

Geografia e Ordenamento do Território, Revista Electrónica
Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território
<http://cegot.org>
ISSN: 2182-1267

CEGOT

Centro de Estudos de Geografia
e Ordenamento do Território

FRAGO, LLUÍS
*Departament de Geografia Humana / Universitat de
Barcelona*
Montalegre nº6, 34 08001, Barcelona, España
lfrago@ub.edu

Expectativas y limitaciones del planeamiento urbano en Cataluña: el caso de la Llei de barris en las ciudades medias (2004-2014)

**Expectativas e limitações do planeamento urbano na Catalunha: O caso da Lei
de bairros nas cidades médias (2004-2014)**

**Hopes and limitations of Catalan urban planning: the case of Llei de Barris
(Neighborhood Law) in middle size cities (2004-2014)**

Referência: Frago, Lluís. (2016). Expectativas y limitaciones del planeamiento urbano en Cataluña: El caso de la Llei de barris en las ciudades medias (2004-2014). Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 9 (junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 139-159, [dx.doi.org/10.17127/got/2016.9.007](https://doi.org/10.17127/got/2016.9.007)

RESUMEN

El artículo analiza las características y los efectos de la *Llei de barris* en Cataluña desde su aprobación hasta la actualidad. La *Llei de barris* es un buen ejemplo de las nuevas lógicas con las que opera la planificación urbana en las ciudades medias. Es una política urbana del gobierno autonómico de Cataluña impulsada por un geógrafo que, utilizando fondos de la Unión Europea, intenta ayudar presupuestariamente a municipios pequeños y medianos a resolver sus problemas urbanos, con especial énfasis sobre centros históricos y barrios suburbanos con elevados índices de marginación social. A pesar de las expectativas generadas, la experiencia presenta limitaciones, algunas de ellas vinculadas a la misma ambición de la política, y otras derivadas de la crisis económica y social actual.

Palabras clave: Planificación urbana, política urbana, ciudad media, Cataluña, centro histórico, *Llei de barris*.

RESUMO

Este artigo analisa as características e os efeitos da *Llei de barris* na Catalunha (Ley de barrios) desde a sua aprovação até à atualidade. A *Llei de barris* é um bom exemplo das novas lógicas com que se realiza a planificação urbana em cidades de tamanho mediano. Esta lei encontra-se impulsionada pelo governo autónomo catalão que, utilizando fundos da União Europeia, tenta fornecer uma ajuda orçamental a municípios pequenos e medianos para que resolvam problemas de carácter urbano, com ênfase especial nos centros históricos e bairros suburbanos com índices elevados de marginalização social. Apesar das expectativas, esta experiência apresenta limitações, algumas de elas vinculadas a mesma ambição da política e outras derivadas da crise economia e social atual.

Palavras-chave: Planeamento urbano, política urbana, cidade média, Catalunha, centro histórico, *Llei de barris*.

ABSTRACT

This article examines the characteristics and effects of the *Llei de barris* in Catalonia since its adoption until the present time. The *Llei de barris* is a good example of the new logics within urban planning in middle-size cities. This law is driven by the Catalan Autonomous Government that, using European Union funds, attempts to provide a budget support to small and medium cities to settle problems of urban character, with special emphasis in historical centres and suburban neighborhoods with high levels of social marginalisation. Despite the expectations, this experience presents limitations, some of them linked to the same ambition of policy and other arising from current economic and social crisis .

Keywords: Urban planning, urban policy, medium-sized city, Catalonia, historical center, *Llei de barris*.

1. Introducción: planeamiento urbano y ciudades medias

Se han analizado muy poco las políticas de “mejora” de las de las ciudades medias y pequeñas. No obstante, las políticas que persiguen este objetivo se han multiplicado por todas las ciudades, mucho más allá de los principales centros metropolitanos, difundiéndose incluso en esas de menor tamaño (Frago, 2011). Este reducido análisis se suma a la ya tradicional invisibilidad del fenómeno urbano más allá de las más grandes aglomeraciones urbanas, territorio que, por tradición e ignorancia se asocia al campo y no a la ciudad.

Es a partir de la unicidad de la técnica, condición que ha inducido la eclosión de la globalización económica contemporánea (Santos, 1996), que se han difundido este tipo de políticas urbanas por todos los lugares, unas políticas denominadas como de “mejora urbana” o “regeneración urbana”¹ que harían referencia a formas de intervención urbanística destinadas a atraer inversiones y actividades, mejorar el espacio público, ganar residentes e impulsar cambios sociales. Esta manera de actuar representa la modernización del planeamiento urbano, hecho que alcanza a las ciudades medias casi siempre con un retraso respecto a las grandes urbes. Este tipo de políticas sirven a los poderes públicos para promocionar una imagen más atractiva de las áreas urbanas, promoviendo un “renacimiento” urbano a medida en que se reintroducen en el mercado inmobiliario las áreas en declino. Estas políticas también se aplican para reforzar la autoestima y la resiliencia de comunidades afectadas por crisis. Son políticas urbanas que atribuyen al sector público básicamente la función de inducir a la inversión privada, (Fernandes, 2013; Salgueiro, 2013).

El presente artículo tiene como objetivo mostrar las expectativas y las limitaciones con las que se ha encontrado la *Llei de barris*, un importante programa impulsado por el geógrafo Oriol Nel·lo (1957) y desarrollado desde el Gobierno autónomo de Cataluña. La política tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida y la cohesión social en determinadas áreas urbanas de media y pequeña dimensión a partir de estrategias como las descritas anteriormente. La intervención urbanística que plantea la *Llei de barris* ha sido relevante, tanto desde el punto de vista de las políticas urbanísticas, con importantes innovaciones, como en términos políticos más amplios.

Es importante destacar que el principal ideólogo de la política ha sido Oriol Nel·lo (1957), profesor de geografía e la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) que durante los años 2003-2011 fue Secretario para la Planificación Territorial de la Generalitat de Cataluña. Él mismo participó de manera activa en la implantación de la división de Cataluña en comarcas, la forma de integración político-administrativa tradicional de Cataluña, conjuntamente con el desaparecido también geógrafo Enric Lluch (1928-2012), unos 30 años atrás (Lluch y Nel·lo, 1984).

¹ Se utiliza la cursiva para hacer hincapié en la poca conceptualización que esconden estos términos.

El método de análisis de este artículo se ha basado en dos etapas bien diferenciadas: el trabajo de campo y el análisis bibliográfico. El trabajo de campo se ha realizado a partir, tanto de exploraciones urbanas en buena parte de los barrios con proyectos de la *Llei de Barris*, como del seguimiento participante de la redacción e implementación de alguno de los proyectos. El análisis bibliográfico se ha centrado en la teoría urbanística, los modelos urbanos, y los procesos urbanos de las ciudades medias de Cataluña, así como en el análisis minucioso de todos los proyectos adjudicados durante la vigencia de la *Llei de barris*.

