

## **¿Sí, se pudo? Giros de agenda y políticas públicas durante el gobierno municipalista de Barcelona en Comú**

Ismael Blanco, IGOP. Ricard Gomà, Institut Metròpoli. Universitat Autònoma de Barcelona  
Congreso AECPA 2024. Burgos. GT 2.4. Lo común y el municipalismo.

Ismael Blanco [ismael.blanco@uab.cat](mailto:ismael.blanco@uab.cat)

Ricard Gomà [ricard.goma@uab.cat](mailto:ricard.goma@uab.cat)

### **Resumen**

El trabajo se estructura en dos apartados. En primer lugar, identificamos y definimos el significado de los tres grandes giros que promueve el nuevo municipalismo en las agendas de política pública y situamos en este marco las opciones principales tomadas por el gobierno de BComú. Analizamos más a fondo, en segundo lugar, cómo estos vectores de cambio (ecológico, social y democrático) se proyectan sobre dos políticas públicas concretas, las de mejora de barrios y las del derecho a la vivienda, que consideramos paradigmáticas de los giros en la agenda promovidos por este gobierno. Cerramos el artículo con una breve consideración sobre el alcance de las transformaciones y las perspectivas de futuro. Con este análisis, se pretende demostrar cómo el foco en el análisis de las políticas públicas concretas y las agendas en las que se inscriben permite apreciar y poner en valor las rupturas y discontinuidades que conlleva la irrupción del movimiento municipalista en las ciudades, más allá incluso de su ciclo electoral reciente.

### **Palabras clave**

Municipalismo, políticas, transiciones, derechos, democracia.

---

## Introducción

La derrota electoral de Barcelona en Comú (BComú) en las elecciones locales del 28 de mayo de 2023 marcó un punto de inflexión en la trayectoria del nuevo municipalismo en España. Habiendo sido durante los últimos 8 años un nítido referente para la teoría y la praxis del nuevo municipalismo, no sólo en España, sino a escala internacional, resulta importante hacer balance de la experiencia política reciente de esta ciudad y extraer lecciones que contribuyan al debate sobre las potencialidades y los límites del municipalismo como alternativa política al neoliberalismo global. ¿Deberíamos considerar la derrota electoral de BComú como el fin del ciclo del nuevo municipalismo en España? ¿Qué perspectivas se abren para este movimiento político en el país y en la ciudad de Barcelona? Pero sobre todo, ¿qué lecciones teóricas y políticas de carácter general se pueden extraer de lo ocurrido en Barcelona en los últimos 8 años?.

Para responder estas preguntas, este artículo pone su atención en la formulación y el despliegue de la agenda de políticas públicas de los gobiernos municipales de BComú entre 2015-2019 y 2019-2023. Partiendo de una extensa revisión documental, el artículo identifica los giros políticos fundamentales, las políticas públicas clave desarrolladas en el marco de cada uno de ellos, así como algunos de los principales logros y obstáculos con los que ha debido lidiar. La tesis del artículo es que, a pesar de los grandes obstáculos, el gobierno de BComú ha conseguido formular una nueva agenda política fundamentada en tres grandes giros –ecológico, socioeconómico, y democrático– desde los que se han planteado alternativas significativas y tangibles frente a las tendencias de neoliberalización urbana. El foco en las actuaciones concretas llevadas a cabo por el gobierno municipalista y la agenda política en la que se enmarcan nos permite profundizar en el debate sobre el margen de maniobra de los gobiernos municipalistas para impulsar los cambios de fondo que se proponen. Sin negar las dificultades que otro tipo de análisis han señalado –aquellas, por ejemplo, relacionadas con la correlación de fuerzas políticas y sociales que cristalizan en ‘regímenes urbanos’ altamente resistentes al cambio– en este artículo sostenemos que la emergencia de gobiernos municipalistas como el de BComú conlleva una suerte de momento disruptivo que permite la irrupción de nuevos sujetos políticos, nuevos temas y nuevos marcos de valores que condicionan las opciones de política pública de futuro. En términos similares a lo previsto por la teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner, Jones 2009), la aproximación analítica que proponemos nos permite apreciar la posibilidad del cambio radical en las políticas públicas y su capacidad constitutiva de un nuevo equilibrio político con implicaciones no sólo a escala local, sino también regional, nacional e internacional.

Para defender este argumento, el artículo se estructura en dos apartados. En primer lugar, identificamos y definimos el significado de los tres grandes giros que promueve el nuevo municipalismo en las agendas de política pública urbana, y situamos en este marco las opciones de política pública principales tomadas por el gobierno de BComú. En segundo lugar, analizamos más a fondo cómo estos vectores de cambio (ecológico, social y democrático) se proyectan sobre dos políticas públicas concretas, las de mejora de barrios y las del derecho a la vivienda, que consideramos paradigmáticas de los giros en la agenda promovidos por este gobierno. Cerramos el artículo con un breve análisis de las (dis)continuidades que están experimentando estas dos políticas con el nuevo gobierno municipal y sus perspectivas a corto plazo. Con este análisis, el artículo pretende demostrar cómo el foco en el análisis de las políticas públicas concretas y las agendas en las que se inscriben nos permite apreciar y poner en valor las rupturas y discontinuidades que conlleva la irrupción del movimiento municipalista en las ciudades, más allá incluso de su ciclo electoral reciente (Roth, L. et.al, 2019. Miralles, J. 2022).

# I. Transición ecológica urbana: espacios y vidas más sostenibles

La agenda de acción del nuevo municipalismo incorpora un sustancial giro ecológico. Se elaboran políticas orientadas a generar espacios y vidas más sostenibles. En el marco del ciclo municipalista, y en un contexto de emergencia climática, las ciudades y sus procesos de transformación urbana operan como factores clave de transición socioecológica (Montgomery, 2023. Sadik-Khan, 2024).

## 1. Crisis ecosocial y ciclo municipalista

La acción colectiva y los pactos sociales del siglo XX se escribieron desde las dinámicas del conflicto capital-trabajo a escala estatal. Todo parece indicar que el siglo XXI es ya el tiempo del antagonismo capital-biosfera, tanto en escalas locales como globales. Vivimos en un contexto de producción intensiva de riesgos e injusticias ambientales. En este escenario, las ciudades juegan un papel clave y el nuevo municipalismo ha asumido la responsabilidad de articular políticas urbanas de transición ecosocial. Veamos primero las dimensiones del cambio y, conectadas a ellas, las lógicas y políticas municipalistas de respuesta.

- **Emergencia climática.** Asistimos a un crecimiento acelerado y exponencial de emisiones de CO<sub>2</sub>: una tercera parte de las producidas desde el inicio de la revolución industrial han tenido lugar en el siglo XXI. Y sabemos, en este marco, que las ciudades son responsables de más del 70% del conjunto de emisiones, vinculadas sustancialmente a la dependencia y uso masivo de energías fósiles. Las áreas urbanas, por tanto, se configuran como agentes clave de calentamiento global y crisis climática.
- **Movilidad insostenible y contaminación.** En las ciudades y metrópolis, la contaminación atmosférica opera hoy como el principal determinante ambiental de la salud, causante de enfermedades respiratorias a escala masiva. Sabemos que los modelos predominantes de movilidad urbana en vehículo privado se sitúan como factor explicativo clave de la desagradación de la calidad del aire.
- **Depredación territorial, de recursos naturales y de biodiversidad.** Se trata de un proceso abierto de destrucción de hábitats, como consecuencia de dinámicas de depredación territorial y sobreexplotación de bienes comunes. En las últimas dos décadas, la población urbana mundial crece un 25% pero el territorio urbanizado se expande un 40%: se trata de un consumo extensivo de espacio sobre bases de informalidad urbana y gestión no sostenible de recursos hídricos y naturales.
- **Mercantilización y especulación alimentaria.** La mercantilización del sistema alimentario genera un acceso desigual a productos saludables y de calidad, con una fuerte expresión socioespacial: se configuran entornos cotidianos de vulnerabilidad alimentaria. Las largas cadenas de suministro, por otro lado, producen una intensa huella ecológica. Se degrada el medio ambiente y se fragiliza la seguridad alimentaria de amplias poblaciones urbanas.

En el ciclo municipalista, la agenda de transición ecológica urbana se configura sobre la base de hibridar:

- **Estrategias ecológicas de proximidad.** a) El cambio climático y la transición energética. La transición hacia ciudades neutras en carbono resulta clave como mecanismo de protección climática, en sus múltiples dimensiones: sustitución de combustibles fósiles por fuentes renovables; de oligopolios eléctricos por operadores bajo control ciudadano; de modelos de producción concentrados por redes de producción de proximidad; de pobreza por derechos energéticos. b) La gestión sostenible del agua como bien común. En el cambio de paradigma se entrecruzan dos retos fundamentales: la cultura de la austeridad frente a usos insostenibles; y la gestión municipal como derecho frente a la mercantilización del agua y la vulnerabilidad hídrica. c) La agroecología urbana y la transformación del modelo alimentario. Emerge aquí el reto de reconstruir circuitos sostenibles, inclusivos y de proximidad; de avanzar hacia redes cooperativas de soberanía y hacia entornos alimentarios no segregados.
- **Estrategias de nuevo urbanismo.** a) Espacio público, movilidad y calidad ambiental. La agenda urbana frente a la contaminación pasa de forma insoslayable por la transición hacia la movilidad sostenible: de modos privados a colectivos; y de motorizados a activos. En el arsenal de instrumentos se articula la apuesta por transporte público asequible en todos los barrios, con las estrategias de redistribución estructural del espacio urbano en favor de usos ciudadanos (pacificación, supermanzanas...). b) Infraestructura verde y biodiversidad. La agenda de la diversidad biológica pasa por la renaturalización de barrios y ciudades; por la preservación y conectividad de corredores y ecosistemas. Se trata de fortalecer infraestructuras verdes con capacidad de proveer servicios ecosistémicos urbanos.

En síntesis, un ecologismo de proximidad para cuidar la vida y el planeta: proteger el clima e impulsar la transición hacia energías renovables y comunitarias; gestionar el agua como bien común; articular un sistema agroecológico y alimentario sostenible. Y un nuevo urbanismo para recuperar calles, plazas y barrios: espacios públicos sin contaminación y movilidades sostenibles y saludables; ciudades con biodiversidad y un amplio tejido de infraestructura verde.

## **2. La agenda Barcelona de transición ecológica urbana 2015-2023**

Barcelona, entre 2015 y 2023, ha ido desplegando un amplio arsenal de políticas públicas de transición ecológica urbana: el plan de acción por la emergencia climática, Barcelona Energía como comercializadora pública de renovables, la red de refugios climáticos como estrategia de adaptación, el impulso a consumos responsables de agua, el compromiso por la alimentación saludable y el cálculo de la huella de carbono de los alimentos, el programa de residuo cero y la recogida puerta a puerta, la Superilla, los planes de movilidad sostenible, las políticas de calidad ambiental, el 'Pla Natura' Barcelona 2030, la protección de playas y ecosistemas litorales... De todo este extenso abanico de estrategias e instrumentos de acción pueden considerarse de forma específica dos grandes campos de política pública: 1) las que articulan un nuevo sistema energético para proteger el clima; 2) las que construyen un nuevo sistema de espacios y movilidades urbanas para proteger la vida.

### **A. Políticas vinculadas al cambio climático y a la transición energética: un nuevo modelo energético para proteger el clima**

Entre 2015 y 2023, el gobierno municipalista de BComú trabaja, en este campo, en base a una triple idea-fuerza: producir/distribuir energía de proximidad y limpia; garantizar los derechos energéticos de forma universal; promover un consumo moderado y eficiente. Un marco normativo que se traduce en un marco de política pública trazado por el Plan Clima (2018); la Declaración de Emergencia Climática (2020) y el Plan de Acción por la Emergencia Climática (2021). Se concretan, en él, los ejes estratégicos de acción:

#### **- Generación y distribución de energía en clave comunitaria y de fuentes sostenibles**

El programa de transición hacia la soberanía energética y de impulso a la generación de energía solar se elabora y aprueba entre 2016 y 2017. En su implementación, hasta 2022, se habían desplegado 59 instalaciones fotovoltaicas municipales. Estas, junto a otras 50 en fase de obra o proyecto, implicaban una potencia de generación de 4,3MWp, por encima del 50% del objetivo fijado para el 2025. Cabe destacar, en clave de implicación de la ciudadanía y lógicas de coproducción, dos iniciativas altamente innovadoras:

- Barcelona Energía (BE), creada en 2018, es una comercializadora pública y de proximidad de electricidad, la mayor de todo el estado, que compite con empresas privadas sobre tres bases diferenciales: garantiza energías renovables, ofrece precios más económicos por ausencia de lucro privado, y articula espacios de participación democrática. Alcanza, entre 2019 y 2023, 10.305 puntos de suministro (el 52,2% personas privadas), con redes icónicas de usuarios (mercados municipales, ejes comerciales, escuelas infantiles, teatros y centros culturales...) y la participación de 18 municipios metropolitanos. Distribuye energía procedente 100% de fuentes renovables (por solo el 46,7% en el mix nacional) y evita la emisión de 55.670 toneladas/año de CO<sub>2</sub> (equivalente a la cantidad que purificarían 3,7 millones de árboles). El Ayuntamiento ha ahorrado 1,3 millones € respecto al contrato precedente y las personas usuarias casi 100€ anuales en relación a la comercialización privada.

- El programa de Comunidades Energéticas Locales (CEL), cooperativas con presencia del tejido asociativo y vecinal, dedicadas a producir y compartir energía solar hasta alcanzar la autonomía energética. Se pone en marcha en 2021 la CEL de Poble Nou, con un polo de generación inicial de 58 kWp, que puede garantizar hasta 500 watts por vivienda y persona usuaria. El Ayuntamiento participa también en las CEL de La Bordeta (promovida por la red de entidades de Can Batlló) y de Can Girapells (promovida por la cooperativa Som Energia) en Horta-Guinardó.

## **- Frente a la pobreza energética: una transición inclusiva y con derechos**

La pobreza energética ha sido, durante la última década, una de las dimensiones más relevantes de nueva vulnerabilidad. Se trata de personas/familias que, por razones económicas, no pueden hacer frente a la factura de suministros básicos de agua, luz y gas. Situaciones que derivan en riesgos de salud e inseguridad residencial (cortes, impagos...). Al inicio del ciclo de gobierno de BComú, en torno a 170.000 personas sufrían pobreza energética en la ciudad. La Ley catalana 24/2015 (fruto de una amplia acción colectiva) prohíbe a las compañías cortar el suministro a los hogares vulnerables. Aún así, el carácter oligopólico del mercado eléctrico y el enorme poder de las empresas ha generado un escenario hostil a la garantía de derechos energéticos de la ciudadanía. En este contexto, el gobierno municipal de Barcelona adopta la decisión de construir una política pública de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad energética.

