha una línia identificadora de la política urbanística d'aquests anys és la de la consecució de l'equilibri territorial, evitant els costos dels processos de la metropolitització i de la dispersió (elevat consum del sòl, segregació social, especialització funcional). La diagnosi elaborada al principi del període va permetre comprovar la gairebé inexistència d'instruments de planejament supramunicipal i la necessitat imperiosa d'establir unes directrius bàsiques comunes que afavorissin el desenvolupament territorial integrat.

La definició d'instruments i de línies estratègiques de desenvolupament territorial supramunicipals esdevé, doncs, una actuació central del Govern

17. Bona part d'aquesta filosofia està recollida a l'*Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, de 14 de desembre de 2003, també conegut com el *Pacte del Tinell*.

18. O. NEL-LO (2006), «Catalonia's new spatial-planning policy», a *Moscow...*

tripartit i d'entesa. Així, ja al gener de 2004, es recupera la filosofia del Pla Territorial de Catalunya (PTC), aprovat l'any 1983, i, per tal d'implementar-lo, es crea el Programa de Planejament Territorial. Aquest programa canalitza la definició de línies estratègiques que han de caracteritzar el desenvolupament supramunicipal del territori d'acord amb els principis orientadors de compatibilitat, complexitat i cohesió, abans explicitats, i en determina les infraestructures bàsiques. En el marc d'aquest programa, que és vinculant a escala municipal, es desenvolupen els plans territorials.¹⁹

Seguint la mateixa lògica, s'estableix la figura dels plans directors urbanístics (PDU), que contempla les necessitats específiques de determinades àrees i municipis amb problemàtiques comunes. S'estableixen tres grups de PDU:

- 1) Els que van encaminats a ordenar el desenvolupament d'algunes ciutats mitjanes de Catalunya identificades com a polaritats emergents i, per tant, cabdals per a la vertebració del territori.
- 2) Els que tenen com a objectiu regular i preservar el patrimoni natural i construït d'algunes àrees amb necessitats especials.
- 3) Els dirigits a la regulació d'àrees sensibles, tant del Pirineu català com de l'àmbit litoral, sotmeses a una forta pressió urbanística derivada del sector turístic i de les segones residències.

Finalment, s'impulsen els plans d'urbanisme d'aquells municipis que no en tenien, i s'aconsegueix així donar compliment a l'objectiu de fomentar les polítiques municipals. Al llarg del període considerat s'aproven les figures de planejament a cent quaranta municipis que encara no en tenien.

3.2. La legislació i la gestió urbanística del Govern tripartit

Amb les noves figures de planejament es va vehicular bona part de la filosofia estratègica territorial, però és a partir de la legislació que es va fer front als reptes. Es van elaborar i desenvolupar lleis i reglaments d'urbanisme; es van aprovar lleis sectorials que regulaven àmbits fins aleshores no contemplats i es va dotar de continguts antigues normatives. Així, es van reformar i elaborar noves legislacions sobre els àmbits d'urbanisme, sòl i habitatge, mobilitat i infraestructures, arquitectura i paisatge, rehabilitació urbana, coneixement del territori i urbanitzacions.

19. El PTC definia la confecció de set plans territorials, dels quals n'hi havia dos d'aprovats. Durant aquest període es revisen els dos plans ja aprovats i s'aproven els cinc que restaven.

3.2.1. *Lleis per a grans reptes: la Llei d'urbanisme i la Llei de dret a l'habitatge*

Gairebé tots els esforços normatius d'aquesta etapa giren al voltant de dues lleis: la Llei d'urbanisme de Catalunya (LU) i la Llei del dret a l'habitatge (LDH). Ambdues tenien un objectiu comú: definir una política que restituis les tendències de liberalització del sòl desenvolupades en anys anteriors. A la base d'aquestes lleis hi havia la idea que, a Catalunya, el problema del sòl «no està en la manca de sòl qualificat, sinó en la situació del mercat immobiliari en el seu conjunt [...]. Més que desregular el mercat del sòl [...], del que es tracta és d'ordenar amb decisió: obtenir sòl urbanitzat per a habitatge protegit; recuperar per a la col·lectivitat una part substancial de les plusvàlues generades per l'activitat immobiliària i, en particular, aquelles derivades de les polítiques públiques en matèria d'infraestructures i equipaments, i, finalment, trencar la capacitat d'alguns agents d'actuar des de posicions de domini i assegurar la disponibilitat de sòl urbanitzat en el mercat».²⁰ En definitiva, controlar i gestionar el sòl per regular els preus de l'habitatge i garantir-ne l'accés.

La Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local recollia els avenços que havia suposat la llei anterior però incorporava de manera més fefaent les mesures enunciades en el títol,²¹ mentre n'impulsava d'altres de complementàries com les destinades a assegurar un coneixement millor del territori i les disposicions destinades a introduir la figura de les memòries socials. Aquests documents, d'obligada inclusió en el planejament, establien la necessitat de fer estudis sobre les característiques socials dels municipis i l'estimació de les seves necessitats d'habitatge lliure i protegit.