2. Problemas urbanos en ciudades medias de Cataluña: suburbanización y filtraje social

Las ciudades medias y pequeñas de Cataluña analizadas son ciudades históricas (Carreras, Frago, 2005; Carreras, 2008: 9-49), que formaban parte de una red urbana preindustrial (Vilà, 2008: 58-61), capitales comarcales, determinadas en 1936 por el geógrafo catalán Pau Vila a partir de la centralidad comercial que ejercían en el territorio (Vila, 1931), un método muy parecido y coetáneo al de la Teoría de los Lugares Centrales de Christaller².

La suburbanización que se produjo durante los años 60-70 del siglo XX y, muy especialmente durante el periodo 1997-2008, significó un aumento importante de la complejidad urbana del espacio interno de estas ciudades (Frago, 2011). Hasta entonces la estructura socio espacial había sido mucho menos compleja, siendo toda la ciudad únicamente lo que posteriormente sería el centro histórico y un pequeño ensanche (Vilagrassa, 2001; Frago 2011). A partir de estos cambios se hizo operativo el concepto de barrio para su análisis, otorgando desde este punto de vista, un mayor carácter de ciudad a estos asentamientos, al dotarse de espacios diferenciados tanto sociodemográfica como económicamente y con unas características específicas de forma y textura (Antoni, 2009).

Estos cambios han comportado la eclosión de problemas urbanos en unas ciudades que nunca hasta entonces los habían experimentado. Principalmente han sido los centros

² Para un análisis resumido sobre el estudio histórico de las redes y los nodos consultar Capel (2003).

históricos y algunos suburbios los que han experimentado mayores problemáticas, para el caso de las ciudades medias, sobre todo los barrios antiguos. Es en el sí de estos cambios y problemáticas que el Gobierno de Cataluña desarrolló en 2004 un instrumento para contrarrestarlos: la *Llei de Barris*, objeto de estudio de este artículo.

El centro histórico es el área más diferenciada del resto de la ciudad, por sus características morfológicas y socioeconómicas, un lugar que ha pasado a ser el centro simbólico de las ciudades medias de Cataluña, cuando la ciudad se ha dotado de un suburbio. De manera general los centros históricos en Europa han sido caracterizados tradicionalmente por un plano irregular, una edificación intensiva y cerrada, producto de los distintos recintos amurallados que se construyeron en el pasado (Capel, 2002). A la vez, unos usos del suelo heterogéneos, caracterizados por las funciones tradicionales de control territorial como la religiosa, comercial y político administrativa, pero también por los usos residenciales, cambiantes dependiendo de la condición social de sus habitantes. Algunas de estas funciones han experimentado profundas transformaciones como resultado de la suburbanización, al desplazarse los habitantes hacia la periferia de las ciudades.

Como consecuencia de la suburbanización, los centros históricos de las capitales comarcales han experimentado un proceso de desvalorización, que se concreta con el mal estado de las edificaciones y con procesos de segregación socioespacial, tanto socioeconómicos, étnicos como culturales en el conjunto de la ciudad. Por lo tanto, la mayoría de los residentes con posibilidades económicas, sobre todo a partir de crédito bancario, se han ido a encontrar el confort doméstico que el moderno suburbio ofrecía, y que era inexistente en el centro histórico: mayor disponibilidad de espacio, fácil acceso con automóvil, posibilidad de jardín y piscina, y, a nivel simbólico, mayor modernidad (Harvey, 2000). En paralelo a este proceso, por el filtraje social que ya teorizaron Louis Wirth (1897-1952) y Robert E. Park (1864-1944) en la década de 1920, a partir de casos de estudio estadounidenses, buena parte del centro histórico ha pasado a ser la zona de transición, de la que ya hablaba Ernest Burgess (1886-1966), de la misma escuela sociológica que los dos anteriores (Burgess, 1925; Park, 1926; Wirth, 1928). Esta zona era concebida como un producto general del crecimiento de la ciudad, y se encontraba en constante movimiento y transformación, que acogía,

mayoritariamente, a población aún no asentada de forma estable en la ciudad y que concentraba, por ello, los problemas sociales más graves (Vilagrassa, 2000).

3. Las expectativas de la Llei de Barris

A pesar del retraso de las ciudades medias y pequeñas de Cataluña respecto las grandes urbes en la eclosión de las problemáticas urbanas y de la implementación de las políticas urbanas tratadas, la planificación urbanística que contempla la *Llei de Barris* vino caracterizada por su modernidad e innovación. Este hecho generó unas expectativas en distintos ámbitos: la planificación urbana, la administración local y la integración territorial.

3.1. Urbanismo puntual versus planificación general

La *Llei de Barris* representa un cambio en la concepción del urbanismo ya que forma parte de la creciente corriente contemporánea de la planificación urbanística que utiliza de manera cada vez más frecuente los planes parciales, especiales y proyectos puntuales, en detrimento de los planes generales. Los planes generales planifican la totalidad del territorio municipal, utilizando herramientas como los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM), que se generalizaron de manera masiva en el Estado español a partir de la década de 1970 (Esteban, 2011) y que ya han sido investigados por otros autores como Fernando de Teran (1999). A diferencia de los POUM, los proyectos puntuales afectan a lugares más reducidos, incluso edificios concretos, sin tener en cuenta los conjuntos, los ambientes y los entornos.

En este nuevo tipo de intervención urbanística los fines sociales dejan de ser los más importantes de la inversión pública y ya no se interviene directamente en el sector de la vivienda, variable esencial para explicar las condiciones sociales de la población y que la planificación urbana, con sus orígenes a mediados del siglo XIX, tenía como eje primordial³.

³ El papel que tiene la vivienda en la planificación urbanística tradicional se puede observar perfectamente en urbanistas pioneros como Ildefons Cerdà en su libro *Teoria General de la Urbanización* (1867), en posteriores

Los resultados sociales son producto sobretudo del conocido como partenariado público-privado, término prestado en los países anglosajones (Venuti, 1987), dónde la inversión pública actúa acondicionando el espacio para atraer a la inversión privada. Este cambio se inscribe dentro del auge del neoliberalismo imperante en el mundo actual que ha representado una erosión de muchos de los aspectos del llamado Estado del bienestar, que de manera general ha representado el desprestigio de todo lo público y específicamente de la planificación urbana general.

Se espera que la intervención puntual reforme todo el barrio más allá de la simple inversión, es lo que se denomina como urbanismo por catálisis, (Bohigas, 1986; Venuti, 1987). Un elemento catalítico puede ser cualquier cosa (un hotel, un museo, un centro comercial, un edificio administrativo, etc.) que alcance a tener efectos transformadores sobre su entorno, de forma espontánea, a través del convencimiento y acción de los propietarios de las áreas circundantes.