- En 2017 se crea un servicio municipal de tipo pionero e innovador: los Puntos de Asesoramiento Energético (PAE). Se crean 11 de base territorial con el triple objetivo de prevenir, atender y empoderar. Entre 2017 y 2023, los 11 PAE atendieron a 155.500 personas (60.500 hogares) y consiguieron evitar 107.960 cortes de suministro. El ahorro económico de los que solicitaron el apoyo alcanza los 260.396 €. Los perfiles de población atendida resultan significativos en clave de género (65% mujeres) y de estructura del hogar (45% unipersonales), ambos porcentajes muy por encima de su peso demográfico en la ciudad. Cabe señalar, finalmente, la alta satisfacción ciudadana con los PAE (9,5 sobre 10 en la encuesta de servicios) y su reconocimiento exterior: el Observatorio sobre la Pobreza Energética de la UE y la red de ciudades C40 han destacado a los PAE como práctica de referencia y una de las mejores acciones climáticas a escala global

- Más allá de los PAE, cabe destacar, de forma específica, el despliegue de hasta 11 pérgolas fotovoltaicas de autoconsumo compartido. Son instalaciones de energía solar en espacios públicos para 1.100 unidades familiares en situación de vulnerabilidad. Se trata de hogares con procesos de atención en servicios sociales básicos, que acceden de forma gratuita, con el objetivo de ahorrar un 25% de su factura eléctrica.

## **- Reducción del consumo y eficiencia energética**

La estrategia de eficiencia y reducción de consumos ha operado en Barcelona, entre 2015 y 2023, sobre tres grandes palancas: dos de signo más convencional (vivienda y alumbrado público) y una de naturaleza fuertemente innovadora (las redes comunitarias de frío y calor).

- Rehabilitación energética y alumbrado. La ciudad dispone de un parque edificado antiguo (solo un 7% posterior a 1980) e insostenible. Responder a la crisis climática exigía por tanto intensificar la rehabilitación energética. La Declaración de Emergencia Climática fija el objetivo de 10.000 viviendas/año en programas de rehabilitación. La inversión anual llega a 22 millones € y se concreta en una combinación de intervenciones de transición hacia sistemas limpios (calderas de biomasa, aerotermia, placas solares térmicas y fotovoltaicas...). El apoyo público alcanza el 50% del coste y hasta 60.000 € por edificio. El alumbrado público, en segundo lugar, es básico en la medida que implica, como media, el 50% del consumo energético municipal en las grandes ciudades. En Barcelona, las políticas públicas han reducido el peso del alumbrado al 20% de ese consumo. Entre 2015 y 2023 se han invertido 33 millones €. La estrategia energética, en este caso, se ha conectado a una fuerte dimensión de igualdad, por medio de un nuevo paradigma de alumbrado orientado a la seguridad con perspectiva de género.

- Las redes urbanas de frío y calor operan como el tercer gran pilar: sustituyen consumos individuales por comunitarios (mucho más eficientes) y permiten avanzar en renovables. Hasta 2015, funcionaban en Barcelona las redes de Poblenou (con dos plantas productoras: Fòrum y Glòries) y las de la Marina (con tres centrales: Zona Franca, Marina del Prat Vermell y Port). Durante el ciclo de gobierno de BComú se produce un salto cualitativo. En 2021 se proyecta la tercera instalación en Poblenou, para llegar a 2,49 millones de m<sup>2</sup> de superficie y un ahorro global de CO<sub>2</sub> de 417.276 toneladas (2021-2032). En la Marina, a partir de 2019, se amplía la extensión de la red y la capacidad de producción por medio del uso del frío residual de la regasificadora del puerto como fuente de energía, mejoras que implican un potencial de reducción de CO<sub>2</sub> de 13.000 toneladas/año. Finalmente, en 2022 arranca la red urbana de la Sagrera, generadora de energía a través del agua del Besòs y de placas fotovoltaicas instaladas en la futura estación, y distribuidora de frío y calor al triángulo ferroviario de Sant Andreu y la zona noreste de la Verneda.

## B. Políticas vinculadas a la transformación de espacios y movilidades: un nuevo modelo urbano para cuidar la vida

Del sistema energético al sistema urbano; de la protección del planeta y del clima, al cuidado de la vida y sus entornos de cotidianidad. Entre 2015 y 2023, el gobierno municipalista de BComú despliega en este terreno, y de forma progresiva, dos grandes estrategias de acción de carácter innovador, incluso disruptivo:

### - Recuperar las calles para vivir de forma más colectiva y saludable

La transformación del espacio público opera como la piedra angular del nuevo modelo urbano impulsado en el ciclo de BComú. El cambio de paradigma adopta su máxima expresión en ‘Superilla Barcelona’ una estrategia integral de transición ecológica para el siglo XXI orientada a superar las agresiones especulativas y contaminantes del pasado. Es una política pública con precedentes en la etapa democrática, que estalla con fuerza entre 2015 y 2023. Un modelo que recupera los valores humanistas del mejor urbanismo histórico barcelonés (Plan Cerdà), que se expresa -en el conjunto del espacio público- por medio de acciones de recuperación de calles y plazas para hacer posibles formas más saludables y colectivas de vida. Y que incide en la coproducción del derecho a la ciudad para todas las edades, de forma específica para la infancia y la adolescencia por medio de la protección de escuelas y de la ciudad jugable.

En los años precedentes al ciclo municipalista, la transición ecológica urbana vive dos momentos relevantes, siempre bajo el hilo vertebrador de transformar las calles para ganar espacios públicos de ciudadanía, frente a los tradicionales usos hegemónicos de la movilidad en coche. Entre 2003 y 2007 se despliega la supermanzana de la Vila de Gràcia; y entre 2011 y 2015, el programa ‘Barrios a velocidad humana’ se concreta en las supermanzanas de Hostafrancs y Les Corts.

Ya bajo el impulso de BComú, el programa ‘Llenemos de vida las calles’ plantea, en 2016, un punto de inflexión sustancial: desplegar la lógica transformadora de las supermanzanas sobre el Eixample, intervenir de este modo sobre el espacio central y estructurante de la Barcelona metropolitana. En septiembre de 2016, tres manzanas de la trama Cerdà del Poblenou (una célula urbana de 16 hectáreas) se convierten en un laboratorio inédito. En base al empoderamiento vecinal y las claves del urbanismo táctico (funcional, más que físico), dejan de ser vías circulatorias y pasan a ser una infraestructura ecosocial abierta a múltiples actividades ciudadanas. En mayo de 2018 arranca la implementación de la supermanzana de Sant Antoni, la segunda sobre la malla Cerdà. Sant Antoni introduce un despliegue progresivo, métodos de urbanismo estructurante (no solo táctico) y el reto de dotar de habitabilidad a las calles y plazas de un barrio con actividad comercial intensa (en torno al mercat municipal) y fuertes vínculos de comunidad (Cuadro 1).

Cuadro 1. Supermanzanas de Poblenou y Sant Antoni. Las cifras de la transformación.

	Supermanzana Poblenou		Supermanzana Sant Antoni	
	Antes	Después	Antes	Después
Espacio público (m2)	29.300	54.300	141.560	165.269
Longitud pedalable (ml)	803	2.028	6.697	11.249
Árboles (u)	500	693	3.272	3.326
Suelo permeable (m2)	7.192	14.803	21.838	24.711
Plazas para sentarse (u)	65	624	1.532	1.947

Fuente: *Superilla Barcelona (2023) Ajuntament de Barcelona*

En 2021, y en el marco contextual de oportunidad abierto por la pandemia, se produce una alteración cualitativa en el modelo. El gobierno municipal de BComú presenta ‘Superilla Barcelona’, una estrategia que toma el relevo del programa anterior e incorpora una nuevo esquema de política pública de ecología urbana: **a)** se produce un salto de escala, de territorios delimitados al conjunto de la ciudad; **b)** se mantienen lógicas de actuación *area-based* (supermanzanas de Horta, Sant Gervasi de Cassoles, Camp d’en Grassot...) al tiempo que se sitúan los conceptos de ‘plazas y ejes verdes’ en el núcleo de la estrategia. Se trata, en síntesis, de una dinámica de transformación ecourbana de tipo sistémico.

En relación a la trama Eixample, la intervención preve generar 21 ejes verdes (1 de cada 3 calles; 33km de recorrido) y 21 plazas de barrio. Cada residente ha de tener un eje o plaza a menos de 200m de casa. En términos absolutos implica ganar 33,4ha de espacio público y 6,6ha de verde. Al final del ciclo de BComú, en junio de 2023, se han culminado los ejes verdes de Consell de Cent, Rocafort, Borrell y Girona (con sus respectivas plazas en los cruces) (cuadro 2). La actuación en Glòries ha supuesto recuperar 30.000m2 de espacio ciudadano. Y más allá del Eixample se han desplegado, en barrios de clases populares, las transformaciones verdes de Meridiana, Cristobal de Moura, Gran de Sant Andreu o Pi i Margall.

Cuadro 2. Ejes verdes del Eixample. Las cifras de la transformación.

	Consell de Cent		Girona		Rocafort		Comte Borrell	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Espacio de uso solo peatonal (m2)	26.224	39.312	7.353	11.360	5.930	8.291	7.909	8.7774
Espacio compartido peatonal/vehíc. (m2)	0	10.064	0	3.480	0	3.151	0	1.303
Espacio verde (m2)	768	6.067	167	1.642	139	1.540	503	1.244
Árboles (u)	605	854	152	213	121	172	98	169

Fuente: Superilla Barcelona (2023) Ajuntament de Barcelona

### - La transición hacia un modelo de movilidad sostenible y segura

En el eje de ecología urbana, la movilidad opera como dimensión clave de transformación del espacio público y del modelo energético. Y lo hace, sobre todo, como primera palanca por la calidad ambiental y contra las emisiones contaminantes (el principal determinante ambiental de la salud). Transitar desde una movilidad forjada en torno a la fuerte presencia del vehículo privado hacia un esquema de movilidad saludables y seguras implica crear las condiciones de posibilidad para el ejercicio cotidiano del derecho a la ciudad.

En 2015, al inicio del ciclo municipalista, el tráfico era responsable del 54,8% de los óxidos de nitrógeno, del 40% de las partículas en suspensión y del 26,7% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La contaminación provocaba por encima de 1.000 muertes anuales, directamente vinculadas a problemas respiratorios. El 23% de la ciudadanía, además, estaba expuesta a niveles de ruido por encima de la legalidad y el 75% de los accidentes involucraban coches o motos. Aunque solo el 25,4% de los desplazamientos se realizaba en vehículo privado, estos ocupaban el 60% del espacio público. Se planteaba por tanto una exigencia de cambio de modelo en clave de salud y existía potencial de democratización en términos urbanos. A todo ello, cabe considerar una distribución modal con fuertes sesgos de género y clase (cuadro 3).

Cuadro 3. Distribución modal por género y nivel de renta (SIMMB)\*

	Mujeres	Hombres	Rentas bajas	Rentas altas
Movilidad activa y Transporte público	71,5%	58,5%	81,8%	62,3%
Vehículo privado	28,5%	41,5%	18,2%	37,7%

\* Sistema Integrado de Movilidad Metropolitana de Barcelona  
Fuente: Enquesta de Mobilitat en Dia Feiner (EMEF, 2020)

Elaborado de forma participativa durante el primer mandato de BComú, el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) 2019-2024 es el marco de política pública que rearticula el conjunto de redes y fija los objetivos estratégicos del cambio. En síntesis: una doble reducción del 25,6% de los desplazamientos en coche y del 40% de capacidad del espacio destinado a vehículo privado; un incremento del 12,6% en transporte público; y un avance de la movilidad activa desde el 74,6% hasta el 81,5% de desplazamientos (con un aumento del 75% de la demanda de bicicleta). Todo ello conjugado con la fijación progresiva del límite de velocidad rodada a 30km/h en el conjunto de vías de la ciudad. Para alcanzar este abanico de objetivos es preciso un cambio cultural, en la medida que un 40,5% de desplazamientos en vehículo privado pueden realizarse ya a pie, en bicicleta o en transporte público en tiempos casi idénticos. Más allá, sin embargo, se hace necesario desplegar una actuación integral vertebrada por tres instrumentos clave.

- a) **La red ortogonal de buses y la conexión del tranvía por la Diagonal.** Son las dos piezas clave de la expansión del transporte público y de su adaptación al modelo de supermanzanas. La red ortogonal (una malla de ejes horizontales y verticales que se cruzan en nodos de intercambio) culmina su desarrollo en 2018, con 28 líneas por carriles-bus segregados, una tasa de accesibilidad del 95% de la población y niveles de frecuencia entre 5 y 8 minutos. El tranvía por la Diagonal supone la apuesta clave por vertebrar la movilidad pública metropolitana. En su tramo central, entre Glòries y Francesc Macià, presenta un potencial de 220.000 pasajeros/día con una reducción de 125.000 vehículos de paso.
- b) **La red de carriles-bici y el servicio municipal de Bicing.** Constituyen las dos infraestructuras clave de movilidad sostenible en la ciudad. La red ciclable no solo se expande, se reconfigura también para convertirse en un entramado continuo, cómodo y seguro; un esquema útil para todo tipo de desplazamientos. Las cifras de la extensión son claras: de 116 a 277 km entre 2015 y 2023, con 30 millones de inversión municipal; las de mejora también: carriles sobre vías básicas (Aragó, Mallorca, Maragall...), conectividad (Meridiana) y bajada de acera a calzada en Diagonal y Gran Via. El Bicing, por su parte, cruza una fase de consolidación y crecimiento: 42.000 abonados más, 91 nuevas estaciones y 1.000 bicis eléctricas. El ciclo de BComú acaba con 1,2 millones de usos mensuales.
- c) **La Zona de Bajas Emisiones (ZBE).** Entra en vigor en enero de 2020, comprende una área de 95 km<sup>2</sup> donde se restringe de forma progresiva la circulación de los vehículos más contaminantes. Su despliegue ha provocado, hasta 2023, una reducción del 11% de niveles de NO<sub>2</sub>, así como una caída estimada del 5% de diagnósticos de asma infantil y más del 10% de muertes anuales por contaminación.

El modelo Superilla Barcelona y la movilidad sostenible y segura, articuladas por un amplio instrumental de acción, han concretado la apuesta municipalista por la transición ecológica urbana, con la salud y la responsabilidad climática en el centro de todas las políticas. Se trata de una lógica de transformación que empieza a poner fin a la privatización del espacio por los coches y devuelve la ciudad a las personas; que frena las agresiones a la vida e incrementa las oportunidades para ejercer de forma personal y colectiva el derecho a la ciudad. Son las coordenadas de una revolución verde para democratizar la cotidianidad, para convertir Barcelona en una red de lugares donde germinen vínculos y relaciones de apoyo mutuo.

