

VIVIENDA Y DERECHOS SOCIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

DREAM

DIAGNOSI
REFLEXIÓ
ESTRATÈGIA
ACCIONS
METROPOLITANES

COLECCIÓN DREAM

La colección DREAM (acrónimo de Diagnóstico, Reflexión, Estrategia y Acciones Metropolitanas) propone la construcción de relatos metropolitanos en el área metropolitana de Barcelona a partir de un enfoque de resiliencia que implica evaluar los riesgos para establecer estrategias metropolitanas.

Las nuevas líneas estratégicas del AMB se recogen, por lo tanto, en una serie de volúmenes que siguen una misma metodología. La colección se divide en tres grandes temáticas que se expresan en tres colores diferentes: economía y derechos sociales (amarillo), gobernanza (violeta) y sostenibilidad (verde). El primer volumen (rojo) enmarca la colección y explica la metodología DREAM aplicada al resto de volúmenes. Estos están redactados por diferentes especialistas, conjuntamente con el Área de Planificación Estratégica del AMB, y cada uno de ellos trata un ámbito sectorial desde la diagnosis y la reflexión para establecer posteriormente unas estrategias y unas acciones metropolitanas asociadas.

VOLUMEN

Esta publicación, resultado de la colaboración entre el Área de Planificación Estratégica del AMB y el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, presenta el impacto del acceso a la vivienda en las condiciones de vida de la población del ámbito metropolitano. El volumen realiza una diagnosis de la situación actual del acceso a la vivienda en el área metropolitana de Barcelona, analiza la evolución de las políticas aplicadas y establece las bases para la mejora de la gobernabilidad metropolitana asociada a las políticas de vivienda. Por último, define los ejes estratégicos que han de contribuir a mejorar la política metropolitana de vivienda en el ámbito metropolitano a partir de las experiencias europeas más relevantes.



VIVIENDA Y DERECHOS SOCIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

DREAM

DIAGNOSI
REFLEXIÓ
ESTRATÈGIA
ACCIONS
METROPOLITANES

La cuestión de la vivienda ha sido ampliamente tratada desde el punto de vista de los derechos sociales en la literatura especializada. No obstante, recientemente ha adquirido mayor relevancia debido al impacto que está teniendo en las condiciones de vida de la población. En efecto, el estallido de la crisis financiera internacional en el verano de 2007 y la recesión económica que la siguió se tradujeron en un empeoramiento de las condiciones de vida de la población, en general, y de las residenciales, en particular. Una de las consecuencias más lesivas desde el punto de vista del derecho a la vivienda fue el incremento de los desahucios hipotecarios. Pero muy pronto se pudo constatar que la problemática de la vivienda se incrementaba en el campo del alquiler, un sector que en las décadas precedentes había ido perdiendo peso en nuestras metrópolis, pero que desde entonces no ha dejado de crecer, tanto por lo que respecta a la demanda como al foco de las problemáticas.

Datos recientes recopilados por el Observatorio Metropolitano de la Vivienda, publicados en *La vivienda en la metrópolis de Barcelona en 2018*, indican que los hogares que viven de alquiler en la ciudad de Barcelona han pasado de representar el 28,5% en 2001 al 30,1% en 2011 y el 35% en 2017. Por otra parte, este incremento de los hogares que viven de alquiler se ha combinado desde el año 2013 con una creciente separación entre la evolución de los ingresos medios de los hogares y el precio medio de la vivienda. Así, en Cataluña, entre los años 2013 y 2018, mientras los primeros aumentaron el 1,3%, el precio medio del alquiler, en cambio, se incrementó el 27,7%. Además, a diferencia del acceso a la propiedad, donde las condiciones de financiación pueden amortiguar esta creciente separación, en el campo del alquiler los incrementos del precio medio se trasladan proporcionalmente al coste que los hogares tienen que destinar al pago de la vivienda.

En esta línea, varios trabajos han mostrado que en España, en Cataluña y en la metrópolis de Barcelona el coste de la vivienda de alquiler para las economías domésticas se sitúa en los máximos de la Unión Europea –ver, por ejemplo, el trabajo de Jordi Bosch: «La dimensión económica de la exclusión residencial: Cataluña en el contexto europeo», publicado en 2017 en la revista *ACE*–. Así, según datos publicados por el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, aproximadamente cuatro de cada diez hogares que viven de alquiler en el área metropolitana de Barcelona tienen que destinar un 40% o más de sus ingresos a pagar los gastos

de la vivienda. Ciertamente, se trata de una problemática que tiene una incidencia aun mayor entre la población con menos ingresos, lo que explica –tal como recoge el informe *La vivienda y sus efectos en las condiciones de vida de la población metropolitana de Barcelona*, publicado en 2019 por el equipo del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona– que el coste de la vivienda multiplique casi por dos la tasa de riesgo de pobreza entre los inquilinos del área metropolitana de Barcelona.

Los datos que se acaban de apuntar son tan solo una muestra indicadora de la incidencia de la vivienda en las condiciones de vida de la población y en sus derechos sociales, que Jordi Bosch despliega en este trabajo a partir del eje de la exclusión residencial. Pero uno de los aspectos originales del presente trabajo es pasar del estudio de las problemáticas derivadas de la vivienda a la dimensión de las políticas públicas y la gobernanza.

Por lo que respecta a las políticas, actualmente se parte de un déficit que dificulta enormemente el lanzamiento y consolidación de unas políticas estructurales de vivienda: el carácter residual del parque asequible. De forma muy resumida, se puede apuntar que este parque de vivienda debería consolidarse mediante el incremento de la producción, por un lado, pero también con la incorporación de parque mediante otros mecanismos como la adquisición y la cesión. Además, una parte de este parque se tendría que destinar a alquiler y el que no se destinase al mismo debería tener el máximo de garantías para mantener su función social en el futuro. Se trata, por lo tanto, de un conjunto de instrumentos y actuaciones que, combinados y con continuidad, han de permitir incrementar progresivamente el parque destinado a políticas sociales.

Quien lea estas líneas ya habrá deducido seguramente el alcance y la naturaleza de una política de vivienda de carácter estructural, así como la necesidad de acompañar todas estas actuaciones de una visión comprensiva. Pues bien, este es uno de los aspectos que nos invita a discutir Jordi Bosch al situar en el centro del debate de las políticas de vivienda la idoneidad de las formas jurídicas para desplegar un instrumento de planificación a escala metropolitana.

Ahora bien, tal como se ha señalado a menudo, los instrumentos de planificación, y las políticas en general, necesitan un sujeto político que los gestione, y el caso de la vivienda no es una excepción. Esta es la premisa que liga la cuestión de las políticas y los instrumentos de vivienda con el debate sobre la gobernanza metropolitana en el campo de la vivienda, el tercer gran tema tratado en este trabajo. El autor lo hace desde una perspectiva internacional comparada, campo en el que es autor de varias publicaciones entre las que hay que destacar «Las políticas metropolitanas de vi-

vienda en Europa: los casos de Londres, París, Bruselas y Barcelona», del año 2011, y más recientemente «La planificación de las políticas de vivienda a escala metropolitana: Barcelona en el contexto internacional», correspondiente al número 61 de la revista *Papers*, editado en 2019.

En definitiva, al abordar la cuestión de la vivienda y los derechos sociales en el área metropolitana de Barcelona, este volumen combina elementos de análisis y diagnóstico con propuestas en el campo de la planificación y gobernanza de las políticas de vivienda desde la escala metropolitana. El resultado es un documento comprensible y sugestivo al mismo tiempo. Comprensible porque, en el análisis de la realidad actual, el autor se dota de datos e información bien contrastados. Sugestivo porque muestra al lector diferentes experiencias y realidades internacionales invitándolo a la reflexión.

Carme Trilla

Presidenta del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona
y de la Fundación Hàbitat 3 Tercer Sector Social

SUMARIO

DIAGNOSIS	Vivienda, derechos sociales y Estado de bienestar	14
	Dimensión metropolitana de la vivienda	16
	Vínculo entre gobernabilidad metropolitana y políticas de vivienda	17
	Diagnos para el tratamiento de la exclusión residencial Segregación urbana y gentrificación	18
	Diagnos para una política de vivienda	29
	Debilidad de la política de vivienda en el área metropolitana de Barcelona	
	Impacto de la crisis en las políticas de vivienda	
	Implementación de nuevos instrumentos de política de vivienda	
	Ausencia de un plan metropolitano de vivienda	
	Limitaciones de los instrumentos urbanísticos de política de vivienda en el área metropolitana	
	Diagnos para una gobernabilidad metropolitana de la vivienda	43
	Ausencia de un modelo completo de gobernabilidad metropolitana en materia de vivienda en el área metropolitana de Barcelona	
	Creación de Vivienda Metrópolis Barcelona como una oportunidad	
REFLEXIÓN		50

SUMARIO

ESTRATEGIA	Desarrollo de un modelo de gobernabilidad metropolitana más adecuado para las políticas de vivienda	56
	Eje 1. Asignación de la competencia en planificación de las políticas de vivienda al Área Metropolitana de Barcelona	
	Eje 2. Avanzar hacia un modelo de cooperación municipal en materia de vivienda	
	Mejora de la planificación de las políticas de vivienda en el área metropolitana	57
	Eje 1. Elaboración de un plan metropolitano de vivienda	
	Eje 2. Integración de las políticas de vivienda con la planificación urbana y el sistema metropolitano de movilidad	
ACCIONES METROPOLITANAS	Desarrollo de un modelo de gobernabilidad metropolitana más adecuado para las políticas de vivienda	62
	Acción 1. Asignación de la competencia en planificación de las políticas de vivienda al Área Metropolitana de Barcelona	
	Acción 2. Avanzar hacia un modelo de cooperación municipal en materia de vivienda	
	Mejora de la planificación de las políticas de vivienda en el área metropolitana	64
	Acción 3. Elaboración de un plan metropolitano de vivienda	
	Acción 4. Integración de las políticas de vivienda con la planificación urbana y el sistema metropolitano de movilidad	
BIBLIOGRAFÍA		70





DIAGNOSIS

Este libro tiene dos grandes objetivos: en primer lugar, examinar la situación actual de la vivienda en el área metropolitana de Barcelona desde tres ejes: la exclusión residencial, la política de vivienda y la gobernabilidad metropolitana asociada a las políticas de vivienda y, en segundo lugar, y de acuerdo con esta diagnosis (que queda sintetizada en la fig. 1 de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), formular los ejes estratégicos principales que han de contribuir a mejorar el alcance de la política metropolitana de vivienda en Barcelona, así como su eficacia y eficiencia a partir de las experiencias europeas más interesantes y adecuadas a la situación actual de la metrópolis de Barcelona.

Hay que señalar que el desarrollo de ambos objetivos parte de tres premisas previas: la consideración de la vivienda como un elemento clave del Estado de bienestar, el reconocimiento de la dimensión metropolitana del problema de la vivienda en las ciudades y la necesidad de disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana que permita desplegar políticas de vivienda a esta escala.

VIVIENDA, DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE BIENESTAR

La vivienda es un elemento esencial en la calidad de vida y el bienestar de los individuos, un bien de primera necesidad indispensable para el correcto desarrollo individual y social de las personas y de las familias. Es el refugio que nos protege de las inclemencias climatológicas, el espacio que nos da seguridad e intimidad, donde desarrollamos gran parte de las actividades diarias como comer o dormir, y el lugar desde donde articulamos muchas de nuestras relaciones sociales, ya sea dentro del hogar, por ejemplo, en forma de convivencia, o con el entorno en forma de vecindad.

Además, la falta de una vivienda digna y adecuada, tanto en términos físicos como económicos, limita la posibilidad de disfrutar de otros derechos sociales básicos como el derecho a la salud o a la educación. Hay una vasta evidencia científica del impacto negativo que ejercen unas condiciones residenciales inadecuadas en la salud, así como en el rendimiento escolar de los jóvenes y los niños, sobre todo en los hogares situados en infra viviendas, viviendas inseguras o viviendas sobreocupadas y en las que sufren pobreza energética, inestabilidad residencial —entendida como aquella situación en la que el hogar se ve obligado a cambiar a menudo de vivienda— o estrés económico debido al coste excesivo de la vivienda (en términos generales, se considera que los costes residenciales no tendrían que superar un umbral situado entre el 30% y el 40% de los ingresos del hogar). El caso más extremo de ausencia de derechos sociales básicos debido a la vivienda son las personas sin techo y sin hogar, en las que el impacto de esta situación es devastador en todas las dimensiones de su vida.

		DEBILIDADES	FORTALEZAS
ANÁLISIS INTERNO	Exclusión residencial	Las secuelas de la burbuja: la vivienda como eje de fractura social. Los problemas de acceso y permanencia en el mercado de alquiler. La segregación urbana y la gentrificación.	El impacto positivo de la recuperación económica en las condiciones residenciales de un segmento de los hogares.
	Política de vivienda	La debilidad de la política de vivienda en el área metropolitana. El impacto de la crisis en las políticas de vivienda. La falta de un plan metropolitano de vivienda. La falta de un plan director urbanístico. Las limitaciones de los instrumentos urbanísticos de política de vivienda en el área metropolitana y el progresivo agotamiento del suelo libre y urbanizable.	El despliegue de políticas metropolitanas (cohesión social, rehabilitación, pobreza energética, etc.). La disponibilidad del Plan de actuación metropolitana (PAM) con directrices de política de vivienda para el periodo 2016-2019. Los nuevos instrumentos de política de vivienda: la producción de vivienda asequible en suelo urbano consolidado.
	Gobernabilidad	La ausencia de un modelo completo de gobernabilidad metropolitana en vivienda.	La creación de Vivienda Metròpolis Barcelona. La existencia de operadores públicos metropolitanos en materia de suelo y vivienda (IMPSOL, Consorcio Metropolitano de la Vivienda, etc.). La creación del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona.
		AMENAZAS	OPORTUNIDADES
ANÁLISIS EXTERNO	Exclusión residencial	La competencia de los usos temporales de la vivienda, principalmente de tipo turístico. La consolidación del área metropolitana como un espacio global de alta rentabilidad inmobiliaria. El crecimiento demográfico previsto.	Las relativas a política de vivienda y gobernabilidad.
	Política de vivienda	La debilidad estructural de la política de vivienda de Cataluña. La introducción de exenciones en el deber de destinar suelo para vivienda de protección oficial en los nuevos desarrollos.	La importancia creciente de la vivienda en el ámbito político catalán. El Plan territorial sectorial de vivienda. El debate sobre los nuevos instrumentos de política de vivienda (control de alquileres, vivienda cooperativa, etc.). La modificación de la Ley de arrendamientos urbanos.
	Gobernabilidad	La limitada capacidad para alcanzar acuerdos a largo plazo entre diferentes administraciones en materia de vivienda, así como de cesión de competencias. El escaso debate sobre la gobernabilidad metropolitana de las políticas de vivienda.	Las próximas elecciones municipales. La tendencia, a escala internacional, de los gobiernos metropolitanos a asumir de forma exclusiva o compartida competencias en vivienda.

Fig. 1. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades en materia de vivienda en el área metropolitana de Barcelona. *Elaboración propia.*

La vivienda es determinante asimismo en la posibilidad de poder disfrutar de unos ingresos mínimos suficientes para satisfacer el resto de necesidades básicas, en la igualdad entre hombres y mujeres y en la materialización de otros derechos sociales como el derecho a una vida independiente o a una vejez digna.

Por todos estos motivos, por una parte, el derecho a una vivienda digna y adecuada tiene un carácter básico y universal tal como reconocen la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la mayor parte de constituciones nacionales. Y, por otra, se considera un pilar clave del Estado de bienestar puesto que cuando los niveles de exclusión residencial de una sociedad alcanzan cotas elevadas, la eficacia del conjunto de políticas sociales resulta gravemente debilitada debido a la interrelación entre vivienda y otros derechos sociales.

No obstante, a diferencia de otras políticas públicas como las de educación o sanidad, las de vivienda no han recibido la misma atención por parte de los poderes públicos, aunque, como veremos, su grado de desarrollo varía sustancialmente de unos países a otros.

