

INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ
A LES CIUTATS DE CATALUNYA.
REFLEXIONS DE 40 ANYS DE GESTIÓ
DE L'INSTITUT CATALÀ DEL SÒL

SUMARI

1. Introducció

**2. El Programa de remodelació de barris:
la transformació urbana dels barris d'origen públic
amb patologies**

2.1. La dimensió de la governança

2.2. La dimensió patrimonial i econòmica

2.3. La dimensió social

**3. El Programa de regeneració de barris:
la remodelació urbana al servei de la intervenció
urbanística integral**

3.1. La governança

3.2. La gestió urbanística per expropiació

3.3. La dimensió social

**4. La intervenció a la ciutat des de la recessió
econòmica**

**5. Un balanç final i els nous reptes de la regeneració
urbana**

INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ A LES CIUTATS DE CATALUNYA. REFLEXIONS DE 40 ANYS DE GESTIÓ DE L'INSTITUT CATALÀ DEL SÒL

Resum

L'Institut Català del Sòl (Incasòl), instrument preferent per a les polítiques de transformació urbanística del sòl de la Generalitat, incorpora entre la seves funcions la transformació del sòl urbà habitat, que s'ha materialitzat en dos programes: el Programa de remodelació de barris i el Programa de regeneració de barris. Tots dos programes es caracteritzen per uns factors econòmics, socials i de governança comuns, però responen a moments i contextos diferents: el Programa de remodelació es creà per respondre a l'aparició de la patologia estructural en els polígons d'habitatge d'origen públic, promovent així la reconstrucció de grans conjunts d'habitatge social; en canvi, el de regeneració pretenia la intervenció de transformació puntual dels teixits urbans habitats a partir de l'expropiació i el realotjament dels afectats urbanístics, però en el marc definit per les actuacions integrals acollides a la Llei de barris.

Actualment aquests programes operatius es troben encara en execució, malgrat que la crisi econòmica iniciada el 2008 els posà en entredit, alterant-ne els mecanismes de gestió i finançament. En aquest moment tots els programes es troben en moments força diferents: mentre que el de remodelació està entomant les accions finals per concloure els pocs projectes encara en gestió, el programa de regeneració disposa d'un grup d'actuacions amb recorregut significatiu per executar. A més, des del 2012 l'Incasòl ha anat incorporant al seu programa d'activitat nous projectes que, tot i no respondre específicament als dos programes originals, s'han construït sobre el conjunt de tècniques desenvolupades en la gestió dels projectes anteriors i han permès adaptar la gestió de la transformació de sòl a un context social i econòmic canviant, característic dels projectes actuals.

Paraules clau: regeneració urbana, remodelació urbana, barris, governança, realotjament, Institut Català del Sòl.

1. Introducció

L'Institut Català del Sòl (Incasòl), des de la seva creació l'any 1980, ha estat l'instrument preferent per a les polítiques de transformació urbanística del sòl de la Generalitat de Catalunya. Aquesta funció, inicialment pensada per a la producció de nou sòl industrial i residencial als eixamples de les ciutats catalanes, ràpidament va virar també cap a l'interior d'aquestes, per incorporar a l'àmbit d'actuació de l'Incasòl la transformació del sòl urbà habitat. Aquest àmbit d'actuació s'ha anat consolidant al llarg de l'existència de l'Incasòl fins a convertir-lo en agent de les polítiques de regeneració urbana impulsades des de la Generalitat.

Per descriure la situació actual de les polítiques de regeneració urbana a Catalunya cal recórrer els diversos instruments d'intervenció a la ciutat construïda que s'han implementat al llarg dels darrers 40 anys. No es deu, només, al fet que les intervencions actuals siguin una construcció assolida a partir de les experiències anteriors, sinó que, en el conjunt d'actuacions de regeneració vigents i en execució per part de l'Incasòl, s'hi troben exemples de les diverses fórmules d'intervenció definides al llarg dels anys.

La Generalitat ha impulsat dos models d'implementació de projectes de transformació del sòl residencial habitat: un que anomenem Programa de remodelació de barris, consistent en la remodelació urbana —reconstrucció amb reordenació del sòl— de polígons d'habitatges socials d'origen públic; i un segon, que podem anomenar Programa de regeneració de barris, que incorpora actuacions de transformació de sòl residencial¹ al marc de la política integral definit per la Llei de barris.²

Actualment l'Incasòl encara desenvolupa projectes que s'insereixen en aquests dos programes i, més recentment, ha desenvolupat nous projectes o actuacions que sense estar directament vinculats als programes són continuadors de la seva lògica operativa.

¹ Des de la perspectiva tipològica de les intervencions a les ciutats construïdes definides per Moya i Díez (2012), els projectes del Programa de remodelació són exemples de processos de "remodelació urbana" de barris sencers, mentre que les intervencions de l'Incasòl del Programa de regeneració correspondrien a actuacions de remodelació urbana inserides dins de "processos de regeneració urbana integrada".

² Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

És per aquesta raó que per analitzar les polítiques actuals de regeneració urbana a Catalunya és convenient revisar el marc conceptual i operatiu que ha definit els dos programes encara vigents.

Al llarg dels 40 anys d'actuació l'Incasòl ha intervingut en 28 projectes en diferents barris, que han significat la construcció de més de 9.000 habitatges per a reallotjament de famílies i la gestió de la transformació de 118 Ha de sòl.

Aquest article desenvoluparà aquestes idees en quatre blocs. El primer bloc analitzarà el Programa de remodelació de barris de l'Incasòl, com a principal eina pública de transformació urbana del sòl en entorns habitats a Catalunya. El segon bloc descriurà com aquest instrumental de la remodelació urbana s'adapta, tot i que amb algunes dificultats, per complementar amb intervencions urbanístiques de remodelació les iniciatives de regeneració urbana acollides sota el paraigua del Programa de barris de la Generalitat. Ja en el tercer bloc s'analitzarà com l'efecte de la crisi immobiliària i econòmica fa trontollar els dos programes, a més d'analitzar com aquests s'han adaptat en l'actualitat. Per acabar, en el quart bloc, es plantejarà quin pot ser el paper de la transformació urbana de teixits densament habitats, quines condicions socials i polítiques el demandaran, i quines necessitats normatives i de gestió es poden albirar.

2. El Programa de remodelació de barris: la transformació urbana dels barris d'origen públic amb patologies

L'origen del Programa de remodelació de barris es troba en l'aflorament de patologies estructurals en edificis d'habitatge públic a començaments dels anys 90. A la Barcelona que s'està preparant per organitzar les Olimpíades, a finals de l'any 1990 es produeix un accident mortal en un edifici al barri del Turó de la Peira: l'estructura horitzontal d'un habitatge cedeix a la fatiga provocada per l'aluminosi de les bigues que la formaven, col·lapsant damunt l'habitatge inferior i provocant la mort de la seva ocupant.

Aquest accident fa emergir la problemàtica —descrita en el món tècnic però no diagnosticada de forma extensiva— de la degradació de les estructures de formigó construïdes amb ciment aluminós, quan aquestes s'havien executat de manera defectuosa o precipitada i hi havia un manteniment deficient, que acabava provocant l'entrada d'humitat als elements de ferro de les estructures.

Aquests edificis d'habitatges "malalts" se situaven en barris sorgits de grans planejaments urbanístics, construïts amb elements industrialitzats que van servir per a la creació massiva d'habitatge, en conjunts coneguts com a "polígons".³ Aquests buscaven tant atendre l'arribada de població durant els anys de "desarrollismo", com reallotjar la població afectada pels "plans d'erradicació del barraquisme". Conjunts d'habitatges construïts des del sector públic durant la dictadura, eminentment a l'entorn metropolità, però no tan sols en aquest.

L'alarma que suposà aquest primer accident, juntament amb les mobilitzacions veïnals subsegüents, reclamant primer un diagnòstic general fiable dels edificis i després solucions per als edificis afectats, va posar les bases de la intervenció en el parc públic afectat per aquesta patologia.

El diagnòstic efectuat permeté identificar un seguit de polígons on l'afectació de la patologia o el risc de la seva aparició aconsellaven una intervenció. A partir d'aquí, es començà a definir una actuació que seguiria dues línies: la destinada a la rehabilitació d'aquells edificis on fos possible la reparació, el reforç o la substitució de les parts de l'estructura malmesa; i la de la substitució, que es reservaria per als edificis l'estat dels quals no donés cap opció al seu enderroc, plantejant-se la substitució total de l'edificació i el reallotjament dels veïns i veïnes. A aquesta darrera línia també s'hi van afegir altres polígons on, malgrat que no hi havia constància de patologia estructural, la degradació física dels edificis i del seu entorn urbà aconsellava la remodelació del barri (es tractava de situacions d'infrahabitatge, com va ser el cas de les Vivendes del Governador del barri del Verdum de Barcelona) (taula 1).