## II. Derechos básicos, mixturas sociales y vínculos comunitarios

La combinación de un largo periodo de crecimiento económico con bajo desempleo y, sobretudo, un Estado del Bienestar en expansión permitió una notable reducción de las desigualdades sociales -en la Europa democrática- durante las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Los años 80 marcan un punto de inflexión. Iniciamos desde entonces un largo camino hacia una mayor polarización social, con capas medias fragilizadas, un aumento de la población en pobreza y una mayor concentración de la riqueza. Los efectos acumulados de las tres crisis recientes (Gran Recesión; pandemia; y crisis inflacionaria) aceleran y cronifican este tipo de procesos. Al entrecruzarse con variables de género, edad, origen y residenciales, el crecimiento de la desigualdad da lugar a estructuras socio-espaciales más fragmentadas, complejas y dinámicas. La desigualdad se entrelaza con la segregación: las vidas de pobres y ricos, (autóctonos y inmigrantes...) transitan, cada vez más, por espacios cotidianos diferenciados. El debilitamiento de los espacios de encuentro y de mixtura debilita las bases de la solidaridad. El apoyo a los servicios públicos tiende a retroceder entre las clases medias, con efecto 'huida' (seguros sanitarios privados; escuelas concertadas). Los miedos e inseguridades colectivas abonan el terreno para el crecimiento de discursos y prácticas de odio. Pero también representan una ventana de oportunidad para proyectos alternativos, como los planteados por el nuevo municipalismo, orientados a consolidar libertades, ampliar igualdades y reforzar la fraternidad.

## 1. Crisis sociourbana y ciclo municipalista

Las dinámicas de cambio social a las que hacemos referencia tienen una fuerte expresión espacial, ampliando las brechas territoriales existentes entre países, entre regiones, y entre distintos municipios y barrios metropolitanos. Los territorios no son solo contenedores de realidades sociales, sino productores activos de las mismas, y aquí las dinámicas de urbanización juegan un papel clave. Se estima que más del 50% de la población mundial habita ya en ciudades y se proyecta que puede llegar al 70% en 2050. La intensidad y la forma del proceso de urbanización determina así en una parte muy importante la configuración de las desigualdades sociales, la profundidad de las fracturas, los horizontes comunitarios y hasta el futuro de la democracia. Del conjunto de dinámicas de cambio social que confluyen en los espacios urbanos conviene prestar una atención especial a las siguientes:

- **Incremento y mayor complejidad de las desigualdades sociales**

Por su capacidad de atracción de las capas sociales más acomodadas, pero también de los sectores sociales más vulnerables, las ciudades se convierten en el escenario principal de la polarización social: se estima que el 15% de las desigualdades de renta en Europa son atribuibles a las disparidades entre países y otro 15% a aquellas que se producen entre regiones, mientras que la mayor parte (70%) corresponden a desigualdades intraregionales, fundamentalmente de tipo metropolitano. El crecimiento de la pobreza y de la exclusión social adquiere en este contexto un fuerte rostro urbano. Las vulnerabilidades de la población con menos recursos se agravan en el contexto de las últimas grandes crisis impactan con especial intensidad sobre colectivos como mujeres monoparentales, infancia y juventud y población inmigrada. Contribuyen a todo ello tres factores principales: **A)** los efectos a largo plazo de los recortes aplicados tras la crisis de 2008, con un fuerte impacto en el gasto social, educativo y sanitario gestionado por las Comunidades Autónomas; **B)** las transformaciones de un mercado laboral crecientemente dualizado, generador de precariedades entre la población más joven y con menos nivel educativo y generador de mayor pobreza laboral (hoy cercana al 16% en el área metropolitana de Barcelona); y, por último, las dinámicas del mercado de la vivienda. La cuestión habitacional se erige en el eje central de los riesgos de exclusión: la escalada de los precios del alquiler conllevan un aumento significativo de la tasa de sobrecarga en gastos de vivienda (cerca del 40% en el área metropolitana de Barcelona), con una fuerte concentración en la franja de edad de 16 a 34 años y en la población en los deciles de renta más bajos (más del 60%).

- **Segregaciones cotidianas: vidas y territorios más fragmentados**

La tendencia reciente hacia una cartografía de desigualdades más amplias y complejas se entrelaza con dinámicas también crecientes de segregación social. Desigualdad y segregación son dos fenómenos distintos, aunque se encuentran íntimamente interconectados. La segregación conlleva la separación entre grupos en los múltiples ámbitos de su cotidianidad, de forma que las vidas de unos y otros tienden a transcurrir en espacios no compartidos, haciendo así más improbable la interacción entre ellos. La segregación implica, por tanto, la (práctica) inexistencia de escenarios de mezcla, expresa la fragilidad o ausencia de comunidades con vinculaciones cruzadas: emergen esferas de vida donde la cotidianidad queda escindida. La antítesis de la desigualdad es la igualdad; la de la segregación es la mezcla de perfiles: espacios cotidianos compartidos por colectivos de orígenes, edades y clases diversas. Cuando la construcción de igualdad se debilita, las segregaciones tienden a ampliarse; la cristalización progresiva de esferas segregadas genera entonces nuevas condiciones de ampliación de desigualdades. En sentido opuesto, la existencia y calidad de espacios de mezcla, de comunidades diversas con alta densidad relacional, opera como un factor promotor de horizontes de equidad (Blanco, Gomà, 2022).

El aumento de las desigualdades se acompaña de múltiples escenarios de segregación: esferas de vida donde las desigualdades cristalizan en lógicas de fractura entre grupos, allí donde la cotidianidad se rompe. En resumen, aparecen: **A)** Procesos de fragmentación residencial de raíz económica y etnocultural, junto con segregaciones con sesgos de clase y género en las dinámicas cotidianas de movilidad, y de inequidades socioespaciales en los servicios de transporte público colectivo; **B)** Servicios de cuidado y educación infantil con fuertes inequidades de acceso, escuelas y redes de escolarización segregadas, y espacios educativos extraescolares fuertemente excluyentes; así como desigualdades socioterritoriales de participación cultural y ausencia de reconocimiento de activos culturales comunitarios; **C)** Esferas segregadas de atención

sanitaria según niveles de renta, y territorios segregados en salud según niveles de vulnerabilidad urbana; **D)** Geografías de segregación alimentaria: 'desiertos de alimentación saludable' en barrios vulnerables y mayor exposición a alimentos no saludables en entornos escolares de barrios populares; **E)** Capacidades institucionales y colectivas concentradas en municipios y barrios de rentas medias-altas, con necesidades sociales bajas; junto a áreas de fuerte vulnerabilidad urbana privadas de los recursos municipales y del capital relacional necesario para revertir sus múltiples desventajas. Este último aspecto interpela directamente al municipalismo y reclama respuestas a escala metropolitana: las dinámicas de segregación residencial, de alcance metropolitano, acentúan las disparidades en las capacidades institucionales municipales (medidas, por ejemplo, en términos de gasto per cápita), las cuales son mucho más débiles en los Ayuntamientos que deben atender necesidades sociales más intensas.

- **Dinámicas de desvinculación: lazos débiles, comunidades vulnerables**

En interacción con desigualdades más amplias y con territorios más fragmentados, aparecen las dinámicas de debilitamiento relacional-comunitario. La desvinculación apunta a la erosión o ausencia de tramas relacionales; dibuja procesos y situaciones de vulnerabilidad comunitaria. En el antiguo marco fordista, el eje básico de desigualdad se expresaba en una estructura de clases que polarizaba la distribución del ingreso, pero no llegaba a romper las mallas de la cohesión. Las políticas redistributivas del modelo clásico de bienestar generaron niveles más altos de igualdad; y se desarrollaron culturas de clase y vecinales que fueron tejiendo densidades relacionales y procesos de construcción comunitaria (Rebollo, Pindado, 2022). Más tarde, el estancamiento y la reversión de algunas políticas sociales -en contextos de fuerte presión neoliberal- no solo se tradujo en la ampliación de desigualdades y segregaciones; también se erosionaron los entramados colectivos: más soledades y aislamientos (loneliness) que vínculos y conexiones (togetherness). Nuevas lógicas de fractura relacional, más allá del esquema de distribución de rentas.

Cuando las dinámicas de desvinculación se analizan en clave espacial, vuelven a surgir escenarios diversos, en función de la propia intensidad de estas dinámicas y según su intersección con el eje segregación/mixtura. Se configuran en un polo territorios fracturados, donde coexiste la fragmentación social con fuertes vulnerabilidades comunitarias. Emergerían en el polo opuesto territorios de fraternidad, donde la diversidad va tejiendo también vínculos fuertes. Se despliegan, entre estos dos extremos, escenarios en tensión. Por un lado, territorios frágiles, donde la menor segregación se articula con debilidades comunitarias, generando condiciones de dificultad para enfrentar situaciones de crisis. Por otro lado, territorios resilientes, donde las capacidades de abordar contextos adversos descansan sobre fortalezas relacionales, aunque atravesadas por lógicas de fragmentación social.

Son también escenarios tendenciales y dinámicos. ¿Qué configuraciones cristalizan en el ámbito de la metrópoli de Barcelona? Se trata de una cuestión compleja. Se puede considerar que existen tres elementos clave cuya presencia genera condiciones de cohesión o fortaleza comunitaria: a) los equipamientos de proximidad, es decir, el conjunto de infraestructuras sociales urbanas que pueden ayudar a promover vínculos y formas colectivas de implicación en el territorio (centros comunitarios, bibliotecas, ateneos); b) el tejido asociativo, en tanto que expresión organizada de la solidaridad (entidades, ONGs); c) las prácticas de innovación social, como iniciativas emergentes y de base orientadas a construir bienestar desde el empoderamiento comunitario y el apoyo mutuo (huertos urbanos, vivienda cooperativa, economía solidaria). En la intersección de los tres factores de vinculación con los indicadores de segregación (barrios de la metrópoli según quintil de vulnerabilidad urbana) se puede observar con bastante nitidez que la distribución de equipamientos, tejido asociativo y prácticas de innovación adopta un patrón de relación inverso con el nivel de segregación: menos presencia en barrios más vulnerables; más elementos de cohesión en áreas de menor vulnerabilidad (Blanco et al., 2021). A modo de ejemplo, en la distribución de infraestructuras sociales se evidencia un diferencial de casi 10 puntos entre el quintil de más alta y más baja vulnerabilidad (16,2% a 25,9%), el cual se acentúa hasta 15 puntos en la esfera asociativa (13,6% a 28,5%). En el terreno de la innovación social, el diferencial persiste aunque menor (18,3% a 22,1%) (cuadro 4).

**Cuadro 4. Capacidad comunitaria y vulnerabilidad urbana en la metrópolis de Barcelona**

Elementos de cohesión comunitaria	IVU BARRIOS (Quintiles: de más a menos vulnerabilidad)				
	1	2	3	4	5
Equipamientos de proximidad	16,2%	17,7%	20,2%	19,8%	25,9%
Tejido asociativo	13,6%	16,3%	18,4%	20,3%	28,5%
Prácticas de innovación social	18,3%	22,3%	20,3%	16,8%	22,1%

Fuente: *Elaboración propia a partir de Blanco et.al (2021).*

- **Diversidad y discriminaciones: brechas de género, edad y origen**

En efecto, el escenario actual de brechas implica desigualdades ampliadas, así como su conexión a espacios de segregación y desvinculación. El cambio de época atraviesa también esferas socioculturales. Lo hace en tres dimensiones clave: las relaciones e identidades vinculadas al género; las edades y los ciclos de vida; y la multiculturalidad urbana. Géneros, edades y orígenes diversos que atraviesan nuevas cotidianidades, comportando un gran potencial de transformación. Y también riesgos de discriminación que deben ser enfrentados, para avanzar en la construcción de ciudadanía. Las brechas de género, las vinculadas al curso de la vida o a la diversidad cultural apenas forjaron acuerdos y políticas públicas en el contrato social del siglo XX. Pero la realidad heteropatriarcal, adultocéntrica y uniformizadora, cruzada solo (aparentemente) por desigualdades materiales, ha dado paso, a lo largo de las últimas décadas, a cotidianidades mucho más complejas: a mundos más complejos de diversidad afectiva y sexual, a trayectorias de vida menos lineales, a barrios y ciudades multiculturales.

Las nuevas pautas de diversidad vinculadas a sexos y géneros, a edades y ciclos de vida, y a migraciones globales adquieren una presencia cotidiana inédita y, lejos de ser realidades coyunturales, pasan a ser elementos vertebradores del nuevo tejido social. A partir de aquí, el reto consiste en incorporar estas nuevas realidades al proyecto de ciudadanía. El horizonte colectivo de la justicia social se juega en la superación de desigualdades, segregaciones y desvinculaciones. Y también se juega en el reconocimiento de las diferencias que configuran la cotidianidad de los barrios y ciudades que habitamos, en la posibilidad de desarrollar en común todos los proyectos de vida.

La complejidad de estos ejes cartografía el escenario actual de brechas. Se trata de un tiempo emergente donde debe ser posible, también, reconstruir solidaridades y reescribir el contrato social. Forjar proyectos colectivos y gobernarlos democráticamente. ¿Qué aportaciones realiza el ciclo municipalista en Barcelona?

## 2. La agenda Barcelona de derechos sociales y vínculos comunitarios 2015-2023

Las dinámicas de actuación municipalista en el campo de los derechos sociales y los vínculos comunitarios son amplias y complejas, situándose en un terreno central de la agenda. El objetivo fundamental consiste en complementar, profundizar y también desafiar las políticas sociales tradicionales. En el punto álgido de la Gran Recesión, el índice de Gini en la metrópolis de Barcelona había retrocedido dos décadas, al nivel de principios de los años 90. Justo antes de la pandemia, la situación había mejorado pero la exclusión estaba cronificada por encima del 20% y la pobreza laboral (ingresos por debajo del umbral) había escalado al 15,4%, más alta que nunca. Los impactos de la covid-19 y las dinámicas inflacionarias posteriores (provocadas por los conflictos bélicos y las alteraciones en las cadenas de suministro) polarizan y fragmentan aún más la estructura social. Las situaciones de privación se vuelven más severas y los colectivos más vulnerables (niños, población inmigrante) resultan intensamente afectados. La vivienda sigue instalada en el núcleo de los riesgos de exclusión. A diferencia de la gran recesión -gestionada en clave de austeridad- el despliegue y mantenimiento del escudo social (ERTOs, salario mínimo, IMV/RGC, impuesto a la banca...), contribuye de forma sustancial a reducir los niveles de pobreza relativa.

Los factores explicativos de este escenario son, todos ellos, supramunicipales. Tampoco el Ayuntamiento dispone de herramientas para combatirlos a fondo. Pero hay márgenes de actuación. Y el gobierno de BComú no solo los ha trabajado, también los ha convertido en una prioridad. Una prioridad orientada a forjar una ciudad más inclusiva, con los derechos sociales más localizados y más garantizados. En síntesis, la agenda municipalista en materia social se construye sobre 3 grandes ejes de actuación: a) la respuesta de choque ante la emergencia social provocada por las últimas grandes crisis; b) las lógicas de ampliación e innovación de la agenda social; y c) el fortalecimiento comunitario en los barrios.