La planificación urbana puntual fue definida en Italia en 1987, por Giuseppe Campos Venuti (1987) como la propia de una tercera generación de la urbanística. Fue pensada y aplicada en Barcelona por el arquitecto Oriol Bohigas (1986)⁴ a partir de los proyectos de reforma de la ciudad en el proceso de organización de los Juegos Olímpicos de verano de 1992, que denominó como “reconstrucción de la ciudad” (Carreras, 2012).

En el sentido descrito anteriormente y analizando el caso de la *Llei de barris*, esperar que “*la inversión y el gasto público (de la Llei de barris) en los barrios que requieren de atención especial tiene que tener dos efectos directos e indirectos: ayudar a hacer frente a la problemática social del barrio, incrementar de manera sustancial el nivel de inversión pública y actuar como catalizador para atraer a más inversión pública y generar inversión privada*” (Nel-lo, 2009: 17). En un documento anterior se especifica la intención de la *Llei de barris* para dinamizar el mercado inmobiliario al considerarse como un instrumento “*diseñado para luchar contra los mecanismos de formación de la renta diferencial invirtiendo grandes sumas de recursos públicos allá donde los precios llevan la problemática*

como Le Corbusier en la *Carta de Atenas* (1941), pero también en las propuestas utópicas de Fourieer y Owen de inicios del siglo XIX, predecesores de la planificación urbanística.

⁴ Desde 1980 hasta 1991 ocupó los cargos de delegado y consejero urbanístico en el Ayuntamiento de Barcelona, cargos que le presentaron la posibilidad de proyectar la política urbanística de las grandes obras que permitieron ser a Barcelona la sede de los juegos olímpicos de verano de 1992.

a concentrarse” (Nel-lo, 2005:9). Tal como aparece en el mismo documento, la manera de actuar de la *Llei de barris* a partir de proyectos puntuales se inspira en los considerados como positivos cambios sociales y económicos inducidos a partir de la apertura del Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA) en 1995 en el céntrico barrio del Raval de Barcelona (Nel-lo, 2004), cambios que para algunos autores han representado la gentrificación del barrio (Martínez-Rigol, 2010).

La política de la *Llei de barris* se aplicó en los centros históricos pero también invirtió en los barrios suburbanos, sobre todo aquellos surgidos del racionalismo funcionalista de los años 1950-1975 que se inspiraron en los postulados de la Carta de Atenas y también en los de urbanización informal (Capel, 2002), que se construyeron en la década de los años 1960 y 1970 en la periferia de muchas ciudades. Son ejemplos ilustrativos de este tipo de intervenciones de reforma de barrios suburbanos, el barrio de Orba en el municipio de Alfafar, en el sur de la periferia metropolitana de Valencia (que ganó un premio de ONU-Habitat en 2014) o el del conjunto Nuovo Corviale (il Serpentone para los romanos) de 1972 en Roma, rehabilitado en el 2009.

En la línea estratégica, la ley plantea un *plan de choque* tanto a nivel temporal como espacial: durante cuatro años se van a realizar inversiones públicas elevadas en barrios con problemas. La *Llei de Barris* busca “*advertir a los agentes económicos que la administración está dispuesta a realizar una serie de inversiones que acabarán redundando en beneficio del valor del patrimonio inmobiliario privado: si en el conjunto del país es conveniente (...) la moderación de los precios inmobiliarios, en estos barrios de lo que se trata, precisamente, es de alentar, favorecer y hacer más transparente el mercado, combinando, lógicamente, esta acción con la oportuna provisión de vivienda protegida*” (Nel-lo, 2005: 9).

3.2. El refuerzo de una administración local débil

Los municipios únicamente han tenido que asumir el 50% de las inversiones ya que la restante financiación la ha asumido la Generalitat de Cataluña que se ha servido de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional de la UE. Los proyectos financiados de la *Llei de barris* alcanzan en algunos casos 20 millones de euros, valores que serían inasumibles si su

totalidad fuera responsabilidad de los ayuntamientos. En total, desde 2004, la previsión del presupuesto por parte de las dos administraciones ascendió a 1.186 millones de euros.

Cuando se aprobaron los plazos de actuación (4 años) y los presupuestos, no se tuvo en consideración la capacidad financiera y el capital humano que esa tarea requería, un hecho que ha derivado en algunas problemáticas. Algunos ayuntamientos, como el de Tortosa o el de Balaguer, tuvieron problemas a la hora de disponer de personal, tanto cuantitativo como cualitativamente preparado para gestionar ese volumen de dinero. En otras ocasiones, los ayuntamientos, en el caso de los proyectos mejor financiados, no pudieron asumir un gasto de 10 millones de euros en cuatro años. Mientras esto pasaba la Generalitat de Catalunya les apresuraba para que se cumplieran los plazos acordados y se observara un cambio en los barrios dónde el gobierno autonómico había invertido.

3.3. El cambio de foco en la planificación territorial: del campo a la ciudad

Esta es la primera ley, después de los planes territoriales y sectoriales, que interviene directamente en las ciudades medias y sus fragmentos. Este hecho significa un cambio importante en la concepción de las lógicas de integración del territorio nacional que impulsa el Gobierno de la Generalitat. Se pasa de una lógica de integración territorial nacional basada en el campo, a partir de las comarcas (regiones con carácter político-administrativo), a una de naturaleza plenamente urbana, basada en los barrios. La *Llei de Barris* quiere ayudar a resolver los problemas urbanos de toda Catalunya, incluida la Catalunya comarcal, dónde tradicionalmente el hecho urbano se había negado.

El reducido estudio del fenómeno urbano no barcelonés, carencia sobre la que ya había hablado el geógrafo catalán Joan Vilagrasa (1953-2003) a inicios del siglo XXI (Vilagrasa, 2000), implicaba que se sabía muy poco del espacio interno de las ciudades medias y de sus barrios. En muchas ocasiones no se disponía de una actual, ni que fuera pequeña, historia urbana de la ciudad⁵, y mucho menos, de estudios que trataran las problemáticas sociales.

⁵ En muchas ocasiones se disponía únicamente de una historia realizada en el siglo XIX y de almanaques comerciales de inicios del siglo XX.