Aquesta política, malgrat no haver estat mai formalitzada en un programa amb empara normativa, ha estat coneguda com el Programa de remodelació de barris. Aquesta denominació dona cobertura conceptual, i per tant programàtica, a aquells projectes de reconstrucció o de substitució integral de barris d'habitatge massiu que s'executaven totalment o parcialment des de la Generalitat, mitjançant l'Incasòl, amb diferents graus de participació d'ADIGSA (actualment, l'AHC), i dels ajuntaments respectius.

Cadascun d'aquests projectes va suposar la definició d'una estratègia específica d'intervenció on s'apuntava una planificació per a l'execució del projecte per fases. Aquest "fasejat" definia el ritme i el calendari de construcció de nous habitatges i enderroc, i quedava programada una inversió associada a les obres i, per tant, un volum total de recursos econòmics. Finalment, l'estratègia incloïa la creació d'una oficina de la remodelació al barri amb un equip humà, responsable dels treballs tècnics i de la relació amb veïns i veïnes, necessari per dur a terme el projecte.

2.1. La dimensió de la governança

La gestió del Programa de remodelació requereix una doble reflexió respecte de l'operativa del seu govern: la que té a veure amb l'acord per al seu impuls i el marc competencial que el regula i la relativa a l'acord operatiu específic per a la posada en marxa de cada projecte.

Així, la solució de la problemàtica de la patologia estructural dels habitatges promoguts des del sector públic, tal i com aflora a Catalunya a començaments del 1990, a partir de la substitució integral del barri d'origen públic, requereix l'alineació de les competències de les diverses administracions públiques i, per tant, un important acord polític transversal. Resulta

³Vegeu la caracterització dels conjunts d'habitatges construïts a Barcelona a Ferrer (1996).

Taula 1. Projectes del Programa de Remodelació

Municipi	Actuació / Barri	Habitatges construïts	Inversió en edificació (M€)	Inici	Final	Model de gestió
El Prat de Llobregat	Sant Cosme	1.927	74,45	1983	2004	Gestió compartida
Sabadell	Espronceda	203	13,55	1993	2000	Gestió compartida
Barcelona	Governador	633	45,36	1993	2007	Gestió integral
Barcelona	Turó de la Peira	937	57,51	1993	2008	Edificació
Cornellà de Llobregat	Dolors Almeda	137	5,43	1994	1996	Gestió compartida
Súria	Salipota	306	24,22	1994	2005	Gestió compartida
Vilassar de Mar	Carles Trias	204	6,63	1995	1997	Gestió compartida
Barcelona	El Polvorí	541	35,31	1995	2011	Gestió integral
Barcelona	La Pau	180	17,57	1995	1997	Edificació
Barcelona / St. Adrià de Besòs	Via Trajana	546	32,47	1995	2006	Gestió integral
Tarragona	Torreforta	198	15,4	1997	2005	Gestió compartida
Badalona	Sant Roc	811	72,83	1999	2015	Gestió integral
Barcelona	Sud-oest del Besòs	429	28,19	1999	2007	Gestió integral
Sabadell	Arraona-Merinals	564	54,25	1999	2020	Gestió integral
Barcelona	Trinitat Nova	504	50,53	2001	2012	Edificació
Sant Adrià de Besòs	La Mina	462	43,51	2004	2011	Edificació
Total		8.582	577,21			

Font: Incasòl.

evident quan es constata que, mentre que el planejament urbanístic és de competència municipal, la promoció de nou habitatge protegit és una competència compartida però amb un fort pes de l'administració autonòmica i, ja per acabar, que la capacitat financera per impulsar aquest tipus de projectes només és a l'abast fiscal de l'Estat, que alhora n'és el promotor original i, per tant, corresponsable, en última instància, del seu estat precari.

En tots els projectes es produeix un acord en la fase inicial entre les administracions. Aquest acord coincideix amb la definició de l'instrument urbanístic (pla especial de reforma interior, normalment), on es recull una proposta d'ordenació futura que haurà de permetre la reconstrucció dels edificis del barri original dins del mateix àmbit, sovint amb un increment moderat d'edificabilitat i d'alçada i una redistribució de solars i dotacions públiques, que a banda de permetre l'enderroc i reconstrucció per fases del barri, millora la vertebració d'aquest amb el seu entorn.

De fet, aquest mecanisme de concertació per a la remodelació de barris o polígons d'origen públic té els seus antecedents a Catalunya amb la reconstrucció del barri de Sant Cosme (el Prat de Llobregat), que s'inicia ja a la dècada dels 1980, i també al barri del Governador (a Barcelona), des de 1992. Ambdues actuacions compten amb la participació de l'Incasòl; en

la primera construïnt els nous edificis, com a hereu de l'IPPV que havia acordat la reconstrucció del barri l'any 1979, i en la segona com a gestor integral de la remodelació del barri en un acord entre el Ministeri de Foment, l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat. Amb el temps, el model d'intervenció als barris de remodelació s'estén també a actuacions no vinculades a les patologies estructurals però que suposen processos de substitució integral d'edificacions on es defineix un projecte amb les mateixes característiques.

Pel que fa a l'acord operatiu de la posada en marxa, cal entendre que l'actuació de substitució completa d'un barri és un projecte públic d'una enorme complexitat, amb un cicle de vida molt llarg i una mobilització de recursos econòmics i humans molt elevada. En suma, comporta la definició d'un nou planejament urbanístic i la seva execució mitjançant processos administratius força complexos, com ara: l'expropiació dels habitatges afectats, la promoció, la construcció, l'assignació i el lliurament dels nous habitatges de reallotjament, l'enderroc dels habitatges afectats i la urbanització dels nous espais.

Malgrat que tots els projectes tenen en comú aquests processos de gestió, les circumstàncies socials i econòmiques del barri i també les morfològiques, el marc normatiu vigent en el moment concret en què s'acorda l'inici de la gestió, els recursos i capacitats disponi-

bles, tant per part de la Generalitat com per part dels ajuntaments, expliquen que es produïssin diferències en el model de gestió de cada projecte i, per tant, una distribució de tasques entre els agents que també difereixen.

Així, el paper de la Generalitat i, específicament, de l'Incasòl es modula d'actuació a actuació. Mentre que reté la funció central de promotor de l'habitatge de substitució en la majoria de projectes, la gestió de l'acord de substitució de l'habitatge, en un bon nombre de barris, la desenvolupa l'ajuntament de torn. En altres projectes aquesta tasca l'exerceix ADIGSA (posteriorment, l'AHC) com a gestora dels barris construïts pels organismes de l'Estat i que són transferits a la Generalitat a partir de l'any 1982.⁴ A la ciutat de Barcelona, en canvi, són el Patronat Municipal de l'Habitatge i el propi Ajuntament de Barcelona els que han assumit la gestió de bona part dels projectes, i en aquests casos l'Incasòl operava només com a promotor dels edificis de real·lotjament o substitució.

El grup majoritari de projectes el formen, però, aquells en què la Generalitat, per mitjà de l'Incasòl, n'ha assumit la gestió integral, llevat de la tramitació de l'aprovació del planejament urbanístic, que és competència de l'administració local. La taula 2 recull aquesta diferenciació en els models de gestió dels projectes.

2.2. La dimensió patrimonial i econòmica

Per entendre l'origen, el marc normatiu resultant i la pròpia implementació dels projectes de remodelació de barris cal tenir present que aquests projectes suposen la transformació urbanística d'un sòl classificat com a zona amb aprofitament, i per tant de propietat privada, però amb dues especificitats singulars que no es donen habitualment en els processos urbanístics de millora urbana.

En primer lloc, es tracta d'afectacions urbanístiques de grans conjunts d'habitatges (centenars d'unitats) condemnats a l'enderroc per causa d'una patologia estructural, de forma simultània. Aquesta circumstància, afegida a l'atomització de la propietat, suposava un desafiament de gestió administrativa —per la tramitació llarga i feixuga previsible—, social —pel volum de famílies a les quals previsiblement s'hauria de real·lotjar en el mateix àmbit— i, per descomptat, econòmica —per la gran quantitat de recursos que l'administració hauria de mobilitzar per finançar la reconstrucció integral de barris sencers.