### **A. Las políticas del rescate social: respuestas frente a las crisis y las emergencias.**

El gobierno de Bcomú sitúa las políticas de rescate ciudadano como prioridad máxima desde el primer momento. Algunos ejemplos vinculados al combate contra los efectos de la Gran Recesión y de la pandemia:

- El plan de acciones contra la pobreza y las desigualdades, aprobado en el primer pleno ordinario del mandato 2015-2019, orientado a enfrentar la emergencia desde una perspectiva de garantía de derechos, y reforzado por la decisión de reorientar 102 millones de euros de superávit presupuestario del período 2011-2015 a políticas sociales e inversiones de proximidad en los barrios más vulnerables.
- La estrategia contra la pobreza energética, que supone un salto cualitativo respecto a toda actuación anterior: el trabajo con las compañías para la corresponsabilidad en la deuda de las familias vulnerables, la unidad para desplegar la legislación autonómica y estatal, la red de puntos de atención para el empoderamiento personal, y la transición energética vía rehabilitación y creación de empleo.
- La prioridad de agenda en pobreza infantil y exclusión severa. Se crea la renta municipal infantil que llega a 20.000 hogares y se incrementan un 50% los recursos para garantizar la seguridad alimentaria. El fortalecimiento de las políticas en el terreno del sinhogarismo, donde cabe destacar: instrumentos de diagnóstico preciso, incremento de inversión, protagonismo de las personas sin hogar como sujetos activos de sus estrategias de inclusión residencial y puesta en marcha del programa de Housing First.
- Una gobernanza radicalmente innovadora, ágil y compleja en relación a los efectos de la pandemia sobre la población más vulnerable. Se despliegan 176 acciones durante los meses del estado de alarma (22,7% en inclusión y servicios sociales; 19,3% en educación y cultura; 8,5% en vivienda y salud), con una inversión de 90 millones € (35 millones, la partida más importante, en el plan de choque social).

### **B. Las lógicas de ampliación e innovación de la agenda social**

Más allá de las políticas del rescate ciudadano, el ciclo municipalista 2015-2023 activa una doble y potente lógica en la agenda social: profundizar políticas e innovar modelos e instrumentos de acción. Todo ello sitúa a Barcelona como ciudad pionera y referente en el terreno de los regímenes municipales de bienestar.

- **Servicios sociales.** Entre los municipios de más de 50.000 habitantes, Barcelona ocupa hoy el primer lugar en inversión social en España. A lo largo de los últimos cinco años, el volumen ha crecido de 273 a 383 millones €, llegando a los 230€ de inversión social per cápita, cifra que dobla con creces la media del conjunto de ayuntamientos del estado (109€ pc). No se trata solo de la cantidad de recursos que se destinan. En clave cualitativa, Barcelona ha forjado el mejor modelo de servicios sociales. Según una evaluación de la Asociación Estatal de Directivos de Servicios Sociales, el Ayuntamiento obtiene la máxima puntuación en el 70% de los indicadores analizados (36 sobre 51) situando aquí estrategias tan relevantes como la inclusión de personas sin hogar, la atención domiciliaria y las prestaciones de emergencia social.

- **Sistema de cuidados.** En 2021, se pone en marcha *Vila Veïna*, un programa que transforma el viejo modelo de atención sociosanitaria hacia una red de cuidados desplegados en clave de cooperación y proximidad. Vila Veïna se orienta a superar tanto la vivencia individual de la vulnerabilidad, como su mercantilización excluyente. La estrategia se articula en ámbitos de proximidad (10.000 a 30.000 hab.) donde se ubica una sede de referencia que agrupa servicios, recursos y equipos para articular respuestas coordinadas. Cada Vila Veïna se configura sobre cuatro componentes: servicios públicos de cuidados (salud mental, atención domiciliaria...); herramientas para el bienestar de las personas cuidadoras; dispositivos comunitarios (bancos del tiempo, crianza compartida...); y una propuesta de transformación urbana para transitar hacia un espacio público con perspectiva feminista. El proyecto arrancó en 4 barrios; en 2022 se incorporan 12, llegando a 300.000 personas; a finales de 2023 funcionaban 16 unidades territoriales (mínimo una por distrito). El despliegue completo preve una red de más de cien espacios público-comunitarios de cuidados.

- **Derecho a la vivienda.** Barcelona ha impulsado -desde 2015 y respecto a cualquier otra escala de gobierno- las políticas públicas de vivienda más potentes y avanzadas, en múltiples ejes. La construcción de nueva vivienda municipal de alquiler social ha jugado un rol vertebrador: hay actualmente 2.115 unidades en construcción en 31 promociones, lo que situará el parque público a corto plazo en unas 13.000 viviendas (7.538 en 2015). El gobierno municipal ha impulsado también un programa de compra que implica la incorporación de casi 1.500 viviendas distribuidas por el tejido urbano. Más allá de la construcción y la compra, se han desplegado innovaciones notables. a) El impulso a la vivienda cooperativa en régimen de cesión de uso. b) La estrategia de rehabilitación con prioridad para las fincas de alta complejidad en barrios vulnerables, y para la intervención en clave de transición energética. c) La obligación de destinar un mínimo del 30% a vivienda asequible en toda nueva promoción y rehabilitación de más de 600m<sup>2</sup>. Cambio normativo con fuerte impulso de los movimientos urbanos, e inscrito en la triple apuesta de avanzar en derechos, superar la segregación socioresidencial y frenar lógicas de gentrificación.

En esta misma lógica de ampliación/innovación de la agenda social, cabe destacar también: en el terreno **educativo**, la remunicipalización de escuelas infantiles con tarificación social de acceso y construcción de nuevos centros; en el campo de la **salud**, el plan de salud mental y la ampliación de servicios (dentista municipal); en materia de **garantía de ingresos**, el plan piloto BMincome, la primera experiencia municipal de renta básica en el conjunto del estado. No puede olvidarse, finalmente, la articulación de las agendas **LGTBI y feminista**, que dotan el conjunto de políticas públicas de una clara perspectiva de género, y de defensa de las libertades sexuales y afectivas como bienes comunes.

### C. El fortalecimiento comunitario en los barrios

La agenda social del ciclo municipalista ha sido una agenda sociocomunitaria, donde el combate contra las desigualdades se ha articulado al fortalecimiento de barrios vulnerables y comunidades frágiles. Dos programas resultan paradigmáticos: el plan de barrios, por su capacidad inversora, extensión e impactos; y el 'Centre de Vida Comunitària', por ser una apuesta de cambio de paradigma en infraestructuras sociales.

- El **Plan de Barrios** (que se analizará más adelante a fondo en todas sus dimensiones) ha articulado, por una parte, programas innovadores en ámbitos de educación, salud comunitaria, derechos culturales y sociales, vivienda, espacio público, transición energética y economía cooperativa, con fuertes transversalidades de género. Es también, por otra parte, un espacio de apoyo a prácticas de acción colectiva y de coproducción de políticas; un enjambre de procesos orientados al empoderamiento vecinal y la mejora del capital asociativo de los barrios. Incorpora por tanto la doble dimensión de abordar segregaciones urbanas y fragilidades comunitarias; y de hacerlo desde claves de innovación institucional fuerte y de cooperación público-comunitaria abierta. En una primera fase, entre 2017 y 2020, se desplegaron más de 600 acciones en 16 barrios, con 13 nuevos equipamientos de proximidad y alta concentración en políticas de innovación socioeducativa. Entre 2021 y 2024, se inician 10 nuevos planes de carácter integral en 15 barrios (se mantienen también 5 planes del programa anterior en 8 barrios). En conjunto, 300 millones de inversión en barrios de alta vulnerabilidad donde habitan 377.000 personas (un 22% de la población de Barcelona), orientados a mejorar estructuras de oportunidad colectivas y fortalecer comunes urbanos.

- El '**Centre de Vida Comunitària**' (CVC) en el barrio de Trinitat Vella (distrito de Sant Andreu) nace en 2022 como referente de la nueva generación de infraestructuras con *perspectivas de funcionamiento comunitario*. Sintetiza la propuesta de articular, por una parte, un conjunto de servicios públicos de proximidad (servicios sociales, violencia de género, cuidados, empleo, dinamización juvenil, interculturalidad...) que ahora comparten espacio y dinámicas de transversalidad, superando la fragmentación tradicional. Y genera las condiciones, por otra parte, de redefinición esos servicios en clave comunitaria, como bienes comunes coproducidos desde la implicación ciudadana. Finalmente el CVC ofrece un conjunto de espacios de encuentro orientados a generar nuevos vínculos y prácticas sociales. Se trata, por tanto, de una infraestructura social que arraiga el bienestar en el territorio y que fortalece el capital social de los barrios: una apuesta tangible por generar intersecciones y alianzas público-comunitarias.

### III. Innovación democrática: comunes urbanos y participación ciudadana

El binomio centralización-jerarquía; o en otros términos estado-burocracia fue el eje vertebrador del contrato social del siglo XX. La proximidad (la clave territorial) y la implicación ciudadana (la clave democrática) han operado, de forma interactiva, como doble palanca de cambios. El nuevo municipalismo ha incorporado los comunes urbanos y la democracia participativa como una de las dimensiones configuradoras del ciclo.

La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases. El contrato social fraguó en el espacio de los estados, sobre bases económicas keynesianas y lógicas de administración burocrática. Los regímenes de bienestar forjaron instituciones fuertemente centralizadas y esquemas de gestión pública de raíz weberiana: estructuras rígidas; oferta estandarizada de servicios; y paternalismo profesional con la ciudadanía relegada a roles pasivos. La posterior ofensiva neoliberal diseñó el modelo de la 'nueva gestión pública' (NGP): transferencia de la lógica mercantil al ámbito público, externalizaciones y sustitución de ciudadanos por clientes. Hoy, la redefinición del contrato social en clave democrática implica asumir el giro comunal y participativo: superar tanto el monopolismo burocrático como la NGP y llevar la gobernanza hacia lógicas relacional-horizontales. *Democratizar la democracia* supone articular lo institucional, lo comunitario y lo ciudadano. Trabajar en las intersecciones entre el carácter universalista de las políticas y el potencial cooperativo de prácticas e implicaciones sociales: entrelazar estrategias públicas y dinámicas de acción colectiva. Construir, en fin, una esfera compartida orientada a vertebrar lo común en clave democrática.

#### 1. Ciclo municipalista y estructuras público-comunitarias

En el doble contexto que hoy cruzamos de crisis y transiciones, surge un nuevo conjunto de prácticas ciudadanas que operan como motor democratizador de la esfera colectiva: conectan la movilización social a la construcción de lo común. Adoptan formas de 'autonomía' urbana (viviendas recuperadas, escuelas populares, espacios autogestionados); innovación social (crianza compartida, huertos urbanos y consumo agroecológico, economía cooperativa); y apoyo mutuo (redes vecinales y comunitarias para enfrentar vulnerabilidades de tipo relacional o material). La conexión entre el ciclo municipalista y este tipo de acción colectiva permite superar el dilema clásico en términos de institucionalidad frente a resistencia; hace posible -más allá de ese binarismo- generar un espacio de articulación de estructuras público-comunitarias.

Esta 'nueva institucionalidad' híbrida se asienta en dos coordenadas conceptuales: a) la comunidad como *lugar de vinculación* entre personas en entornos de cotidianidad: geografías con significados colectivos. Y el convencimiento que en sociedades complejas, el modelo de ciudadanía debe aportar anclajes comunitarios, mixturas y fraternidades como condiciones de construcción de igualdad; b) el 'commoning' (comunalidad) como *lógica de acción* orientada a la construcción de lo colectivo: la gestión de bienes comunes a partir de procesos de coproducción entre actores. La triangulación entre políticas, vínculos y comunales puede dar lugar a estructuras público-comunitarias diversas, tejidas en torno a tres posibles ejes. El eje temático, la coproducción de políticas sectoriales por medio de redes horizontales de acción que suman recursos públicos e inteligencias colectivas (cuidados, comunidades energéticas, viviendas cooperativas...). El eje infraestructural, los programas de patrimonio ciudadano y gestión cívica. Las redes de equipamientos públicos configuran la geografía física del bienestar. La gestión cívica crea las condiciones para convertirlos también en su ecosistema comunal y democrático: de servicios públicos a lugares de creación colectiva de ciudadanía (Klinenberg, 2021). El eje territorial, dinámicas creadoras de barrios cooperativos y de capacidades comunitarias de mejora de condiciones de vida.

#### 2. Ciclo municipalista y democracia participativa

El ciclo municipalista ha constituido un terreno de fertilización de estructuras público-comunitarias. Y ha abierto también la otra dimensión de la *ventana democrática*: la posibilidad de ahondar/innovar en modelos de participación ciudadana; de activar dinámicas de retorno de lo institucional a manos de la ciudadanía. El nuevo municipalismo ha contribuido a codificar un contexto social de creciente complejidad -de actores y de valores- como estructura de oportunidad para la activación democrática: para configurar una política local tejida por redes y aprendizajes (Beveridge, Koch 2023). Y en ese marco, empujar los esquemas clásicos de participación (tanto la negociación entre intereses organizados como su posterior giro consumerista) hacia modelos de lógica deliberativa y comunitaria, con más capacidad decisional y transformadora (Cuadro 5).

Cuadro 5. Ciclo municipalista y redes participativas

	Baja complejidad de valores	Alta complejidad de valores
Baja heterogeneidad de Actores	Procesos burocráticos	Espacios de negociación política
Alta heterogeneidad de Actores	Lógicas de experimentación operativa	<b>Ciclo municipalista</b> Redes participativas. Aprendizajes y transformaciones

Fuente: Elaboración propia

La concreción de esos modelos en prácticas tangibles ha sido altamente diversificada. Lo más significativo, quizás, pueda hallarse en el avance de mecanismos como las iniciativas ciudadanas y las asambleas deliberativas; en el despliegue de procesos como los presupuestos participativos; y en el refuerzo de espacios estables de implicación, desde plataformas digitales a consejos, pactos o compromisos de carácter temático (inclusión social, inmigración, género, LGTBIQ, movilidad, vivienda...).

### 3. La agenda Barcelona de innovación democrática 2015-2023

El ecosistema municipal de innovación democrática de Barcelona entre 2015 y 2023 es extenso y complejo. Tanto en su dimensión articuladora de comunes urbanos como en su vertiente demo-participativa.

#### A. Acuerdos y estructuras público-comunitarias.

##### - Cocreación de políticas públicas: comunalizar la producción de la agenda municipalista.

En el eje temático, el de las políticas sectoriales, el ciclo municipalista ha desplegado dinámicas de coproducción en los principales ámbitos de agenda. En la dimensión de transición ecológica urbana se observó, por ejemplo, el impulso a la creación de Comunidades Energéticas Locales. Se analizará, más adelante, la coproducción de políticas de vivienda, a través de proyectos cooperativos en cesión de uso. Podemos destacar, ahora, una dinámica clave de alianza público-comunitaria en el marco de las políticas de bienestar: el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva y sus Redes de Acción.

- El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva (ACBI) es un espacio configurado por más de 500 organizaciones, junto a diversas áreas municipales, que dota de dimensión participativa y comunitaria a la estrategia de lucha contra la exclusión. Creado hace dos décadas al hilo del primer Plan Municipal de Inclusión Social, el ACBI se fortalece entre 2015 y 2023 a través de sus Redes de Acción como espacios de cocreación de políticas. Formadas por técnicos municipales y más de un centenar de entidades, se despliegan 12 Redes definidas en base a colectivos (infancia, familias cuidadoras, personas sin hogar...) o a temáticas (economía social, cultura, usos del tiempo ...) donde se establecen alianzas público-comunitarias para democratizar procesos y multiplicar el potencial de impacto. Son acuerdos en torno a objetivos, equipos mixtos de trabajo, recursos económicos, infraestructuras sociales y a dinámicas de evaluación. La estrategia de superación de desigualdades, en síntesis, deja de ser un conjunto de servicios municipales para convertirse en un conjunto de comunes urbanos donde coproducir inclusión.