Descripción del estado de conservación de la edificación	Media del valor catastral del área
	Deficiente estado de conservación de las edificaciones
	Edificios sin agua corriente y edificios sin evacuación de aguas residuales
	Edificios de cuatro plantas o más, destinados principalmente a vivienda, sin ascensor
Descripción de la población	Densidad de población (viviendas/hectárea)
	Variación relativa de la población últimos 5 años
	Población dependiente
	% de población inmigrante extracomunitaria
Descripción de la situación económica	Elevada tasa de atur
	Baja actividad económica
Descripción de la situación social	% personas beneficiarias de pensiones asistenciales y no contributivas
	Bajo nivel educativo
	% población en riesgo de exclusión social
Asociacionismo y participación ciudadana	Valorar capacidad vecindaje para impulsar el barrio
Descripción de la situación ambiental	Déficit de áreas verdes
Red de servicios y dotación de equipamientos	Pavimentación, aceras, aparcamiento, transporte público, áreas de recreo, etc.

Figura 1. Indicadores socioeconómicos utilizados para el análisis de los barrios y priorizar los proyectos.

Fuente: elaboración propia a partir de *Llei de Barris*.

Este hecho significó que las diagnósicos que se hicieron a escala interna de las ciudades mediante indicadores cuantitativos para la adjudicación de los proyectos de la *Llei de barris*, representaron para muchas ciudades los únicos análisis socioeconómicos contemporáneos a nivel municipal e infra municipal de esas ciudades. Eran simples indicadores cuantitativos, extraídos de los censos y padrones de habitantes desgregados por secciones censales, que permitieron comparar el perfil socioeconómico de los barrios con la media del municipio y de Cataluña, para terminar priorizando unos proyectos u otros según su estado (Figura 1).

La burocratización de las convocatorias, con sus diagnósicos estipuladas y las propuestas de actuación, con sus calendarios de ejecución, y su desglose presupuestario, supusieron un incentivo a participar a esos ayuntamientos que partían de una situación más ventajosa. Los municipios con un mayor análisis de las problemáticas sociales de su ciudad, y con la existencia de algún programa de mejora urbana de su centro histórico, lo tuvieron más fácil en participar que aquellos que empezaban de cero. Este hecho condujo a una cierta aleatoriedad en la otorgación de las ayudas. A la vez, la oportunidad económica que ofrecía la ley forzó y apresuró, en algunas ocasiones, a que se presentaran proyectos que directamente tenían poco que ver con la mejora de las condiciones sociales, objetivo que se marcaba la ley.

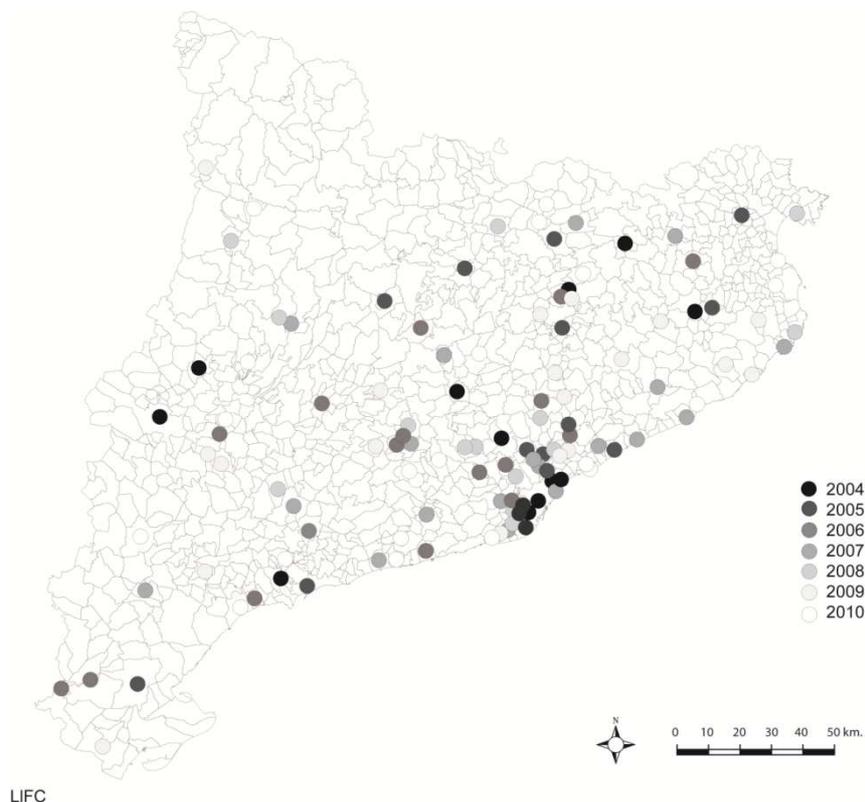
4. El desarrollo de la *Llei de Barris*

Aun es muy temprano para valorar la importancia de la *Llei de Barris* para el urbanismo de las ciudades medias de Cataluña. A pesar de esto, pasados más de 10 años desde su aprobación, ya se dispone de suficiente material como para poder apuntar hacia algunas de las cuestiones que han ido surgiendo a lo largo de estos años. En este apartado aparecen algunos de estos elementos para el debate.

4.1. El mapa de la Llei de Barris: centros históricos y suburbios

Tal como se desprende del mapa (Figura 2), los centros históricos con problemas ocuparon un papel preponderante en el desarrollo de la ley, al representar el 53% de los 143 proyectos aprobados, siendo los restantes, barrios de construcción más reciente, eminentemente suburbios. A nivel territorial, se constata que la problemática de los centros históricos es básicamente comarcal -únicamente 4 proyectos de los 75 que corresponden a centros históricos son de Barcelona o de los municipios inmediatamente circundantes a la capital-, mientras que la de suburbios, es sobretodo metropolitana. La casi totalidad de los proyectos aprobados en ámbitos no metropolitanos corresponde a centros históricos, mientras que los proyectos en ámbitos metropolitanos afectan mayoritariamente suburbios.

A lo largo de los siete años que duró la *Llei de Barris*, los proyectos aprobados se difundieron en cascada a lo largo del sistema urbano de Cataluña, es decir, desde las primeras coronas metropolitanas y ciudades medias más importantes, hasta los municipios más alejados de Barcelona, y demográficamente más pequeños durante las últimas convocatorias (Figura 3).



LIFC
Figura 2. Difusión de los proyectos de la *Llei de Barris* a lo largo del territorio.

Fuente: elaboración propia a partir de *Llei de Barris*.