DIMENSIÓN METROPOLITANA DE LA VIVIENDA

El proceso de metropolización contemporáneo ya no se limita a la expansión física del hecho urbano-metropolitano sino que, sobre todo, se caracteriza por las crecientes —en número e intensidad— interrelaciones e interdependencias de tipo económico, social y cultural que se crean entre todos los elementos que lo conforman (residentes, instituciones, empresas, etc.). Obviamente, esta integración va más allá de los límites administrativos de los municipios que constituyen el territorio metropolitano hasta el punto de configurar una estructura jerarquizada en red que tiende a extenderse por el conjunto del territorio.

La vivienda tampoco ha sido ajena a la evolución de estas dinámicas metropolitanas. De hecho, en los entornos metropolitanos el problema de la vivienda muestra unos rasgos comunes muy acentuados. Es en estas grandes urbes donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más elevados, lo que genera problemas graves de accesibilidad económica a un amplio segmento de la demanda, donde los déficits de vivienda asequible son más cuantiosos, no solo debido a los precios elevados sino también a las dinámicas demográficas metropolitanas y a las dificultades para generar vivienda social en la ciudad consolidada, y donde los procesos de segregación urbana son más grandes.

Por lo tanto, en coherencia con estas dinámicas residenciales metropolitanas, también es desde esta misma escala desde donde hay que abordar el problema de la vivienda de estos territorios si verdaderamente se quiere dar una respuesta eficaz a los graves problemas de exclusión residencial antes mencionados.

VÍNCULO ENTRE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA Y POLÍTICAS DE VIVIENDA

Para poder abordar correctamente el problema de la vivienda en estos entornos urbanos hay que disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana que permita articular la acción de todos los niveles de gobierno implicados en este campo. Pero, a diferencia de otros campos como el transporte, la ordenación del territorio o el medio ambiente, las competencias en materia de vivienda no han sido asumidas de forma generalizada por los gobiernos metropolitanos. Según los trabajos de Tomàs (2009), solo siete (un 32%) de las 22 áreas metropolitanas de Europa y América del Norte analizadas tenían competencias en materia de vivienda. Esta realidad supone, en muchos casos, un escollo insuperable para planificar e implementar políticas de vivienda a escala metropolitana. Como señala Knieling (2014: 39):

«Por lo que respecta a la vivienda y los desarrollos residenciales, la cooperación regional tiene una importancia capital para conseguir soluciones suficientes. Sin embargo, en muchas regiones metropolitanas los intereses locales y la competencia de los municipios dan lugar a déficits en la gobernanza.» [Traducción del autor.]

En el mismo sentido, Gómez-Álvarez *et al.* (2017: 113) señalan que:

«En las grandes aglomeraciones urbanas, la ciudad como sistema está fragmentada, y el área metropolitana, formada por muchos actores. Las visiones sectoriales prevalecen sobre los enfoques de desarrollo integral. La gestión del agua y el saneamiento, las políticas de transporte, la gestión de los residuos y la vivienda son solo algunos ejemplos de esta fragmentación institucional en el desarrollo urbano.» [Traducción del autor.]

No obstante, en los últimos años se observa un cambio de tendencia en este sentido. Cada vez hay más gobiernos metropolitanos que, de forma exclusiva o coordinada con otros niveles de gobierno, trabajan para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna en sus territorios. A modo de ejemplo, los siguientes gobiernos metropolitanos de Europa, América del Norte y Oceanía ejercen actualmente funciones en materia de vivienda: el gobierno regional de Nueva Gales del Sur en Sydney (Greater Sydney Commission, 2018), el gobierno del Estado de Victoria en el área metropolitana de Melbourne (Victoria State Government, 2017), la ciudad de Toronto (Toronto City Council, 2009), la Mancomunidad Metropolitana de Montreal (Communauté Métropolitaine de Montréal, CMM) (Andersson, 2015: 74; OECD, 2016: 146), el Distrito Regional del Gran Vancouver (Greater Vancouver Regional District, GVRD) (Andersson, 2015: 75; Metro Vancouver, 2016), el Consejo Metropolitano de Gobiernos de Área de Washington (Metropolitan Washington Council of Governments, COG) (Andersson, 2015: 77), la Autoridad Metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Andersson, 2015: 75; OECD, 2016: 151), el Gobierno Metropolitano de Oregón, denominado Metro (Gómez-Álvarez, *et al.*, 2017: 314-322), la Región de Bruselas-Capital (Bosch, 2011), la Metrópolis del Gran París (Métropole du Grand Paris, 2018), la Metrópolis de Lyon (OECD, 2016: 167), la Metrópolis de

Aix-Marsella-Provenza (de acuerdo con la Ley núm. 2014-58, de 27 de enero de 2014 y modificaciones posteriores), la Autoridad del Gran Londres (GLA, 2010, 2011, 2014, 2018a), la Autoridad Combinada de la Ciudad-Región de Liverpool (Liverpool City Region Combined Authority) (Cox, 2014: 24), la Ciudad-Región de Leeds conjuntamente con la Agencia de Comunidades y Hogares (Homes and Communities Agency) (Cox, 2014: 24), la Autoridad Combinada del Gran Manchester (GMCA, 2016; GMP y HC, 2018), la Región Metropolitana de Amsterdam (MRA, 2016) y la Región de Hannover (Keilmann-Gondhalekar *et al.*, 2018).

DIAGNOSIS PARA EL TRATAMIENTO DE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Secuelas de la burbuja: la vivienda como eje de fractura social

El estallido de la burbuja inmobiliaria que se produjo a finales de 2007 y principios de 2008 y la posterior crisis económica han ejercido un impacto importante en las condiciones económicas y sociales de la población. A partir de 2008, el paro empezó a crecer desbocadamente, tanto en el conjunto de Cataluña como en el área metropolitana de Barcelona, hasta alcanzar los valores máximos en 2013.

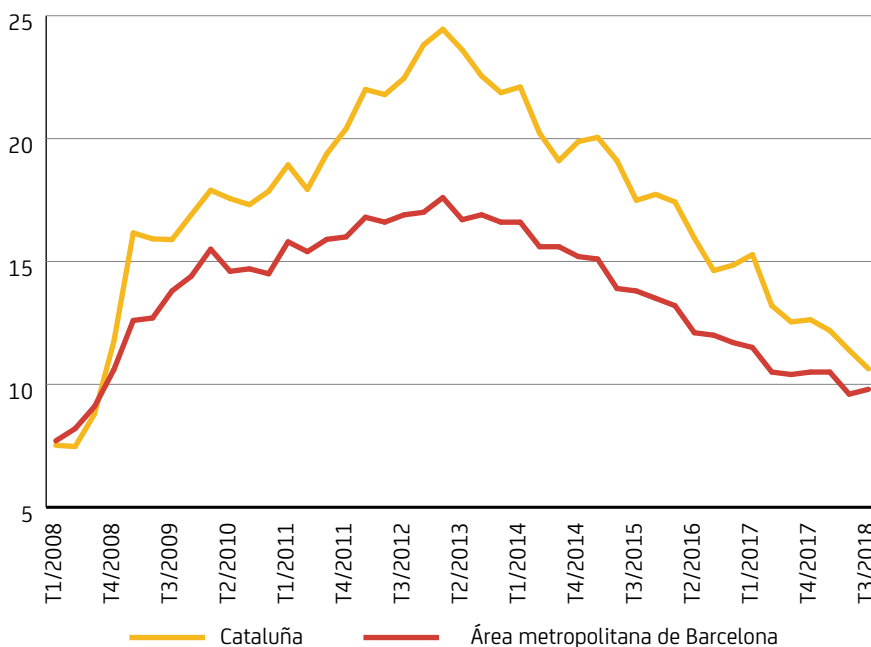
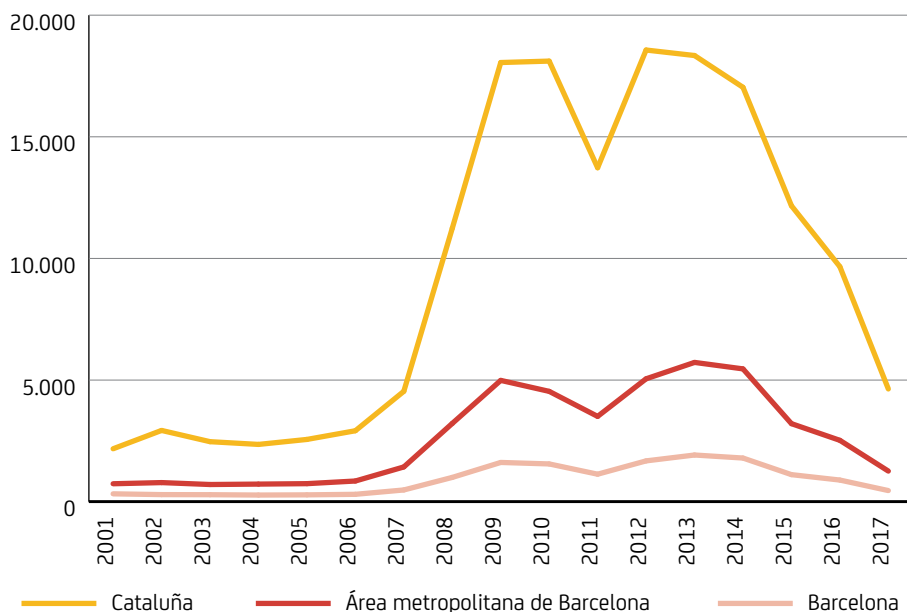


Fig. 2. Tasa de paro. Cataluña y área metropolitana de Barcelona, 2008-2018. *Elaboración propia a partir de la Encuesta de población activa, INE.*

Esta rápida e intensa destrucción de puestos de trabajo provocó un crecimiento exponencial del número de hogares con dificultades graves para satisfacer el coste de su vivienda, sobre todo entre aquellos que accedieron a la propiedad en el momento álgido del mercado residencial, es decir, en los años previos al estallido de la crisis. La expresión más dramática de esta crisis residencial ha sido el fuerte incremento de las ejecuciones hipotecarias (fig. 3) y los lanzamientos (fig. 4).

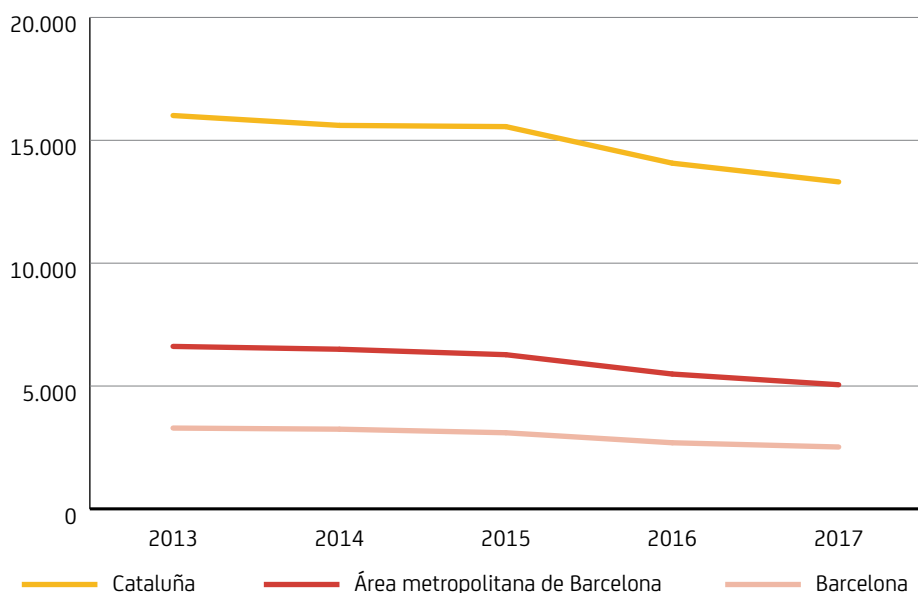


Nota: debido a la falta de correspondencia entre los límites de los partidos judiciales y de los municipios del área metropolitana, estos resultados incluyen los datos de Vallirana y Rubí, aunque no forman parte del AMB, y no incluyen los de Tiana porque pertenece al partido judicial de Mataró.

Fig. 3. Ejecuciones hipotecarias. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2001-2017.

Elaboración propia según datos del Consejo General del Poder Judicial.

A partir de 2014, con la progresiva reducción del paro, la capacidad económica de los hogares se fue recuperando y, lógicamente, el porcentaje de los que tenían que destinar más del 40% de los ingresos a pagar la vivienda se redujo progresivamente. Por ejemplo, mientras que en 2011 un 16% de los hogares del área metropolitana de Barcelona se encontraban en esta situación de sobrecarga económica de la vivienda, cinco años más tarde, en 2016, el porcentaje descendió hasta el 10,4%. Y en la ciudad de Barcelona se produjo una situación similar. En el mismo periodo de tiempo, la tasa de sobrecarga pasó del 17,3% de los hogares al 13,4%. Esta mejora de las economías familiares también supuso una reducción de las ejecuciones hipotecarias y de los lanzamientos (fig. 3 y 4).



Nota: debido a la falta de correspondencia entre los límites de los partidos judiciales y de los municipios del área metropolitana, estos resultados incluyen los datos de Vallirana y Rubí, aunque no forman parte del AMB, y no incluyen los de Tiana porque pertenece al partido judicial de Mataró.

Fig. 4. Lanzamientos. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2013-2017. *Elaboración propia según datos del Consejo General del Poder Judicial e IDESCAT.*

Ahora bien, aunque el comportamiento de algunos indicadores de exclusión residencial se sitúa cerca de los niveles previos al inicio de la crisis, lo cierto es que la situación no es ni mucho menos la de antes. En el periodo 2007-2017 se han producido en Cataluña más de 146.000 ejecuciones hipotecarias, casi 41.000 de ellas en el área metropolitana de Barcelona. Y durante el quinquenio 2013-2017 (no se dispone de datos detallados anteriores a 2013) más de 74.000 hogares catalanes sufrieron un lanzamiento y cerca de 30.000 en el área metropolitana.

La estadística del Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial también refleja la expansión de los hogares necesitados de ayuda pública para acceder a una vivienda (fig. 5). Entre los años 2011 y 2018 se ha doblado prácticamente el número de personas inscritas en este registro en Cataluña, hasta llegar a 120.000 solicitudes, cerca de un 60% de las cuales corresponden a personas que viven en el área metropolitana de Barcelona y un 32% en la ciudad de Barcelona, porcentajes muy superiores a su peso demográfico en el conjunto de Cataluña.

En síntesis, resulta evidente que la evolución política, económica y social de la última década ha acentuado desgraciadamente el papel de la vivienda como factor de exclusión social, de

forma particularmente grave en el área metropolitana de Barcelona, así como de desigualdad, dada la enorme diferencia de esfuerzos que tienen que realizar los hogares propietarios sin pagos pendientes, con préstamos hipotecarios cercanos al final, y los que tienen que hacer frente a los precios actuales del mercado de alquiler o a cargas hipotecarias cuantiosas.