##### - Las infraestructuras sociales: comunalizar la gestión del patrimonio público

Más allá de las políticas sectoriales y sus servicios públicos, la comunalización se proyecta sobre un segundo elemento fundamental: la red de equipamientos de proximidad. Barcelona alberga una tradición con fuertes raíces históricas. En el marco del movimiento cooperativo, durante las primeras décadas del siglo XX, germina en la ciudad una geografía de ateneos culturales y libertarios, como espacios de autogestión comunitaria y gestación de alternativas sociales. Es una cultura que pervive en las luchas por la ciudad democrática durante los años de la transición. Se produce, con la democracia municipal, un punto de inflexión. Los gobiernos locales de mayoría progresista impulsan una amplia red de nuevos equipamientos de proximidad, caracterizados por la fragmentación de tipologías (cívicos, culturales, educativos, deportivos...) y por su gestión pública directa con escasos espacios de implicación vecinal. Corrían tiempos de municipalismo socialdemócrata y paternalista. Todo ello generó un escenario de

tensiones entre lo institucional y lo comunitario. Hacia finales de los años noventa, la red seguía siendo amplia y diversa, pero los vientos de la ‘nueva gestión pública’ soplaban fuertes: buena parte de los equipamientos cívicos transitaban hacia fórmulas de gestión privada-externalizada. La llama comunitaria no se había apagado del todo, es más, parecía renacer con fuerza a raíz del 15M. En 2011 se crea la Plataforma de Gestión Ciudadana de Barcelona, formada por espacios que habían logrado, de alguna forma, mantenerse al margen de la dicotomía entre lo público-institucional y lo mercantil. Tras años de tira y afloja, en 2015 la Plataforma y el gobierno municipal de CiU acuerdan el documento de Bases de Gestión Cívica de Equipamientos, el precedente inmediato del nuevo marco público-comunitario que se activa en el ciclo municipalista 2015-2023.

En 2016, ya bajo el gobierno de BComú, los espacios de gestión cívica constituyen la Red de Equipamientos Comunitarios y demandan al nuevo gobierno, una estrategia que active con fuerza las estructuras público-comunitarias y los comunes urbanos en torno a las redes de proximidad (centros cívicos, casals de barrio, bibliotecas...). Nacen, a partir de ahí, dos desarrollos complementarios: **a)** un marco de redefinición de los equipamientos municipales como infraestructuras sociales con lógicas de funcionamiento comunitario; y **b)** un programa de Patrimonio Ciudadano con paraguas de lógicas de gestión y usos comunitarios.

El programa de Patrimonio Ciudadano, desde 2017, da cobijo a dos tipos de dinámicas de gestión. Fortalece, en primer lugar, la red de *gestión cívica* que en 2019 alcanza los 56 equipamientos, con una distribución desigual tanto en clave territorial (desde el 27% en Nou Barris al 2% en Sarrià-Sant Gervasi) como en clave de tipología de espacios (desde el 46,3% de los casales de barrio al 10,7% de los centros cívicos). Se trata, en todos los casos, de equipamientos municipales gestionados por redes comunitarias bajo acuerdos de cooperación. El programa de Patrimonio Ciudadano enmarca, en segundo lugar, los convenios de *cesión de espacios* en clave de autogestión vecinal. Aquí el convenio de Can Batlló opera como referente: en 2019 el gobierno de BComú cede 13.000 m<sup>2</sup> del viejo recinto industrial del barrio de La Bordeta, por treinta años, a una plataforma comunitaria. Desde entonces el espacio ha ido usos y vitalidad. En 2021 se concreta el proyecto de instalar en el Bloc4BCN uno de los mayores espacios de economía cooperativa de Europa: 4.500 m<sup>2</sup> que deberán alojar, a partir de 2024, 60 iniciativas de economía social y solidaria vinculadas a la tecnología digital, los cuidados, la energía, la vivienda, la movilidad, la cultura, el textil sostenible, el comercio de proximidad, la alimentación y la agroecología.

#### **- Los territorios: comunalizar la mejora y transformación de los barrios**

En Barcelona, entre 2015 y 2023, los procesos de colaboración público-comunitaria en clave territorial se han expresado, principalmente, en la doble estrategia de mejora de barrios vulnerables (Plan de Barrios) y de transición ecológica “*area-based*” (la cocreación vecinal de ‘Superilla Barcelona’).

- El proceso de cocreación de la Superilla en el Eixample retoma las dinámicas de los planes populares de urbanismo que, en otras épocas, habían implicado la comunalización de las transformaciones urbanas. El proceso se desarrolla a lo largo de 2021 y pueden distinguirse en él componentes diversos. A) El marco metodológico: la Investigación-Acción Participativa (IAP). La IAP incorpora un equipo que dinamiza agentes (asociaciones y ciudadanía no organizada) y estructuras de colaboración en cuatro ámbitos temáticos: espacio público, movilidad, medio ambiente y actividades urbanas. B) Las fases del proceso. La cocreación ciudadana de la Superilla atraviesa cuatro etapas: la reflexión general sobre el modelo; la diagnosis del territorio en las 4 dimensiones; la fase propositiva; y las sesiones de retorno. C) El balance participativo. Se llevaron a cabo 37 espacios de coproducción (talleres, sesiones abiertas de trabajo, mesas de debate, encuesta deliberativa, marchas sobre el terreno) en los que participan varias decenas de entidades y más de 1.500 personas. D) Los resultados. Los apoyos a la Superilla, concretados en el proceso de cocreación, han resultado amplios y diversos, tanto en la ciudadanía no organizada como en el tejido vecinal-comunitario. El cuadro 6 sintetiza las principales conclusiones (3 por dimensión) en forma de ejes definitorios del modelo resultante. Las principales resistencias, por otro lado, se han expresado por parte de agentes económicos, y de sectores culturalmente reticentes a la transición hacia formas más sostenibles de cotidianidad, sobretodo en relación a la pérdida de hegemonía del vehículo privado.

Cuadro 6. Superilla Barcelona: comunalización de la transformación urbana, principales resultados.

Espacio Público	- Valoración positiva del urbanismo táctico como herramienta de transformación - Protección de los entornos escolares con espacios seguros de sociabilidad y juegos. - Accesibilidad integral para personas con diversidad funcional y para todas las edades
Movilidad	- Amplio acuerdo sobre pacificación y peatonalización de calles y plazas. - Necesidad de mejora sustancial de la movilidad metropolitana en transporte público - Dificultades de compatibilidad entre el uso de la bicicleta y los espacios peatonales
Medio ambiente	- Pérgolas fotovoltaicas en espacio público: autoconsumo energético y refugio climático - Más infraestructura verde y más diversificada, con gestión comunitaria de espacios - Amplio acuerdo sobre la reducción de la contaminación acústica
Actividades urbanas	- Diversificación de actividades y planes de usos para mantener mixturas funcionales - Evitar monocultivos en torno al turismo y tendencias expansivas de las terrazas - Necesidad de garantizar la logística de las redes de comercio urbano

Fuente: elaboración propia a partir de 'Superilla Barcelona (2023) Ajuntament de Barcelona

## B. Instrumentos, procesos y espacios de democracia participativa

En 2017, Barcelona aprueba un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana. No era, evidentemente, el primero en la trayectoria democrática. Pero sí marcaba un punto de inflexión. El reglamento incorpora una voluntad de distribución social del poder, así como su concreción en mecanismos, dinámicas y órganos que profundizan la democracia a escala de barrio, distrito y ciudad. Veamos algunos de los más innovadores.

### - Instrumentos de participación: las Asambleas deliberativas

Las asambleas deliberativas son procesos que implican a un conjunto de ciudadanas y ciudadanos elegidos por sorteo que representan una muestra descriptiva de la población. Son por tanto un grupo heterogéneo y diverso. Reciben información amplia y detallada sobre una pregunta que se plantea desde el gobierno municipal. Tras varias sesiones deliberativas, la asamblea formula recomendaciones de política pública orientadas a dar respuesta a la cuestión planteada. El gobierno municipal realiza un retorno a la asamblea donde fija los compromisos de implementación y los mecanismos de seguimiento. Entre 2015 y 2023, se desarrollan en Barcelona dos iniciativas de esta naturaleza: el Foro Joven BCN (entre julio y diciembre de 2021) y la Asamblea Ciudadana por el Clima (entre septiembre y diciembre de 2022).

- El Foro Joven BCN implicó una asamblea de 99 jóvenes entre 16 y 29 años que elaboró una serie de propuestas sobre políticas de juventud, dando respuesta a una pregunta inicial formulada en estos términos: "Como joven que vives en Barcelona, ¿qué necesitarías para llevar a cabo tu proyecto de vida?". Se priorizaron tres temas: Salud Mental, Educación y Emancipación. La asamblea formuló un total de 27 propuestas, de las cuáles 22 obtuvieron por encima de un 70% de apoyo.
- La Asamblea Ciudadana por el Clima implicó un proceso deliberativo de 100 personas entre 16 y 75 años para debatir la situación de emergencia climática en la ciudad y concretar acciones y soluciones para hacerle frente. La asamblea decidió priorizar tres ejes de propuesta: transición energética; movilidad e infraestructuras; y consumo/residuos. Se llevaron a cabo 10 sesiones deliberativas que concluyeron en el debate, votación y aprobación de 34 propuestas definitivas que se incorporaron a la agenda climática del gobierno municipal.

### - Procesos de participación: los presupuestos participativos

Durante el primer mandato, el gobierno de BComú impulsa un piloto de presupuestos participativos en dos distritos de la ciudad. Entre 2020 y 2023, se extienden al conjunto de Barcelona. Por medio de este proceso, la ciudadanía elabora, debate y vota proyectos de inversión por valor de 30 millones €. Se desarrolla de acuerdo a la secuencia de fases que muestra el cuadro 7.

Cuadro 7. Presupuestos participativos: fases de desarrollo

<p><b>1. Presentación / debate de proyectos</b> (febrero-mayo 2020)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decidim Barcelona</li> <li>- Encuentros sectoriales y territoriales</li> <li>- Puntos móviles</li> </ul> <p><b>1.982 proyectos presentados</b></p>	<p><b>2. Valoración técnica de proyectos</b> (junio 2020-febrero 2021)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración por criterios técnicos</li> <li>- Aclaraciones a petición ciudadana</li> <li>- Proyectos que superan validación</li> </ul> <p><b>823 proyectos validados</b></p>	<p><b>3. Priorización por recogida de apoyos</b> (marzo-abril 2021)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Votan mayores de 14 años</li> <li>- Priorización mínimo 2; máx. 10 proyectos</li> <li>- Pasan los 20 proyectos con + apoyos x Dto.</li> </ul> <p><b>204 proyectos priorizados</b></p>
<p><b>4. Concreción de los proyectos</b> (abril-mayo 2021)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones entre ciudadanía promotora y profesionales para concreción/ cuantificación proyectos</li> </ul> <p><b>108 proyectos superan la concreción</b></p>	<p><b>5. Votación final de los proyectos</b> (junio 2021)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Votan mayores de 14 años</li> <li>- Votación en 1 o 2 distritos</li> <li>- Proyectos hasta agotar presupuesto</li> </ul> <p><b>76 proyectos superan votación final</b></p>	<p><b>6. Comunicación de resultados</b> (julio 2021)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicación de datos de participación y resultados de la votación por distritos vía Decidim.Barcelona y rueda de prensa</li> </ul>
<p><b>7. Ejecución y seguimiento de los proyectos</b> (septiembre 2021-diciembre 2023)</p> <p>Creación de 10 comisiones de impulso/seguimiento de proyectos por distrito que se reúnen entre 3 y 4 veces.</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de 'Innovació democràtica' (2023) Ajuntament de Barcelona

En esta experiencia participativa se han implicado directamente 39.433 personas, en la votación final de los proyectos a ejecutar (2.050 personas en la elaboración de proyectos y 11.235 en la fase de priorización). Los 76 proyectos seleccionados se vinculan a 15 ejes temáticos, los tres principales son: equipamientos educativos y entornos escolares (14 proyectos); pacificación y remodelación de calles (12) y espacios verdes y huertos urbanos (11). Destacan también 6 proyectos de mejora del espacio público y 6 más de creación de áreas de juegos infantiles. Los presupuestos participativos, en síntesis, han propiciado un proceso de cocreación, así como múltiples espacios deliberativos que, finalmente, se han conjugado con momentos de democracia participativa donde la ciudadanía ha ejercido de forma directa la toma de decisiones.

**- Espacios de participación. Democracia digital: Decidim.Barcelona**

Entre 2015 y 2023, Decidim.Barcelona se sitúa como la plataforma referencial de participación ciudadana. Nace en 2016, en el doble contexto del ciclo democratizador del 15M y de la expansión generalizada de las redes sociales. Se erige, en ese marco, como espacio de innovación democrática en la esfera digital y como apuesta de democratización de la tecnología. Articula todo tipo de procesos participativos (en internet, apoyo/registro de presenciales, y dinámicas híbridas), opera con programario libre/código abierto y se desarrolla a través de una comunidad activa (ecosistema de colaboración).

En 2016, Decidim articula el proceso participativo del Programa de Actuación Municipal (PAM) 2016-2019. A partir de ahí, se expande en múltiples direcciones. Canaliza y vertebra, en primer lugar, los principales instrumentos y procesos de innovación democrática promovidos por el gobierno de BComú: reglamento de participación ciudadana, asambleas deliberativas (jóvenes y clima), presupuestos participativos, planes de usos, superilla Barcelona... También en clave municipal, dota de naturaleza híbrida a la participación en los 73 Consells de Barri de la ciudad. Se extiende, en segundo lugar, hacia el tejido social. En 2023, más de 30 entidades y federaciones habían adoptado el Decidim.Barcelona, entre ellas, la FAVB (movimiento vecinal), la Fede.cat (cooperación internacional, DDHH y paz) y los principales agentes del mundo educativo (Federación de AFAs, Rosa Sensat etc). Finalmente, Decidim amplía su radio de acción a otras administraciones y ciudades a escala global.

Las cifras son, por último, bien elocuentes. En Barcelona, Decidim ha articulado, entre 2016 y 2022, 80 procesos participativos; se han registrado más de 150.000 personas; se han aportado 33.000 propuestas que han generado más de 40.000 respuestas institucionales y 250.000 apoyos. Se han registrado también 3.800 espacios presenciales de todo tipo. Más allá de Barcelona, la plataforma cuenta hoy con 450 instancias en 30 países (1.345.000 participantes); y ha sido adoptada por 240 instituciones y 150 organizaciones sociales.