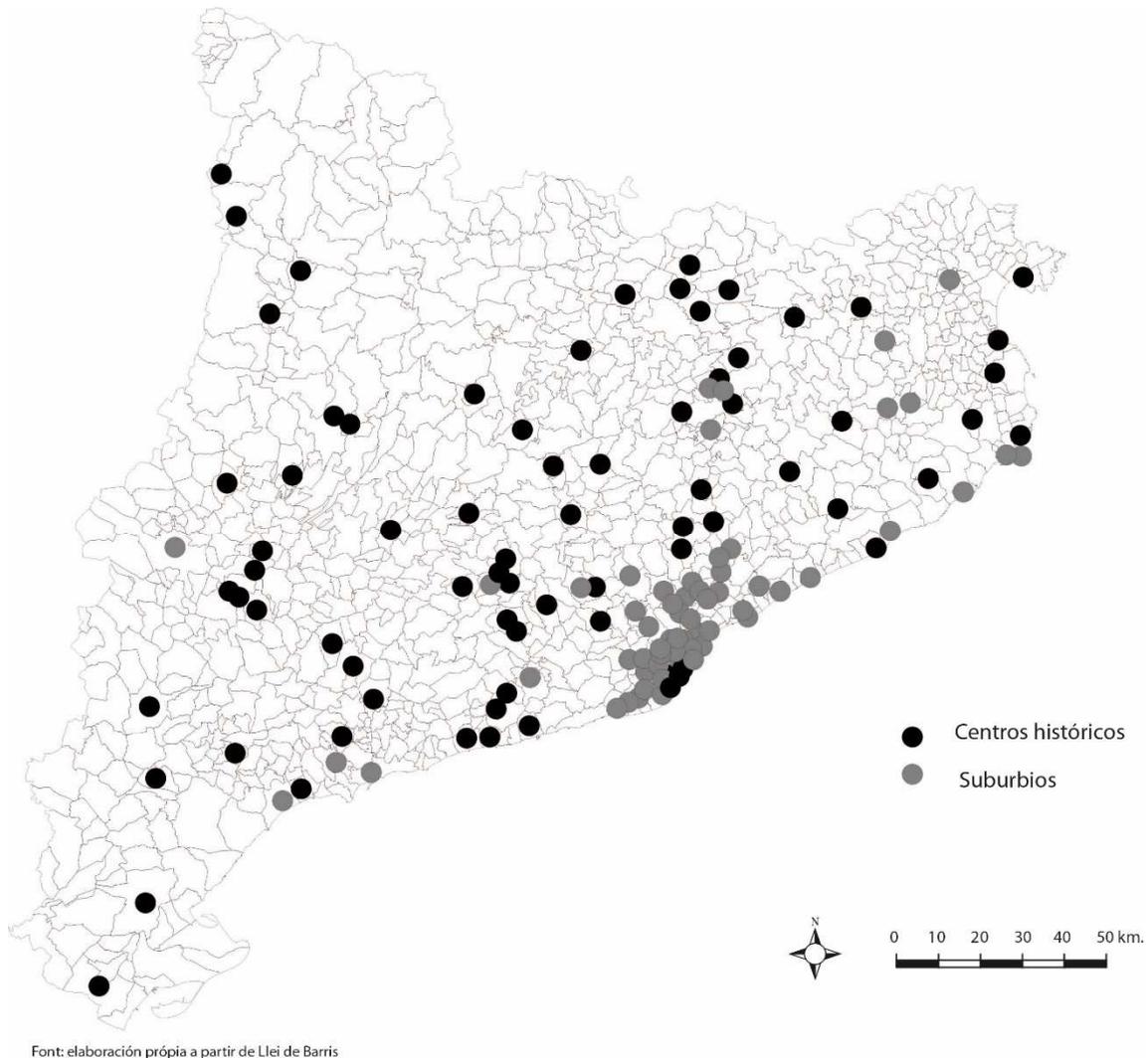


Figura 3. Proyectos aprobados de la *Llei de Barris* según el tipo de área urbana al que afecta.

Fuente: elaboración propia.

El presupuesto destinado a los proyectos correspondientes a los centros históricos asciende a 561 millones de euros, una cifra que representa el 45% del total de los 1251,7 millones que se contemplaron. Si nos fijamos en los proyectos aprobados que afectaron a centros históricos de capitales comarcals, es decir, sin tener en cuenta el municipio de Barcelona ni sus municipios circundantes, el porcentaje asciende a un 40% del total. A nivel absoluto, esto representa que 500 M de € del total de 1251 se presupuestaron para resolver problemas sociales en centros históricos de ciudades medias. Los proyectos de centros históricos del ámbito comarcal (fuera del ámbito de Barcelona y de los municipios

circundantes) que más presupuesto absorbieron, entre 15 y 20 millones de euros, fueron los de algunas capitales comarcales con problemas clásicos en sus centros históricos: Tortosa, Olot, Manresa, Valls y Balaguer. (Figura 4)

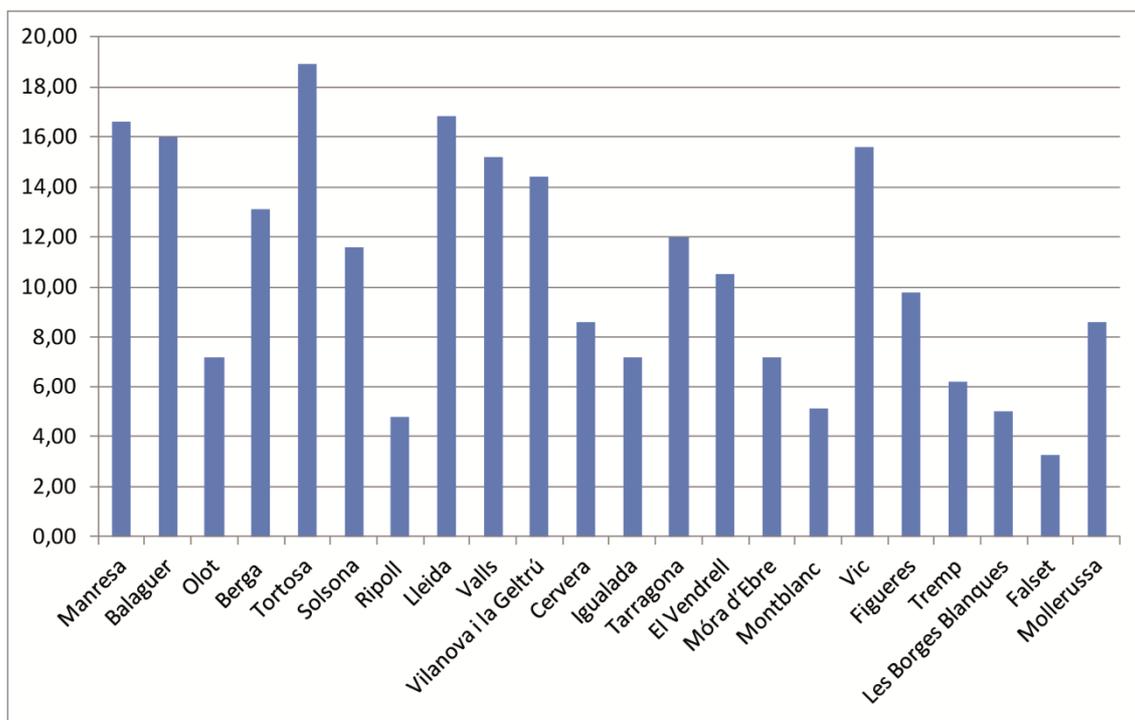


Figura 4. Presupuesto de los proyectos correspondientes a centros históricos de ciudades medias.