A més, la Llei d'urbanisme de 2004 inclou el «compromís» de redacció i aprovació d'una llei inèdita dins del període democràtic: la del dret a l'habitatge. Fins llavors, la qüestió, contemplada en l'article 47 de l'Estatut de Catalunya, tenia la consideració de «principi rector» i, en conseqüència, no tenia efectes pràctics fins que una llei la desenvolupés. Aquesta era la transcendència de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que implicava una transformació radical de la manera d'entendre i regular l'habitatge. Deixava de ser un bé de mercat sense limitacions ni constriccions per a passar a ser considerat

20. O. NEL-LO (2006), «Catalonia's new spatial-planning policy», a *Moscow...*

21. D'aquesta Llei sorgeix l'obligatorietat d'establir un mínim del 20 % del nou sostre construït per a habitatge protegit. El precepte es veurà definit i modificat a la posterior Llei d'habitatge fins a establir l'obligatorietat de destinar-hi el 30 %.

un servei al qual tenia dret tot ciutadà. Preveia la provisió pública de sòl suficient tant per a habitatge com per a activitats econòmiques, ja que es va considerar fonamental resoldre la qüestió de la dispersió, la fragmentació i la segmentació, tant de les residències com de les activitats econòmiques i els serveis.

3.2.2. La rehabilitació dels barris i la constitució de les àrees residencials estratègiques

D'acord amb les dues lleis esmentades, es van emprendre una sèrie d'operacions estratègiques destinades a assegurar l'èxit de les polítiques establertes. Aquí ens referirem únicament a dues d'aquestes:

- 1) La que deriva de la Llei de barris.
- 2) La definida pel programa urbanístic que donà lloc, primerament, als nous barris sorgits del Programa de Sòl Industrial i Residencial de 2005-2008 i, després, a les àrees residencials estratègiques (ARE).

La Llei de barris fou aprovada el 4 de juny de 2004 per la Generalitat de Catalunya. El seu títol complet explicita clarament els objectius que la inspiren: Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial. Se centra en els barris i en les àrees urbanes que necessiten l'ajut de l'Administració per a poder recuperar les seves condicions d'habitabilitat. Tot i que la casuística és diversa, bàsicament hi ha tres tipus d'àrees en situacions problemàtiques:

- 1) La corresponent als centres de moltes ciutats, on s'han anat acumulant incomoditats: edificis antics i poc cuidats, a vegades abandonats; carrers estrets, amb poca llum del sol, sovint descuidats i bruts, que indueixen els veïns amb més recursos a abandonar un barri que es va degradant fins a arribar a un punt de «no retorn» que sols l'Administració pot redreçar.

- 2) Els barris que van ser construïts per a la classe treballadora durant els anys seixanta. Molts d'aquests mai no han disposat ni dels serveis ni dels equipaments que exigeix la dignitat de les persones. Com a exemples tenim els polígons de l'Obra Sindical del Hogar (OSH) o les Unidades Vecinales de Inserción (UVAS) i també algunes construccions del Patronat Municipal de l'Habitatge (PMH). Deixant a banda la mala qualitat de les construccions, una part considerable d'aquestes presenten greus problemes de degradació.

3) Les àrees d'autoconstrucció, on s'acumulen dèficits urbanístics i població marginal. Estan situats, especialment, a l'entorn de les grans ciutats o a les perifèries de municipis que havien estat industrials.

La Llei de barris preveu la realització d'una intervenció integrada que atengui, alhora, els aspectes territorials, socials i econòmics del barri o l'àrea on s'apliqui. Dit d'una altra manera, la intervenció s'ha de fer en múltiples camps: espai públic i zones verdes, equipaments, rehabilitació d'edificis, accessibilitat, equitat de gènere, programes socials, noves tecnologies i sostenibilitat. Un aspecte important de la Llei de barris és la implicació de tots els agents (polítics, experts, agents socials i ciutadans), liderats per l'Administració, que han d'anar assolint els objectius establerts. Uns objectius que es volen flexibles, és a dir adaptables a les circumstàncies i als canvis que el mateix desenvolupament del programa aconselli. A partir d'un diagnòstic acurat, s'estableix el pla d'acció que atén problemàtiques territorials, socials, econòmiques i mediambientals, o, per dir-ho en paraules d'Oriol Nel·lo, «no només s'ocupa de la rehabilitació urbanística sinó també, i especialment, d'invertir en la millora social dels seus habitants i en el foment de la cohesió social i la integració».²² I, malgrat que l'existència de dificultats econòmiques i la manca d'experiència han comportat un cert retard en relació amb el calendari fixat, no hi ha cap dubte que la Llei de barris ha estat un veritable èxit, «mai s'havia desplegat un esforç tan important d'inversió en la millora urbana dels pobles i ciutats de Catalunya».²³

La segona llei que es vol comentar, per la seva importància, és la que dona lloc a l'aprovació de les àrees residencials estratègiques (ARE). La figura naixia del Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, i donava, a més, compliment al Pacte Nacional de l'Habitatge. Era un projecte de gran abast, que responia a l'interès per reequilibrar, relligar i compactar el territori, promoure la diversitat d'usos i la cohesió i la integració social a través del dret a l'habitatge.²⁴

22. Intervenció del secretari per a la Planificació Territorial, Oriol Nel·lo, feta el 25 de novembre de 2010 <<http://www.socialistes.cat>> [Consulta: 24 febrer 2010].