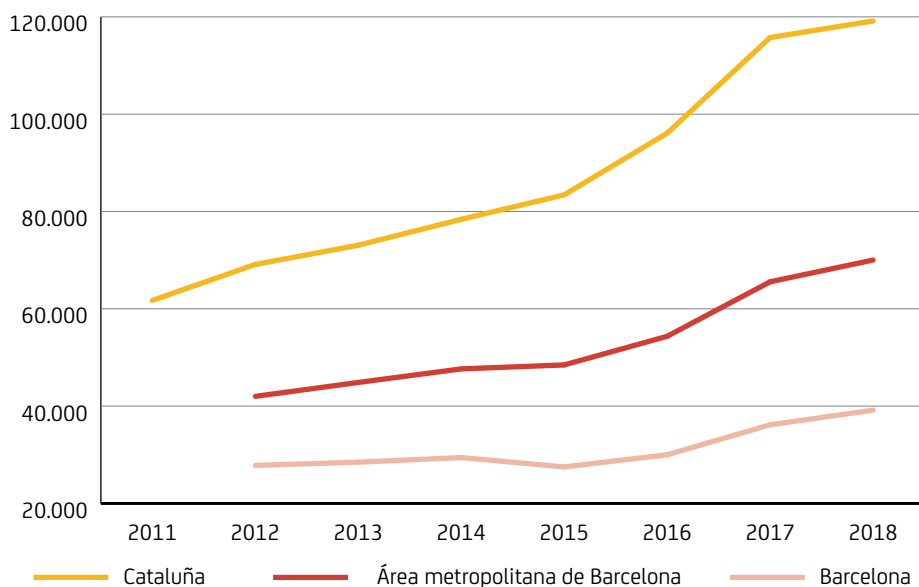


Fig. 5. Personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2 de octubre de 2018. *Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y Territorio.*

Problemas de acceso y permanencia en la vivienda: crisis del mercado de alquiler

Actualmente, uno de los grupos más vulnerables en materia de exclusión residencial en la metrópolis de Barcelona son los hogares que viven en régimen de alquiler. Los principales motivos que explican esta circunstancia son cuatro: el aumento de la demanda de vivienda de alquiler en los últimos años; la escasez de oferta de viviendas en este régimen; el aumento del porcentaje de hogares en riesgo de exclusión social en este segmento del mercado residencial, y la debilidad de las políticas de vivienda social y de ayudas al pago del alquiler. Además, sobre todo en Barcelona, el turismo ejerce una presión adicional en los precios del alquiler que ha resultado amplificada con la proliferación de apartamentos turísticos gracias a plataformas *on line* como Airbnb.

Después del estallido de la burbuja residencial, las condiciones para acceder al crédito hipotecario se endurecieron tanto por la falta de liquidez del sistema financiero como por el creciente riesgo de insolvencia de las personas solicitantes. Esta demanda también fue alimentada por la incapacidad de muchos hogares de asumir compromisos hipotecarios en un

contexto de incertidumbre económica y laboral elevada. Y es probable, incluso, que la importante caída del precio de la vivienda de los años posteriores a la crisis hubiera desincentivado el acceso a la propiedad. La conjunción de todos estos factores ha favorecido un aumento de demanda de vivienda de alquiler durante la última década.

Por otra parte, en comparación con gran parte de los países europeos (fig. 6), en particular con los que formaban la UE-15, el segmento del mercado de alquiler en Cataluña y en el área metropolitana es uno de los más reducidos, sobre todo debido a las políticas de vivienda y a las políticas fiscales relacionadas implementadas durante el franquismo, basadas en el fomento de la vivienda en propiedad y que, en gran medida, tuvieron continuidad durante las décadas posteriores.

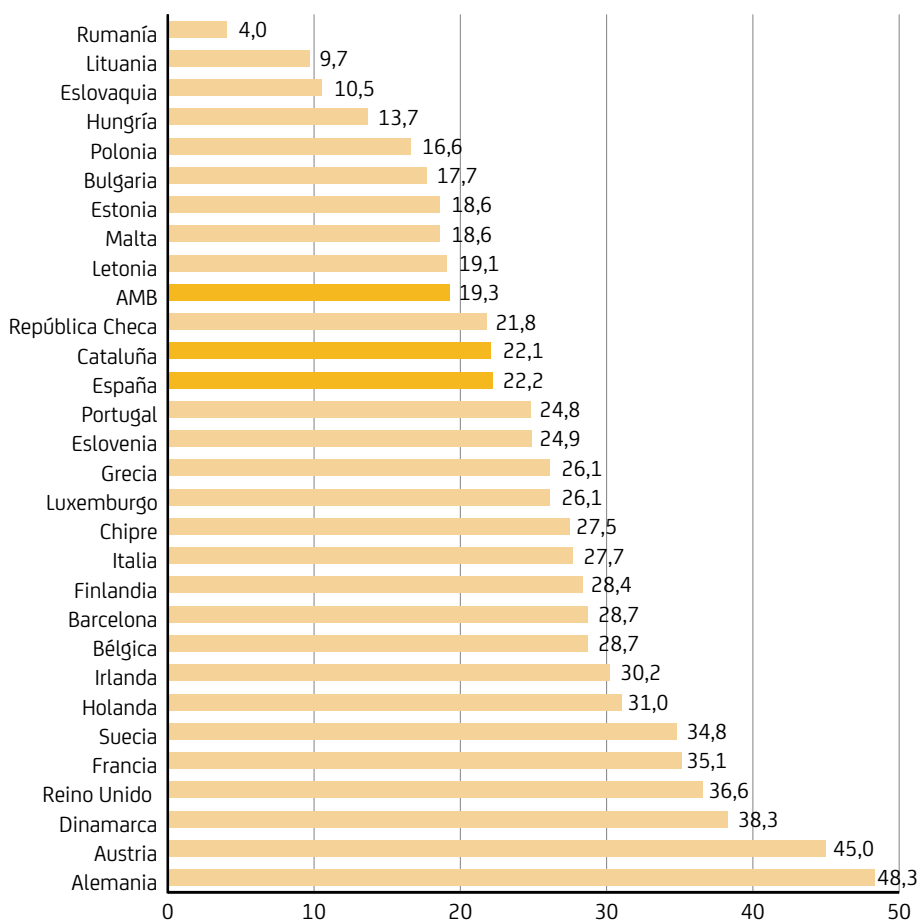


Fig. 6. Porcentaje de población de 16 años y más que vive de alquiler. España, Cataluña, área metropolitana de Barcelona, Barcelona y países europeos, 2016. *Elaboración propia a partir de los resultados del European Union Statistics on Income and Living Conditions 2016 (EU-SILC), EUROSTAT (países europeos); resto de ámbitos, Encuesta de condiciones de vida 2016 (ECV), INE e IDESCAT.*

Barcelona, en cambio, siempre ha tenido un mayor número de hogares de alquiler (fig. 7). Históricamente, uno de los motivos ha sido el peso superior de los contratos de alquiler indefinidos (se estima que en 2016 todavía representaban un 3,1% del total de viviendas principales), pero no es el único. La existencia de una importante demanda de alquiler en la ciudad, tanto interna como del extranjero, sumada al incremento de los precios, hace muy atractivas la puesta de viviendas en oferta y la inversión inmobiliaria con esta finalidad. De hecho, en términos relativos (por cada 1.000 habitantes), el número de nuevos contratos de alquiler firmados en Barcelona durante el año 2017 fue, en casi todos los distritos, superior al de cualquier otro municipio metropolitano (fig. 8).

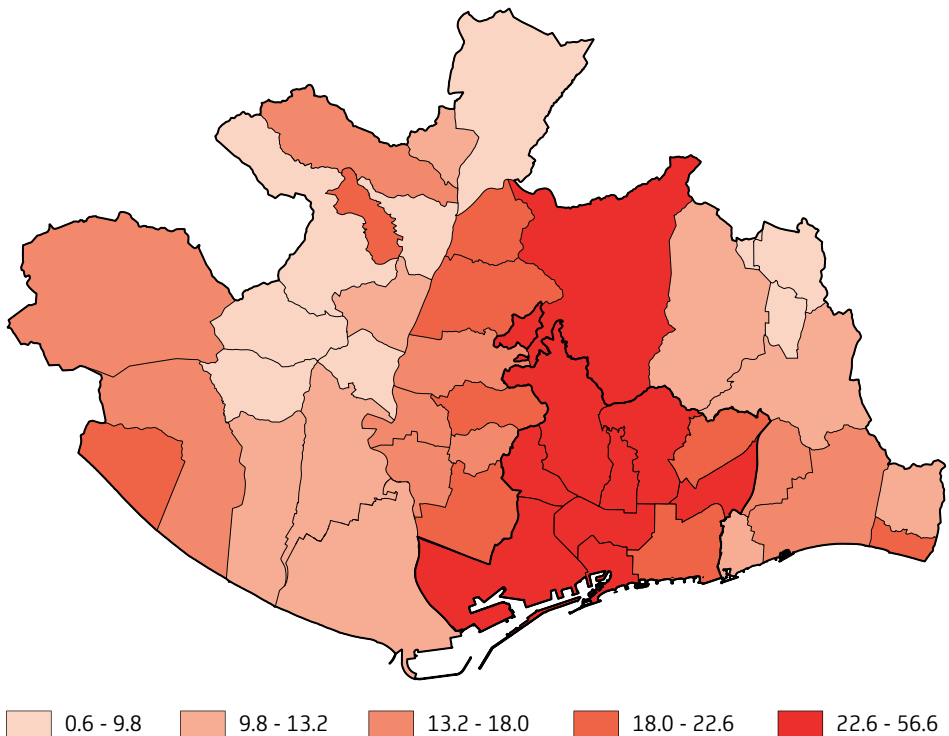


Fig. 7. Porcentaje de viviendas de alquiler. Municipios del área metropolitana de Barcelona y distritos de Barcelona, 2011. *Observatorio Metropolitano de la Vivienda a partir del Censo de población y viviendas 2011, IDESCAT.*

Este desequilibrio entre oferta y demanda es el principal factor que explica la mayor resistencia a la baja del precio del alquiler en comparación con el de compraventa durante el periodo deflacionista (2007-2014), así como la mayor recuperación desde 2014, sobre todo en la ciudad de Barcelona (fig. 9).

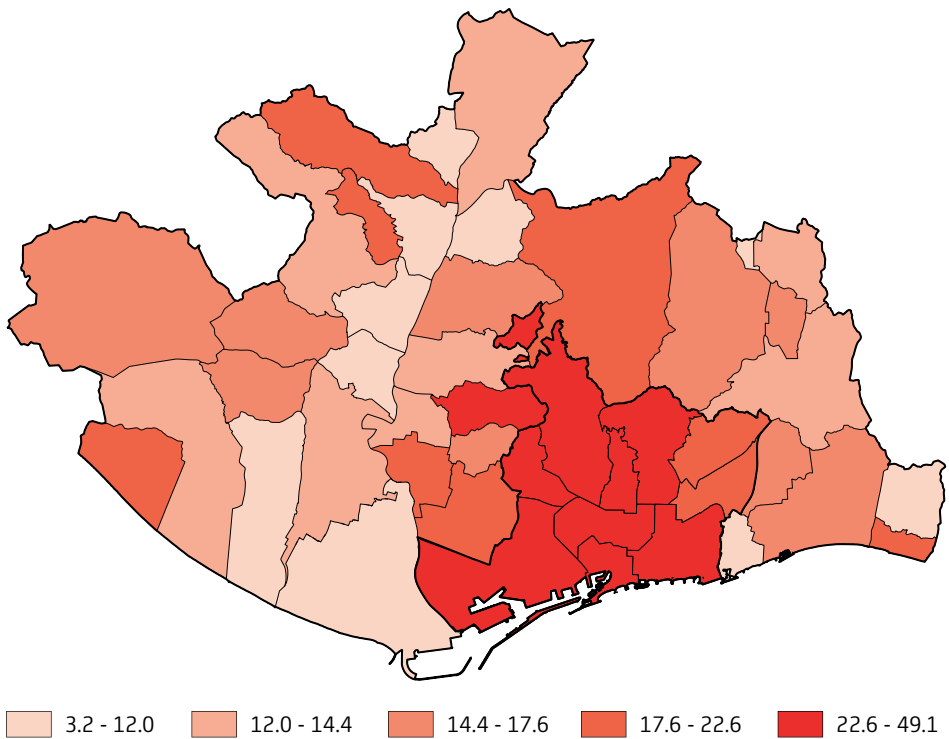


Fig. 8. Nuevos contratos de alquiler por 1.000 habitantes. Municipios del área metropolitana de Barcelona y distritos de Barcelona, 2017. *Observatorio Metropolitano de la Vivienda según datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y Territorio, a partir de las fianzas depositadas en el INCASOL y el Padrón continuo de población 2016.*

Todo ello ha provocado que el esfuerzo económico que han de soportar los hogares en alquiler para pagar el coste de su vivienda, medido en porcentaje de los ingresos, haya crecido de forma sostenida en la última década, así como el porcentaje de hogares en alquiler que tienen que destinar más del 40% de los ingresos a la vivienda, porcentaje que se sitúa entre los más elevados de toda Europa (fig. 10).

Lamentablemente, estos costes han sido inasumibles para muchos hogares (fig. 11). En el quinquenio 2013-2017, de los más de 74.000 lanzamientos que hubo en Cataluña, el 64% (más de 48.000) fueron a consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de arrendamientos urbanos. Y la proporción de lanzamientos de hogares en alquiler es todavía superior en el conjunto del área metropolitana, el 76% de todos los ejecutados, y se eleva hasta el 84% en la ciudad de Barcelona.

En cierto modo, estos datos sugieren que la crisis residencial iniciada a finales de 2007, en una de sus expresiones más graves como es la pérdida de la vivienda por falta de recursos económicos, lejos de remitir ha pasado de una primera etapa marcada por las ejecuciones hipotecarias (muchas de las cuales todavía están pendientes de resolución judicial) a otra que afecta fundamentalmente a los hogares en alquiler.

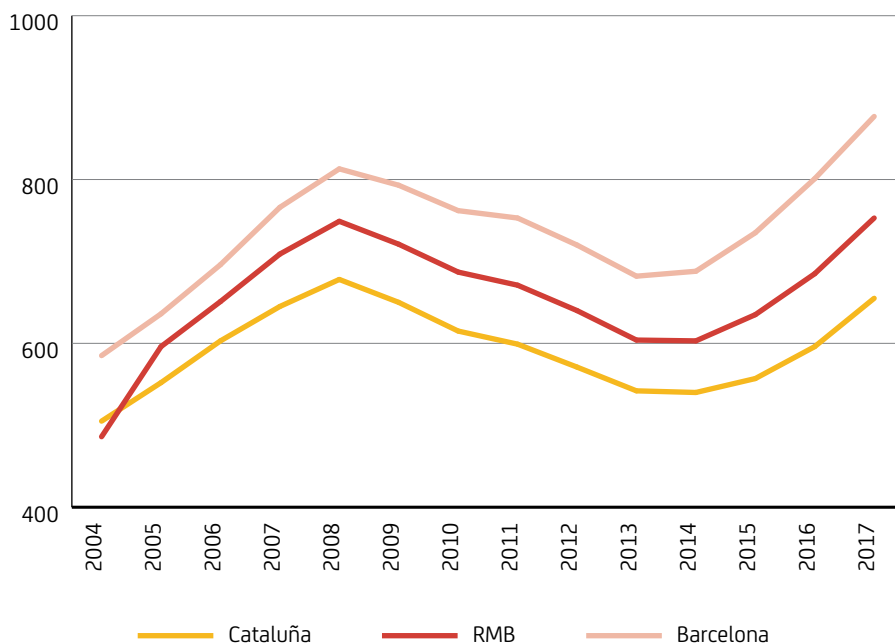


Fig. 9. Evolución del precio medio del alquiler mensual. Cataluña, región metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2004-2017. *Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y Territorio.*

SEGREGACIÓN URBANA Y GENTRIFICACIÓN

La segregación residencial es la separación de los grupos sociales en los entornos urbanos en función, principalmente, de los niveles de renta. En estas dinámicas de segregación, el mercado de la vivienda actúa simultáneamente como motor y como filtro (Nel-lo, 2001). Por una parte, los hogares más acomodados tienden a segregarse de forma voluntaria en las zonas urbanas donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más elevados, mientras que los hogares con ingresos más bajos se ven obligados a vivir en los barrios económicamente más asequibles y, en general, donde el parque de viviendas presenta mayores déficits.