En segon lloc, malgrat tractar-se de sòl amb aprofitament urbanístic, un percentatge molt important dels habitatges afectats encara constaven registralment com a propietat de l'administració de la Generalitat, per transferència del Govern de l'Estat.

L'any 1982, la Generalitat —i l'any 1985,⁵ l'Incasòl per cessió— va esdevenir propietària, via transferència dels immobles promoguts per l'IPPV,⁶ de milers d'habitatges que estaven ocupats per titulars d'un dret d'accés diferit.

Des d'una poc dissimulada vocació de control social, l'accés diferit permetia que la persona adjudicatària d'un habitatge promogut públicament l'ocupés com a llogatera durant un període de 25 anys, al final del qual podia accedir a la propietat de l'habitatge en el benentès que hagués pagat totes les quotes previstes.

Així, les persones ocupants d'aquests habitatges anaven "accedint a la propietat" de manera gradual i, tot i que molts dels habitatges ja havien assolit els 25 anys, l'any 1993, quan es va fer pública la patologia estructural, encara en restava una part prou important com a propietat pública.

Per a la Generalitat o l'Incasòl, l'existència d'una patologia suposava una gran responsabilitat, ja que de la multitud dels edificis afectats, n'eren propietaris en un percentatge rellevant. Per tant, des de la responsabilitat —heretada— de promotor públic dels habitatges, i des de la condició de propietari, s'imposava una acció en forma de política pública que donés resposta a la problemàtica de la patologia estructural.

Es així com va ser necessària la definició d'un instrumental que permetés entomar la reconstrucció dels barris que es considerés pertinent. Partint de l'experiència d'iniciatives en gestió en aquell moment que suposaven reconstrucció i real·lotjament massiu (Sant Cosme al Prat de Llobregat, la gestió de les actuacions dels PERI de Ciutat Vella i de les Vivendes del Governador i del Turó de la Peira de Barcelona) es promou l'aprovació del Decret 146/1995, d'ajuts en el marc de la remodelació d'habitatges amb patologies.

Aquesta norma dibuixa un marc d'incentius orientats a facilitar l'acord amb els veïns i veïnes dels habitatges, oferint la possibilitat de comprar un habitatge nou en substitució del vell, amb tres incentius econòmics:

1. Protecció oficial en règim de promoció pública, caracteritzada per tenir el mòdul de preu de venda més econòmic. Això suposa que es passa de la propietat d'un habitatge sense qualificació —o al qual li manquen pocs anys de vigència— a la d'un habitatge amb una qualificació nova.⁷
2. Subvenció. Els veïns i veïnes que transaccionen l'intercanvi de l'habitatge antic o afectat pel nou acceptant els valors oferts per l'administració reben una subvenció del 30% del preu de compra.

⁴ El traspàs del patrimoni i les competències en matèria d'habitatge de l'Estat a la Generalitat es va produir mitjançant un seguit de disposicions: el Reial Decret 2626/1982, el Decret 431/1982 i, finalment, el Reial Decret 1009/1985.

⁵ Mitjançant el Decret 25/1985 el patrimoni rebut per la Generalitat de l'IPPV s'adscriu a l'Incasòl.

⁶ L'*Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda* (IPPV) va ser organisme públic del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme creat l'any 1981 que englobava las activitats de promoció de sòl i d'habitatge de l'Estat.

⁷ Posteriorment, amb el Decret 80/2009, d'habitatges per a afectats urbanístics (Decret HAUS) m apareixen, entre moltes altres regulacions del dret de real·lotjament urbanístic, limitacions en la possibilitat de vendre l'habitatge de real·lotjament i, per tant, restriccions de la capitalització de la plusvàlua dels habitatges de real·lotjament per part dels seus titulars.

Taula 2. Projectes del Programa de Regeneració de barris

Municipi	Barri	Actuació	Estat	Tipologia d'actuació	Immobles afectats	Potencials	Construïts / Rehabilitats	Programats	Inversió total (M€)	Inici	Final
Esparreguera	Colònia Sedó	Regularització zona residencial	En gestió	Gestió integral	264	229	0	37	1,50 M€	2002	2023*
Hospitalet de Llobregat, l'	Collblanc	PER3 Creu Roja-Vallparadà	Completat	Gestió integral	44	76	45		9,38 M€	2003	2015
Barcelona	Les Corts	Colònia Castells (Fase I)	Completat	Gestió integral	58	92	90		38,89 M€	2005	2016
Sallent	Barri de l'Estació	Barri de l'Estació	Completat	Gestió integral	177	205	205		14,82 M€	2005	2012
Badalona	La Salut	Peius Gener	En gestió	Gestió integral	28	44	15	44	3,90 M€	2006	2021*
Manlleu	L'Erm	Can Garcia	En gestió	Gestió integral	314	110	95		19,49 M€	2006	2021*
Santa Coloma de Gramenet	Fondo	Valentí Escalas - Liszt	Completat	Gestió integral	107	84*	45	38	15,75 M€	2006	2018
Reus	El Carme	PAU 12-13-14-15	Suspesa	Adquisició, enderroc i edificació	24	87	0		4,82 M€	2008	-
Terrassa	Ca n'Anglada	Esponjament polígon nord	En gestió	Assistència tècnica integral	184	0*	0		17,00 M€	2012	2021*
Badalona	Sant Roc	Front av. Marqués de Mont-roig	En gestió	Gestió integral	144	140	28	40	7,90 M€	2015	2023
Mollerussa	Grup Sant Isidori	Declaració de ruïna	En gestió	Assistència tècnica i enderroc	160	160	55	45	2,50 M€	2018	2021*
Badalona	Sant Crist	ARE Sant Crist	En gestió	Encàrrec de gestió	104	200	0	67	0,78 M€	2019	2024*

Font: Incasol.

3. Crèdit públic. Per a aquells veïns i veïnes que ho requereixin, l'administració que gestiona la remodelació s'obliga a atorgar un crèdit hipotecari en condicions favorables.

Influint fortament per la negociació social amb la representació veïnal dels barris afectats, l'instrument normatiu establia les bases per entomar la gestió de la remodelació dels barris a partir de l'acord i no pas des de l'execució de l'expropiació prevista en el planejament. De fet, l'expropiació esdevenia un mecanisme residual per resoldre només les situacions més complexes, en les quals no era possible arribar a un acord amb els veïns. Una conseqüència lògica d'aquest marc de l'acord generalitzat és la important inversió que significava per a les administracions.

Des del seu origen, les operacions emparades en el Decret 146/1995 han requerit l'assumpció d'una càrrega econòmica pública considerable. Si només es té en compte el cost de la promoció dels habitatges, és a dir, obviant el cost d'urbanització de l'espai, la resta d'indemnitzacions i les despeses de gestió, el preu final que paguen les persones real·lotjades no suposa més d'un 50% del cost de produir l'habitatge.⁸

Tenint això present, les actuacions de remodelació assumides per l'Incasòl acumulaven un volum important d'inversió a fons perdut que les feia deficitàries des de l'origen. Per aquesta raó, ja des del seu inici, les actuacions comptaven amb la mobilització de recursos extraordinaris per part del Ministeri adreçades a cobrir una part d'aquest important dèficit. Aquests recursos eren objecte de convenis específics de finançament, inicialment per a cada actuació i que posteriorment passaven a cobrir conjunts d'actuacions en diferents barris.

2.3. La dimensió social

Els processos de remodelació de barris tenen una marcada dimensió social, tant pel que fa a la sociodemografia dels barris com pel que fa a la construcció d'un model de gestió en què els moviments veïnals de barri prenen un protagonisme destacat.

La pràctica totalitat dels barris que han estat subjectes a projectes del Programa de remodelació compatibilitzaven dinàmiques de forta segregació urbana i exclusió social de bona part dels seus veïns i veïnes, amb la degradació física de les construccions que els conformaven. Són diversos els factors que expliquen aquesta dinàmica segregadora, però certs elements es repeteixen de manera sistemàtica als barris on intervé el programa de remodelació.

- En primer terme, trobem que la població que es trasllada directament a aquests habitatges en el moment de la seva construcció procedeix de dos col·lectius ja de per si objecte d'exclusió en les dècades de 1950, 1960 i 1970: d'una banda, l'emigració directa del procés camp-ciutat a nivell estatal ar-

ribada del sud i l'est d'Espanya, i d'altra banda, especialment, la població provinent dels programes d'erradicació del barraquisme a la ciutat de Barcelona.