23. Durant els primers quatre anys (2004-2008) es van aprovar noranta-dos projectes que, segons els càlculs fets, van beneficiar 804.000 ciutadans. Quasi la meitat dels projectes (el 47 %) corresponien a nuclis antics i centres històrics; un 30 % anaven destinats a millorar polígons suburbials i el 23 % restant se centraven en àrees suburbanes marginals. A finals de l'any 2010, la Llei de barris havia rehabilitat cent quaranta-un barris de tot Catalunya. O. NEL·LO (2010), intervenció del 25 de novembre de 2010.

24. Les característiques de les ARE quedaven determinades també pel decret: havien de tenir una densitat mitjana mínima de cinquanta habitatges per Ha, el 50 % dels quals havia de ser protegit; la integració de l'ARE a la ciutat preexistent havia de quedar assegurada per la connexió amb transport públic i havia de disposar d'una dotació adequada de serveis i equipaments.

Tanmateix, el projecte fou força controvertit.²⁵ I ho fou des de flancs distints i no sempre en el mateix sentit. Per alguns ajuntaments implicava una intromissió en les seves competències i fou el propi consistori qui les denuncià;²⁶ en altres poblacions, foren els grups municipals els qui s'hi oposaren per diverses raons, sovint lligades al medi ambient.²⁷ Alguns consistoris ho varen portar a consulta popular.²⁸ El resultat fou la reducció del projecte de cent un ARE, en un total de noranta municipis catalans, que implicarien la construcció de 90.100 habitatges, la meitat dels quals havien de ser socials.

Però els entrebancs més greus per a les ARE són, en primer lloc, la crisi econòmica, que ha restat sentit a una part dels seus objectius originaris, especialment als que tenen a veure amb l'habitatge, i, en segon lloc, el canvi de govern de la Generalitat de Catalunya que, segons sembla «admet que les ARE estan “congelades”» i, a més, són poques les que han tirat endavant: «única-ment set són en una fase “molt embrionària” del planejament urbanístic».²⁹

3.3. Molts esforços; menys resultats

El desembre de l'any 2006, el relator especial de les Nacions Unides pel dret a un habitatge adequat, Miloon Kothari, es referia al cas de l'Estat espanyol com el d'«un Govern sensibilitzat, però una situació insostenible».³⁰ L'afirmació és del tot aplicable a Catalunya. No hi ha dubte que el Govern català era conscient de la problemàtica i hi estava del tot sensibilitzat. Tampoc no hi ha cap dubte en relació amb la situació urbanística i de l'habitatge a Catalunya: era insostenible.

Tot i els resultats obtinguts a escala territorial i legislativa que ja s'han esmentat en el capítol anterior, hi seguia havent dinàmiques que es feien difícils de contrarestar. Establint novament un paral·lelisme amb la situació espanyola, eren lloables els esforços normatius que s'havien plasmat en la Llei d'urbanisme de Catalunya i en la Llei del sòl espanyola.³¹ Ambdues exhortaven que la utilització del sòl es fes d'acord amb l'interès general i que l'habitatge im-

25. Vegeu les pàgines 41-92 de l'*Anuari territorial de Catalunya 2009*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans.

26. En el primer cas s'hi troba, per exemple, l'Ajuntament de Manlleu, que va considerar l'aprovació inicial com una «manca de respecte institucional» i s'hi va oposar.

27. En el segon cas, es pot esmentar Banyoles.

28. Ripoll constitueix un exemple del tercer cas.

29. C. PLANCHAR (2011), «Solo siete de los 100 nuevos barrios planeados echan a andar», *El País* (6 març).

30. M. KOTHARI (2006), citat a «La ONU alerta sobre la especulación urbanística desenfrenada de España», *El País* (1 desembre).

31. «Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo» i «Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo».

pliqués un dret per a tots els ciutadans sense discriminacions ni segmentacions. Però la realitat evolucionava en direcció contrària. I és que aturar dinàmiques i invertir tendències, sobretot quan aquestes responen a interessos econòmics poderosos, resulta quasi impossible. I això és el que va succeir a Catalunya entre els anys 2004 i 2008, moment en el qual esclata la crisi econòmica.

En aquests anys, els esforços fets des de l'Administració per a contrarestar les dinàmiques més negatives coexistien amb dinàmiques difícils de canviar.

En primer lloc, en el marc normatiu del desenvolupament urbanístic, les inèrcies es mantenen, afavorides per la lentitud de la dinàmica legislativa i per l'existència de lleis que «s'arrossegueu». D'una banda, tot i anar molt ràpid, la Llei d'urbanisme de Catalunya, que corregeix vells errors, es va aprovar l'any 2004, però es va haver d'esperar fins al 18 de juliol de 2006 perquè s'aprovés el reglament que la desenvolupava.³² Igualment, la Llei del dret a l'habitatge³³ no veurà la llum legal fins al desembre del 2007 i el seu desplegament reglamentari es farà al llarg dels anys 2008 i 2009. D'altra banda, l'existència de regulacions, a vegades fora de les competències de la Generalitat, com la del sistema de deduccions fiscals per la compra d'immobles, signifiquen un residu, «una subvenció de promotors privats amb diner públic».