Se han considerado, hasta aquí, los tres grandes ejes de innovación municipalista aportados por el ciclo de BComú: transición ecológica urbana, derechos sociales e innovación democrática. Se han destacado, en cada dimensión, las principales políticas públicas, generando una cartografía global de la agenda del nuevo municipalismo en Barcelona. En los siguientes apartados se analizarán dos estrategias de acción que han jugado un papel referencial: el Plan de Barrios y la política por el derecho a la vivienda. El análisis de ambas se llevará a cabo cruzando las tres dimensiones. Ello permitirá valorar hasta qué punto los ejes ecológico, social y participativo se han plasmado en dos grandes banderas políticas de BComú. O, desde un ángulo complementario, hasta qué punto la regeneración urbana, el acceso a la vivienda y la seguridad residencial han contemplado procesos de transición ecosocial y de innovación democrática.

#### **IV. Políticas públicas para la mejora de barrios vulnerables**

Las políticas de mejora de barrios se orientan hacia la corrección de las desigualdades socioespaciales y la mejora de las condiciones de vida en los barrios más vulnerables. Las desigualdades territoriales en Barcelona tienen una larga trayectoria histórica y conllevan la concentración de situaciones de vulnerabilidad en barrios del centro histórico y de los extremos norte y sur de la ciudad. Hoy, la renta media de los residentes en el distrito más acomodado (Sarrià-Sant Gervasi) triplica a la de los residentes de Nou Barris y Ciutat Vella. Las distancias en la calidad de vida y las oportunidades sociales entre barrios se agudizan en múltiples dimensiones (empleo, educación, salud, alimentación, cultura...) y conllevan, particularmente durante los años de la Gran Recesión y, posteriormente, de la Covid-19, la profundización de las dinámicas de vulnerabilidad social en los barrios más de rentas más bajas. Dos tipos de procesos recientes, enmarcados en dinámicas de cambio estructural propios del nuevo milenio, conllevan la agudización de las dinámicas de desigualdad socioespacial y de vulnerabilidad urbana:

- En primer lugar, la gran transformación sociodemográfica que supone el fuerte incremento de la población de origen extranjero en dos oleadas migratorias (previa a la crisis de 2008 y a partir de la recuperación de 2014). Por primera vez, los nacidos en el extranjero superan el 30% del total de la población en 2023 (519.066 residentes nacidos en el extranjero; 391.991 residentes con nacionalidad extranjera, el 23,9% de la población total), siendo su distribución territorial significativamente desigual, con fuertes concentraciones en el distrito de Ciutat Vella (más del 50%) y en barrios de la zona norte de la ciudad (más del 30% en Ciutat Meridiana y en el Besòs-Maresme); esta realidad contrasta enormemente con la de los barrios de rentas más altas, donde a duras penas se supera el 15% y donde las nacionalidades de origen mayoritarias corresponden a países del norte global (Italia, Francia, Rusia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania).
- El segundo guarda relación con las dinámicas del mercado inmobiliario: durante el ciclo expansivo de la burbuja inmobiliaria, el incremento en el gap de precios de la vivienda en distintas zonas de la ciudad, unido a las facilidades en el acceso a créditos hipotecarios, actúan como factor de atracción de población de rentas bajas (migrante, en una proporción muy elevada) hacia los barrios más vulnerables, reemplazando a aquellos más acomodados que encuentran opciones de compra en otros barrios de la ciudad y metropolitanos; a la burbuja hipotecaria le sigue, ya en la década posterior, la burbuja de los precios del alquiler. Se agudiza la precariedad habitacional para la población que se concentra en los barrios más desfavorecidos: más hacinamiento; mayor sobrecarga del coste de la vivienda; mayor pobreza energética; menor capacidad el mantenimiento de los edificios. A todo ello, se le suman los efectos de dinámicas complejas de gentrificación, que aceleran los procesos de desplazamiento en territorios centrales en disputa.

Impulsado por el gobierno de Bcomú en 2016, el Pla de Barrios de Barcelona se erige como el principal instrumento de política pública para corregir las desigualdades socioespaciales urbanas. Los 300M€ destinados a la implementación del plan tienen difícil parangón en las políticas de rehabilitación de barrios en Europa. En la primera edición, se destinan 106M€ a la inversión y 43M€ al gasto. En la segunda, 103M€ a la inversión y 47M€ al gasto. El despliegue del plan de desarrolla en dos ediciones (2016-2020; 2021-2024), abarca un total de 23 barrios y a una población que representa prácticamente un 25% del total. Se contabilizan 1.281 actuaciones (713 en la primera edición; 568 a finales de 2023 en la segunda) agrupadas en la segunda etapa en 6 grandes ámbitos temáticos: salud y educación; derechos sociales, equidad de género y acción comunitaria; vivienda; empleo, impulso económico y economía social; espacio público y accesibilidad; y sostenibilidad ambiental y emergencia climática.

El Plan de Barrios lleva implícitos elementos significativos de innovación en el campo de las políticas urbanas: la focalización territorial y la dotación extraordinaria de recursos (300M€) permiten desplegar una lógica de discriminación positiva de los barrios más desfavorecidos; la cobertura de casi un cuarto de la población (23 de los 73 barrios de la ciudad), confieren a esta política notable impacto en el conjunto de la trama urbana; la transversalidad de las actuaciones (cerca de un cuarto del total del presupuesto destinado a la mejora educativa, por ejemplo) le otorgan capacidad de incidencia en las múltiples dimensiones de los problemas que se concentran en los barrios; el protagonismo vecinal favorece la apropiación comunitaria de los proyectos y el fortalecimiento del tejido asociativo; la capacidad de innovación y la flexibilidad en la ejecución convierten el Plan de Barrios en un laboratorio de políticas y prácticas comunitarias, desde donde emergen iniciativas que a menudo se consolidan y escalan a nivel de ciudad. Veamos con más detalle las innovaciones que supone esta política desde la perspectiva de los tres ejes que consideramos en este trabajo (transición ecológica, derechos sociales e innovación democrática)

## **1. Mejora de barrios y transición ecológica urbana**

La definición de los ámbitos temáticos de actuación del Plan de Barrios cambia de la primera a la segunda edición. Las actuaciones en materia ambiental durante la primera edición se distribuyen entre los diferentes ámbitos identificados en aquel periodo (sobretudo, Ecología Urbana). En la segunda edición, la sostenibilidad ambiental y la emergencia climática emergen como un nuevo ámbito de actuación. Fruto del carácter transversal y flexible del Plan, las actuaciones que se desarrollan en este ámbito conciernen también a otros ámbitos como Vivienda (rehabilitación sostenible), Educación (educación para la sostenibilidad) y Espacio Público y Accesibilidad (ampliación y mejora de espacios verdes). El peso específico de este ámbito temático es relativamente bajo: 2,5% del presupuesto total; 5% de las actuaciones, una anomalía que ha sido repetidamente señalada por el Consejo Asesor del Plan del Plan de Barrios. Sin embargo, se trata de un ámbito temático en construcción, configurado por algunas iniciativas de carácter altamente innovador y con un fuerte potencial de transversalidad.

Las actuaciones comprendidas en este ámbito permiten al Plan de Barrios incidir sobre la dimensión ambiental de las desigualdades territoriales, con el objetivo fundamental de paliar los efectos que la emergencia climática y la transición energética tiene sobre los colectivos sociales más vulnerables. Sus ámbitos específicos de actuación son: a) la ampliación y la mejora de la red de refugios climáticos; b) la creación y la ampliación de zonas 30, de velocidad reducida; c) la ampliación y la mejora del verde existente; d) el impulso de huertos comunitarios y con finalidades de sensibilización y educación ambiental; e) la instalación de placas fotovoltaicas en el espacio público y en fincas privadas; y f) la mejora de la limpieza y de los sistemas de recogida selectiva de residuos. Algunas iniciativas concretas de este ámbito de actuación del Plan de Barrios permiten ejemplificar el sentido y el potencial transformador de políticas ambientales aplicadas con criterios de justicia espacial:

- La Comunidad Energética Local de Poble-sec busca fomentar la energía solar en el barrio a partir de soluciones locales y comunitarias que conllevan la instalación de placas fotovoltaicas y la constitución de una comunidad energética local, sumándose y articulándose en red a otras ya existentes en Bon Pastor, Poblenou y La Bordeta.
- La creación de nuevos huertos comunitarios, autogestionados y ecológicos como el de Font de la Trobada en Poble-Sec cumple simultáneamente con finalidades de dinamización comunitaria, educación ambiental y trabajo colectivo sobre vulnerabilidades y soberanías alimentarias.
- La ampliación de la red de espacios de refugio climático (Prosperitat; Trinitat Nova; Trinitat Vella; Roquetes y Verdun; Zona Nord; Besòs-Maresme; El Carmel y Can Baró; Poble Sec; Raval; Turó de la Peira y Can Peguera, Raval) persigue garantizar el confort de vecinos y vecinas durante épocas de calor intenso, mejorando el verde, generando espacios de sombra y ubicando puntos de agua en el exterior, climatizando equipamientos públicos y permitiendo su apertura excepcional durante olas de calor.

Si ampliamos el foco, observamos una miríada de actuaciones desarrolladas en el marco del Plan de Barrios con impacto directo sobre la ecología urbana. Un ejemplo: el servicio de Bus a Demanda en Torre Baró y Vallbona representa una importante innovación en el transporte público de proximidad, a través de la adaptación de las paradas, horarios y recorridos a las necesidades compartidas de distintos usuarios y promoviendo así nuevas formas de movilidad más sostenible en barrios de difícil acceso.

## 2. Mejora de barrios y derechos sociales

El fortalecimiento y ampliación de derechos sociales adquiere una posición de centralidad en el conjunto de la actuación del plan de barrios, abarcando no sólo aquellas actuaciones comprendidas dentro del ámbito que lleva explícita esta noción (Derechos sociales, equidad de género y acción comunitaria), sino también aquellas que se despliegan bajo el paraguas de Educación, Salud y Vivienda. La distribución de recursos que se destinan a las distintas áreas temáticas subvierte la lógica tradicional de las políticas de barrios: la dotación presupuestaria de las intervenciones orientadas a la mejora del espacio público representan un tercio del total; el programa de rehabilitación de viviendas representa el 20%; por encima de éste, el ámbito de actuación de educación y salud (sobre todo, educación) alcanza el 25%; la suma de recursos destinados a educación, salud y derechos sociales se acerca al 40%; si le sumamos la partida de empleo y economía social, llegamos a la mitad del monto total (cerca de 150M€). Del amplio abanico de acciones realizadas en el campo de la ampliación y la garantía de derechos, destacamos 3 ámbitos críticos: la reducción de las desigualdades educativas; el fortalecimiento de la dimensión de proximidad de las políticas sociales; y la mejora de las condiciones de vivienda en los barrios vulnerables.

### A. La Reducción de desigualdades educativas

La coordinación estrecha entre el equipo promotor del Plan de Barrios y el Consorcio Educativo de Barcelona (compuesto por el Ayuntamiento y la Generalitat de Catalunya) permite aprovechar los recursos extraordinarios del plan de barrios para el despliegue de una estrategia de mejora educativa de los barrios vulnerables de la ciudad articulada a partir de 4 objetivos principales: el enriquecimiento de los equipos socioeducativos de las escuelas; la promoción de oportunidades educativas y la reducción de la segregación escolar; el impulso de trayectorias educativas de éxito y de segundas oportunidades; la extensión de la participación en la educación no formal, de base comunitaria. Algunas de las líneas de actuación más destacadas en este sentido son:

- La contratación de nuevos perfiles profesionales en los centros educativos (trabajadoras y educadoras sociales, técnicas de apoyo emocional, perfiles psicosociales...), pasando así del equipo docente al equipo educativo.
- La introducción en los currículos educativos de asignaturas optativas, relacionadas con distintas expresiones artísticas y culturales, lideradas por expertos que acompañan a los docentes y a los proyectos educativos.
- La consolidación de trayectorias educativas de éxito a través del impulso de nuevos institutos-escuela y de programas de mentoría como Prometeus.
- Programas de refuerzo de la lectura como, por ejemplo, Menja Llibres, el apoyo LEXIT y los talleres de lectura.
- Actividades de ocio de verano y casales de verano para evitar la pérdida educativa de esta etapa del año y la desconexión de niños y adolescentes respecto a los procesos de aprendizaje.
- El desarrollo de habilidades parentales a través de espacios familiares y de crianza y circuitos de atención 0-6.
- Inversiones en la mejora de infraestructuras y entornos escolares para su dignificación, como por ejemplo las orientadas a la habilitación de salas de actos escolares abiertas a los barrios.
- Fortalecimiento de las oportunidades educativas extraescolares con programas específicos de actividades culturales y científicas (Extra-Extra, Caixa d'Eines, EducArts) y de promoción del ocio comunitario con entidades del barrios, las AFA y las asociaciones vecinales.
- Otros proyectos socioeducativos relacionados con la población adulta y orientados a la mejora de la salud mental y emocional de jóvenes y adultos.

### B. Las políticas sociales de proximidad

Los recursos extraordinarios del Plan de Barrios permiten fortalecer la dimensión de proximidad de las políticas sociales en la ciudad y experimentar con nuevos modelos de atención social y promoción comunitaria. Destacan, por ejemplo:

- El proyecto de “canguraje” municipal Concilia, que además de dar apoyo a las familias (sobre todo mujeres) para hacer frente a sus cargas familiares (ofreciéndoles ‘tiempo de respiro’ para actividades formativas, de búsqueda de empleo, de ocio, o simplemente de descanso), representa un espacio de socialización y de construcción de vínculos comunitarios con una fuerte perspectiva de género.
- El programa XARXSE, que a través de 11 puntos de atención distribuidos entre todos los barrios del Plan de Barrios ofrece servicios de asesoramiento, acompañamiento y formación a usuarios/as con el objetivo de reducir el efecto de la brecha digital en el acceso a servicios y ayudas sociales.

- El proyecto de las pistas deportivas de la Besonense en el barrio de Besòs, uno de los barrios donde se produce un mayor incremento de la población extranjera en los últimos años, que permite dotar a estas instalaciones deportivas de un carácter infraestructura social, de referencia para población infantil, joven y adulta, con múltiples actividades deportivas adaptadas a la diversidad de edad, de origen y de género.
- El proyecto educativo singular Espai 3 Ulls en el instituto-escuela de Trinitat Nova permite adaptar, abrir y poner a disposición de la comunidad un conjunto de espacios como la biblioteca, el espacio audiovisual, y su gimnasio, entre otros, convirtiendo este centro educativo en un espacio comunitario de referencia en el barrio.
- El proyecto Nuevos Liderazgos construye un espacio de socialización y formación entre jóvenes de los barrios, dotándoles de una experiencia vital significativa y contribuyendo al enriquecimiento de su red relacional.