- En segon terme, aquests barris, en origen, es desenvolupen en sòls periurbans amb mancances evidents, ja sigui per causa d'una topografia inaccessible (com són els casos del Turó de la Peira o les Vivendes del Governador, a Barcelona), per una segregació física provocada per les infraestructures (la Trinitat Nova, també a Barcelona), per l'ús de terrenys inadequats per a l'edificació (el barri del Polvorí, a Barcelona) o, simplement, per tractar-se d'habitatges promoguts enmig de la "no ciutat" com són els casos de Sant Cosme, al Prat de Llobregat, o de la Via Trajana, a Sant Adrià de Besòs.
- Les mancances intrínseques de les promocions d'habitatge construïdes suposen un tercer aspecte comú, que poden incloure des de dèficits projectuals, inadequació dels programes superficials o mancances bàsiques de serveis als edificis fins al molt freqüent dèficit en l'estàndard d'urbanització del barri (dèficits de carrers pavimentats, xarxes efectives de sanejament i subministraments insuficients), i també tant pel que fa a la dotació urbana d'espais lliures —que no fossin ocupats com a aparcaments improvisats de vehicles— com d'equipaments bàsics de proximitat.

Aquestes condicions de partida configuren barris amb dificultats socials greus que, tot i compartir amb altres barris de la perifèria urbana d'origen públic i privat, esdevenen veritables contenidors de problemàtiques socials, en aquests casos agreujades pels condicionants físics dels habitatges i dels espais. És freqüent una espiral de marginalització social i econòmica en què aquells residents que poden, per recursos personals i econòmics propis, abandonen el barri, i són substituïts per població en situació social o econòmica precària a la recerca d'allotjament assequible.

No es pot oblidar que des d'una perspectiva de l'imaginari col·lectiu de la ciutat ja només els noms d'aquests barris són font d'estigmatització: la Mina, Sant Cosme, Sant Roc, Governador, el Bon Pastor, la Trinitat Nova, el Barri de Besòs o la Via Trajana.

Per paradoxal que pugui semblar, la dinàmica regressiva de segregació urbana i exclusió social coexistia amb la presència de moviments veïnals i associatius potents que feien de la reclamació d'una millora de la dignitat d'aquests espais urbans la seva raó de ser. L'aparició del "problema de l'aluminosi" i la reclamació de la remodelació com a remei per als mals del barri passen a ser el centre de les demandes veïnals, fins a assolir el compromís de les institucions en el moment fundacional de cadascun dels barris que esdevenen projectes en el programa de remodelació.

⁸ Resulta complex estimar un únic valor per a actuacions desenvolupades al llarg de 30 anys, ja que aquest cost ha fluctuat seguint el mercat de la construcció. Així, mentre que en els moments inicials d'aplicació del decret el preu satisfet podia superar el 50%, en les darreres actuacions subjectes a aquest règim només suposa entre un 30 i un 25% del cost de producció dels habitatges de real·lotjament.

És en aquest aspecte en què la gestió social de la remodelació —entesa com la interlocució amb els representants dels veïns afectats en cadascun dels barris— esdevé una altra de les característiques comunes dels projectes de remodelació de barris. Aquesta interlocució opera en tres aspectes força destacables:

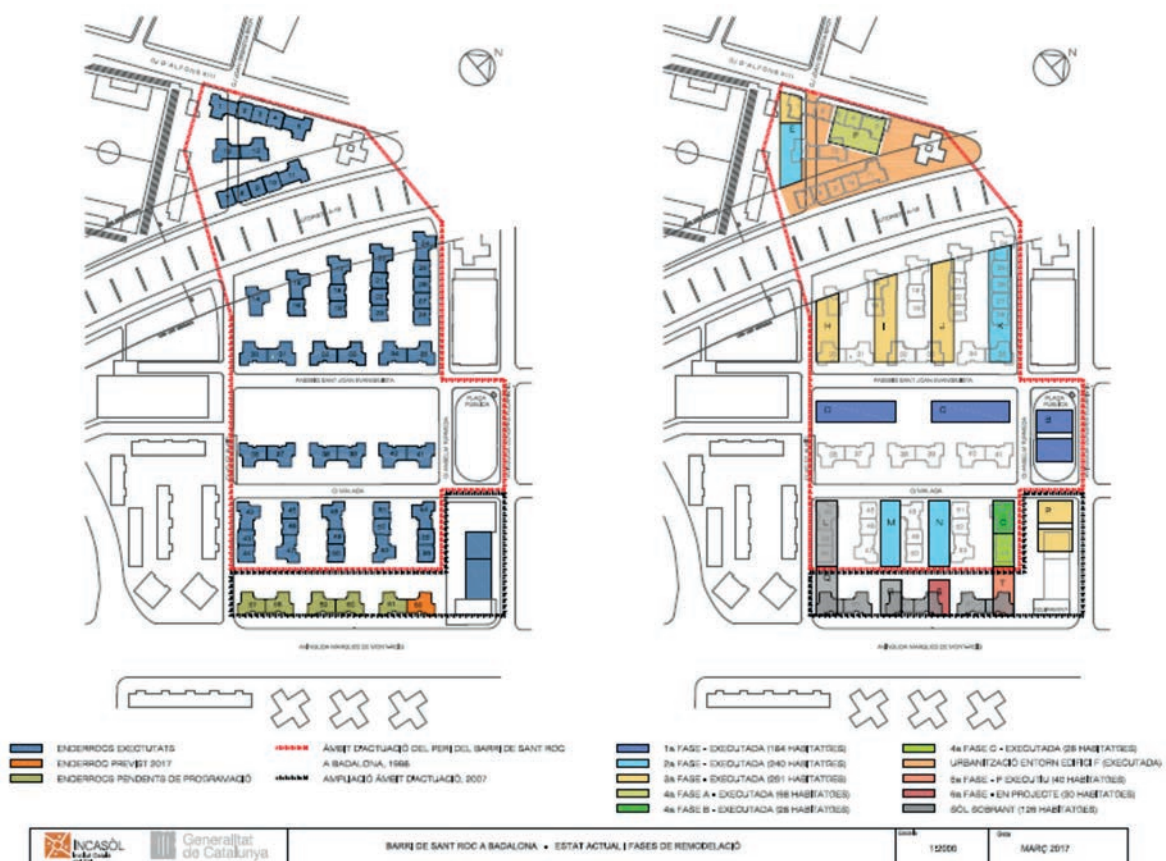
- En primer lloc, contribueix a ordenar el procés temporal de la remodelació. En entomar la reconstrucció pràcticament total d'un barri, la gestió del temps i de les fases resulta primordial, especialment al començament. Durant els primers anys, les expectatives de cada veí i veïna dels barris són molt grans i cal fer una planificació de la gestió de les diverses fases d'edificació i enderroc, perquè no és possible construir simultàniament habitatges nous per a la totalitat de les persones afectades. Així, la construcció d'habitatges d'una fase permet el trasllat d'uns edificis, que en ser enderrocats alliberen sòl per poder encabir els edificis de la fase següent (vegeu la figura 1 amb el plànol d'exemple de fases). Això fa desitjable l'establiment d'una negociació entre l'administració i els representants dels veïns i veïnes per dissenyar l'estratègia general de reallotjament que estableixi un ordre en què seran traslladades les diverses escales i edificis del barri.
- Després d'aquest acord inicial, la interlocució social serveix també per dinamitzar els acords individuals per formalitzar el reallot-

jament que comporta la remodelació. El fet que el moviment veïnal ja estigués a l'inici de la majoria de projectes relativament articulats —i en bona mesura legitimat pels veïns i veïnes— tant permetia acordar ajustos dels criteris generals per al reallotjament com facilitava també l'explicació dels acords amb els veïns i veïnes de cada nova fase del procés de remodelació.

- La interlocució veïnal també s'estenia als processos que implicaven les noves construccions. Constituint comissions de seguiment d'obres amb els mateixos veïns i veïnes, aquests s'incorporaven tant en la definició dels projectes de les noves edificacions com en el seguiment de l'execució de l'obra. Això ha comportat un sentiment d'apropiació dels edificis —de la seva imatge i forma—, al mateix temps que ha simplificat el procés de definició del projecte, ja que, per garantir la continuïtat en la tipologia d'habitatges que s'oferien, les variacions de programa dels habitatges eren molt curosos per tal de no donar lloc a sensació de greuge entre els veïns acollits a les diverses fases de reallotjament.

Finalment, la interlocució social consolidada a través de les associacions de persones afectades també ha servit com a mecanisme de governança dels projectes, en el sentit que aquests agents han interactuat amb les diverses institucions implicades.

Figura 1. Plànols amb les fases de remodelació del barri de Sant Roc, Badalona



Font: Incasòl, Generalitat de Catalunya.