En segon lloc, tampoc no és fàcil trencar anys de mentalitat liberal i de política antisocial, en què l'ègida del mercat orientava la ideologia. Durant molt de temps no es va qüestionar l'existència d'habitatges buits o el foment de la propietat en lloc del lloguer; a tot això calia sumar la inexistència d'habitatge social, la migradesa i quasi desaparició del crèdit públic, i, fins i tot, la subversió de valors que acaba convertint el ciutadà en «petit especulador»³⁴ i potenciant les pràctiques d'assetjament immobiliari, també conegut per *mobbing*.

Tot i que la LU i la LDH van representar un important esforç per a canviar aquesta mentalitat i actuar d'acord amb uns altres valors, la lògica de mercat se seguia imposant, especialment durant els primers anys del Govern. Entre el 2004 i el 2007 es van registrar les xifres rècord de construcció d'habitatges. En aquests quatre anys es van construir un total de 416.947 habitatges, més de 100.000 habitatges més que ens els quatre anys anteriors (vegeu la figura 2). Pel que fa a la seva tipologia, el 21,3 % dels habitatges acabats era unifamiliar aïllat o adossat. Mentrestant, els preus seguien pujant sense aturador: l'any 2007, el preu del metre quadrat d'obra nova a Catalunya valia 3.586 € i el de segona mà, 3.677 €. A Barcelona els preus prenen dimensions desorbitades i se si-

32. Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de la Llei d'urbanisme.

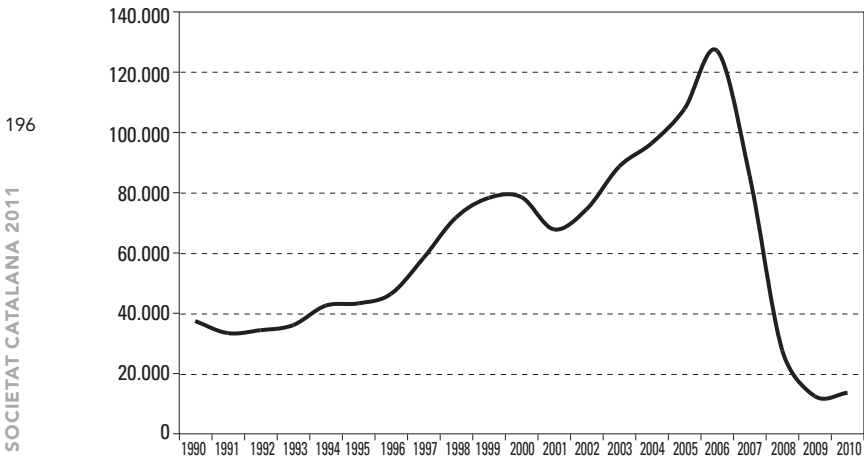
33. Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

34. I. ROSA (2006), «Lo imposible es posible», *El País* (2 desembre).

tuaven en els 5.919 €/m² i 4.279 €/m², respectivament. Això suposava un increment del 45,3 % en l'obra nova, el 38,8 % en la segona mà a Catalunya i el 41,2 % i el 34,6 % a Barcelona, respectivament (vegeu la figura 3).

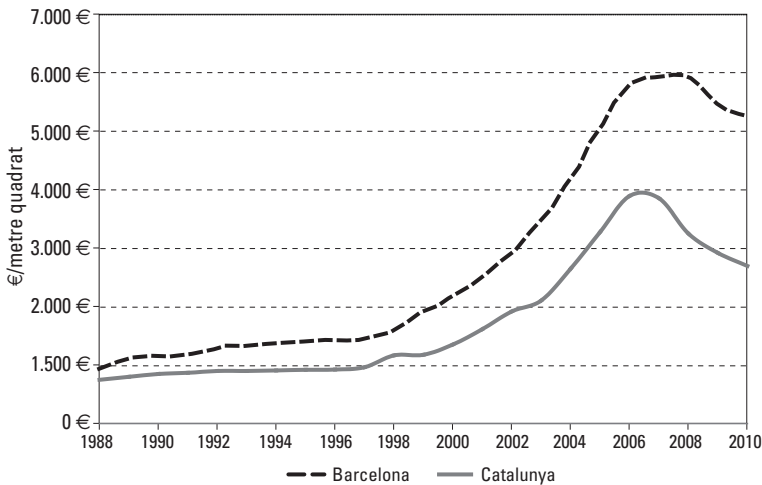
Aquest va ser el moment àlgid. Després, hi va haver un punt d'inflexió. A partir del 2008, la dinàmica de la construcció disminueix i els preus comencen una baixada tímida que no arriba a compensar la pujada d'anys anteriors, però això es tractarà en el proper apartat.

FIGURA 2. Evolució dels habitatges iniciats. Catalunya, 1990-2010



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Habitatge.

FIGURA 3. Evolució dels preus de l'habitatge de nova construcció (€/m²). Barcelona ciutat i Catalunya, 1988-2010



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Habitatge.

Finalment, guiats per l'habitatge, els preus del sòl. Impossibile contenir-los. Tampoc no era possible impedir l'expansió de les urbanitzacions, que donava compliment a aquella afirmació del director d'Urbanisme del Govern d'Euskadi, Iñigo Maguregui, quan afirmava: «La plusvàlua capitalista es troba a la perifèria, no pas al centre, perquè a la perifèria no cal destruir res per a construir-hi a sobre».³⁵ I això fou exactament el que va passar. L'Administració no tenia força ni recursos suficients per a aturar-ho i tot Catalunya es va omplir d'urbanitzacions, de la platja a la muntanya, a l'entorn de les grans ciutats i, especialment, als municipis més petits.