### C. La rehabilitación de viviendas

Entre el conjunto de actuaciones orientadas a la mejora habitacional en el Plan de Barrios destaca notablemente el programa de Fincas de Alta Complejidad, que permite actuar sobre 88 fincas de los barrios de Plan (con la previsión de alcanzar más de 160 a su finalización), habiendo completado la actuación en cerca de 1.500 viviendas y contando más de 2.700 familias beneficiarias. El programa contiene elementos altamente innovadores, a destacar, la proactividad de la administración al elaborar un diagnóstico preciso de la situación de las fincas de viviendas en los barrios, promover la mediación con residentes y propietarios, y ofrecer acompañamiento técnico con personal especializado en el marco de convenios de asesoramiento firmados entre el Ayuntamiento, residentes y propietarios. El proyecto consigue de esta forma facilitar el acceso a las ayudas públicas existentes a la rehabilitación, de las que los grupos sociales más vulnerables acostumbran a quedar excluidos por falta de información y de competencias específicas.

## 3. El fortalecimiento comunitario de los barrios y la innovación democrática

El Plan de Barrios se consolida con el tiempo no sólo como un laboratorio de iniciativas de respuesta a las problemáticas sociales que se concentran en los barrios más vulnerables de la ciudad, sino también como un laboratorio de innovación en las formas de gobernanza y de gestión pública. De entre estas innovaciones, destacamos aquellas que conciernen a dos ámbitos:

- **La colaboración intra-administrativa.** Se constituye el Comité de Pilotage del Plan de Barrios en el que se congregan las personas responsables de todos los institutos, consorcios, agencias, servicios y distritos municipales concernidos por el despliegue del plan. Lo constituyen una cuarentena de personas lideradas por la Gerencia Municipal y representa el principal órgano de coordinación intersectorial a escala de ciudad para el desarrollo del Plan de Barrios. Ya a escala de Distrito, las Mesas de Seguimiento de Distrito reúnen a todos los servicios del distrito implicados en el Plan de Barrios en cada territorio, derivándose de ellas un Grupo Ejecutivo que pilota el día a día del Plan de Barrios en su distrito. En cada uno de los barrios, se crea el llamado Comité de Seguimiento (Grupo Impulsor en la nomenclatura del periodo 2016-2020) integrados por los responsables técnicos del plan, técnicos de distrito y representantes de entidades vecinales. Las tareas ejecutivas de desarrollo del plan de asignan a la empresa municipal Foment de Ciutat, que constituye un equipo con los técnicos de los proyectos de barrios, y cuya labor se ve apoyada por el Consejo Asesor del Plan de Barrios, compuesto por expertos y expertas en las temáticas diversas de la política.

- **El empoderamiento vecinal** y el fortalecimiento de sus capacidades comunitarias ha sido uno de los objetivos fundamentales del Plan desde sus inicios. En las fases iniciales del Plan, se adoptan dos tipos principales de instrumentos de participación: los procesos participativos de carácter general, abiertos a toda la ciudadanía, en los que se elaboran los diagnósticos y se determinan las prioridades de cada barrio; y las comisiones de seguimiento desde las que representantes vecinales y del Ayuntamiento realizan el seguimiento de la ejecución de los proyectos. En el periodo 2016-2021 se contabilizan 15 procesos de participación y 22 acciones participadas donde asisten más de 6.000 personas y más de 600 entidades. A ello hay que añadir procesos participativos vinculados a acciones concretas: 42 sólo en el periodo 2020-2023 vinculadas, sobre todo a la remodelación de espacios públicos y equipamientos. Cabe destacar, en este ámbito, el proyecto de Marchas Exploratorias, realizado con una perspectiva de género y participativa, por el que mujeres de los barrios de Plan de Barrios realizan marchas exploratorias con técnicos del Ayuntamiento para identificar puntos críticos y necesidades de mejora urbanística. En la perspectiva de la promoción de la participación juvenil, el ya mencionado programa de Nuevos Liderazgos. Y también una miríada de iniciativas participativas específicamente orientadas a la inclusión de la infancia, la equidad de género y la diversidad de orígenes.

Completado el segundo periodo de desarrollo del Plan de Barrios, llega el momento de hacer balance. La evaluación encargada al Instituto Metrópolis permite detectar reducciones significativas en la dotación de equipamientos e infraestructuras entre los barrios vulnerables y el resto de la ciudad, así como la contención en las dinámicas de deterioro de ciertos indicadores vinculados a la vulnerabilidad social, si bien la capacidad de impacto en factores de orden más estructural (mercado de la vivienda, ocupación y empleo) es limitado. Los Grupos Temáticos coordinados por el IGOP en el marco del Consejo Asesor del Plan de Barrios ponen en valor la dotación de recursos extraordinarios que permiten corregir desigualdades socioespaciales des de lógicas de discriminación positiva y la promoción de la innovación en política urbana, si bien destacan, entre otros retos, la necesidad de reescalar esta política pública a nivel metropolitano, habida cuenta de la creciente concentración de población vulnerable en municipios de la primera corona y el carácter crecientemente intermunicipal de las desigualdades territoriales.

## V. Políticas públicas por el derecho a la vivienda

### 1. Derecho a la vivienda y transición ecológica urbana

La estrategia municipal de vivienda, entre 2015 y 2023, incorpora la dimensión ambiental a través de un conjunto de políticas que conectan la esfera residencial con el derecho a la ciudad: a una ciudad equilibrada y resiliente, de barrios regenerados y verdes. La vivienda se sitúa pues como un elemento central de ecología urbana, de una Barcelona donde hacer posible la sostenibilidad de la vida. Y es desde ese marco que se despliega hacia el eje de los derechos sociales y de su construcción en clave democrática y comunitaria. La vinculación entre vivienda y transición ecosocial se concreta principalmente en: **a)** la política de rehabilitación urbana y energética, para avanzar en condiciones de habitabilidad y protección climática en los barrios más vulnerables; y **b)** el PEUAT (plan especial urbanístico de alojamientos turísticos) como piedra angular de un nuevo paradigma de regulación turística capaz de preservar barrios sostenibles frente a la gentrificación.

#### A. La política de rehabilitación urbana y energética

La rehabilitación como estrategia de mejora de la habitabilidad y de transición energética en entornos complejos aparece com un componente clave del Plan por el Derecho a la Vivienda de 2016. Durante el ciclo de gobierno de BCom , la política pública se expande y se redefine. La lógica expansiva se refleja en cifras de inversión: frente a los (menos de) 5 millones   anuales (2011-2015), la rehabilitación se eleva a 25,4 millones anuales a partir de 2017. Entre ese año y 2021 se invierten 126,7 millones en 50.000 viviendas con impactos directos en 140.000 personas. Más allá del incrementalismo, la estrategia implica un conjunto de giros sustantivos y operativos. La articulación, por un lado, de objetivos socioespaciales (hacer frente a la vulnerabilidad residencial y urbana) y ecológicos (transición a fuentes renovables y eficiencia energética, para reducir las emisiones y la huella de carbono de edificios y viviendas). Y, por otra parte, nuevas formas de impulsar e implementar la política: proactividad (de convocatorias de ayudas a convenios de rehabilitación bajo prioridades), diversidad de programas (de ciudad y territorializados) y coproducción público-comunitaria.

La política pública se vertebra en cuatro programas. Dos de ellos de ámbito general de ciudad. **a)** El apoyo a la rehabilitación de espacios y elementos comunes de edificios residenciales (fachadas, escaleras patios). Las actuaciones priorizan criterios sociales: la accesibilidad universal (intervenciones en 475 vestíbulos) y la instalación de ascensores (893 ascensores, 11.452 viviendas, 28.600 personas beneficiadas). Y criterios ambientales: instalación de energía solar térmica y fotovoltaica, cogeneración, reducción de consumos innecesarios, ahorro y eficiencia, mejoras de aislamiento, adaptación al cambio climático. **b)** El apoyo a la rehabilitación de interiores de vivienda. Este programa persigue la misma combinación de objetivos de inclusión y transición ecológica, focalizado en unidades de convivencia de rentas bajas. Se trata de hogares que mejoran sus condiciones integrales de habitabilidad a partir de detecciones realizadas por los equipos de servicios sociales y de los PAE (puntos de asesoramiento energético). El eje territorial de la rehabilitación (40% de la inversión) se ha concretado en: **a)** el Programa de Regeneración Urbana, concentrado en seis barrios de alta vulnerabilidad residencial: Bes s, la Pau, Congr s-Indians, Trinitat Vella, Can Peguera y Canyelles. Y **b)** el Programa de Fincas de Alta Complejidad en el marco de Plan de Barrios, con actuaciones en edificios donde se concentran situaciones de vulnerabilidad que requieren acompañamiento para no quedar al margen de las ayudas tradicionales (se ha intervenido en más de 90 fincas y 1.730 hogares).

Cabe destacar, por último, que los fondos europeos Next Generation han implicado una nueva inyección de recursos en rehabilitación y que se fortalece, con ellos, la dimensión ambiental de la estrategia. La actuaciones financiadas deben implicar, de manera obligatoria, el objetivo mínimo del 30% de reducción en consumo de energía primaria no renovable, con lo que ello supone de conexión entre vivienda y transición ecológica urbana.

## B. El PEUAT, derecho a la vivienda y barrios sostenibles bajo condiciones de presión turística

La presión turística sobre la ciudad y en especial sobre algunos barrios centrales (Ciutat Vella, Poble-sec, Eixample, Vila de Gràcia...) había ya generado en 2015 fuertes impactos urbanos y habitacionales: sustitución de usos residenciales, fuerte incremento de alquileres... Quizás la dinámica más significativa se reflejaba en el incremento de viviendas de uso turístico. Entre 2011 y 2015 -bajo el mandato del alcalde Xavier Trias- el volumen de pisos turísticos se multiplica por 3,6: escalan de 2.680 a 9.606. Esta tendencia de cambio residencial, impulsada por lógicas de negocio privado, se desplegaba en ausencia de marcos regulatorios públicos. El inicio del ciclo de gobierno de BComú marca un punto de inflexión. En 2017 entra en vigor el PEUAT (revisado en 2021). Implica un cambio de paradigma. El conjunto de tipologías de alojamiento y, en especial, los pisos turísticos se regulan y se someten a criterios de sostenibilidad urbana. El Plan se orienta a limitar y reequilibrar los usos turísticos para preservar (o restablecer) un modelo basado en el bienestar de las comunidades y en la sostenibilidad de sus entornos de vida cotidiana.

El PEUAT fija un principio general de crecimiento cero: que ningún alojamiento turístico sustituya un uso residencial. Bajo este marco común de ciudad, el propio Plan se abre a regulaciones diversas según la delimitación de Barcelona en cuatro zonas: definidas en función de la oferta existente; la proporción entre esta y la población; y la intensidad de los efectos socioambientales (sobre tejidos urbanos y espacios públicos). Los resultados aparecen con nitidez: el PEUAT consigue trancar la dinámica de crecimiento desregulado y reemplazarla por otra de estabilidad con redistribución en el territorio. El conjunto de unidades de alojamiento decrece en la zona 1 y aumenta ligeramente en el resto (cuadro 8). Los pisos de uso turístico se reducen de 9.606 a 9.434, junto a la salida del mercado de 8.169 pisos ilegales (2015-2022), bajo una estricta política municipal de inspección y sanciones. En síntesis, pues, la herramienta del PEUAT pone en marcha con resultados palpables el nuevo paradigma de regulación de alojamientos turísticos. Y con él, un municipalismo que gana capacidad de preservación de barrios sostenibles y resilientes en el conjunto de la ciudad y, sobre todo, en sus zonas sujetas a presiones de gentrificación.

Cuadro 8. Alojamientos turísticos y efectos PEUAT

	Zona 1 Objetivo decrecimiento	Zona 2 Objetivo mantenimiento	Zonas 3 y 4 Objetivo crecimiento contenido
Pisos de uso turístico 2015	5.324	3.164	1.118
Plazas en pisos turísticos 2015	32.962	18.995	5.741
Total alojamientos turísticos 2015	5.916	3.303	1.118
Total plazas turísticas 2015	93.048	42.277	17.193
Evolución con PEUAT 2017-2022	-983	+807	+1.456

Fuente: elaboración propia a partir de 'Habitatge' (2023) Ajuntament de Barcelona

## 2. Acceso a la vivienda y seguridad residencial como derechos sociales

En 2015, cuando se constituye el primer gobierno de BComú, se adopta una decisión disruptiva: el área municipal de vivienda, hasta entonces ubicada siempre en el marco del urbanismo y el territorio, se enmarca en la nueva área de derechos sociales, junto a las políticas de educación, inclusión, salud o cuidados. Es una opción que responde claramente al contexto de emergencia habitacional que se vivía. Pero que envía, también, un mensaje de fondo: el aumento del parque de vivienda asequible y la seguridad residencial frente a un mercado de alquileres generador de riesgos de exclusión pasan a ser objetivos estratégicos y vertebradores del nuevo ciclo político municipal. Construir el derecho de acceso a la vivienda va a requerir

un amplio instrumental de política pública: promoción municipal, compra en el mercado privado, movilización de pisos vacíos y bolsa de alquiler, reserva del 30% de vivienda asequible en operaciones en suelo urbano, refuerzo de la dimensión habitacional de las políticas sociales (sinhogarismo, emergencia, colectivos vulnerables...). Y desde luego, garantizar la seguridad residencial y el arraigo comunitario que pasan por mecanismos de regulación de alquileres. Prácticamente nada de eso es competencia municipal. Pero sí incumbencia de un gobierno cuya alcaldesa es referente del movimiento contra los desahucios.

### **A. Incrementar el parque público de vivienda asequible y de alquiler**

La práctica ausencia de una dimensión habitacional en nuestro estado de bienestar tiene tal vez su principal reflejo en un indicador contundente: la vivienda social se sitúa en España en el 2,5% del parque, cuando la media de la UE es del 11% y la de los estados más avanzados se ubica en la franja 20-30% (Dinamarca, Austria, Países Bajos). En Cataluña y Barcelona, las cosas no son diferentes. La ley catalana por el derecho a la vivienda, de 2007, fijaba el objetivo del 15%. Ello implicaría, en la ciudad, incrementar en 90.000 unidades el volumen de vivienda social y asequible. Los gobiernos autonómico y municipal, hasta 2015, mantuvieron un perfil bajo de política pública, sin desplegar instrumentos ni inversiones tendentes al cumplimiento de las previsiones normativas. Entre 2015 y 2023, con el gobierno de BComú se produce un giro sustancial: el incremento del parque público pasa a ser un vector prioritario de la agenda municipal. Y ello se concreta en cuatro estrategias principales.

- a) La promoción directa. En 2022, el ayuntamiento gestionaba 10.642 viviendas de promoción pública, un incremento del 38,7% en relación a las 7.642 del 2015.
- b) El programa municipal de compra de vivienda. En 2018 el gobierno de BComú modifica el plan general metropolitano (PGM) para declarar al conjunto de la ciudad zona de tanteo y retracto. Se establece, por tanto, un derecho general de adquisición pública preferente a precios por debajo de mercado. En 2022, el ayuntamiento había adquirido 1.213 viviendas a un 34% por debajo del precio de mercado.
- c) La movilización de vivienda vacía. Entre 2015 y 2019 se diseñaba una política de captación de vivienda privada vacía, por medio de apoyos económicos, hacia programas de alquiler social. En 2022, la bolsa de alquiler social disponía de 1.567 viviendas, a una renta media de alquiler de 634 euros.
- d) La obtención de vivienda de protección oficial en suelo urbano. En 2018, el gobierno de BComú y una red de movimientos sociales impulsan una modificación del PGM que obliga a destinar un mínimo del 30% a protección oficial en promociones privadas de construcción o rehabilitación (que superen los 600m<sup>2</sup> de techo residencial generado). Se trata de una medida inédita en Barcelona (con referentes de éxito en Nueva York, París o Londres) orientada no solo a incrementar el parque asequible, sino también a producir mixturas frente a la segregación y a situar a promotores privados en coordenadas de responsabilidad frente a la especulación.