Si s'analitza aquesta dimensió des de l'actualitat, la interlocució veïnal en el marc del Programa de remodelació va suposar —en certs moments— una mena de cogestió entre veïns i administracions, una certa coproducció de política pública *avant la lettre*. Aquesta relativa innovació en la gestió de la transformació urbana, no obstant això, ha tingut les seves limitacions: s'ha tractat d'una participació amb evidents mancances de representativitat col·lectiva; s'ha manifestat de manera heterogènia en funció del capital social present en cada barri; i el programa de remodelació com a tal és un instrument de política pública *top-down* de caire mecanicista problema-solució.⁹

3. El Programa de regeneració de barris: la remodelació urbana al servei de la intervenció urbanística integral

Coincidint en el temps amb la creació del Programa de barris,¹⁰ la Generalitat, per mitjà de l'Incasòl, estableix de fet un programa complementari —no formalitzat, com ja va succeir amb la remodelació de barris— de suport als ajuntaments en la gestió urbanística del sòl que, pel fet de provocar afectacions importants d'habitatges, requerien real·lotjaments urbanístics.

L'estratègia regeneradora integral del Programa de barris i dels Projectes d'intervenció integral que aquest finançava es definí clarament en la llei: el cofinançament de la implementació de projectes municipals de dotació i requalificació dels sistemes urbanístics (espai públic, equipament i viabilitat) a escala territorial intermèdia —sense definició precisa del concepte de barri—, de manera coincident amb la implementació amb programes de desenvolupament social, rehabilitació dels edificis, promoció econòmica/comercial, mediambiental i d'equitat de gènere, tot això en un període curt de temps.

Aquesta estratègia deixava expressament fora del Programa de barris el finançament de certes actuacions¹¹ i, com a conseqüència d'això, en quedaven fora les actuacions urbanístiques que suposessin un aprofitament urbanístic. Aquesta exempció es fonamentava en el fet que incorporar aquestes actuacions urbanístiques, a causa del seu cost molt elevat, suposarien un drenatge de recursos econòmics que disminuirien l'abast de l'actuació i que, per tant, farien minvar la dimensió integral dels projectes d'intervenció del Programa de barris; a més, la complexitat d'aquestes actuacions urbanístiques comportaria dificultats de gestió i execució que també anirien contra l'estratègia general del Programa de barris d'impulsar projectes amb un cicle curt d'execució.

Conscients de la importància de les actuacions urbanístiques en la regeneració urbana, es va compensar la seva exclusió directa del Programa de barris amb la definició de l'Incasòl com l'instrument adient per implementar actuacions complementàries de caire urbanístic a les pròpies del Programa. Aquestes actuacions complementàries serien objecte de convenis

específics entre els departaments de Política Territorial i Habitatge, els ajuntaments i l'Incasòl. Aquest moment va coincidir amb la creació de l'empresa filial de l'Incasòl, Remodelacions Urbanes SA (REURSA), que havia assumit la gestió integral de la major part dels projectes del Programa de remodelació de barris, i que ampliava la seva actuació amb la gestió de les actuacions complementàries del Programa de barris.

D'aquesta manera es transfereix l'expertesa acumulada durant més de deu anys de gestió de projectes de remodelació de polígons d'habitatge públic a la gestió de nous projectes urbanístics en el marc de la regeneració urbana.

De fet, REURSA anà assumint també altres actuacions de regeneració urbana, basades en la transformació de sòls habitats, que, ja fora dels dos programes consolidats, eren objecte d'acord entre la Generalitat i els ajuntaments, o fins i tot actuacions de rehabilitació de conjunts o de canvi d'ús impulsades per l'Incasòl sobre el seu propi patrimoni.

En aquest conjunt d'actuacions de regeneració urbana, amb un origen urbanístic, s'hi poden identificar algunes característiques comunes que els defineixen, sovint per contraposició amb el model de gestió dels projectes de remodelació vinculades al decret de patologies.

3.1. La governança

Es tracta d'actuacions sovint incorporades o vinculades amb un dels projectes d'intervenció integral aollits als ajuts del Programa de barris i, per tant, són el resultat d'una diagnosi estratègica i urbanística de millora urbana del teixit consolidat de la ciutat en el marc d'una reflexió de caire social, econòmic, ambiental i també físic. Aquest procediment acaba desembocant en la redacció i tramitació d'un planejament que planteja una afectació urbanística que suposa la remodelació de part de la trama urbana. Aquest procediment en altres casos s'inverteix; aleshores, l'afectació urbanística és anterior i la possibilitat de vincular-ne la gestió al desenvolupament del Programa de barris permet desencallar-ne la gestió que per raons diverses no s'havia pogut tirar endavant.

En aquest marc vinculat al Programa de barris, es produeix un acord entre administracions —normalment, en forma de conveni urbanístic— segons el qual l'administració local i l'autonòmica es comprometen a aportar recursos per dur a terme les previsions del planejament alhora que l'Incasòl, per encàrrec del Departament de la Generalitat al qual pertany, esdevé gestor urbanístic del conjunt de l'actuació.

Aquí, per tant, l'Incasòl apareix com a responsable de l'adquisició del sòl —normalment com a beneficiari de l'expropiació—, de l'edificació dels nous habitatges per al real·lotjament de la població resident i de l'enderroc de les edificacions preexistents, i posteriorment com a executor de la nova ordenació resultant. D'altra

⁹ Incasòl ha editat tres monografies dels processos de remodelació de tres barris: Governador de Barcelona (Pradas, 2008), la Via Trajana entre Barcelona i Sant Adrià de Besòs (Pradas, 2010) i Salipota a Sùria (Hernández, 2010), on es reflecteix la importància de la dimensió humana d'aquests processos.

¹⁰ El programa es formalitza mitjançant la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, i el Decret 369/2004, de 7 de setembre, que la desenvolupa.

¹¹ Vegeu l'article 5.3 del Decret 369/2004.

banda, el conveni regula les aportacions econòmiques i de sòl de les parts i els mecanismes per a la seva compensació, si s'escau.

Aquest mecanisme que encomana la gestió a l'Incasòl, durant l'aparició dels projectes del Programa de barris, suposa una doble virtualitat: en primer terme, permet l'aportació de recursos suplementaris per a l'obtenció i execució de nous espais públics i equipaments, i en segon terme, però més important, permet focalitzar la política de transformació urbana des de la Generalitat en nous espais urbans que el Programa de barris identifica amb les seves convocatòries anuals entre el 2004 i el 2011.

S'hi identifiquen els nous espais urbans i barris, més enllà dels polígons d'habitatge d'origen públic, on la intervenció urbanística de millora urbana amb afectació urbanística resulta necessària i significativa, ja que està acompanyada d'una estratègia integral de regeneració urbana.

3.2. La gestió urbanística per expropiació

Malgrat que els projectes de remodelació de polígons d'habitatge en última instància també estaven subjectes a l'expropiació del sòl, perquè aquest era el sistema d'actuació urbanística previst, el fet que el marc de les condicions econòmiques del reallotjament fos tan favorable per a la població afectada, en la pràctica va suposar que l'adquisició del sòl, en la gran majoria dels casos, s'obtenia mitjançant acord amb els propietaris, en la mesura que era condició per fer efectius els ajuts econòmics al reallotjament; el procediment d'expropiació, previst com a sistema de gestió urbanística en tots els planejaments de les remodelacions urbanes, quedava com una operativa residual, que s'aplicava a un 5% dels expedients.

En canvi, la gestió urbanística dels nous projectes en el marc del Programa de regeneració, on es donaven situacions de tinença i propietat més heterogènies, comportà un canvi substantiu d'operativa. El tràmit dels necessaris expedients d'expropiació se situava en el centre de la gestió que calia desenvolupar en les noves actuacions. Amb aquest tràmit ja endegat, es podien impulsar els processos de negociació amb els veïns per assolir-ne el reallotjament. Aquesta diferència explica l'alt nivell de complexitat de la gestió que assoleixen els projectes de regeneració urbana entomats per l'Incasòl. I aquesta, la major complexitat administrativa derivada de l'expropiació, és una de les característiques que defineix les noves actuacions.

Un altre factor que potencia la importància que pren la gestió urbanística per expropiació prové de l'aprovació de la nova llei del sòl.¹² Aquesta llei, per resoldre la percepció que l'expropiació de finques en sòl urbà suposava un greuge econòmic per als propietaris, introdueix un canvi en el mètode de valoració de les finques en context de millora urbana, que passa de basar-se en el valor de ponències cadastrals a valorar-se pel resultat més alt de dos conceptes: el valor de comparació de mercat, sense considerar l'afecta-

ció urbanística, i el valor residual del sòl. Aquest canvi, en consonància amb les dinàmiques immobiliàries del moment, dispara el cost d'adquisició de les finques i de retruc augmenta considerablement el cost de la seva expropiació, i fa encara més costoses les actuacions de regeneració urbana que en feien ús.