Fuente: elaboración propia a partir de *Llei de Barris*.

¿Pero en que se ha invertido el dinero en los centros históricos de las capitales comarcales? En los centros históricos de capitales comarcales, el 90% de la inversión corresponde a aspectos urbanísticos y el 10% restante a aspectos sociales. Los aspectos urbanísticos incorporan las siguientes categorías: mejora del espacio público (45% de la inversión), dotación de equipamientos (25%), y rehabilitación (10%) y también las partidas relacionadas con accesibilidad (7%), sostenibilidad (6%) y nuevas tecnologías (1%) (Figura 5).

Si se analiza el caso de los proyectos aprobados que afectan a los suburbios, sobretudo en ámbitos metropolitanos, se comprueba cómo se ha invertido un 5% más en mejora del espacio público (50% del presupuesto destinado a este tipo de áreas) y un 5% menos en dotación de equipamientos (20%). Una diferencia que se relaciona con la mayor búsqueda de equipamientos de centralidad para dinamizar los centros históricos que en los suburbios.

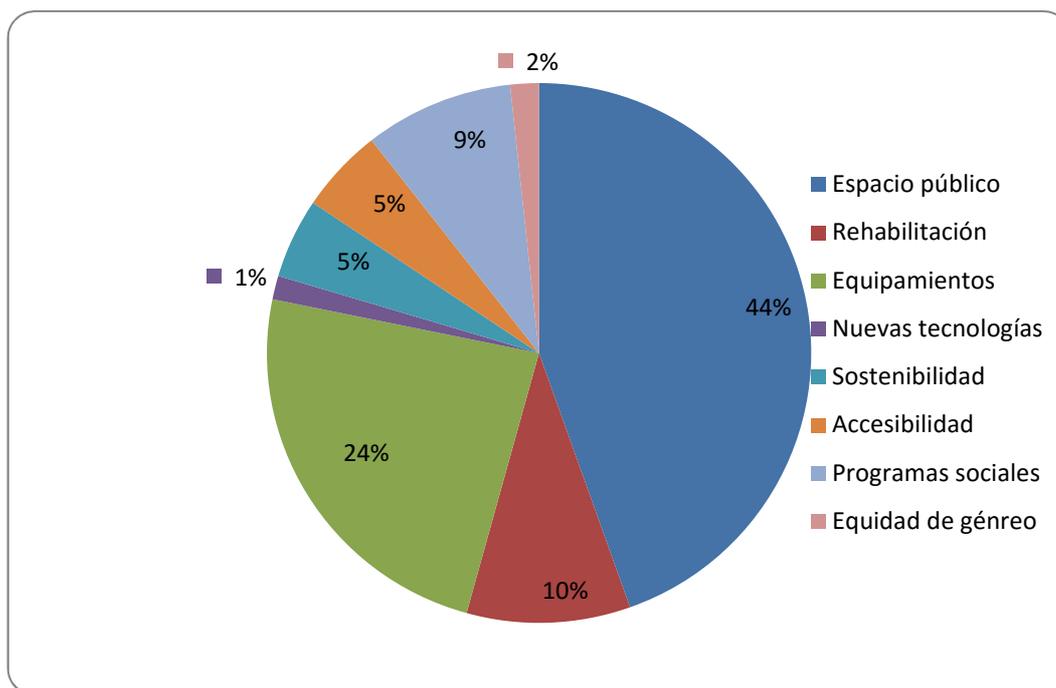


Figura 5. Líneas de intervención en los centros históricos de las ciudades medias (%).
Fuente: elaboración propia.

5. Las limitaciones de la *Llei de Barris*

La crisis económica y social ha afectado a la *Llei de Barris* a distintos niveles. Por un lado, directamente a la financiación de la ley, y por el otro, extendiendo los problemas sociales a muchas otras áreas urbanas de las ciudades y no únicamente en los barrios objeto de la *Llei de Barris*.

En referencia a la financiación, los fundamentos de la *Llei de Barris* se vieron trastocados al privar a los ayuntamientos y a la Generalitat de Cataluña de los fondos necesarios para financiar las operaciones. Los primeros en incumplir los compromisos pactados por problemas financieros graves fueron los municipios, que a partir de 2008 dejaron de recaudar buena parte de los impuestos por licencias de obras. Más tarde, en 2010, fue el gobierno catalán el que dejó de cumplir. Como consecuencia de este hecho, la Generalitat de Cataluña derogó la ley en el año 2010, año de la última convocatoria, y empezó a

acumular una deuda con los ayuntamientos que ya tenían los proyectos aprobados⁶. En 2015, la deuda de la Generalitat de Cataluña con los ayuntamientos había ascendido a 151 millones de euros.

Las condiciones sociales de todos los barrios de Cataluña han empeorado respecto a las de 2004, año en que se aprobó la *Llei de Barris*. El comportamiento de la tasa de paro para el conjunto de Cataluña permite dar cuenta de ello, evolucionando desde el 9,7% al 21% entre 2004 y 2015. El empeoramiento de las condiciones sociales aún ha sido más grave en los barrios con proyectos de la *Llei de Barris*, barrios en todos los casos muy populares dónde los efectos sociales de la crisis han sido mucho más graves, en muchos de estos barrios la tasa de paro se ha situado por encima del 23% en 2015. Unos valores que se sitúan muy por encima de los que había en el momento en que se otorgaron los proyectos, cuando la tasa de paro media en Cataluña no alcanzaba el 10% y en los barrios de la *Llei de Barris* no se superaba el 13% (Figura 6).