L'accessibilitat a l'habitatge es va fer cada vegada més difícil. L'any 2004 l'esforç econòmic que una llar amb ingressos mitjans havia de fer per a accedir a un habitatge lliure de nova construcció era del 59 % dels ingressos a Barcelona, del 41,3 % en l'àmbit metropolità de Barcelona i del 28,2 % a la resta de Catalunya. L'any 2007 aquest esforç havia augmentat i en alguns casos gairebé s'havia doblat: 87,7 %, 63,4 % i 46,7 %, respectivament. Era la societat dels «excessos» però no tothom hi estava inclòs. Els emigrats, els joves, les persones amb menys recursos no tenien habitatge. Per a ells l'esforç es multiplicava. Com a indicador d'això podem esmentar l'esforç econòmic de les llars amb menys recursos. Per a aquelles amb uns ingressos de 2,5 vegades el salari mínim interprofessional l'accés a l'habitatge lliure els suposava un esforç l'any 2004 del 121,3 % a Barcelona, del 84 % a l'àmbit metropolità de Barcelona i del 57,9 % a la resta de Catalunya. L'any 2007 aquest esforç augmentava fins al 170,7 %, el 123,4 % i el 90,8 %, respectivament (vegeu la taula 1).

Tampoc les classes mitjanes no estaven lliures de problemes quan volien accedir a un habitatge: podien fer-ho però s'havien d'hipotecar per vint, trenta o quaranta anys.³⁶ Uns quedaven exclosos i es veien obligats a viure de manera segregada i amb escassa qualitat de vida; els altres suportaven una terrible càrrega per la combinació d'unes hipoteques cada cop més elevades i amb més anys de carència, i la inseguretat creixent d'uns treballs cada vegada més precaris.

En aquest desgavell en què el mercat, que no sap de necessitats ni atén demandes que no siguin les solvents, era amo i senyor, calia fer, com apuntaven

35. «El dret a l'habitatge i a la ciutat com a drets exigibles: Quines alternatives més enllà del lliure mercat?», *Jornades «El dret a l'habitatge i a la ciutat en el marc de la crisi. Un debat pendent»*, Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals (DESC) (Barcelona, 10 octubre 2008).

36. A més, aquests anys coincideixen amb una pujada progressiva del tipus d'interès, que es fa especialment evident els anys 2006 i 2007 en què repercuteix directament en les quotes hipotecàries ja constituïdes.

TAULA 1. Evolució de l'accessibilitat a l'habitatge de nova construcció per a una llar amb diferents ingressos. (Esforç econòmic per a accedir a un habitatge lliure de nova construcció). Barcelona i Catalunya, 1997-2009

Any	Llars amb ingressos mitjans		Llars amb ingressos 3,5 vegades SMI		Llars amb ingressos 2,5 vegades SMI	
	Barcelona	Resta de Catalunya	Barcelona	Resta de Catalunya	Barcelona	Resta de Catalunya
1997	43,0	22,5	59,1	30,9	82,7	43,2
1998	39,7	21,0	55,0	29,0	76,9	40,7
1999	42,4	21,1	59,2	29,4	82,9	41,2
2000	49,1	24,6	70,2	35,1	98,2	49,1
2001	53,3	26,8	77,7	39,1	108,7	54,7
2002	53,3	25,4	79,8	37,9	11,7	53,1
2003	53,0	25,6	81,2	39,2	113,6	54,8
2004	59,0	28,2	86,6	41,4	121,3	57,9
2005	69,1	36,4	99,7	52,7	139,5	73,8
2006	82,4	45,2	115,8	63,5	162,1	88,9
2007	87,7	46,7	121,9	64,9	170,7	90,8
2008	89,9	37,9	124,8	52,7	174,7	73,7
2009	65,5	27,8	89,2	37,9	124,9	53,0

Font: Generalitat de Catalunya. Departament de Medi Ambient i Habitatge. Secretaria d'Habitatge (2010). *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Any 2009*.

Carme Trilla³⁷ i Oriol Nel·lo,³⁸ polítiques a mitjà i a llarg termini que no respongessin a necessitats conjunturals sinó que resolguessin problemes estructurals. Necessàriament s'havia de començar per canviar la normativa, al mateix temps que, encara que servissin de poc, es posaren pedaçs per mitigar les situacions més urgents. Mentrestant s'anava avançant en les qüestions que la normativa ja permetia iniciar.

En aquest sentit, Carme Trilla³⁹ explicava que, a través del desplegament reglamentari de la Llei del dret a l'habitatge, s'havia aconseguit establir, entre d'altres, l'avalloguer; regular l'habitatge concertat i l'habitatge de lloguer amb opció a compra, i regular el Registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació, de manera

37. Secretaria d'Habitatge del Departament de Medi Ambient i Habitatge.

38. C. TRILLA (2009), «Dos anys de Llei del dret a l'habitatge», *Revista Online del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya* (17 desembre). O. NEL·LO (2006), «Catalonia's new spatial-planning policy», a *Moscow...*