Des de l'òptica de la gestió individual dels expedients d'expropiació, l'aparició d'un nou marc de valoracions transforma la negociació del reallotjament de les persones ocupants dels habitatges afectats, ja que hi incorpora un nou factor, irrellevant en el context de la remodelació de polígons: l'existència d'una indemnització per l'habitatge afectat pel seu valor de mercat. Des d'aleshores, a les persones afectades per expropiació urbanística, se'ls presenta una alternativa econòmica —viable— a acceptar el reallotjament en un habitatge qualificat. Aquest factor esdevé una alternativa per a alguns col·lectius que poden optar per anar-se'n del seu barri amb la indemnització. Des de l'òptica de la gestió, aquesta valoració suposa un espai de possible desacord amb l'administració i, en última instància, de litigi, espais que compliquen encara més la gestió en conjunt dels projectes de regeneració, que ja per si mateixos són disruptius a causa de l'estrès que suposen a nivell personal i comunitari.

Per tal de contenir l'escalada en els costos provocada per la modificació de la *Ley del Suelo* en el context de bombolla immobiliària i l'impacte que començava a tenir en els processos d'expropiació i reallotjament, es va aprovar el decret HAUS,¹³ que crea una nova tipologia d'habitatge de protecció destinat a les persones afectades per processos de gestió urbanística. En síntesi, aquest decret vincula la valoració de mercat de l'habitatge antic o afectat a la de l'habitatge nou o de reallotjament, evitant així complements monetaris d'indemnització; també regula el preu de compra dels habitatges establint el valor en el còmput, només, de la diferència de superfície que hi pugui haver entre l'habitatge de reallotjament i l'habitatge afectat; i posa fre a la capacitat de capturar la plusvàlua de l'habitatge de reallotjament un cop finalitzat el termini de la qualificació de protecció oficial. Aquest nou marc d'acord no és d'aplicació als projectes de remodelació dels barris amb patologies, que continuen regulant-se a l'empara del Decret 146/1995.

En contraposició a aquesta major complexitat de gestió, els projectes del Programa de regeneració es caracteritzen pel fet de ser d'una mida més reduïda, la qual cosa a priori n'afavoreix la gestió. Així, tot i tractar-se de projectes d'una mida considerable —sovint amb un centenar de finques afectades—, analitzats des d'una perspectiva de gestió urbanística, tots tenen una dimensió significativament menor quant al nombre total d'habitatges objecte d'expropiació i necessitat de reallotjament que les grans actuacions de remodelació de barris d'origen públic, que comptaven sovint amb un nombre d'uns 500 habitatges per remodelar.

Malgrat que aquesta dimensió més petita pugui fer preveure una gestió més senzilla, la realitat és que la complexitat urbanística i econòmica els fa equipara-

¹² Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

¹³ Decret 80/2009, de 15 de maig, d'habitatges per a afectats urbanístics.

bles a les actuacions de remodelació de polígons d'habitatge públic. Aquesta complexitat s'afegeix a l'heterogeneïtat dels teixits a regenerar; en tractar-se d'actuacions en sòl privat, generen una gran diversitat de situacions tant de tinença dels habitatges, d'usos presents (habitatge, comerç, aparcament, magatzem i activitats productives industrials), com de la tipologia d'edificis i construccions, redundant tot plegat en la variabilitat de valors i d'incentius a l'acord amb l'administració que gestiona l'actuació.

3.3. La dimensió social

En aquest àmbit es produeix novament una diferenciació significativa respecte de les dinàmiques entre els projectes de remodelació de polígons i les noves actuacions de regeneració urbana vinculades al Programa de barris.

En primer terme, malgrat que els projectes d'intervenció integral del Programa de barris comptaven obligatòriament amb una estructura de participació del teixit associatiu en la gestió del projecte, aquests mecanismes de participació estaven dissenyats per seguir de forma molt general el desenvolupament del conjunt d'actuacions del projecte d'intervenció integral. En canvi, no resultaven escaients per actuar en el marc de les actuacions de regeneració incloses en el projecte d'intervenció integral, ja que aquestes, en comportar transformació de sòl i reallotjament, entraven en una esfera privada de les persones directament afectades que feia inviable la mediació per part de representants generals del conjunt del barri, no afectats personalment pel procediment d'expropiació.

La major part de projectes del Programa de regeneració urbana no disposen en el seu desenvolupament d'una representació col·lectiva de les persones afectades que permeti exercir una interlocució legítima amb l'administració en el marc del projecte. Aquest aspecte es veu encara més dificultat per l'heterogeneïtat de les situacions de tinença i càrregues sobre els immobles, per la mateixa diversitat de les finques i també pels recursos socioculturals de les famílies concernides per aquests projectes.

De fet, un dels trets que gradualment es va incorporant als projectes del Programa de regeneració és la diversitat d'origen de la població. A diferència de les actuacions de remodelació de polígons, el volum de població nouvinguda és important, i en alguns casos les persones nouvingudes són majoritàries —especialment en els projectes amb afectacions urbanístiques més tardanes. Aquesta diversitat suposa un nou repte per a la gestió dels projectes, ja que es compliquen els procediments per les dificultats idiomàtiques, les expectatives de caire cultural i, fins i tot, en certs casos, la predisposició envers l'acció de les administracions públiques. La diversitat reforça la menor vertebració del teixit associatiu, ja que sovint les comunitats de diferents orígens que conviuen en l'àmbit d'actuació no comparteixen bases culturals comunes que els facilitin la creació de comunitat i, per tant, la coordinació d'acció davant l'administració que gestiona el projecte de regeneració urbana.

Finalment, i redoblant els efectes de la diversitat d'origen de la població resident, els projectes són fruit

d'un context socioeconòmic molt diferent del dels barris de remodelació. Mentre que aquests tenien característiques homogènies —població original del polígon de primera o segona immigració i propietària ocupant habitatges ja pagats—, l'heterogeneïtat social i econòmica és la característica dels residents en els nous projectes. Entre aquestes característiques, a banda de l'origen extracomunitari, es troba un percentatge creixent d'immobles amb crèdits hipotecaris vius, cosa que fa l'acord econòmic per al reallotjament molt més complex.

4. La intervenció a la ciutat des de la recessió econòmica

L'arribada de la crisi financera a partir de l'any 2008, el seu trasllat al sector públic a partir de l'any 2010 i la gran recessió que se'n deriva han tingut un impacte important en els programes de remodelació i regeneració de barris de l'Incasòl.

Podem identificar-hi dos períodes: un de primer, que és el de la involució dels projectes, que s'allarga fins l'any 2012; i un de segon, que podria considerar-se el de la represa de l'activitat, que s'allarga fins a l'actualitat.

En els anys 2009 i 2010 es produeix una aturada general de les inversions per part de l'Incasòl, a causa de l'aturada en la transformació de sòl urbanitzable. Des dels anys 1990, l'Incasòl ha tingut la capacitat de canalitzar els recursos generats per les plusvàlues de la transformació de sòl de creixement urbà destinat a activitats econòmiques i residencials, en aquelles activitats del seu programa que tenen una càrrega financera important i un dèficit estructural —la promoció d'habitatge amb protecció oficial de lloguer i, especialment, la remodelació i regeneració de barris.

L'aturada econòmica té un impacte directe en aquesta roda de transferència de recursos entre activitats, ja que la crisi fa desaparèixer completament les plusvàlues en la transformació de sòl i, com a conseqüència, l'Incasòl deixa de disposar de recursos per als seus programes deficitaris. Com a afegit a aquesta crisi, el govern de l'Estat deixa de dotar de recursos els programes estatals de promoció de l'habitatge protegit i de la regeneració urbana.

Així, els dos programes operatius retiren gradualment les seves actuacions, alentint calendaris, reduint inversions i reprogramant actuacions. Tanmateix, l'abast d'aquest impacte sobre els dos programes de l'Incasòl resulta força diferent.

En aquest moment, el Programa de remodelacions està enfocant el seu final, complint amb totes les actuacions programades. En canvi, pràcticament totes les actuacions del Programa de regeneració es troben en un moment important d'execució i la paralització de les inversions ha incidit de manera rellevant, especialment, en la construcció de nous edificis (actuació de Valentí Escalas-Liszt, a Santa Coloma de Gramenet) i en la programació de noves fases de gestió d'adquisicions per expropiació i reallotjament (actuació de Peius Gener, a Badalona).