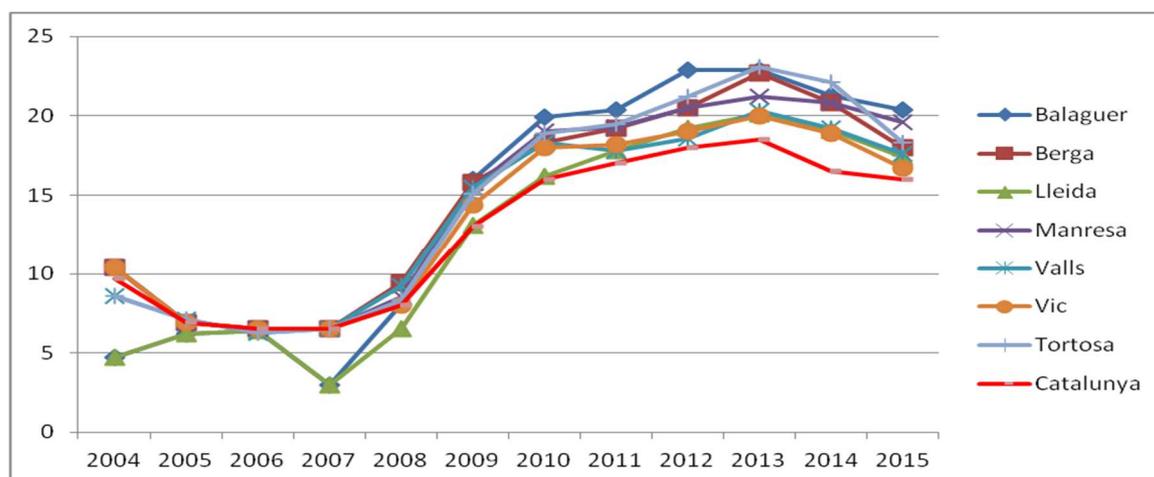


Figura 6. Evolución de la tasa de paro (%) entre el año de la aprobación de la ley (2004) y el 2015 en ciudades con proyectos aprobados.

Fuente: elaboración propia a partir de *Observatori de l'Ocupació i l'empresa de Catalunya* (2015)

Los barrios con mayores rentas son los que socialmente se han visto menos afectados por la crisis (Nel-lo y Donat, 2014), siendo el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas

⁶ A nivel político, la derogación de la *Llei de Barris*, aparte de coincidir con la recesión económica, también se ha producido cuando ha cambiado el gobierno de la Generalitat, que en el año 2010 pasó de un gobierno de izquierda moderada a uno de derechas. Parece lógico que un gobierno que se ha caracterizado por los recortes sociales derogue una ley que nació para mejorar las condiciones de las personas en esos barrios más desfavorecidos.

mucho más profundo en esos barrios que ya presentaban problemas antes de la crisis, como los centros históricos de la *Llei de Barris*. De manera general, las condiciones socioeconómicas de estos barrios actualmente son peores que hace 10 años y las diferencias con otros barrios de la misma ciudad son más acusadas, detectándose un aumento de la segregación socio espacial (Nel-lo y Donat, 2014).

La retracción de la inversión privada de los propietarios durante la crisis, debido al decrecimiento de la renda disponible y el difícil acceso al crédito, son las probables causas del aumento de la degradación física de los edificios en estos barrios, hecho que se puede observar en algunos estudios (Atlas de la edificación residencial, 2013) y a partir de trabajo de campo. Las miles de ejecuciones hipotecarias que se han realizado a lo largo de los últimos años,⁷ y el proceso de emigración de retorno que ha realizado una parte muy importante de la población extracomunitaria, que sobretodo residían en los barrios más populares (centros históricos y suburbios), apuntan hacia un aumento del porcentaje de viviendas vacías a lo largo de los últimos 10 años, y consecuentemente un aumento de la desinversión. El descenso del nivel de consumo entre los ciudadanos también señala un empeoramiento del dinamismo comercial de estos barrios y un aumento del cierre de los locales (Carreras, 2013, Frago, 2011)⁸, en unos barrios tradicionalmente ya afectados por una desertificación comercial como consecuencia de la suburbanización de la ciudad.

De la misma manera, el hundimiento del mercado inmobiliario y la suavización espectacular de los precios del suelo (Bernardos, 2014) ha dificultado que el *rent-gap*, teorizado por Neil Smith (1996), fuera aprovechado por inversiones especulativas que dieran lugar a la “mejora” urbana impulsada por la inversión privada⁹. Es en este sentido que la “mejora” que perseguía la *Llei de Barris* a partir de una inversión pública que atrajera a nueva inversión privada se ha visto amenazada con las nuevas condiciones del mercado inmobiliario, cuestionando de esta manera los efectos catalíticos que se buscaban.

⁷ Según el Instituto Nacional de Estadística, durante el año 2014 en Cataluña se realizaron un total de 14.230 ejecuciones hipotecarias.

⁸ El aumento de locales comerciales inactivos ha sido objeto de preocupación de las administraciones a lo largo de los últimos años, diseñándose planes para la dinamización de estos locales (Frago, en prensa).

⁹ Sin tener en cuenta los posibles desplazados que se derivarían de este proceso y que no disfrutarían de esta “revitalización”.

6. Unas conclusiones

De lo anterior puede concluirse, en primer lugar, que los problemas urbanos derivados de los modelos de la escuela sociológica de Chicago se han multiplicado mucho más allá de las áreas metropolitanas más densas. Las ciudades medias, son ciudades que experimentan los mismos procesos urbanos que las más grandes únicamente diferenciándose por una cuestión de escala y de tiempo.

En segundo lugar, se destaca como los problemas urbanos se intentan solucionar a partir de programas que siguen los postulados del urbanismo contemporáneo y que anteriormente ya se han implementado en ciudades de mayor tamaño. En este sentido se ha mostrado como el Gobierno catalán, desde arriba hacia abajo, mediante la técnica de los planes de mejora urbana pretende ayudar a los municipios a solucionar estos problemas. La identificación de este tipo de intervención urbanística basada en proyectos puntuales pone en evidencia el papel de la unicidad de la técnica también en este ámbito.

En tercer lugar, podemos constatar como a pesar de las buenas intenciones y buenos planteamientos de la *Llei de barris*, el contexto estructural de la crisis económica ha dificultado su desarrollo. Es así que, al no producirse todas las inversiones públicas que se preveían, las inversiones privadas que la concepción del urbanismo por catálisis esperaba se han desvanecido. Únicamente esos lugares más centrales, mayoritariamente los centro de las metrópolis, han mantenido cierto dinamismo de inversión. Este hecho pone de relieve la importancia del mercado inmobiliario a la hora de entender la “mejora” de las áreas urbanas que este tipo de políticas busca. Este mismo hecho pone en valor el papel de la localización en el momento de plantear este tipo de urbanismo por catálisis, reafirmando la importancia de la geografía en la disciplina urbanística. Por mucho que se aplique una misma técnica urbanística los resultados serán distintos dependiendo de las condiciones del lugar.

En cuarto lugar, se apunta a una posible simplificación de la manera de entender la *Llei de Barris* desde los municipios como una simple operación urbanística para embellecer el paisaje y dinamizar el mercado inmobiliario, dejando de lado los objetivos iniciales del

Gobierno de Cataluña: la mejora de las condiciones sociales de los residentes. Se constata una mejora del espacio público en las áreas urbanas donde las administraciones han invertido pero difícilmente se ha producido una mejora en el derecho al trabajo y a la vivienda, problemas sociales claves del fenómeno urbano. Este hecho plantea el debate ya conocido entre la ciudad de los arquitectos y la ciudad de las personas. ¿Cómo tiene que intervenir la planificación urbana contemporánea para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos?