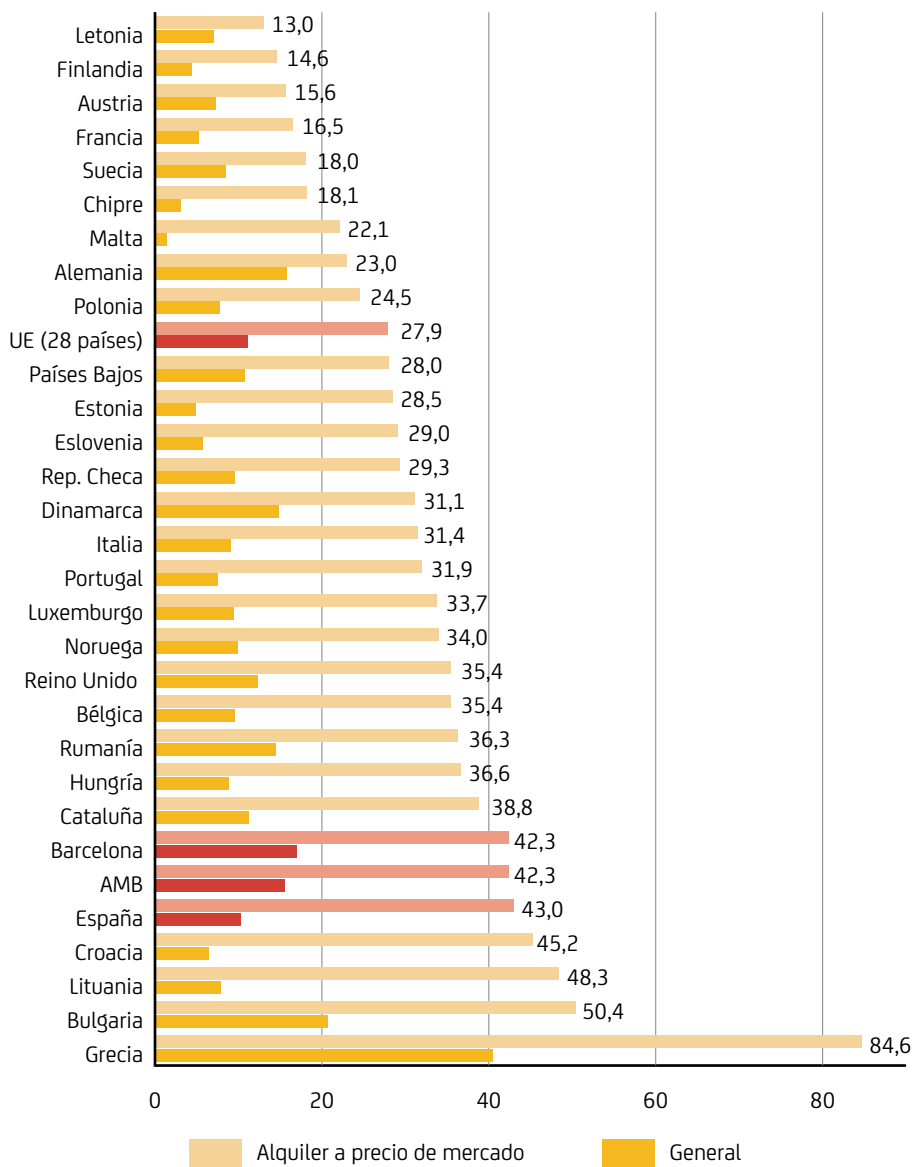


Fig. 10. Tasa de sobrecarga de gastos de la vivienda entre el conjunto de la población y entre las personas inquilinas a precios de mercado. España, Cataluña, área metropolitana de Barcelona, Barcelona y países europeos, 2016. *Elaboración propia a partir de los resultados del European Union Statistics on Income and Living Conditions 2016 (EU-SILC), EUROSTAT (países europeos); resto de ámbitos, Encuesta de condiciones de vida 2016 (ECV), INE e IDESCAT.*

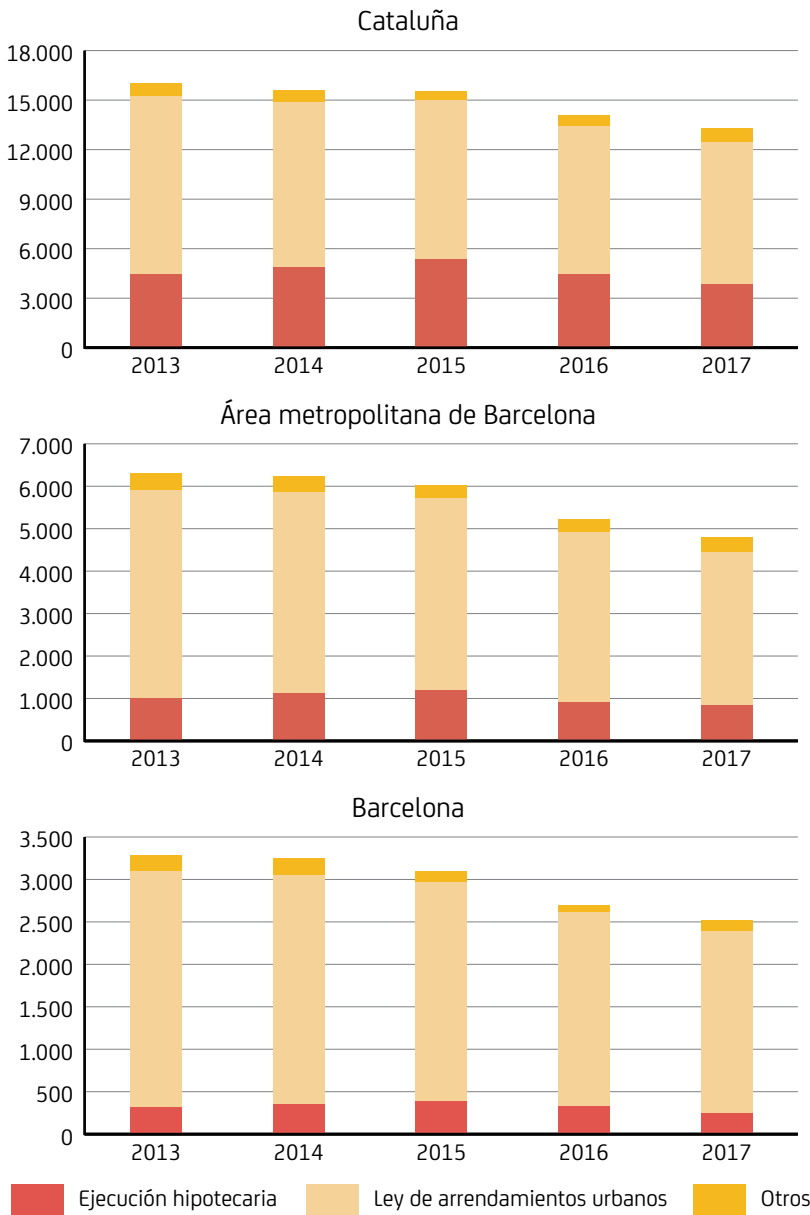


Fig. 11. Lanzamientos según régimen de tenencia. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2013-2017. *Elaboración propia según datos del Consejo General del Poder Judicial y el IDESCAT.*

Durante los años ochenta y noventa, los procesos de integración-extensión del territorio de la metrópolis de Barcelona fueron acompañados de cierto equilibrio en la distribución de las rentas en el territorio, pero desde principios del siglo XXI esta tendencia se ha invertido. Numerosos trabajos coinciden en señalar que en los últimos años se ha producido un incremento notable de la segregación residencial en la metrópolis de Barcelona (Donat, 2017; Nel-lo y Blanco, 2015). En concreto, según los resultados del proyecto *Barrios y Crisis* (Blanco y Nel-lo, 2018), entre los años 2001 y 2012 la región metropolitana de Barcelona pasó de tener 166 secciones censales vulnerables a 352, es decir que estas se duplicaron ampliamente con un incremento del 112%. Pero el mayor crecimiento se ha producido en el número de secciones censales más acomodadas que han pasado de 58 a 262 en el mismo periodo, es decir, se han incrementado el 351,7%.

	2001		2012		Variación 2001-2012	
Secciones vulnerables	166	4,8%	352	9,7%	186	112,0%
Secciones con más recursos	58	1,7%	262	7,3%	204	351,7%
Total	3.474	100,0%	3.612	100,0%	138	4,0%

Fig. 12. Segregación residencial en la región metropolitana de Barcelona. *Blanco y Nel-lo (2018).*

Uno de los procesos de segregación que tienen lugar en la ciudad existente es la denominada gentrificación, que consiste básicamente en la sustitución de la población residente en un área urbana determinada, en general hogares con rentas medias y bajas, por otra con una capacidad adquisitiva significativamente superior. Este cambio socioeconómico suele ir acompañado de una mejora tanto del espacio público como de las viviendas gracias a la inversión realizada, según el caso, desde el sector público o el privado.

Actualmente, la mayor parte de procesos de gentrificación que están ocurriendo en el área metropolitana, sobre todo en la ciudad de Barcelona, tienen origen en tres factores interrelacionados: la creciente rentabilidad de la vivienda de alquiler, la extraordinaria presión que ejerce el turismo en el mercado de la vivienda barcelonés desde que la ciudad se ha convertido en uno de los destinos turísticos más importantes del mundo y una legislación de arrendamientos urbanos que, con contratos de alquiler a tres años y actualización no regulada de los precios, deja sin ningún tipo de protección a los hogares de alquiler. No obstante, respecto a la normativa de arrendamiento, hay que subrayar que en el mes de diciembre de 2018 el gobierno español la modificó (Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre) y, entre otros cambios, extendió el plazo de los contratos de tres a cinco años y el de prórroga tácita de uno a tres años.

DIAGNOSIS PARA UNA POLÍTICA DE VIVIENDA

DEBILIDAD DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Desde una perspectiva internacional, el grado de desarrollo de la política de vivienda tanto en España como en Cataluña es muy débil. En este contexto, no es de extrañar que el alcance de la política de vivienda en el área metropolitana de Barcelona también sea muy limitado. Hay que tener presente que, en general, la capacidad económica de los gobiernos locales y metropolitanos para el despliegue de políticas de vivienda está condicionada en gran parte por la financiación disponible para dichas políticas en los presupuestos nacionales o regionales, por lo que acostumbra a existir cierta concordancia entre el grado de cobertura en materia de vivienda a escala nacional, regional y metropolitana en cada sistema residencial.

El peso de la vivienda social en el total del parque residencial catalán es mínimo dado que a penas representa el 1,3% en el conjunto de Cataluña y el 1,4% en Barcelona y el área metropolitana, cifras muy alejadas de las del resto de países del centro y norte de Europa (fig. 13), y que el sistema de ayudas al pago de la vivienda, medido tanto en porcentaje del PIB destinado a esta finalidad como en porcentaje de población beneficiaria, importe medio de la subvención (Bosch, 2017; Trilla y Bosch, 2018), gasto por habitante (fig. 14) o porcentaje sobre el total de gastos sociales (fig. 15) es, en general, muy inferior que en la mayor parte de países europeos.

IMPACTO DE LA CRISIS EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

Desgraciadamente, la crisis económica ha agravado todavía más esta debilidad estructural de las políticas de vivienda en España y Cataluña. Los ajustes presupuestarios que se han sucedido a partir de 2009 han provocado una caída drástica de la construcción de viviendas con protección oficial (fig. 16), así como la del número de ayudas al pago del alquiler hasta el año 2013 (fig. 17), tanto en Cataluña como en el área metropolitana y en la ciudad de Barcelona en ambos casos.

El número de contratos firmados a través de bolsas de mediación también ha ido cayendo año tras año desde 2011 (fig. 18). Este descenso es atribuible a la insuficiencia de las ayudas disponibles y, en particular, las destinadas a la adecuación de la vivienda, pero previsiblemente también debido a la escasez de vivienda vacía en determinados municipios, al incremento de la demanda de alquiler y al creciente diferencial entre los precios del mercado libre de alquiler y los de alquiler asequible. Todo ello refleja el agotamiento de un modelo que habría que rediseñar de acuerdo con el contexto actual.

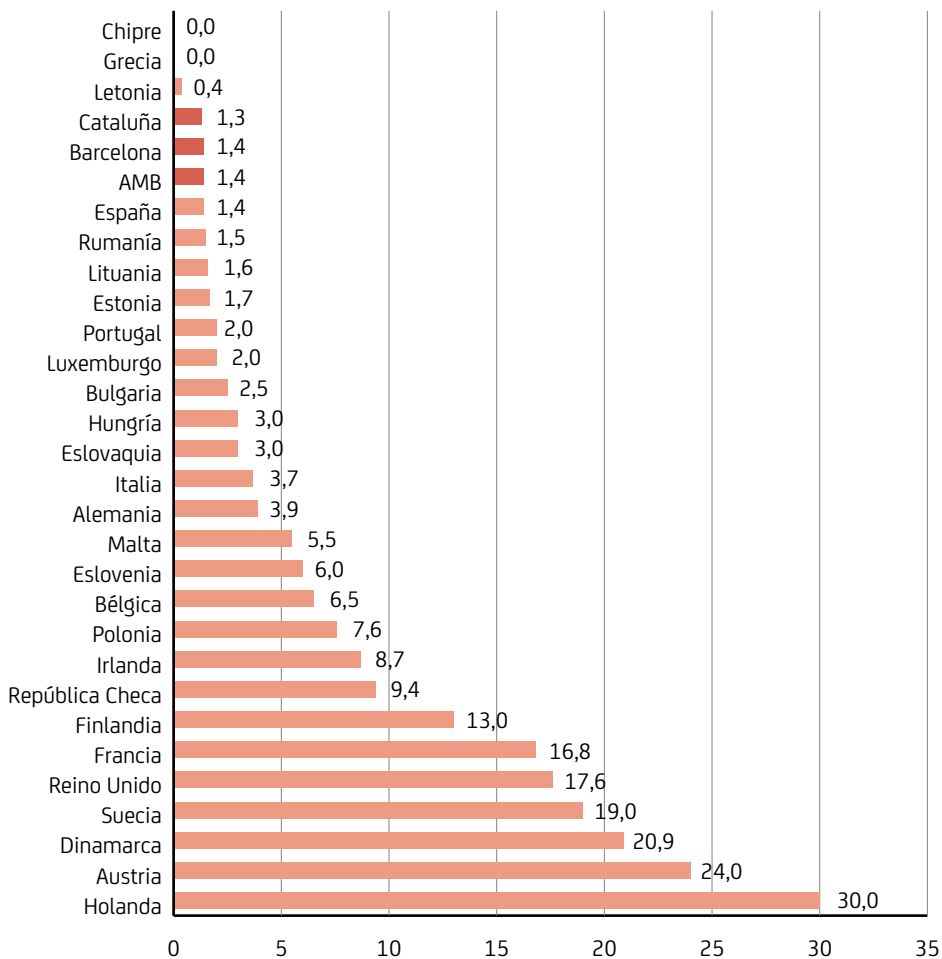


Fig. 13. Porcentaje de vivienda de alquiler social sobre el total del parque. España, Cataluña, área metropolitana de Barcelona, Barcelona y países europeos, 2017 (o último año disponible). *Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y Territorio (Cataluña), la encuesta Einsfoessa 2018 (España) y el resto de países (Laino y Pittini, 2011; Pittini et al., 2017).*

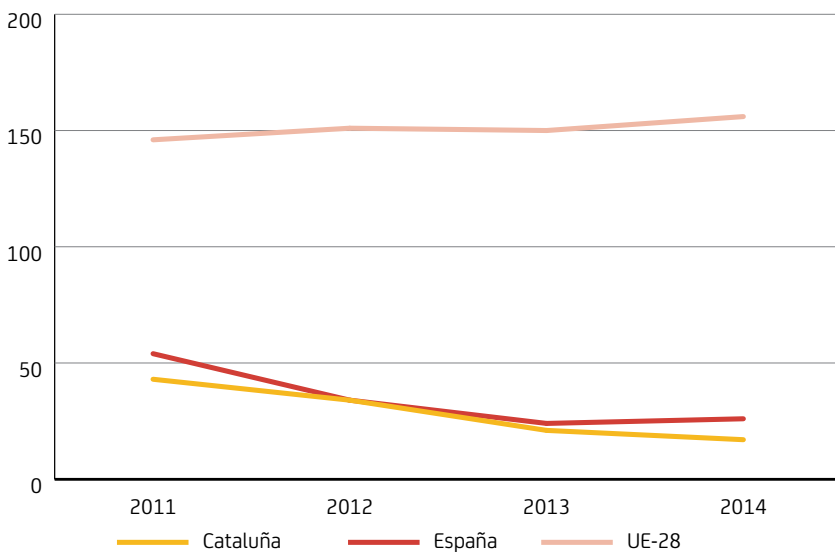


Fig. 14. Gasto por habitante en prestaciones de la función vivienda en unidades de poder de compra. Unión Europea (UE-28), España y Cataluña, 2011-2014. *Elaboración propia a partir de datos de Eurostat e IDESCAT.*