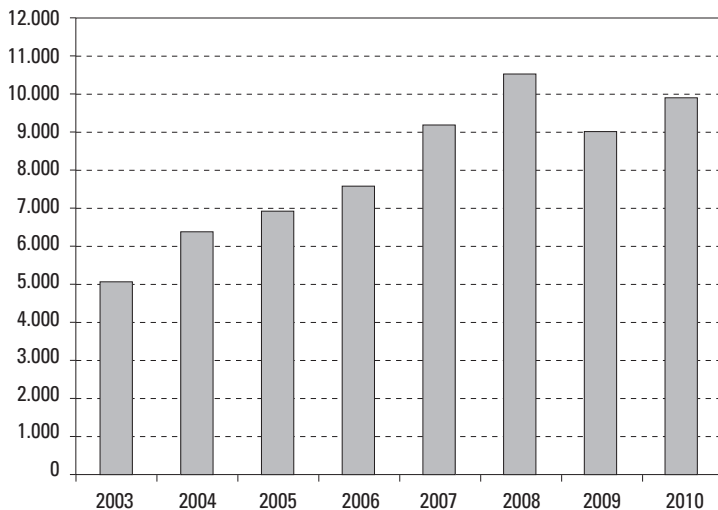
39. C. TRILLA (2009), «Dos anys de Llei del dret a l'habitatge», *Revista Online...*

que s'establiria un control públic de les transmissions, per anar construint un parc protegit i social estable que garantís l'atenció en matèria d'habitatge de la població amb ingressos mitjans i baixos. Finalment, cal destacar l'establiment del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, instrument de concreció en el territori que té com a objectiu que en tots els municipis de més de cinc mil habitants hi hagi un parc mínim d'habitatge protegit del 15 % del parc total de primeres residències.

Els esforços han donat resultats prou importants. Entre el 2003 i el 2010 s'han iniciat un total de 64.672 habitatges amb protecció oficial, que suposen l'11,6 % del total d'habitatges iniciats en aquest període. El percentatge ha augmentat en els darrers dos anys fins a suposar el 73 % dels nous habitatges, coincidint amb la baixada de la construcció (vegeu les figures 4 i 5). D'altra banda, la política d'habitatge també ha revertit en ajuts directes, tant per a la rehabilitació com per al pagament de l'habitatge per a diferents col·lectius. Des del 2005 fins al moment actual, s'han donat un total de 213.934 ajuts al pagament de l'habitatge.⁴⁰

199

FIGURA 4. Habitatges amb protecció oficial iniciats (absoluts). Catalunya, 2003-2010*

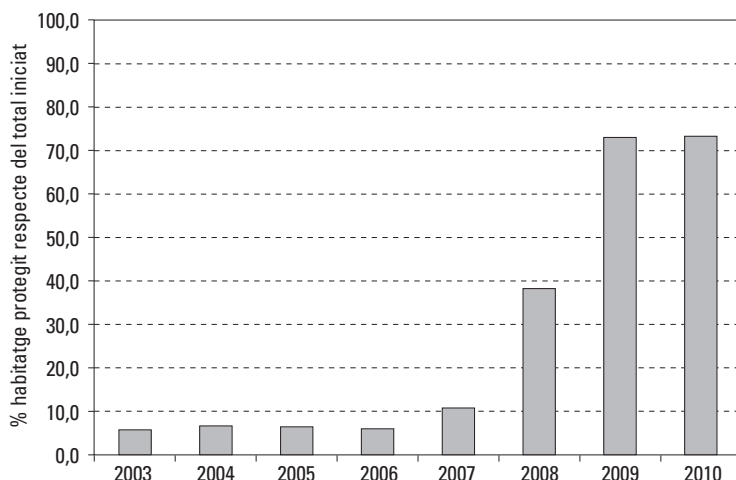


*Qualificacions provisionals d'habitatges amb protecció oficial i habitatges de remodelació de barris.

Font: Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Habitatge.

40. Inclou el lloguer just, la renda bàsica d'emancipació i ajuts personalitzats a l'habitatge tant de nous perceptors com de renovacions.

FIGURA 5. Pes de l'habitatge amb protecció oficial sobre el total d'habitatges iniciats (en percentatges). Catalunya, 2003-2010



Font: Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Habitatge.

La visió de conjunt de tots aquests processos permet veure com aquest període va estar caracteritzat per dues dinàmiques que van haver de conviure, incidint-se mútuament: d'una banda, aquella pròpia de la lògica liberal que imposava amb força les necessitats del mercat que repercutiren en un increment de la construcció, dels preus i dels beneficis; de l'altra, la que es derivava de l'actuació del Govern i dels moviments socials que intentaven revertir la problemàtica generada en anys anteriors i que es fan evidents en el moment actual. Tots els esforços van permetre minimitzar algunes tendències però el canvi fort va arribar amb la crisi. L'aturada de la construcció, l'atur, la pujada del tipus d'interès, l'increment de la morositat, etc., són només alguns dels elements del nou escenari que s'obria.

4. LA CRISI: UNA ATURADA SOBTADA

Sobradament, tot i que no de manera inesperada, la crisi econòmica avançà sobre el nostre país. Era el segon trimestre de l'any 2008. Diem «sobradament» perquè la situació va canviar en pocs mesos, i de manera no «inesperada» perquè tants anys de creixement basat en un model especulatiu en el qual la construcció i el turisme eren les activitats estratègiques havia de tenir un sotre. Era el final anunciat d'un procés que recordava els jocs piramidals, però ningú no pensava que fos tan ràpid. I el panorama canvià radicalment.