En aquest període, l'Incasòl fins i tot es veu obligat a desprogramar actuacions (Riera Bonet a Molins de Rei

o la segona fase de la Colònia Castells, a Barcelona) i retornar-ne la gestió als ajuntaments respectius.¹⁴

El context social i polític de certs projectes i la seva situació de gestió fan que l'aturada o reprogramació *sine die* no pugui plantejar-se. D'aquesta manera, la Generalitat reprèn, a partir del 2012, el finançament de comptats projectes, en un principi amb inversions molt limitades, però que permeten no aturar les actuacions i establir calendaris més allargats per concloure'n la gestió.

Aquesta represa es canalitza a través de l'acord entre l'Incasòl i l'AHC per mobilitzar recursos dels pressupostos de la Generalitat i poder continuar les actuacions, i significa un canvi en la governança i en el finançament de les actuacions que es decideix de continuar.

Aquest nou esquema ha permès no tan sols augmentar el finançament de les actuacions, que en el període 2012-2020 ha mobilitzat gairebé 48 M€, i completar el programa d'actuacions de l'Incasòl (Sant Roc, a Badalona, la Trinitat Nova, a Barcelona, Can Garcia, a Manlleu, i Arraona-Merinals, a Sabadell), sinó que també ha possibilitat la incorporació de noves actuacions de regeneració urbana (l'esponjament del polígon nord de Ca n'Anglada, a Terrassa, i l'enderroc del Grup Sant Isidori, a Mollerussa).

Aquest nou context social i econòmic —tant el del sector públic com el de les persones que viuen en l'àmbit del projecte— alhora ha plantejat als projectes de l'Incasòl reptes de caràcter general que no s'havien manifestat fins aleshores d'una manera tan clara:

- Les condicions socials de la població resident als àmbits d'intervenció és molt més diversa; la població immigrada és majoritària a Can Garcia (Manlleu), a Ca n'Anglada (Terrassa) o al Grup Sant Isidori (Mollerussa). A més, aquesta població sovint fa front a noves situacions de precarietat: habitatges compostos per unitats familiars no relacionades, habitatges "pastera" amb molta rotació dels seus ocupants, habitatges sobreocupats (empadronaments massius), i població sense vincle d'arrelament i amb alta predisposició a marxar del municipi i del país.
- L'emergència d'habitatge, que s'ha formalitzat com a procés objecte de les polítiques públiques, ha transformat la relació dels processos de remodelació i regeneració. Sovint aquests processos comporten situacions de desallotjaments de persones ocupants sense un contracte o títol habilitant que es resolen des de la gestió mateixa amb un acompanyament social i, de vegades, amb la intervenció judicial. A partir de la crisi, però, tant el fenomen de l'ocupació no consentida com la sensibilització social envers els desnonaments han generat una nova aproximació en la gestió d'aquests processos.

Vetllar perquè els drets de les persones en risc de vulnerabilitat residencial greu no caiguin en exclusió com a conseqüència de les actuacions de l'Incasòl ha afegit un major nivell de complexitat als projectes, i les actuacions han requerit més suport tècnic social específic, així com una cooperació amb els serveis socials municipals, que fins ara era puntual i que ha esdevingut quotidiana en els projectes en gestió el 2020.

- L'estabilitat del mercat immobiliari i la seva dinàmica de creixement, gairebé constant, atorgava un marc d'actuació també estable als projectes de l'Incasòl. A una gran expansió de preus entre finals dels anys 1990 i finals dels 2000, va seguir una gran recessió i davallada de preus entre 2010 i 2015. Aquestes fluctuacions han reduït l'efectivitat dels sistemes d'incentius del decret 146/1995 i alhora han complicat la gestió dels procediments d'expropiació, ja que la valoració de mercat que impliquen alterava les expectatives i solucions de reallotjament de les persones afectades en moments baixistes del mercat, dificultant tot això la programació i gestió d'inversions per part de l'Incasòl.
- Com a conseqüència dels canvis en el sector immobiliari, els projectes amb una afectació urbanística posteriors a 2005 tenen una característica nova, com és l'existència de càrregues hipotecàries molt importants sobre els habitatges afectats. Per exemple, a Ca n'Anglada, en iniciar la gestió l'any 2012, estaven hipotecats el 40% dels habitatges, i d'aquests la meitat ho estaven per un import superior al 100% del seu valor de taxació. Les hipoteques dificulten que les persones afectades puguin exercir el dret de reallotjament, ja que l'acord per materialitzar-lo ha de contemplar, a més, els interessos de l'entitat titular del crèdit, que reté la capacitat de bloqueig d'un possible acord mutu entre l'administració i la persona afectada.
- Com a corol·lari, la gestió dels projectes esdevé més costosa en temps i en recursos en un moment en què l'Incasòl ja no té la capacitat de generar capacitat financera endògena i ha de recórrer a la mobilització de recursos del sector públic, que també es veu afectat per restriccions pressupostàries no vistes fins aleshores.

Els reptes plantejats han generat una resposta, sorgida de la gestió singular de cadascun dels projectes, per part de l'Incasòl. De manera col·laborativa amb els agents implicats en els projectes (veïns i veïnes, ajuntaments, AHC, etc.), s'han articulat mecanismes no previstos que, des de la innovació en les solucions de gestió, ha desenvolupat alternatives al binomi enderroc/reconstrucció, que estructurava l'actuació fins aleshores:

¹⁴ Aquest període suposa una davallada també del recursos de l'Incasòl dedicats al programa de remodelacions, inclosa la dissolució de l'empresa filial específica per a la seva gestió REURSA, que es formalitza el setembre de 2012.

- Partint de la limitació de recursos, que impedeix assumir la gestió de noves actuacions que impliquin l'expropiació i el reallotjament, però construint sobre l'expertesa en la gestió d'aquests processos, l'Incasòl assumeix una nova posició en la gestió d'actuacions: deixa d'abanderar la gestió integral de les actuacions, per prestar una assistència tècnica integral al gestor de l'actuació, que és normalment l'ajuntament. Aquest és el model, per exemple, que s'ha aplicat a les actuacions de Terrassa (Ca n'Anglada) i de Mollerussa (el Grup Sant Isidori), on l'Incasòl ha donat als ajuntaments un suport tècnic integral a la gestió urbanística i administrativa de la qual no disposava del coneixement en el moment d'entomar el projecte de regeneració.
- Aquesta situació de restricció dels recursos disponibles i d'una major complexitat ha comportat l'aprofundiment del marc normatiu per tal de trobar solucions de gestió que obrin el ventall d'alternatives, tant per a les administracions com per a les persones afectades pels projectes.

En primer terme, cal esmentar la sistematització de solucions alternatives a la construcció de nous habitatges per oferir-hi reallotjament. En aquest sentit, s'ha destinat parc públic existent vacant o recuperat quan el seus primers ocupants l'han abandonat o l'han retornat a l'administració; aquesta solució s'ha aplicat tant a Sant Roc i Peius Gener (Badalona) com a Ca n'Anglada (Terrassa). En canvi, s'ha optat per adquirir habitatges de parc secundari, aprofitant-ne el cost relativament baix, exercint el dret de tempteig sobre els habitatges adjudicats a les entitats en execució hipotecària. Aquest mecanisme està permetent el reallotjament d'un total de 90 unitats familiars a Mollerussa.

En segon terme, s'han definit noves tipologies d'acords per donar resposta a la complexitat de les situacions personals: acords a tres bandes (entitat financera, persona afectada i administració) per al reallotjament amb trasllat de càrrega hipotecària al nou habitatge; acords de renúncia al reallotjament amb condonació de càrrega hipotecària;¹⁵ compensació per la renúncia del reallotjament en HPO d'obra nova que permet un reallotjament en el mercat de segona mà gestionat per la mateixa persona afectada.

- La complexitat creixent del teixit social als barris on s'actuava ha comportat una pèrdua progressiva de la rellevància de la interlocució social amb el teixit associatiu tradicional (les associacions de veïns) i ha donat més rellevància a la interlocució individual. Les associacions històriques no són ja representatives dels nous col·lectius —immigrants, població nova del barri— ni de l'heterogeneïtat creixent de les situacions personals de les persones afectades. Per tant hi ha hagut un gir, per part de l'Incasòl, cap a una atenció més

centrada en la casuística personal, en què el model unívoc de resolució de les situacions, que representava el reallotjament pel decret 146/1995, ha perdut l'efectivitat.