### **B. Regular los alquileres y hacer frente a la emergencia habitacional**

El mercado de alquiler se sitúa hoy como el principal motor de pobreza, desigualdad y segregación. En Barcelona (área metropolitana), la tasa de sobrecarga en gastos de vivienda (generadora de riesgos de pobreza) se ha movido en torno al 40% de la población en régimen de alquiler, afectando a más del 60% en los deciles de renta más baja. Fuente de pobreza y también de desigualdad. En el conjunto del estado, la renta anual de los caseros multiplica por 2,58 la de los inquilinos. Si los ingresos por alquiler dejaran de ser percibidos, la desigualdad caería a 2,05. En el cruce entre regímenes de tenencia y niveles de renta, se observa una amplia presencia del alquiler en la franja más baja; en el segmento alto, los términos se invierten. El mercado de alquiler, en síntesis, funciona como medio de redistribución regresiva: de pobres a ricos. Y por último segregación con desarraigo. En los últimos cinco años, la región metropolitana de Barcelona presenta una elevada movilidad residencial (se ha triplicado entre 2017 y 2022); y se ha desencadenado de la mano de un número creciente de desplazamientos forzados: del 14,4% al 24% del conjunto de los cambios. Puede sostenerse pues que casi una cuarta parte de las mudanzas esconden desahucios invisibles. Emerge, por tanto, una realidad de inseguridad residencial y desarticulación forzada de vínculos y apoyos comunitarios.

Frente a todo ello, las respuestas públicas han sido tímidas y tardías en los ámbitos autonómico y, sobre todo, estatal. El Parlament de Catalunya aprobó la primera ley de regulación de alquileres (11/2020), recurrida al TC y suspendida al cabo de pocos meses. Durante su breve período de vigencia, los estudios disponibles muestran una disminución ligera de precios sin reducción de oferta. En 2023 el Congreso aprueba la primera ley estatal (12/2023) que habilita medidas de control público de alquileres. En su despliegue, el gobierno de la Generalitat aprueba en diciembre de 2023 la normativa de zonas tensionadas para la aplicación de los límites al alquiler, cuya entrada en vigor se produce en marzo de 2024.

Más allá del esquema competencial, entre 2015 y 2023, Barcelona ha articulado un amplio abanico de políticas públicas frente a la emergencia habitacional. Se trata de programas transversales entre los ámbitos municipales de vivienda y de inclusión social que abarcan tres tipos de instrumentos. a) Servicios públicos. A destacar aquí la unidad contra el acoso inmobiliario, creada el 2015 y la red de prevención y atención a desahucios: 88.501 unidades de convivencia atendidas, con un 80% de suspensión de procesos y un 90% de no ejecución de órdenes de lanzamiento entre 2015 y 2022. b) Alojamientos de emergencia e inclusión. La red de atención a personas sin hogar cuenta con 3.046 plazas de acogida, más 68 viviendas en el programa Housing First (Primer la llar); la mesa de emergencia (consorcio Generalitat/Ayuntamiento) ha adjudicado 1.317 pisos (con un 78% de aportación municipal); el programa APROP de construcción rápida con técnicas industrializadas cuenta con tres promociones y 92 viviendas; y la red de viviendas con servicios para personas mayores vulnerables, finalmente, dispone de 1.566 pisos en 26 promociones. c) Prestaciones y ayudas monetarias. El programa municipal de prestaciones sociales por vivienda ha otorgado entre 2016 y 2022 151.691 ayudas por valor de 246,3 millones de euros con una dinámica claramente expansiva (cuadro 9).

Cuadro 9. Sistema municipal de ayudas al alquiler de emergencia e inclusión

	2015	2021	Total 2016-2021	Variación 2016-2021
Ayudas alquiler Parque público.	2.117	2.394	14.433	+ 13,1
Ayudas alquiler Parque privado.	21.123	29.814	137.258	+ 41,2%
Total	23.240	32.208	151.691	+ 38,6%
Gasto	16,1 millones €	31,4 millones €	246, 3 millones €	+95,1%

Fuente: elaboración propia a partir de 'Habitatge' (2023) Ajuntament de Barcelona

### 3. Derecho a la vivienda e innovación democrática

La agenda municipalista por el derecho a la vivienda, entre 2015 y 2023, incorporó (como se observaba en el apartado anterior) elementos clave de innovación sustantiva. Junto a ello, desarrolló innovaciones relevantes en las formas de producción de las políticas. Las políticas públicas de vivienda, en concreto, han configurado espacios de profundización de lógicas democráticas. La implicación colectiva y las capacidades cívicas de agencia se han expresado en dos tipos de procesos: a) la colaboración público-comunitaria en la producción de vivienda desmercantilizada; y b) la participación ciudadana en el diseño y la implementación de las políticas municipales de vivienda.

## A. La colaboración público-comunitaria: coproducir y autogestionar viviendas en Barcelona

En Barcelona, como en el conjunto de Cataluña y del estado, la dimensión residencial de los derechos sociales se ha visto atenuada por la doble debilidad estructural de las políticas públicas y de la acción colectiva. A diferencia de otras ciudades -como Montevideo, Bolonia o Copenhague, donde el 30% del parque es cooperativo- nuestros movimientos sociales urbanos han estado escasamente orientados a la construcción de lógicas habitacionales alternativas. El escenario, sin embargo, ha ido cambiando en las últimas décadas. Dos factores han resultado clave: la maduración del cooperativismo en el campo de la vivienda; y la llegada al gobierno municipal de BComú, bajo el impulso de energías de innovación social. En este nuevo contexto se desencadena, entre 2015 y 2023, un proceso de diversificación de agentes con capacidades de generar vivienda asequible, así como una dinámica de acuerdos entre esos agentes y el gobierno de Ada Colau. Pueden observarse dos tipologías de colaboración público-comunitaria; y tres fases diferenciadas en el despliegue de la colaboración. En cuanto a las modalidades, se concreta, por un lado, la vivienda cooperativa en cesión de uso y, por otra parte, la vivienda de alquiler social generada por entidades y fundaciones. En relación a las etapas, puede distinguirse un momento inicial, 2015-2016, caracterizado por la puesta en marcha de dos proyectos piloto; una segunda fase, 2016-2020, donde se opta por la licitación pública y los concursos de adjudicación de derechos de uso sobre solares/edificios municipales (dos licitaciones sobre once espacios); y una tercera fase ya bajo el Convenio ESAL (Entidades sin ánimo de lucro), firmado en noviembre de 2020 por el ayuntamiento y los agentes comunitarios, como mecanismo-marco donde se regulan las condiciones de asignación de solares a cooperativas y entidades.

La vivienda cooperativa en cesión de uso es sin duda el modelo más innovador y el que emerge también más claramente en la intersección público-comunitaria. Las cooperativas nacen en la esfera comunitaria, a caballo de la acción colectiva urbana y la economía social y solidaria. La cesión de uso es la herramienta clave de la colaboración. Consiste en un derecho sobre patrimonio municipal (suelo o edificación) que se constituye en favor de una cooperativa, la cual dispone del derecho de superficie y por tanto de uso del inmueble edificado o rehabilitado. La cooperativa aporta un cánon anual simbólico durante el período pactado (hasta un máximo de 99 años). Transcurrido ese tiempo, el edificio revierte en el municipio, que ha mantenido siempre la propiedad del suelo. Las personas que residen en las viviendas son socias de la cooperativa, realizan una contribución inicial y abonan una cuota de uso (como un alquiler mensual) limitada en las mismas cantidades que se fijan para las viviendas de protección oficial. Más allá de este núcleo de funcionamiento, las promociones de vivienda cooperativa aportan algunos otros rasgos definitorios: un modelo de autogestión colectiva y de espacios comunes; la incorporación plena de criterios de sostenibilidad constructiva y energética; la inclusión de perfiles de vulnerabilidad social; y el arraigo en los barrios, como mecanismo simultáneo de dinamización vecinal y antigentrificación.

En cuanto a los resultados del modelo, el cuadro 10 sintetiza las cifras clave. Las primeras columnas desganan promociones y viviendas en función de las tres fases de la colaboración público-comunitaria, donde se observa una clara progresión en los indicadores; las columnas siguientes muestran el relativo equilibrio entre las modalidades cooperativa y de alquiler social (entidades y fundaciones): con un mayor número de promociones cooperativas y de unidades en alquiler. En todo caso, el ciclo de gobierno de BComú se cierra con una aportación de 28 iniciativas y casi 1.000 viviendas fruto de la colaboración público-comunitaria, espacios donde se construyen comunes urbanos y nuevas lógicas residenciales.

Cuadro 10 La coproducción público-comunitaria de vivienda en Barcelona 2015-2023

Etapas	Promociones	Viviendas	Tipologías	Promociones	Viviendas
Fase de proyectos piloto 2015-16	2	33	- Cooperativas en cesión de uso	17	380
Fase de licitaciones 2016-20	11	391	- Asociaciones en alquiler	5	341
Fase de convenio ESAL 2021	15	562	- Fundaciones en alquiler	6	265
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>986</b>	<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>986</b>

Fuente: elaboración propia a partir de 'Habitatge' (2023) Ajuntament de Barcelona

## B. La participación ciudadana: elaborar políticas de vivienda en clave democrática

Más allá de las dinámicas publico-comunitarias, las políticas municipales de vivienda han ido fortaleciendo también sus espacios y procesos de implicación ciudadana.

- Entre los espacios de innovación democrática, ha jugado un papel central, entre 2015 y 2023, el Consell de l'Habitatge Social de Barcelona (CHSB). El precedente histórico del CHSB es el Grupo de Trabajo de Vivienda Social del Consell Municipal de Benestar Social (CMBS), un órgano participativo de larga trayectoria en el ayuntamiento, que ha impulsado buena parte de la agenda social de la ciudad desde los años 90. Es desde esa matriz, que en febrero de 2007 se constituye el CHSB. Su composición es amplia, configurada por 117 integrantes que representan a cuatro grandes tipos de actores: institucionales, académicos (universidades), operadores/entidades de vivienda social y movimientos urbanos. Más allá de su plenario y su comisión permanente, la actividad del CHSB gira en torno a un buen número de Grupos de Trabajos (mesa de vivienda cooperativa, pobreza energética, expulsiones vecinales, rehabilitación, vivienda sostenible...) como espacios impulsores y propositivos de política pública, en los que han participado, estos últimos años, 290 entidades.

- Entre los procesos de innovación democrática impulsados en el ciclo 2015-2023, destacan las prácticas de gestión comunitaria del parque municipal de vivienda social. La lógica del patrimonio ciudadano (la gestión cívica de espacios y equipamientos municipales) se traslada aquí al terreno de la vivienda pública: la gestión vecinal como alternativa a la gestión municipal directa. Tal vez el caso paradigmático lo hallamos en las viviendas de Pons i Gallarza (Sant Andreu). Se trata de un conjunto de viviendas cuyos habitantes expresan a partir de 2017 su voluntad de permanencia ('No marxarem') frente a un inversor que pretendía expulsarlos para reintroducir las viviendas en el mercado a precios excluyentes, desatando además lógicas de gentrificación. En 2020, el ayuntamiento compra las casas, frenando así la operación especulativa. Las viviendas de Pons i Gallarza, sin embargo, no acceden a los mecanismos habituales de gestión. Se abre un escenario innovador y alternativo: se acuerda una experiencia de 'masoveria' urbana. El ayuntamiento mantiene la propiedad y se reponsabiliza de la rehabilitación estructural; el colectivo residente formaliza su permanencia y el compromiso de asumir las obras de mejora en el interior de las viviendas. Se activa el protagonismo comunitario y se articula la primera experiencia de autogestión vecinal del parque público.

### En síntesis...

La propuesta del artículo ha transcurrido en el campo de la agenda municipalista de políticas públicas, bajo el gobierno de BComú durante el ciclo 2015-2023. La tesis central sostiene que el análisis de esas políticas permite valorar hasta qué punto se expresa un *momento disruptivo*, superador de las dinámicas de 'path dependency' y generador, a su vez, de un marco de nuevos equilibrios capaz de configurar escenarios futuros. Esa idea se ha contrastado por medio de la consideración de los tres giros sustantivos que han ido tejiendo la alternativa de Barcelona al neoliberalismo urbano: los giros ecológico, social y democrático. En cada uno de ellos se ha examinado la estructura de la agenda de políticas: acción climática y transición energética, transformación de espacios y nuevas movilidades; rescate ciudadano, innovación y ampliación de derechos básicos y fortalecimiento de barrios; construcción de alianzas público-comunitarias y estrategias múltiples de innovación democrática. Dos políticas-bandera (el plan de barrios y el derecho a la vivienda) han sido luego analizadas a partir de sus aportaciones concretas y significativas a cada eje de transformación. Emerge un mapa de cambios muy potente. Un ciclo con componentes de ruptura en la agenda de políticas. Los próximos años serán un tiempo clave para determinar el grado de *estructuralidad* de lo nuevo. Para conocer hasta qué punto el ciclo municipalista 2015-2023 y el legado de BComú constituyen también un punto de inflexión en el *régimen urbano*.

## **Bibliografía**

- Baumgartner, F.R. Jones B.D. (2009) *Agendas and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bevedridge, R. Koch, P. (2023) *How cities can transform democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Blanco, I. Gomà, R. (coord) (2002) *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant
- Blanco, I. et.al. (2021) “Densidad institucional, organización ciudadana y vulnerabilidad urbana”, en Nel-lo, O. (ed) *Efecto Barrio*. València: Tirant.
- Klinenberg, E (2021) *Palacios del pueblo*. Madrid: Capitán Swing.
- Miralles, J. (ed) (2022) *Ciudades sin miedo*. Barcelona: Fundació Sentit Comú.
- Montgomery, Ch. (2023) *Ciudad feliz*. Madrid: Capitán Swing.
- Porcel, S. (2020) *Desigualdad social y segregación residencial. Una relación compleja*. Madrid: Foessa.
- Rebollo, O. Pindado, F. (2022) “La segregación cívico-comunitaria”, en Blanco, I. Gomà, R. (coord) (2002) *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant
- Roth, et.al. (2019) *Ciudades democráticas*. Barcelona: Icaria.
- Sadik-Khan, J. (2024) *Luchar por la calle*. Madrid: Capitán Swing.
- Santiago, E. (2023) *Contra el mito del colapso ecológico*. Madrid: Arpa Editores
- Van Ham, M. et.al. (2021) *Urban socio-economic segregation and income inequality*. Springer: Open Access