El títol de l'article de Paul Krugman «La venganza del exceso»⁴¹ reflecteix bé l'origen de la crisi actual. Crèdits fàcils i diner barat permetien a molts jugar a ser especuladors: compraven pisos, venien pisos davant les expectatives d'un increment continuat dels preus (tant dels pisos nous com dels vells). Paral·lelament, aquells «mortals» que necessitaven un habitatge per a poder aixoplugar-se s'havien d'endeutar per a tota la vida: vint, trenta, quaranta, cinquanta anys! La dificultat —quasi la impossibilitat— d'optar a llogar un pis, la facilitat d'obtenir una hipoteca i el preu barat del diner esperonaven uns a comprar i suposaven per a d'altres la consecució de copiosos beneficis financers i comercials. Una roda perfecta si no s'aturava.

Però sobtadament la roda es va parar. La frenada vingué d'on la gent menys s'ho esperava: dels Estats Units d'Amèrica. I tot el món s'hi va anar trobant implicat. Com quan s'està baix de defenses, les economies dels diferents països pateixen per aquells punts on són més febles. A l'Estat espanyol els efectes no van trigar a notar-se. En no comptar amb empreses sòlides capaces d'aguantar els avatars d'una crisi econòmica, s'han destruït llocs de treball, s'ha incrementat l'atur i s'ha reduït el PIB.

A Catalunya les coses no semblen anar gaire millor i no és una excepció en aquest context: el PIB ha baixat considerablement i l'atur ha incrementat amb els valors que recorden els de l'anterior crisi econòmica. Així mateix, les deslocalitzacions de grans empreses industrials, els expedients de regulació de l'ocupació d'altres, el tancament (a vegades fuga) dels capitalistes lligats a la construcció i el tancament de petites empreses de retruc i per la falta de crèdit, contrasta amb l'elevada població activa existent (la més elevada de la història), a causa del pes de la població d'entre setze i seixanta-quatre anys, en la qual s'ajunten les cohorts del *baby-boom* i l'arribada d'immigrants en edat de treballar (vegeu les figures 6 i 7).

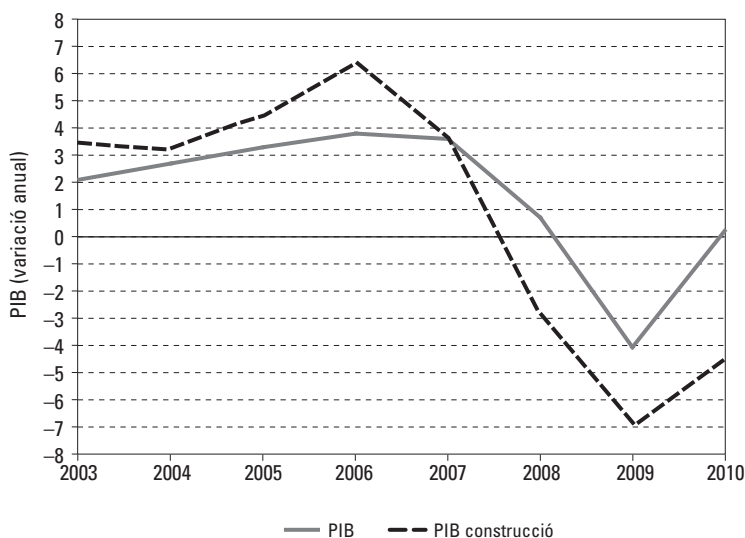
Ja ho esmentàvem: aturada de la construcció, augment de l'atur,⁴² pujada del tipus d'interès, augment de l'esforç econòmic, increment de la morositat, etc. Tot plegat, un panorama força desolador que els experts coincideixen a assenyalar que, de moment, encara no ha tocat fons.

Pel que fa als habitatges, i en general al mercat, l'atonía sembla ser la tònica més estesa. Ni es compra ni es ven ni es lloga. Res. En aquest darrer any s'han iniciat 13.523 habitatges, la qual cosa suposa una variació negativa

41. P. KRUGMAN (2009), «La venganza del exceso», *El País* (29 març).

42. La construcció va ser un dels sectors més castigats i indicador clau de la crisi. L'any 2003, el nombre d'aturats a la construcció era de 17.317. L'any 2009 la xifra va augmentar als 101.571 aturats. Font: Departament de Treball i Indústria. Servei d'Estudis i Estadístiques.

FIGURA 6. Evolució del PIB i del PIB de la construcció (variació anual). Catalunya, 2003-2010



Font: IDESCAT. Comptes econòmics anuals de Catalunya.

FIGURA 7. Evolució de la taxa d'atur. Catalunya, 2003-2010



Font: Generalitat de Catalunya. Departament de Treball i Indústria. Servei d'Estudis i Estadístiques.

del 89 % respecte del moment de màxima construcció de l'any 2007. Hi ha 61.000 habitatges nous sense vendre a Catalunya i les operacions de compra-venda d'habitatges han passat d'111.482 l'any 2007 a 45.575 l'any 2009 i 55.500 l'any 2010. En aquest context, el sector públic ha agafat ple protagonisme.