Dos d'aquests factors palesen la major complexitat en la gestió. D'una banda, la necessitat de tenir interlocució amb les entitats financeres, no tan sols com a propietàries de molts habitatges, sinó com a titulars de càrregues hipotecàries. De manera similar, l'Incasòl també ha desenvolupat els mecanismes de coordinació amb les estructures de resposta a les situacions d'emergència d'habitatge establertes en els darrers anys: les meses d'emergència de l'habitatge.

Finalment, resulta evident que, no obstant això, la combinació d'aquests factors —la creixent complexitat de l'entorn i dels procediments, les limitacions pressupostàries del sector públic i la disponibilitat de recursos humans— han comportat, des del 2012, una reducció significativa en la capacitat de gestionar un volum de projectes similar al que l'Incasòl assumia des de finals del segle passat.

5. Un balanç final i els nous reptes de la regeneració urbana

Podem afirmar sense dubtes que el balanç dels prop de 40 anys d'intervenció urbanística als barris per part de l'Incasòl ha estat, en el seu conjunt, positiu, en tant en que s'han anat executant els projectes previstos.

Al llarg d'aquests anys, els programes operatius desenvolupats —remodelació i regeneració— han mostrat una capacitat important per transformar el teixit edificat dels barris on s'ha actuat i per adaptar els procediments de gestió, tot permetent entomar actuacions noves ajustant-se als canvis de context social, econòmic i normatiu.

En aquest balanç positiu s'hi ha d'incloure el resultat de l'aposta general per una estratègia d'arrelament de la població al mateix barri objecte de la intervenció. Mitjançant el dret de reallotjament en propietat per a una majoria de la població dels àmbits afectats, això s'ha assolit a la pràctica totalitat dels projectes executats. Malgrat aquest punt de partida, en els darrers deu anys s'ha incrementat el nombre de persones reallotjades per l'Incasòl que han optat per vendre el seu habitatge i que, per tant, han abandonat el barri. Aquesta tendència incipient no es pot considerar un procés d'elitització, de substitució de població, especialment perquè les qualificacions de la protecció oficial encara són vigents a la major part del parc de reallotjament, i per tant l'administració exerceix un control de les transaccions.

Tanmateix, és previsible que els processos d'apropiació de la plusvàlua en la caducitat de les qualificacions d'habitatge protegit, que s'estan donant en zones com Ciutat Vella de Barcelona, seran menys evidents en els barris remodelats o regenerats per l'Incasòl pel fet de tenir un potencial de gentrificació menor; ja sigui per la posició perifèrica dins el conjunt de la ciutat,

¹⁵ Tan sols a l'actuació de Ca n'Anglada a Terrassa, entre 2012 i 2020, s'han assolit 15 acords que han suposat la condonació d'1,18 M€ de càrregues hipotecàries.

l'atractiu urbà o el context social, que els fan "menys desitjables" a ulls de les dinàmiques de mercat. Per contrastar amb dades certes aquesta percepció, serà bo d'aprofundir en l'estudi —longitudinal— de l'evolució de la propietat i la tinença dels teixits renovats públicament a mesura que la protecció pública dels habitatges vagi aixecant-se.

Com a conclusió, cal plantejar una reflexió més àmplia. Cal transcendir la mesura de l'èxit de les polítiques de remodelació urbana consistent a valorar l'assoliment efectiu del canvi físic i passar a analitzar-ne l'impacte en la qualitat de vida de les persones que hi viuen.

La gran recessió iniciada el 2008 ha mostrat que la territorialització de les desigualtats i la segregació urbana s'han consolidat en els mateixos barris que ja la patien en els anys d'expansió econòmica.¹⁶

Barris i àrees de la ciutat que havien estat objecte de successives polítiques d'intervenció d'àrea (Programa de remodelació, Llei de barris, Programa de regeneració, plans comunitaris, etc.) experimenten processos de regressió en les condicions de vida¹⁷ que consoliden actualment la segregació de les persones que hi viuen. L'any 2020, l'arribada de la pandèmia pel virus SARS-CoV-2 no ha fet sinó confirmar aquesta dinàmica, amb impactes diferencials en els mateixos barris segregats.

Les polítiques implementades, aparentment, no semblen haver tingut un impacte decisiu en la mitigació de la recessió econòmica ni de la pandèmia. Semblaria que les dinàmiques socioeconòmiques de subocupació, atur i pobresa estructural són inassequibles a les polítiques de regeneració urbana integral, o si més no a les implementades fins a aquest moment. Això no vol dir que no hagin millorat les condicions de vida de les persones que viuen en aquests territoris, sinó que la seva condició bàsica de situació de risc d'exclusió o d'exclusió efectiva no s'ha vist fonamentalment alterada.

Convindria avaluar si s'ha produït alguna diferència significativa en l'impacte de la recessió —i de la pandèmia— entre aquells barris on les polítiques integrals han inclòs la millora de les dotacions públiques —espais públics i equipaments— i aquells on hi ha hagut una intervenció significativa en el parc dels habitatges, capturant, fins i tot, si hi ha diferències si es tracta de substitució dels habitatges o de la seva rehabilitació. La política de provisió d'habitatge públic suposa una transferència de renda directa molt alta per a les famílies adjudicatàries i podem esperar que tingui una gran incidència en les seves condicions de vida.

Si aquesta percepció d'insuficiència en els resultats es confirmés, seria imprescindible plantejar-se la necessitat de formular un instrumental nou per a la intervenció en els barris que afronti de manera decidida la segregació estructural. El debat actual sobre els models de governança des de la base dels projectes de regeneració urbana integral¹⁸ com a estratègia d'èxit en la implementació aportarà, sens dubte, resultats en la satisfac-

ció dels projectes com a procés col·lectiu social, però potser obvia un debat de fons de més calat: la intervenció urbana com a instrument per a l'assoliment del dret a la ciutat necessita un abast d'inversió pública —i també probablement privada— fins ara no proposat.

No seria agosarat pensar que per aconseguir un impacte decisiu en la segregació urbana i la qualitat de vida de les persones caldran: recursos econòmics en cicles llargs (o molt llargs) d'inversió sense retorn directe; mecanismes efectius per canalitzar transferències importants de renda en matèria d'habitatge, abandonant les fórmules tradicionals de tinença (propietat i lloguer) per passar a promocionar el dret d'ús i la copropietat amb l'administració; fórmules de gestió més properes, en el marc dels projectes de regeneració integral; i que aquestes iniciatives incorporin dins el marc integral iniciatives de dotació de nou habitatge assequible i de requalificació del parc existent.

Aquests elements esdevenen un repte encara més urgent a mesura que es confirmen les previsions pessimistes de l'impacte del canvi climàtic sobre la segregació urbana que ja patim en aquest moment.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

ACERO, G., AGUIRRE, J., ARÉVALO, J., DÍAZ, P., ROMERO, I. i HERNÁNDEZ, P. (2019). *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

BLANCO, I. i NEL-LO, O. (2018). *Barríos y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Tirant lo Blanch.

COSTA, J., GARCÍA, E., TATJER, M., VILANOVA, J.M^º., VASCONCELOS, C., ANTÓN, R., GARCÍA, L. i ALGABA, A. (2003). "Infrahabitatge a Catalunya". *Scripta Nova. Revista electrònica de geografia y ciencias sociales*, vol. VII, 146(049).

FERRER AIXALÀ, A. (1996). *Els polígons de Barcelona*. Barcelona: Edicions UPC.

HERNÁNDEZ, R. (2010). *Salipota, Súria: el barri que va néixer dues vegades*. Barcelona: Institut Català del Sòl, Generalitat de Catalunya.

MOYA GONZÁLEZ, L. i Díez de Pablo, A. (2012). "La intervenció en la ciutat construïda: acepciones terminológicas". *Urban NS04*, 113-123.

PRADAS, R. (2008). *Vivendes del Governador. Una història urbana*. Barcelona: Institut Català del Sòl, Generalitat de Catalunya.

PRADAS, R. (2010). *Via Trajana: més enllà de la frontera*. Barcelona: Institut Català del Sòl, Generalitat de Catalunya.

¹⁶ Resulta descoratjador que els mateixos barris caracteritzats com d'infrahabitatge a finals del segle XX continuen avui sent focus d'atenció de la segregació urbana (Costa et al., 2003).

¹⁷ Vegeu el volum editat per Blanco i Nel-lo (2018), on s'exposa, per a l'àmbit metropolità de Barcelona, una anàlisi detallada de l'evolució de la segregació urbana.

¹⁸ Vegeu el document elaborat per l'equip de Paisatge transversal per a la Diputació de Barcelona (Acero et al., 2019).