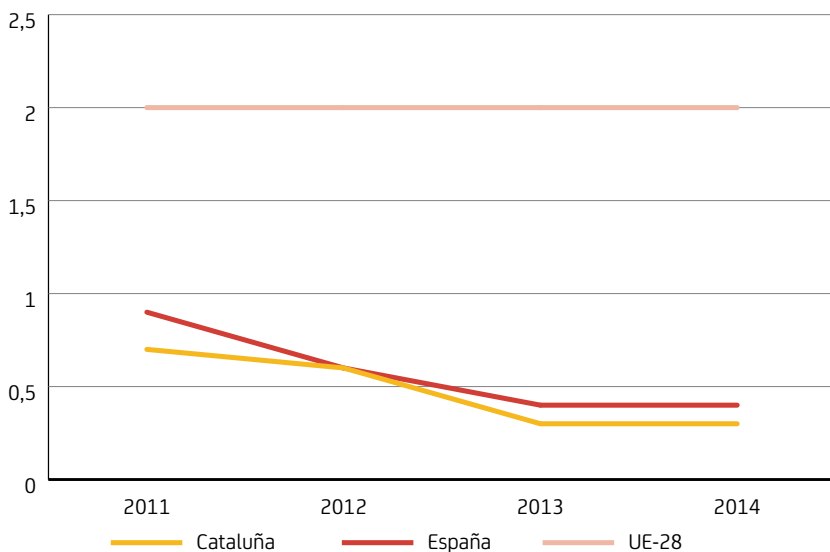


Fig. 15. Gasto por habitante en prestaciones de la función vivienda en porcentaje sobre el total de gastos. Unión Europea (UE-28), España y Cataluña, 2010-2014. *Elaboración propia a partir de datos de Eurostat e IDESCAT.*

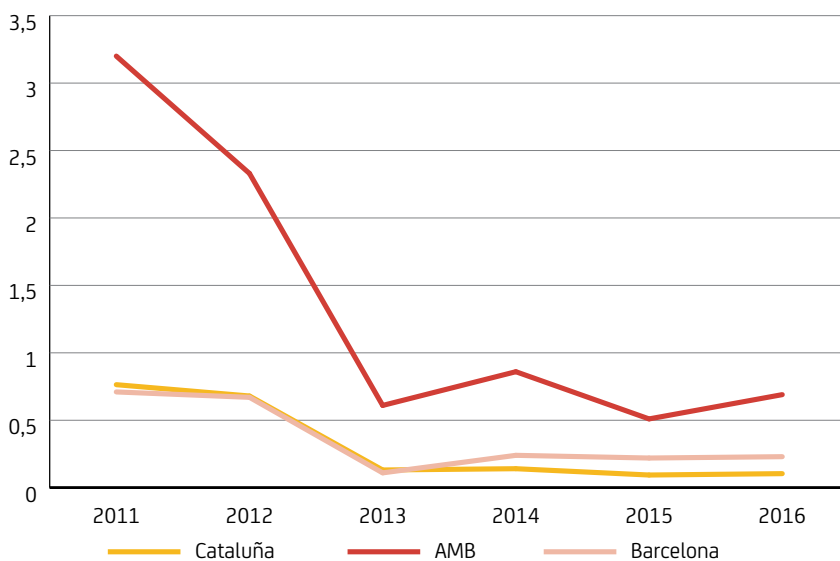


Fig. 16. Viviendas con protección oficial finalizadas por cada 1.000 habitantes. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2011-2016. *Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y el Padrón continuo de población.*

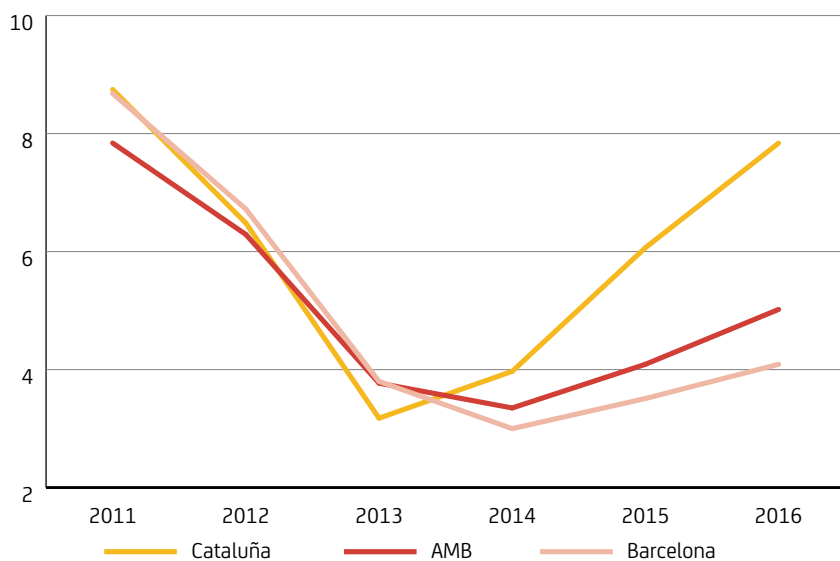


Fig. 17. Ayudas al pago de la vivienda por cada 1.000 habitantes. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2011-2016. *Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y el Padrón continuo de población.*

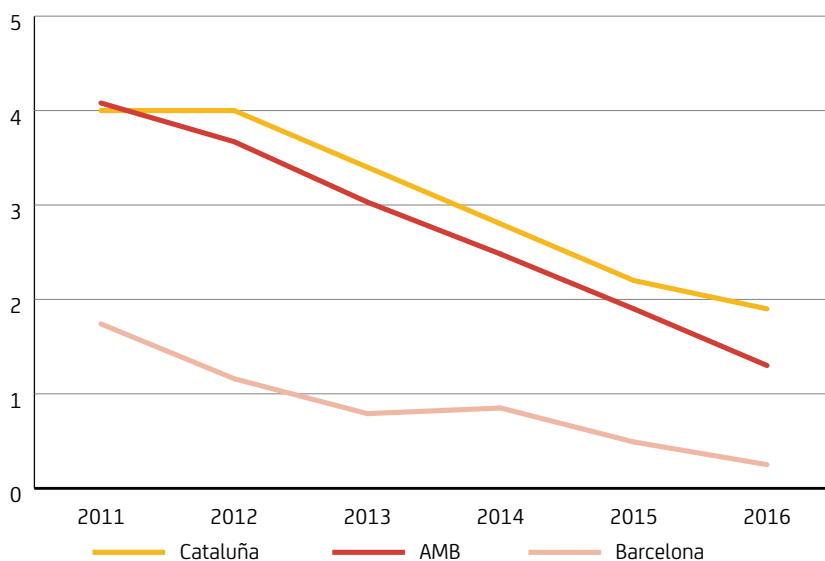


Fig. 18. Contratos firmados por bolsas de mediación por cada 10.000 habitantes. Cataluña, área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2011-2016. *Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Hábitat Urbano y el Padrón continuo de población.*

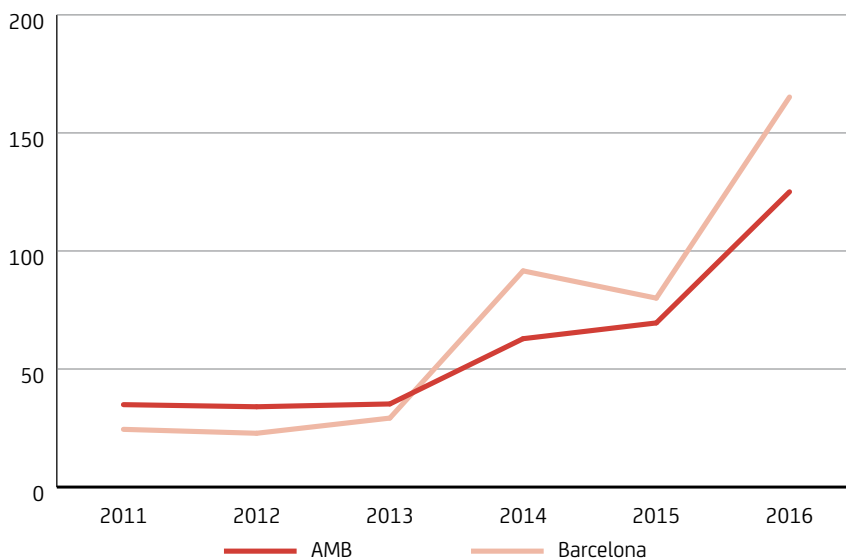


Fig. 19. Gasto municipal en vivienda por habitante. Área metropolitana de Barcelona y Barcelona, 2011-2016. *Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda.*

Pero, afortunadamente, la reciente evolución positiva de algunos indicadores permite divisar el futuro con cierto optimismo. Desde 2013, el número de ayudas al pago de la vivienda ha crecido de forma sustancial en el conjunto de Cataluña y, aunque con menos intensidad, también en el área metropolitana y Barcelona (fig. 17). También ha aumentado el gasto municipal en vivienda en el área metropolitana, en este caso gracias, sobre todo, al esfuerzo presupuestario del Ayuntamiento de Barcelona que, en términos relativos, ha quintuplicado con creces el gasto en este campo (fig. 19).

IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA

Otro aspecto esperanzador del panorama actual de la vivienda en el área metropolitana es el actual debate técnico y político sobre la idoneidad de implementar nuevos instrumentos de política de vivienda para revertir los altos niveles de exclusión residencial. Incluso, en algunos casos, este debate se ha plasmado en medidas concretas.

Es un ejemplo de ello la iniciativa de la ciudad de Barcelona relativa a la modificación del planeamiento que obliga a destinar a vivienda de protección oficial el 30% del techo de las nuevas promociones residenciales o de las operaciones de gran rehabilitación de más de 600 metros cuadrados de techo en suelo urbano consolidado, propuesta que fue aprobada en el mes de diciembre de 2018 por la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona (un órgano colegiado paritario formado por el Ayuntamiento y la Generalitat) y que afecta únicamente a la ciudad de Barcelona. El principal interés de esta medida, existente en otras ciudades europeas como París, radica en que permitirá ampliar la oferta de vivienda asequible en las áreas urbanas existentes, donde es más difícil y costoso promover esta clase de vivienda debido a la falta de suelo disponible. Pero este no es un problema exclusivo de Barcelona, sino que también lo sufren otros muchos municipios metropolitanos, por lo que sería aconsejable extender la iniciativa a toda el área metropolitana, aunque modulándola para que se adapte a las diferentes realidades del territorio metropolitano.

Con idéntico propósito, en la misma sesión de la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona, al amparo de la Ley del derecho a la vivienda de 2007, también se aprobó declarar toda la ciudad área de tanteo y retracto estableciéndose las condiciones que deben cumplir los inmuebles sujetos a este derecho de adquisición preferente por parte del Ayuntamiento.

Una de las medidas más controvertidas que están encima de la mesa es el establecimiento de un control del incremento de la renta de alquiler de las viviendas o, en caso alternativo, incentivos como bonificaciones para que los precios no superen un umbral determinado. Desde el año 2017, el Observatorio Metropolitano de la Vivienda colabora con la Generalitat de Catalunya en la elaboración de un índice de referencia de precios de alquiler con esta finalidad. De hecho, la Agencia de la Vivienda de Cataluña ya puso en funcionamiento, en 2017, el denominado índice de referencia de precios de alquiler con carácter informativo,

que incluso ha entrado en el debate parlamentario español puesto que la legislación sobre arrendamientos urbanos es una competencia estatal.

AUSENCIA DE UN PLAN METROPOLITANO DE VIVIENDA

Uno de los problemas de la metrópolis de Barcelona es que no dispone de un plan de vivienda que fije objetivos a medio y largo plazo y que, de acuerdo con los mismos, programe las actuaciones correspondientes que hay que desarrollar. Esta carencia se relaciona directamente con el marco institucional y competencial vigente (ver al respecto el apartado siguiente sobre gobernabilidad) y es particularmente grave porque, según las proyecciones formuladas por el IDESCAT, la demanda de vivienda crecerá en los próximos años por razones demográficas. Como mínimo hasta el año 2026, se prevé un incremento neto del número de hogares en la ciudad de Barcelona y en el ámbito metropolitano superior al del conjunto de Cataluña, de más del 6% (fig. 20), y muchos de los nuevos hogares que se formarán necesitarán previsiblemente alguna forma de apoyo público para acceder a una vivienda digna y adecuada. En este escenario es urgente poder disponer de un plan de vivienda que defina las actuaciones que hay que desarrollar para poder atender estas necesidades. No olvidemos que las políticas de vivienda se caracterizan por su lentitud cuando requieren operaciones urbanísticas.

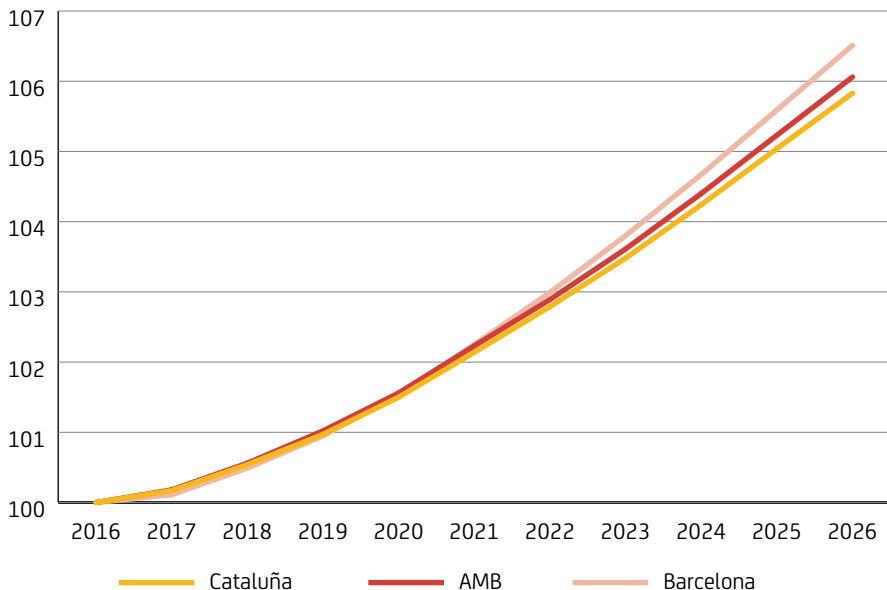


Fig. 20. Proyecciones de hogares en términos relativos según el escenario medio. Cataluña, ámbito metropolitano y Barcelona, 2016-2026. *Elaboración propia a partir de las proyecciones de hogares del IDESCAT (base 2016).*

No obstante, el gobierno del Área Metropolitana ha concretado unas líneas estratégicas en materia de política de vivienda en el Plan de actuación metropolitana para el periodo 2015-2019 (PAM) (AMB, 2016) que se han desarrollado en forma de directrices (AMB, 2017).