7. Bibliografía

- ANTONI, J.P. (2009), *Lexique de la ville*. Paris, Ellipses Édition.
- BERNARDOS, G. (2014), *La gran mentira de la economía: y por qué el futuro será mejor que el pasado a pesar de todo*, La Coruña, Ed. Destino.
- BOHIGAS, O. (1986), *Reconstrucción de Barcelona*, Madrid, Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- CAMPOS VENUTI, G. (1988), *La terza generazione dell'urbanistica*, Bolonia, Franco Angeli.
- CAPEL, H. (2002), *La morfología de las ciudades. I Sociedad cultura y paisaje urbano*, Barcelona, Ediciones el Serbal.
- CAPEL, H. (2003), "Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos" en *GeoTrópico*, Vol. 1 nº 1, Bogotá.
- CARRERAS, C. (2012), "De modelos urbanos: una revisión histórica a partir del caso barcelonés" en Boletín de la Real Sociedad Geográfica Española, Vol. 148, pp. 183-204.
- CARRERAS, C. (2008), *El Patrimoni urbà de Catalunya*. Capellades, Reial Acadèmia de Bones Lletres de Barcelona.
- CARRERAS, C. i FRAGO, LI. (2005), *Barris antics de Catalunya*. Manresa, Angle.
- ESTEBAN, J. (2003), *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Barcelona, Electa, Serie Espacio Público.
- FERNADES, José A. Rio (2013), "Muitas vidas vidas tem oc entro e vários centros tem a vida de uma cidade" em José A. Rio Fernades y M.E. Beltrão Sposito (Org.) *A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras*, CEGOT, Porto, pp. 31-43.
- FRAGO, LL. (2011), *La metamorfosi del centre a els capitals comarcals: entre tradició i postmodernitat*. Tesis doctoral. Barcelona, Universitat de Barcelona, Departament de Geografia Humana.
- FRAGO, LI. (2010), "Las ciudades medias y las condiciones para una gentrificación comarcal" en Martínez-Rigol, S. (ed.) *La cuestión del centro, el centro en cuestión*, Lleida, Editorial Milenio.
- HARVEY, D. (2005), *A brief history of neoliberalism*, Oxford, University Press.
- HARVEY, D. (2000), *Spaces of hope*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- KRUGMAN, P. (2012), *End this depression now!*, Nueva York, Norton & Company.

- JACOBS, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Harmondsworth, Penguin.
- LE CORBUSIER (1989), *Principios de urbanismo. La Carta de Atenas*. Barcelona: Ariel. [1era edición en francés, 1957]
- MARTÍNEZ-RIGOL, S. (2000), *El retorn al centre de la ciutat. El Raval entre la gentrificació i la reestructuració*. Tesis de doctorado microfichada. Barcelona, Publicaciones de la Universitat de Barcelona.
- MARTÍNEZ-RIGOL, S. (2010), *La Cuestión del centro, el centro en cuestión*, Milenio, Lleida.
- NEL·LO, O. (2005), "Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la ley de barrios de Catalunya" a *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*, Barcelona, Ed. Diputació de Barcelona.
- NEL·LO, O. (2009), *La Llei de barris, una aposta colectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- NEL·LO y DONAT (2014), "Los efectos territoriales de la crisis económica en al región metropolitana de Barcelona" en Albertos, J. M. (ed.) *Geografía de la crisis económica en España*, Valencia, Publicacions Universitat de València, pp. 565-608.
- LLUCH, E., NEL·LO, O. (1984), *El Debat de la divisió territorial de Catalunya: edició d'estudis, propostes i documents: 1939-1983*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- PARK, R. E. (1926), "The urban community as a spatial pattern and a moral order" in Bugess, E.W. (ed.). *The urban community. Selected papers from the Proceedings of the American Sociological Society*. Chicago, The University of Chicago Press, p. 3-18.
- SALGUEIRO, T. B. (2013), "Do centro às centralidades múltiplas" en José A. Rio Fernandes y M.E. Beltrão Sposito (Org.) *A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras*, CEGOT, Porto, pp. 13-30.
- SMITH, N. (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*, New York, Psychology Press.
- TERAN, F. (1978), *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, Alianza Editorial,.
- VICARIO, L., RODRÍGUEZ, A. (2010), "Regeneración urbana, áreas de oportunidad y gentrificación en el "Nuevo Bilbao" en Martínez-Rigol (ed.) *La cuestión del centro, el centro en cuestión*, Lleida, Milenio, pp.87-104.
- VILA, P. (1931), *Una Divisió de Catalunya en comarques*, Barcelona, Casa del Vallès.
- VILÀ VALENTÍ, J. (2008) "Discurs de contestació per Joan Vilà Valentí" a *El Patrimoni urbà de Catalunya*, Reial Acadèmia de Bones Lletres de Barcelona, Barcelona.
- VILAGRASA, J. (2001) "Las ciudades pequeñas y medias en España" en *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles*, Oviedo, ed. AGE-Universidad de Oviedo, p. 501-503.
- VILAGRASA, J. (2000), *Transformacions territorials a Catalunya :(segles XIX- XX)*, Lleida, Pagès.
- VILAGRASSA, (2000), "Los debates sobre pobreza y segregación social en Estados Unidos" en *Scripta Nova*, nº76, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- WIRTH, L. (1928), *The ghetto*. Chicago: The University of Chigago Press.

Webgrafia:

- CASTAN, P. (2015): "Barcelona protege 32 tiendas históricas y blinda otras 196", en *El Periódico de Cataluña*, 13 de marzo de 2015. <<http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/barcelona-blinda-tiendas-historicas-protecte-otras-196-4013461>> [31 de marzo de 2015]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA <<http://www.ine.es/daco/daco42/eh/ehpro0014.pdf>> [31 de marzo de 2015]

"La crisis agudiza la segregación entre las personas con rentas altas y bajas", en *La Vanguardia*, 24 de febrero de 2014. <<http://www.lavanguardia.com/vida/20140224/54401678640/la-crisis-agudiza-la-segregacion-entre-las-personas-con-rentas-altas-y-bajas.html>> [31 de marzo de 2015]

OBSERVATORI D'EMPRESA I OCUPACIÓ. POBLACIÓ ACTIVA OCUPACIÓ I ATUR
<<http://observatoriempresaiocupacio.gencat.cat/ca/>> [31 de marzo de 2015]

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. DEUDA VIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES
<<http://www.minhap.gob.es/caES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DeudaViva.aspx/>> [31 de marzo de 2015]