Com es deia més amunt, en aquest darrer any la construcció d'habitatges amb protecció oficial ha suposat el 73 % del total d'habitatges iniciats. Les ARE han estat una altra mostra de la implementació de la política d'habitatge. Durant el 2009 s'han començat a concretar les actuacions i el seu desplegament: al mes de març la Comissió d'Urbanisme de Catalunya va aprovar definitivament seixanta-vuit actuacions que afectarien seixanta municipis i que suposaran 37.670 habitatges de protecció oficial, fet que suposa un 54,2 % dels nous habitatges que es construiran en aquestes àrees. Tot i que això suposa una disminució de les previsions inicials en dotació d'habitatge públic, les ARE van començar a agafar forma.⁴³

Tots aquests canvis tenen clars efectes socials que donen lloc a noves tendències: els joves semblen estar novament retardant la sortida de la llar dels pares; alguns que havien marxat, retornen i, novament, els estudis fan de matlàs de l'atur. Darrere seu, evidentment, hi ha la família. Les noves estratègies familiars en l'organització del treball familiar domèstic (en què l'home incrementa la seva participació) i en la participació en el treball mercantil estan esdevenint especialment importants.

Davant d'això, la societat haurà de buscar noves estratègies per a un nou context: possiblement es reforçarà l'ús dels habitatges que tenen les famílies i novament els avis, els pares i els fills es distribuïran els béns immobles que tenen. La història es repeteix. Les segones residències poden tornar a entrar en joc. En definitiva, noves estratègies per a un nou context.

Hi ha, però, una qüestió que canvia la significació de les estratègies familiars: l'edat dels protagonistes. Si abans eren els més joves el qui amb més freqüència es desplaçaven, ara ho són, sovint, els jubilats. Decideixen anar a les cases que tenien fora, algunes de molt precàries i totes molt mal comunicades, i el problema pot ser greu a mesura que es facin més i més grans.

Encara que la nova proposta de llei de millora de les urbanitzacions⁴⁴ anteriors a l'any 1981 es proposa dignificar-ne els serveis i, si és possible, els equipaments, és molt difícil que pugui resoldre el problema de l'accessibilitat. Un problema reconegut per tots els qui viuen en les urbanitzacions com «el més greu que tenen i el de més difícil solució». Arriben a dir que sols hi ha un tipus de persona que no pot viure en una urbanització: és aquella que no té accés al vehicle privat. I d'aquestes, entre la gent gran, n'hi ha força, sobretot entre les dones. Un panorama complex que requereix polítiques decidides i vigilants,

43. S'han constituït també plans directores urbanístics de les ARE al mateix temps que cinquanta-un municipis han aprovat els estatuts dels nous consorcis urbanístics que desenvoluparan les ARE.

44. Llei 3/2009, de 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics.

que impedeixin l'augment de zones de baixa densitat, que incrementin els nòduls urbans i que organitzin transport públic intermodal.

Si els darrers anys del segle xx es van caracteritzar per un liberalisme exacerbant, que contaminà totalment la política territorial, urbanística i de l'habitatge, a la primera del xxi hi ha intents de posar-hi fre. Un fre, però, massa tímid, que s'ha mostrat incapaç de reconduir processos; molts esforços, no tantes conseqüències que, a més, la crisi ha acabat de posar entredit o, com a mínim, frenar.

5. COROL·LARI: SOBRE LA POSSIBILITAT D'UN NOU MODEL

Tothom sembla estar d'acord: la crisi mostra que el model econòmic, social, cultural i polític fa aigües. Tothom veu que hi ha una sèrie de problemàtiques, més o menys amagades fins ara, que la crisi està destapant. Per esmentar-ne uns quants exemples: la terrible especulació del sòl; la sobreproducció d'habitatges que s'havien construït —sembla que es tardarà tres anys a absorbir-los—; l'espiral dels preus de l'habitatge que dona lloc a l'enorme desproporció entre els preus de l'habitatge (bé de primera necessitat) i els recursos de les famílies per a accedir-hi, i l'excés de consum al qual s'havia arribat sota la pressió dels valors fomentats pel mercat.

Resulta preocupant observar les polítiques que estan aplicant les nostres autoritats democràtiques. En el millor dels casos són mesures terriblement tímides i més dirigides a ajudar empresaris i bancs que a resoldre problemàtiques estructurals reals tals com la insuficiència d'equipaments i serveis (transport públic, dependències) o a corregir l'ús abusiu i especulatiu del territori, la destrucció del medi ambient, la contaminació, el consumisme i els efectes depredadors del turisme. En matèria d'urbanisme ens temem que els esforços fets quedin, en el millor dels casos, en suspens.

Seria interessant, en canvi, que es fomentessin debats sobre l'urbanisme i la qualitat de vida que portessin a abandonar la dinàmica del «cada cop més» i promoguessin la defensa d'una societat alternativa, més justa, basada en les necessitats de les persones, que «aconseguint descolonitzar-se de l'ideal productivista apostés per fomentar el creixement en humanitat [...] permetent una vida més equilibrada on la realització de les persones fos únicament la seva activitat professional: vida familiar, participació en la dinàmica del barri, vida de relació, vida associativa, i també activitat política, pràctica de les arts [...]. Una manera de viure frugal, més sòbria, que retornés el protagonisme a les persones».⁴⁵

45. N. RIDOU (2009), «Por una vida más frugal», *El País* (21 març).