En materia de vivienda, el PAM se fija como gran prioridad estratégica el desarrollo de una política metropolitana de vivienda como servicio de interés general que contribuya a homogeneizar la problemática del acceso para aquellas capas de población con rentas más bajas y para dar cumplimiento al mandato de solidaridad urbana en el ámbito del AMB (AMB, 2016). Y, desde este planteamiento, prevé una serie de líneas de intervención que se despliegan en varios objetivos y actuaciones relacionados tanto con el diseño, implementación y evaluación de las políticas metropolitanas de vivienda como con los aspectos de gobernanza relacionados (para más detalles sobre el tratamiento de la vivienda en el PAM ver la fig. 21). Entre todos estos objetivos hay que destacar los siguientes: impulsar la estrategia metropolitana de vivienda coordinando al conjunto de actores implicados para consolidar el derecho a la vivienda, reforzar el Observatorio Metropolitano de la Vivienda como instrumento de análisis y apoyo a las políticas públicas en esta materia, incrementar la oferta y disponibilidad de vivienda para alquiler social en el área metropolitana de Barcelona mediante actuaciones como la creación de un operador metropolitano de vivienda pública, y promover la gestión óptima de la vivienda, tanto pública como privada vacía, para uso social.

Actualmente hay dos elementos que podrían dar lugar a la elaboración de un plan metropolitano de vivienda: el Plan director urbanístico del área metropolitana (PDU), hoy en redacción de acuerdo con lo que establece la Ley del AMB, y el Plan territorial sectorial de vivienda (PTSH) elaborado por la Generalitat de Catalunya, que se encontraba en el trámite de exposición pública previo a la aprobación inicial a finales de 2018.

Al PDU, como figura de planificación urbanística, de acuerdo con la normativa urbanística vigente (artículo 56 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley de urbanismo), le corresponde establecer: «La programación de políticas supramunicipales de suelo y de vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados (...). Esta programación tiene que garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública y la suficiencia y viabilidad de dichas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda (...)». En concreto, el PDU metropolitano, de acuerdo con la Ley 31/2010, del 3 de agosto, del área Metropolitana de Barcelona, tiene, entre otros objetivos, el de «Definir políticas metropolitanas de suelo y vivienda, así como de actividad económica, para garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública, la suficiencia y la viabilidad de dichas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda (...)» (artículo 22.e) y, con esta finalidad, ha de incorporar una memoria social con la definición de los objetivos de vivienda de protección oficial (artículo 24.1.h) y clasificar y calificar los suelos necesarios para alcanzar los objetivos fijados en la programación metropolitana de suelo y vivienda (artículo 23.2). Por lo tanto, el PDU debe incorporar a su documentación el

equivalente a un plan metropolitano de vivienda, como mínimo, por lo que respecta a los instrumentos urbanísticos de política de suelo y vivienda.

Por su parte, el PTSH, según lo establecido por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, constituye el marco orientador para la aplicación de las políticas de vivienda en todo el territorio de Cataluña. De acuerdo con la versión de diciembre de 2018 del PTSH, los municipios del área metropolitana, excepto Badia del Vallès, forman parte de las denominadas áreas de demanda fuerte y acreditada, por lo que, por una parte, están sujetas al mandato de solidaridad urbana, es decir, deben incrementar su parque de viviendas destinadas a políticas sociales (según definición del artículo 74 de la Ley 18/2007) durante los próximos 15 años hasta que represente el 15% del total del parque (actualmente, en el área metropolitana este parque supone solo el 7,4% de las viviendas); y, por otra, deben ampliar, también a lo largo de los próximos 15 años, su parque de alquiler social del 1,4% actual hasta el 5,8% del total de viviendas principales. Para poder conseguir ambos objetivos es casi imprescindible la elaboración de planes locales o supralocales de vivienda que detallen las actuaciones que hay que realizar en cada municipio. Y, por lo tanto, para garantizar la coherencia en toda la metrópolis, lo más deseable sería poder contar con un plan metropolitano de vivienda a partir del cual se desplegaran el resto de planes locales y supralocales.

ÁMBITO Línea de intervención	Objetivo	Actuaciones
<p>ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO</p> <p>1. Políticas de combate a las desigualdades, de inclusión social y derechos de ciudadanía.</p>	<p>1.1. Impulsar programas y proyectos para hacer frente a las desigualdades y reforzar la igualdad de oportunidades y los derechos sociales.</p>	<p>1.1.9. Impulsar, conjuntamente con los servicios de vivienda, el plan de alquileres sociales para los colectivos más desfavorecidos y cooperar con los servicios de vivienda en el programa específico para evitar los desahucios por motivos de vulnerabilidad económica a escala metropolitana.</p>
	<p>1.2. Promover políticas de coordinación metropolitana y convivencia que refuercen las garantías sociales.</p>	<p>1.1.10. Participar en la definición de una política metropolitana de vivienda en relación con los programas directamente relacionados con la creación de empleo, reactivación económica y cohesión social vinculados a la rehabilitación, la adecuación de viviendas vacías, la eficiencia energética, el alquiler social y la promoción de vivienda asequible.</p>
	<p>1.2. Promover políticas de coordinación metropolitana y convivencia que refuercen las garantías sociales.</p>	<p>1.2.4. Participar en los programas que se impulsen en materia de renovación urbana y rehabilitación de vivienda que consideren la mejora del espacio público y los equipamientos de las viviendas de los colectivos más vulnerables para potenciar la cohesión, la convivencia y la seguridad en el territorio.</p>

Fig. 21. (Continuación)

ÁMBITO Línea de intervención	Objetivo	Actuaciones
TERRITORIO 4. Consolidación del derecho a la vivienda.	4.1. Impulsar la estrategia metropolitana de vivienda coordinando al conjunto de actores implicados para consolidar el derecho a la vivienda.	4.1.1. Definir una política metropolitana de vivienda fundamentada en programas específicos de recuperación de viviendas vacías, rehabilitación extensiva, alquiler social y promoción de vivienda asequible conjuntamente con el Área de Desarrollo Social y Económico. 4.1.2. Implicar a todas las administraciones del ámbito metropolitano para unificar criterios y estrategias respecto a las políticas de vivienda.
	4.2. Reforzar el Observatorio Metropolitano de la Vivienda como instrumento de análisis y apoyo a las políticas públicas en esta materia.	4.2.1. Analizar la evolución del sector de la vivienda, la demanda y la propuesta de medidas para corregir los desequilibrios, con la cooperación del Consorcio Metropolitano de la Vivienda. 4.2.2. Efectuar propuestas sobre la adaptabilidad a las nuevas realidades sociales (familiares, demográficas, etc.) para garantizar el mantenimiento de una calidad de edificación de acuerdo con los parámetros de bienestar y calidad de vida. 4.2.3. Recoger información relativa a la exclusión social residencial (personas sin techo, sin hogar, con vivienda insegura o inadecuada) y sobre desahucios, emergencias sociales y diferencias sociales en los municipios metropolitanos. 4.2.4. Realizar estudios, conjuntamente con los municipios, sobre los niveles de endeudamiento, el incremento de la morosidad residencial metropolitana y el censo de viviendas vacías. 4.2.5. Aportar información necesaria en materia de vivienda para el desarrollo de trabajos para la redacción del PDU.
	4.3. Incrementar la oferta y disponibilidad de vivienda para alquiler social en el área metropolitana de Barcelona.	4.3.1. Constituir un nuevo operador para la construcción o adquisición de vivienda destinada a la creación de un parque público metropolitano de vivienda de alquiler. 4.3.2. Trabajar conjuntamente con los ayuntamientos metropolitanos para incrementar las bolsas de vivienda social. 4.3.3. Explorar vías de tarificación social metropolitana en el alquiler protegido. 4.3.4. Elaborar una política de prevención de las emergencias sociales metropolitanas en materia de vivienda a través de la gestión.

Fig. 21. (Continuación)

ÁMBITO Línea de intervención	Objetivo	Actuaciones	
<p>TERRITORIO</p> <p>4. Consolidación del derecho a la vivienda.</p>	<p>4.4. Ampliar el parque de vivienda pública.</p>	<p>4.4.1. Estudiar la viabilidad de patrimonio y suelo públicos para satisfacer la demanda y las necesidades de vivienda de protección oficial.</p> <p>4.4.2. Promover la actuación conjunta a escala metropolitana y concertar con las entidades financieras, los grandes tenedores y la SAREB las líneas de trabajo para posibilitar los proyectos de nuevas viviendas de titularidad pública y de apoyo a la cesión de vivienda privada para uso social.</p> <p>4.4.3. Establecer conciertos con las propiedades de inmuebles vacíos para destinar dichos inmuebles a uso social con garantías públicas.</p> <p>4.4.4. Promover y construir viviendas asequibles en las diferentes formas de acceso, de manera que permitan redactar, construir y gestionar los proyectos correspondientes.</p> <p>4.4.5. Impulsar nuevas formas de acceso a la vivienda: derecho de superficie, aparcería urbana, propiedad compartida, propiedad temporal, cooperativa de cesión de uso, etc.</p>	
	<p>4.5. Promover la gestión óptima de la vivienda, tanto pública como privada vacía, para uso social.</p>	<p>4.5.1. Desplegar un reglamento metropolitano específico en el ámbito del alquiler de vivienda social con parámetros de participación y también con un contrato social.</p> <p>4.5.2. Gestionar de forma eficiente el parque de alquiler (público y privado) para ayudar a superar las situaciones de vulnerabilidad y facilitar una rotación razonable de la vivienda para nuevos solicitantes.</p> <p>4.5.3. Evaluar periódicamente a las empresas de vivienda pública municipales con unos parámetros comunes de eficiencia, eficacia y resultados.</p>	
	<p>TERRITORIO</p> <p>5. Mejoras de barrios y políticas de rehabilitación de viviendas y apoyo a los ayuntamientos.</p>	<p>5.1. Coordinar una estrategia metropolitana de mejora de barrios.</p>	<p>5.1.1. Establecer objetivos metropolitanos en materia de renovación urbana por municipio y por zona/barrio conjuntamente con los ayuntamientos y en coordinación con el Área de Desarrollo Social y Económico, referidos especialmente a la mejora del espacio público y los equipamientos.</p>
			<p>5.1.2. Participar en el desarrollo de una estrategia integral en el eje del Besòs desde una perspectiva global en todos los ámbitos (sociales, económicos, territoriales, de infraestructuras, etc.), destinada especialmente a la potenciación de los recursos territoriales existentes, humanos, naturales, culturales y urbanísticos como, por ejemplo, los espacios fluviales y costeros o el entorno de las Tres Xemeneies y sus contextos urbanos.</p>
			<p>5.1.3. Facilitar el desarrollo de estrategias similares en aquellos espacios metropolitanos en los que los municipios manifiesten la voluntad de trabajar de forma coordinada.</p>

Fig. 21. (Continuación)

ÁMBITO Línea de intervención	Objetivo	Actuaciones
<p>ÁREA DE BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA</p> <p>2. Una administración eficiente y sostenible financieramente al servicio de la ciudadanía.</p>	<p>2.1. Asegurar los recursos financieros necesarios y los recursos en general para garantizar una ejecución efectiva de los planes de actuación del AMB.</p>	<p>2.1.1. Impulsar un estudio de alternativas en materia de financiación, revisando la fiscalidad, las aportaciones de los municipios metropolitanos y otros componentes de las finanzas del AMB, orientado a alcanzar el equilibrio económico de los diferentes ámbitos de gestión y que incorpore criterios sociales y ambientales.</p> <p>2.1.2. Conseguir recursos para los ámbitos competenciales y de inversión del AMB no previstos en el modelo de financiación actual, con participación específica del Estado y la Generalitat dada la naturaleza especial del área metropolitana.</p> <p>2.1.3. Profundizar en la mejora de los distintos aspectos que conforman la gestión económica del AMB optimizando los mecanismos de análisis, administración y evaluación de los resultados de los diferentes programas.</p>
<p>ÁREA DE BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA</p> <p>3. Fortalecimiento de la gobernanza y la participación metropolitanas y de los organismos directamente vinculados al AMB.</p>	<p>3.2. Profundizar en el modelo de administración abierta, transparente y próxima.</p>	<p>3.2.2. Impulsar medidas que tiendan a fortalecer la gobernanza metropolitana y los organismos directamente vinculados al AMB.</p> <p>3.2.3. Iniciar el debate de definición y de los futuros retos del AMB en términos institucionales, democráticos y competenciales.</p> <p>3.2.4. Coordinar y alinear las actuaciones de los organismos dependientes del AMB con la acción de gobierno.</p> <p>3.2.5. Aprobar las cartas de los servicios metropolitanos.</p> <p>3.2.6. Desarrollar el potencial de la administración metropolitana en materia de servicios compartidos y cooperación entre municipios e instituciones del ámbito metropolitano analizando la posibilidad de establecer sinergias entre los municipios para optimizar recursos y ganar eficiencia en las prestaciones.</p>

Fig. 21. (Continuación)

ÁMBITO Línea de intervención	Objetivo	Actuaciones
<p>ÁREA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 2015-2019</p> <p>1. Impulso a la coordinación con los ámbitos de desarrollo social, económico, territorial y ambiental del AMB en una perspectiva transversal y estratégica.</p>	1.1. Impulsar y realizar el seguimiento de los objetivos y las actuaciones para evaluar el cumplimiento del Programa de actuación metropolitana.	<p>1.1.1. Participar en el seguimiento del sistema de indicadores para cumplir los objetivos del PAMB.</p> <p>1.1.2. Estudiar los escenarios territoriales del desarrollo metropolitano mediante el análisis comparativo de la evolución de diferentes ámbitos metropolitanos de todo el mundo para los diferentes objetivos del PAMB.</p>
	1.2. Promover la coordinación entre el Ámbito de Planificación Estratégica y el eje del Programa de actuación vinculado a objetivos y actuaciones de cohesión social y territorial.	1.2.2. Impulsar, con la colaboración del IERMB, la elaboración y evaluación de los indicadores y parámetros de las desigualdades metropolitanas en el acceso a los servicios básicos de salud, educación, vivienda y sociales.
		1.2.4. Participar en la evaluación de la implementación de las políticas de vivienda destinadas a la rehabilitación energética y a la mejora de viviendas en colaboración con el Consorcio de la Vivienda.
	1.2.5. Elaborar estudios tipo para proyectos de servicios sociales a escala municipal (acceso a la vivienda, rehabilitación de la vivienda, educación infantil en entornos de fragilidad social, etc.), para la construcción de políticas públicas en el AMB.	
1.3. Promover la realización de estudios sobre la realidad económica metropolitana.	1.3.4. Elaborar, conjuntamente con el Área de Desarrollo Social y Económico, instrumentos para evaluar y recomendar políticas públicas para la inclusión social.	
<p>ÁREA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 2015-2019</p> <p>2. Aproximación sistemática a datos del área y de la región metropolitanas.</p>	2.1. Hacer una aproximación sistemática a los datos socioeconómicos y espaciales del área y la región metropolitanas de Barcelona coordinada por el IERMB.	2.1.2. Desplegar las medidas organizativas necesarias para ampliar la participación e interacción en el despliegue del Plan de actuación del IERMB con los miembros del Consorcio, las instituciones académicas y la sociedad civil.
		2.1.5. Establecer los ámbitos de los barrios metropolitanos como ámbitos estadísticos del AMB para la definición de políticas metropolitanas.
		2.1.7. Identificar y analizar los datos de la realidad social y económica de los residentes en el AMB mediante la elaboración de la Encuesta de condiciones de vida.

Fig. 21. (Continuación)

ÁMBITO Línea de intervención	Objetivo	Actuaciones
ÁREA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 2015-2019 3. Fortalecimiento de la gobernanza y la participación metropolitanas y de los organismos directamente vinculados al AMB.	3.1. Impulsar, desde el Área de Planificación Estratégica, medidas que tiendan a fortalecer la gobernanza metropolitana y los organismos directamente vinculados al AMB.	3.1.1. Proponer, en el marco del nuevo mandato del AMB, nuevos mecanismos y acciones de mejora de la gobernanza metropolitana.
		3.1.2. Impulsar las relaciones y el ámbito de coordinación entre el AMB y las instituciones y entidades de la segunda corona metropolitana a través del proyecto Arco Metropolitano, mediante la puesta en marcha de grupos de trabajo específicos.
	3.2. Renovar la Asociación del Plan estratégico metropolitano como instrumento para una política metropolitana y profundizar en el proceso de adaptación del IERMB a las nuevas realidades del AMB.	3.2.1. Dinamizar el debate sobre la definición de líneas estratégicas para la región metropolitana y participar activamente en la formulación de los objetivos de futuro, con el resto de áreas de gestión del AMB y otros agentes implicados.
		3.2.2. Apoyar las acciones de dinamización de las diferentes áreas de gestión del AMB mediante el impulso conjunto de mesas de concertación, prospectiva y/o planificación, a medio y largo plazo.
		3.2.3. Dar apoyo activo al Programa de actuación del Plan estratégico metropolitano e impulsar una renovación del Plan estratégico metropolitano 2025-50.
	3.2.4. Desplegar un proceso participativo con las entidades y los actores del territorio metropolitano de Barcelona para debatir los ejes estratégicos de una política metropolitana que apoye a los consejos de alcaldes en los diferentes ejes estratégicos metropolitanos.	

Fig. 21. Síntesis de las líneas de intervención, objetivos y actuaciones del Plan de actuación metropolitano 2015-2019 en política de vivienda y en aspectos de gobernanza relacionados. *Elaboración propia a partir del Plan de actuación metropolitano para el periodo 2015-2019 (PAM) (AMB, 2016).*

LIMITACIONES DE LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA

Un rasgo característico de las áreas metropolitanas es la escasez de suelo vacante disponible para nuevos desarrollos residenciales en las zonas más centrales. Esta circunstancia limita la implementación de medidas urbanísticas de política de vivienda en dichas zonas como, por ejemplo, la obligación de que un porcentaje de las nuevas viviendas sea protegido. Por este motivo resultan tan pertinentes algunos de los nuevos instrumentos de política de vivienda sobre los que gira el debate hoy, como el control de precios de los alquileres o el deber de promover vivienda asequible en operaciones inmobiliarias situadas en suelo urbano consolidado.

No obstante, esto no significa que estos instrumentos urbanísticos de política de vivienda no tengan ninguna utilidad en los entornos metropolitanos, más bien al contrario. En general, en las áreas metropolitanas, los nuevos desarrollos residenciales se realizan, bien en los municipios más periféricos, los que todavía suelen disponer de suelo urbanizable, bien en los municipios centrales gracias a operaciones urbanísticas de cambio de uso de tejidos industriales o terciarios obsoletos. Ambos casos constituyen una oportunidad inmejorable para ampliar el parque de vivienda asequible y, de hecho, lo más adecuado en estas operaciones urbanísticas sería aumentar los porcentajes obligatorios de nuevas viviendas protegidas establecidos con carácter general, preferiblemente en forma de alquiler social.

En el caso del área metropolitana de Barcelona, excepto algunas iniciativas municipales de incremento de las exigencias, lo más común es que estos nuevos desarrollos reserven el porcentaje de vivienda de protección oficial mínimo que fija la normativa urbanística para toda Cataluña: un 30% del nuevo techo residencial, un 20% del cual tiene que destinarse a viviendas con protección oficial de régimen general, de régimen especial o de ambos regímenes (artículo 57.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo).

Para corregir esta situación en el área de Barcelona, el PDU o el futuro plan metropolitano de vivienda que se elabore tendrían que examinar las necesidades de suelo para vivienda asequible a largo plazo y, de acuerdo con estas necesidades, establecer unas obligaciones más amplias en materia de suelo para vivienda de protección oficial en los nuevos desarrollos, de forma coherente con los objetivos fijados en el PTSH.

Respecto a estas reservas de suelo para vivienda de protección oficial, hay que tener presente que la Ley 3/2012, del 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, introdujo una serie de exenciones respecto a la obligación de cumplimiento que habría que revisar dada la considerable expansión de los niveles de exclusión residencial en el conjunto de Cataluña.

DIAGNOSIS PARA UNA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA DE LA VIVIENDA

AUSENCIA DE UN MODELO COMPLETO DE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA EN MATERIA DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Por su naturaleza, las políticas de vivienda se desarrollan casi siempre en marcos institucionales y competenciales complejos en los que participan diferentes niveles de gobierno. Por esta razón, y para que estas políticas se puedan planificar y desplegar adecuadamente en los entornos metropolitanos, es necesario un modelo de gobernabilidad que articule el papel de los actores implicados en todas las fases del proceso de elaboración de estas políti-

cas, es decir, en su planificación, adopción, implementación, evaluación y revisión. Ahora bien, no existe un único modelo de gobernabilidad metropolitana válido para este objetivo, puesto que en el contexto internacional encontramos tanto gobiernos de uno o dos niveles como fórmulas basadas en la cooperación municipal que permiten el correcto despliegue de las políticas de vivienda desde una dimensión metropolitana.

En el caso de la metrópolis de Barcelona, el actual marco legal e institucional es incompleto en este sentido. Tal como veremos, existen numerosos organismos con competencias en la materia, pero falta articulación de la acción de todos ellos. De hecho, se encuentra en un punto intermedio entre las realidades metropolitanas que no tienen órganos metropolitanos con competencias en este campo y las que disfrutaban de un modelo consolidado, completo y coherente en el plano institucional y competencial en materia de vivienda.

Los actores públicos de política de vivienda del área metropolitana de Barcelona

Actualmente existen cuatro organismos metropolitanos con competencias relacionadas con la vivienda: el gobierno del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), el Consorcio de la Vivienda del AMB (también conocido como Consorcio Metropolitano de Vivienda, CMV), el Instituto Metropolitano de Promoción de Suelo y Gestión Patrimonial (IMPSOL) y el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (OMVB).

En 1974 se creó la llamada Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), una entidad supramunicipal que tenía competencias fundamentalmente en planificación, gestión urbanística e infraestructuras sobre los 26 municipios que formaban parte entonces de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. La CMB se disolvió en el año 1988, de acuerdo con lo que establecía la Ley de ordenación territorial de 1987, y no fue hasta el año 2011, con la Ley 3/2010, de 3 de agosto, cuando se recuperó el gobierno metropolitano, denominado a partir de entonces Área Metropolitana de Barcelona (AMB), con un ámbito territorial superior al de su antecesor (36 municipios).

De acuerdo con la Ley de creación del AMB, esta disfruta de competencias en urbanismo, transporte, aguas y residuos, medio ambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social y cohesión social y territorial, pero no tiene competencias en materia de política de vivienda, salvo las que se derivan de sus competencias en urbanismo. En concreto, esta Ley encarga al AMB la elaboración del Plan director urbanístico metropolitano y, por medio del mismo, tiene que clasificar y calificar los suelos necesarios para alcanzar los objetivos en materia de suelo y vivienda, de acuerdo con la memoria social del Plan director. No obstante, durante el mandato 2016-2019, el AMB ha desplegado una línea de ayudas al pago de los suministros que gestiona el Área de Desarrollo Económico y Social.

Por su parte, en el año 2007, la Generalitat de Catalunya y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (MMAMB) crearon el Consorcio Metropolitano de la

Vivienda (CMV) que, según sus estatutos, tiene la finalidad de desarrollar en su ámbito las funciones, actividades y servicios en materia de vivienda que la normativa atribuye a los entes consorciados. Por lo tanto, entre otras atribuciones, es el organismo responsable de la planificación, programación y gestión de la vivienda de protección oficial y de las actuaciones de remodelación de barrios, de aprobar los criterios para acceder a vivienda con protección oficial, de la gestión (previa delegación) de los patrimonios públicos de suelos y de los destinados a viviendas de protección oficial y del fomento de la rehabilitación, de las ayudas al alquiler y de la gestión de las bolsas de vivienda social. Tal como puede constatarse, el CMV es, sobre el papel, el principal ente con competencias en política de vivienda del área metropolitana de Barcelona. El problema radica en que, en la práctica, la actividad del CMV se circunscribe esencialmente al fomento de la rehabilitación, la instalación de ascensores y la eliminación de barreras arquitectónicas.

El otro organismo metropolitano es el IMP SOL, una entidad pública empresarial local dependiente del Área Metropolitana de Barcelona que se encarga de la promoción de suelo para toda clase de actividades (de hecho, se configura como entidad urbanística especial según lo previsto en la legislación urbanística) y de la edificación y promoción de viviendas asequibles.

A mediados de 2017 entró en funcionamiento asimismo el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona (OMVB), creado conjuntamente por el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona, la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Catalunya como un instrumento de análisis y consulta de datos relacionados con la vivienda a escala metropolitana. El OMVB tiene que desempeñar un papel clave en la generación del conocimiento necesario para poder planificar y evaluar correctamente las políticas metropolitanas de vivienda.

Pero, además de estos organismos metropolitanos, existe una multitud de otros actores públicos que de una forma u otra también intervienen en el territorio metropolitano en materia de vivienda. Por un lado, la Generalitat de Catalunya, de forma directa a través de la Secretaría de Hábitat Urbano y Territorio, o mediante sus entes públicos dependientes, principalmente el INCASOL y la Agencia de la Vivienda de Cataluña, también actúan en el área metropolitana en el campo de la vivienda de formas muy distintas como, por ejemplo, la promoción de vivienda con protección oficial, como titulares y gestores de parte del parque de alquiler social, con el programa de mejora de barrios o también con las operaciones de remodelación de barrios. Y, por otro lado, desde el mundo local, los municipios metropolitanos, algunos de los cuales tienen su propia empresa o ente público de vivienda (p. ej. el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona, Promusa de Sant Cugat, Vimusa de Sabadell, Promunsa de Sant Just Desvern, Prat Espais del Prat de Llobregat, o SM Habitatge de Terrassa), en el marco de la Ley de bases de régimen local y de la diferente normativa sectorial, también ejercen competencias en vivienda, aunque hay que subrayar que su alcance está muy limitado por la capacidad financiera con la que cuentan. Y, además de los anteriores, también está el Consorcio de Vivienda de Barcelona (CVB) creado en 1998 por la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona a fin de desarrollar la plani-

ficación, programación y gestión de la vivienda pública, en régimen de propiedad y alquiler, en la ciudad de Barcelona, y REGESA, una sociedad mercantil del Consejo Comarcal del Barcelonès cuya principal función es la gestión de suelo y el urbanismo, pero que también realiza promociones inmobiliarias, construye equipamientos y aparcamientos, gestiona estos últimos y ejecuta trabajos de rehabilitación.

En definitiva, tal como sucede también en otros países, las políticas de vivienda en el área metropolitana se desarrollan en un marco competencial complejo en el que participan diferentes niveles administrativos y multitud de entes públicos, aunque, a diferencia de otros sistemas metropolitanos, Barcelona todavía no ha acabado de definir un modelo propio de gobernabilidad en vivienda que dé coherencia a la acción de todos los actores relacionados.

CREACIÓN DE VIVIENDA METRÓPOLIS BARCELONA COMO UNA OPORTUNIDAD

El Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) han impulsado recientemente la creación de Vivienda Metròpolis Barcelona (VMB), un operador público-privado previsto en el Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona que ha de permitir incrementar la oferta de alquiler asequible en la ciudad y en los 36 municipios del área metropolitana. La aparición de este nuevo ente en la escena metropolitana podría constituir una pieza clave para acabar de completar y articular el conjunto de actores públicos y privados de la aglomeración barcelonesa.



Fig. 22. Funciones y actores metropolitanos de vivienda. *Elaboración propia.*



REFLEXIÓN

Una mirada resiliente al territorio para una buena planificación estratégica implica evaluar los riesgos a los que está expuesto el territorio metropolitano y esbozar las políticas estratégicas más necesarias para afrontarlos. Por esta razón, la metodología DREAM (Diagnóstico, Reflexión, Estrategia, Acciones Metropolitanas) puede ayudar a dar respuestas sobre la vivienda para un territorio resiliente, respuestas que se expresan en este documento.

El contexto metropolitano está cambiando: vivimos una crisis de acceso a la vivienda que ha ocasionado que este sector adquiera una preponderancia central entre las preocupaciones de los ciudadanos. Por esto, para mejorar la cohesión social metropolitana, hay que facilitar el acceso a la vivienda mejorando la oferta de una forma innovadora desde el punto de vista social, reforzar las redes sociales solidarias y de proximidad y desarrollar mecanismos para afrontar la pobreza energética y otros servicios.

El sistema de protección social actual está sobrepasado. Hay territorios con tasas de paro elevadas y déficits formativos graves en su población que están generando la segregación espacial de las poblaciones más empobrecidas. Y, en este sentido, hay que señalar la falta de servicios metropolitanos para abordar situaciones de exclusión social y pobreza severa como la de los sin hogar.

La producción y gestión de la vivienda también tiene profundas implicaciones con los riesgos asociados al cambio climático y la demanda de una mejor gestión de los recursos naturales, lo que, además de implicar la transición energética, tiene una profunda relevancia ambiental.

A estos riesgos sociales, económicos y de sostenibilidad, hay que añadirles los riesgos de falta de gobernanza. En este sentido, hay que poner de relieve las potencialidades que ofrece la Ley del AMB, que se recogen explícitamente en el artículo 14 donde, junto a las más consolidadas –urbanismo, transporte, movilidad, servicios ambientales–, destacan, entre otras, la promoción e implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales y fomento de la cohesión social y territorial, la protección del medio ambiente, la salud y la biodiversidad, y las medidas de lucha contra el cambio climático. Es desde esta perspectiva como se pueden afrontar las políticas de vivienda con una visión transversal.

Toda esta lista de necesidades crecientes requiere un incremento de recursos que tienen que ir asociados necesariamente a una nueva estrategia política en la que la planificación estratégica metropolitana es esencial.

Tal como se ha visto anteriormente, el PAM se plantea como línea estratégica la consolidación del derecho a la vivienda y, leyendo la Ley que regula el AMB, se evidencia que esta es competente para desarrollar políticas públicas de cohesión social y territorial, políticas de vivienda y políticas de desarrollo económico –desde una visión productiva y social– que serán componentes esenciales de esta nueva planificación.

Si hablamos de riesgos sociales, el principal es el incremento de la vulnerabilidad social y la falta de cohesión debido al largo proceso de crisis económica, que genera paro y precariza a los trabajadores y trabajadoras impidiéndoles dar respuesta a sus necesidades familiares. En algunos territorios, la agravación de la situación puede dar lugar incluso a falta de seguridad. Además, el envejecimiento de la población y el incremento y absorción de la inmigración también adquirirán cada vez mayor protagonismo. Tenemos que sumar, a todo esto, la llegada de capitales especulativos que incrementan los precios de alquiler de las viviendas, que la población media no puede pagar.

Por otra parte, existen un programa de gobierno definido por el PAM y unos servicios metropolitanos competentes dispuestos a la reorganización. También existen instrumentos y programas que se aplican sectorialmente, o en ámbitos territoriales reducidos, que hay que elevar a una visión sistémica y de todo el territorio gestionado por el AMB.

Disponemos de un Observatorio Metropolitano de la Vivienda, con todos los instrumentos de información y análisis, que permite determinar las necesidades y retos del ámbito de la vivienda. Además, también disponemos del nuevo Operador Metropolitano de la Vivienda (VMB), con capacidad de aportar capital y gestionar un parque público de vivienda.

Disponemos de unas Directrices de Política Metropolitana de Vivienda 2016-2019 que especifican:

- Los instrumentos administrativos y otros medios de actuación:
 - Los instrumentos del AMB ya disponibles y operativos actualmente en estas políticas (Dirección de Servicios de Urbanismo, IMP SOL, Consorcio Metropolitano de la Vivienda) y en estrecha colaboración con los diferentes ayuntamientos metropolitanos y sus medios instrumentales en materia de vivienda pública.
 - El Observatorio Metropolitano de la Vivienda (O-VB), mediante un convenio del AMB con el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona y gestores de vivienda social de Cataluña, abierto a dar servicio a los gobiernos locales y a sus políticas de vivienda.
 - El Operador Metropolitano de la Vivienda, sociedad de economía mixta con participación público-privada destinado a impulsar grandes proyectos de promoción de vivienda pública en todos los municipios metropolitanos, incluida Barcelona, actualmente en fase de estudio previo para la constitución.
 - La cooperación con entidades del tercer sector a través de convenios de colaboración en todo tipo de proyectos, tanto de promoción como de gestión de vivienda pública de alquiler asequible.
- Las actuaciones urbanísticas e inmobiliarias:
 - La rehabilitación de viviendas y edificios vacíos o en mal estado.
 - La promoción de viviendas de alquiler asequible en las diferentes modalidades: protegidas, dotacionales, etc.

- Complementariamente, la promoción de vivienda pública en régimen de acceso a la propiedad, con precio limitado y garantía de permanencia en el régimen de vivienda asequible, en los casos en que así lo requiera la viabilidad económica de la operación y que permitan la reinversión en nuevos proyectos de vivienda pública de alquiler.
- Desarrollar nuevas formas de acceso a la vivienda, como las fundamentadas en la cesión del derecho de superficie, la aparcería urbana, la propiedad compartida y temporal, las cooperativas de cesión de uso, etc.
- La renovación y regeneración urbanas, incorporando actuaciones al espacio urbano, al parque de viviendas y al tejido social de barrios y pueblos.
- El IMPSOL, como operador urbanístico, para apoyar a los ayuntamientos en política urbanística y generación de suelo y oportunidades para la construcción de viviendas públicas.
- Activar la incorporación al parque de viviendas públicas de solares, estructuras inmobiliarias paralizadas y edificaciones en situaciones deficitarias o irregulares, tanto por lo que respecta al estado físico como a la desocupación o situación jurídica.

Hay que señalar que, además, se dispone de:

- Experiencia en planes de barrios.
- Capacidad de producción de servicios, tanto de los municipios como del AMB, que hay que reorientar hacia las nuevas necesidades.
- Experiencia en renovación de barrios que se ha extendido al proyecto 10 Barrios para 10 municipios.

Pero, para ir más allá, se requiere una gobernanza que lo facilite. Y, en este marco, se puede trabajar para el desarrollo de un modelo de gobernabilidad metropolitana más adecuado en cuanto a políticas de vivienda, que permita asignar la competencia de planificación de las políticas de vivienda al Área Metropolitana de Barcelona y que, al mismo tiempo, permita avanzar hacia un modelo de cooperación municipal en materia de vivienda. Esta nueva perspectiva tiene que ir asociada a la elaboración de un plan metropolitano de vivienda y la integración de las políticas de vivienda con la planificación urbana y el sistema metropolitano de movilidad.





ESTRATEGIA

DESARROLLO DE UN MODELO DE GOVERNABILIDAD METROPOLITANA MÁS ADECUADO PARA LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

El Plan de actuación metropolitana para el periodo 2015-2019 (PAM) (AMB, 2016) reconoce implícitamente la necesidad de avanzar hacia un modelo de gobernabilidad metropolitana en vivienda que permita una mejor articulación y coordinación de la actuación pública (ver fig. 21). En concreto, en el Ámbito de Territorio, propone «implicar a todas las administraciones del ámbito metropolitano para unificar criterios y estrategias respecto a las políticas de vivienda» (actuación 4.1.2) a fin de consolidar el derecho a la vivienda, y se fija como objetivo «coordinar una estrategia metropolitana de mejora de barrios» (objetivo 5.1) con objeto de mejorar las políticas de rehabilitación. De forma más genérica y dentro del Área de Buen Gobierno y Transparencia, el PAM plantea la necesidad de fortalecer la gobernanza metropolitana (línea de intervención 3, actuación 3.2.2), «coordinar y alinear las actuaciones de los organismos dependientes del AMB con la acción de gobierno» (actuación 3.2.4) y «desarrollar el potencial de la administración metropolitana en materia de servicios compartidos y cooperación entre municipios e instituciones del ámbito metropolitano (...)» (actuación 3.2.6). Asimismo, en el Área de Planificación Estratégica, el PAM reconoce que hay que «proponer, en el marco del nuevo mandato del AMB, nuevos mecanismos y acciones de mejora de la gobernanza metropolitana» (actuación 3.1.1). La estrategia que desarrollamos a continuación se enmarca en este conjunto de objetivos y actuaciones que formula el PAM hacia la gobernabilidad metropolitana.

EJE 1. ASIGNACIÓN DE LA COMPETENCIA EN PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA AL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Una posible solución para corregir los déficits de gobernabilidad en materia de vivienda que sufre el área metropolitana de Barcelona es la cesión de parte de las competencias municipales en este campo hacia un nivel superior de gobierno. Estas podrían ser atribuidas a la Generalitat de Catalunya, o al AMB y la Generalitat conjuntamente a través del CMV tal como de hecho ya prevén en cierto modo sus estatutos pero, en el contexto actual, lo más lógico sería que este nivel superior de gobierno fuera el AMB. Esta última opción, que cuenta con el apoyo de algunos autores (Bosch, 2011; Geróhási y Tosics, 2018), requeriría una modificación de la Ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona con la incorporación de esta competencia, como mínimo, en materia de planificación mediante la elaboración de un plan metropolitano de vivienda.

En el panorama internacional existen experiencias similares que avalarían esta opción. El ejemplo más oportuno para el AMB es probablemente el de la Autoridad del Gran Londres puesto que ambas instituciones han tenido una evolución paralela. Los gobiernos antecesores de las dos metrópolis fueron disueltos a mediados de los años ochenta y se restituyeron años más tarde, el de Londres en el año 2000 y el AMB en 2010. Además, la Ley de creación de la Autoridad del Gran Londres no preveía inicialmente ninguna competencia en vivienda, de manera que hasta la modificación de esta normativa, efectuada en 2007, el gobierno metropolitano de Londres no asumió competencias en este campo.

EJE 2. AVANZAR HACIA UN MODELO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Otro camino para mejorar la gobernabilidad metropolitana de Barcelona en vivienda sería establecer un modelo basado en la cooperación intermunicipal, en el que las decisiones al respecto se tomaran entre todos los municipios de forma consensuada en una especie de comisión metropolitana de vivienda y, si se considerase oportuno, integrando en la misma al AMB o, incluso, a la Generalitat.

Las principales ventajas de esta solución radican en la innecesariedad de efectuar reforma legal alguna dada la flexibilidad y el bajo nivel de institucionalización que implica este modelo. Por el contrario, los principales obstáculos que habría que superar para poder llegar a acuerdos serían fundamentalmente tres: las resistencias locales de tipos NIMBY (acrónimo inglés de *not in my back yard*, es decir, no en mi patio trasero) que podrían surgir contra determinadas actuaciones de vivienda social, la escasa tradición política de nuestras instituciones de compartir competencias y la ineludible necesidad de separar las decisiones en materia de vivienda del debate político más cotidiano y electoralista.

Un buen ejemplo internacional de cooperación metropolitana que puede servir como referente de este eje estratégico es el funcionamiento de la Metropoolregio Amsterdam (MRA) que, como veremos más adelante, se basa en la cooperación voluntaria a través de comisiones temáticas en las que participan los representantes políticos de todos los niveles de gobierno de la región.

MEJORA DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA

El PAM 2015-2019 también se hace eco de la limitada planificación de las políticas de vivienda a escala metropolitana. En el Ámbito de Territorio, para consolidar el derecho a la vivienda, admite explícitamente que hay que «definir una política metropolitana de vivienda (...)» (actuación 4.1.1), e «implicar a todas las administraciones del ámbito metropolitano para unificar criterios y estrategias respecto a las políticas de vivienda» (actuación 4.1.2) (fig. 21). Por otro lado, uno de los objetivos prioritarios del PAM 2015-2019 es impulsar y consolidar un sistema de movilidad sostenible basado en el transporte mediante, entre otros elementos, la aprobación y despliegue del Plan metropolitano de movilidad urbana como instrumento de vertebración. Y, lógicamente, este sistema de movilidad tiene que estar coordinado con el resto de los ámbitos de desarrollo social, económico y ambiental del AMB desde una perspectiva transversal y estratégica, de acuerdo con lo que establece la línea de intervención primera del PAM en el Área de Planificación Estratégica. Por estos motivos, esta estrategia de mejora de la planificación de las políticas de vivienda en el área metropolitana se plantea desde dos ejes: a partir de la elaboración de un plan metropolitano de vivienda y mediante la integración de dicho plan con la planificación urbana y el sistema metropolitano de movilidad.

EJE 1. ELABORACIÓN DE UN PLAN METROPOLITANO DE VIVIENDA

La planificación es imprescindible en el proceso de elaboración de cualquier política de vivienda, aun cuando el plan tenga unas particularidades determinadas en función del ámbito territorial que comprenda. Los planes metropolitanos de vivienda están determinados en gran parte para ocupar una posición intermedia entre la programación a escala nacional (o regional según el marco competencial del país) y la de ámbito municipal. Por este motivo no pueden ser exclusivamente estratégicos, sino que también han de tener un grado de concreción suficiente que facilite su despliegue por parte de los municipios o, incluso, la ejecución directa de las acciones programadas. Esto conlleva la necesidad de adaptar el desarrollo del plan al modelo de gobernabilidad metropolitana existente, identificar a todos los actores implicados en la ejecución y sus funciones y competencias y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

Una estrategia que puede facilitar la planificación metropolitana en vivienda es la elaboración de planes que aborden solo un problema específico, por ejemplo, la atención a las personas sin techo, la pobreza energética, la rehabilitación o la promoción de vivienda social. Ahora bien, esta fragmentación de la planificación en subámbitos temáticos tiene que realizarse sobre la base de un documento marco estratégico donde se definan las directrices de la política metropolitana de vivienda ya que el principal peligro de este planteamiento es la falta de coherencia del conjunto de actuaciones.

Otro elemento clave en estos planes es la financiación dado que, en general, la capacidad económica de los gobiernos locales y metropolitanos es insuficiente para financiar sus actuaciones en vivienda. Lo más usual es que gran parte de los recursos económicos necesarios para la ejecución provengan de los presupuestos nacionales o regionales. En consecuencia, el nivel de gobierno superior tiene que participar de una forma u otra en la elaboración del plan con objeto de garantizar el encaje del mismo con las directrices de ámbito nacional y con los presupuestos. En algunos casos, el plan metropolitano está sujeto a la aprobación por el nivel de gobierno superior, mientras que en otros, sencillamente, está representado en el órgano colegiado que toma las decisiones al respecto en el ámbito metropolitano.

En el contexto europeo, uno de los ámbitos metropolitanos con más experiencia en planificación de vivienda es Londres y, como veremos más adelante, el actual Plan de vivienda del Gran Londres incorpora muchos de los elementos expuestos anteriormente.

EJE 2. INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA CON LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL SISTEMA METROPOLITANO DE MOVILIDAD

El problema de la vivienda no se circunscribe a sus características físicas y económicas, sino que también tiene una dimensión colectiva que va del barrio a la ciudad en conjunto y que engloba los aspectos sociales, laborales, económicos y políticos relacionados con el hecho urbano. Es lo que se conoce como el derecho a la ciudad y que comprende el derecho a la vivienda en un sentido tradicional.

Probablemente, el reconocimiento más importante de la necesidad de incorporar esta visión global a las políticas de vivienda se encuentra en la última conferencia «Hábitat sobre asentamientos urbanos» que organizaron las Naciones Unidas en Quito en 2016, en la que se aprobó la denominada Nueva Agenda Urbana (NAU) (Naciones Unidas, 2017). La NAU define el derecho a la ciudad como «el ideal de una ciudad para todo el mundo, refiriéndonos a la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin ninguna clase de discriminación, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todo el mundo» (Naciones Unidas, 2017:11), lo que implica, por lo tanto, «(...) la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida» (Naciones Unidas, 2017:11).

En el plano práctico, este derecho a la ciudad se tiene que promover, entre otras medidas, mediante una «(...) planificación basada en la edad y el género y en inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hagan un uso eficiente de los recursos y faciliten un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas» (Naciones Unidas, 2017:13).

Una técnica urbanística para integrar la vivienda en el planeamiento y cumplir el derecho a la ciudad es el llamado desarrollo orientado al transporte (Transit Oriented Development, TOD). Técnicamente, el TOD se basa en la delimitación de áreas de movilidad para peatones y ciclistas simultáneamente con la definición del planeamiento urbano y de la red de movilidad, con especial atención a los nodos de transporte público. El resultado de este enfoque da lugar a entornos urbanos residenciales articulados en torno de estos centros de movilidad con unas densidades residenciales relativamente elevadas y con cierto grado de mezcla de usos a fin de permitir que muchos de los desplazamientos diarios se realicen sin necesidad de utilizar ningún medio de transporte (Bernick y Cervero 1997; Cervero, 1998; Ditmar y Ohland, 2004). Se trata, en definitiva, de abordar el derecho a la ciudad y a la igualdad de oportunidades mediante el planeamiento urbano.

En el caso del área de Barcelona, que el Plan director se encuentre en redacción y no se disponga de un plan metropolitano de vivienda constituye una ventana de oportunidad inmejorable para planificar este territorio desde los principios del derecho a la ciudad y, en particular, del derecho a una movilidad asequible y sostenible. En este sentido, la forma en que el área metropolitana de Amsterdam ha integrado planificación urbana, movilidad y vivienda puede ser de gran utilidad para la metrópolis de Barcelona.





ACCIONES METROPOLITANAS

DESARROLLO DE UN MODELO DE GOVERNABILIDAD METROPOLITANA MÁS ADECUADO PARA LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

ACCIÓN 1. ASIGNACIÓN DE LA COMPETENCIA EN PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA AL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Ejemplo: la Autoridad del Gran Londres

El área de Londres tiene una larga tradición de gobiernos metropolitanos. Entre los años 1889 y 1965, el llamado Consejo del Condado de Londres (London County Council, LCC) fue el nivel de gobierno metropolitano hasta que fue sustituido mediante la Ley del gobierno de Londres de 1963 (*1963 London Government Act*) por el Consejo del Gran Londres (Great London Council, GLC). Ya entonces, la Ley de 1963 otorgaba al GLC, entre otras funciones, la atención a las necesidades de vivienda asequible en aquellos municipios metropolitanos que no disponían de suficientes recursos para promoverlos.

La Ley de gobierno local de 1985 (*Local Government Act*, 1985) abolió el GCL y hasta el año 2000 no se creó el actual gobierno metropolitano de Londres, denominado esta vez Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority, GLA), gracias a la Ley del año 1999 (*1999 GLA Act*).

De acuerdo con el marco legislativo vigente, el actual modelo de gobernabilidad metropolitana de Londres es de dos niveles: por un lado está el gobierno propiamente metropolitano, la Autoridad del Gran Londres, y por otro los 33 municipios *o boroughs*, incluida la ciudad de Londres, que engloba su ámbito. Hay que señalar que los límites de la GLA son los mismos que los de la entidad antecesora, el GLC.

La actividad de la GLA es fundamentalmente estratégica y su principal misión es establecer e impulsar la estrategia metropolitana en aquellos campos en los que tiene competencias. Inicialmente, en el año 2000 estas incluían policía, transporte, incendios y planificación de la seguridad, planeamiento urbano y usos del suelo. Posteriormente, la modificación legislativa introducida en 2007 (*2007 GLA Act*), amplió las competencias de la GLA con vivienda, formación de adultos, residuos, cultura, deporte, sanidad, desarrollo sostenible, energía y cambio climático.

Respecto a la vivienda, la reforma de 2007 encomienda a la GLA la elaboración de un Plan de vivienda metropolitana (*Housing Strategy*) y regula su contenido y tramitación así como la vinculación con las asociaciones de vivienda y los 33 municipios del área metropolitana. En líneas generales, el Plan de vivienda tiene que establecer las grandes líneas de actuación, la localización y territorialización de las futuras viviendas asequibles en los municipios, los tipos de viviendas asequibles y las prioridades. Esta Ley establece asimismo que todas las estrategias, planes y políticas de vivienda que, a nivel inferior, puedan desarrollar los muni-

cipios del área metropolitana tienen que ser coherentes con el Plan de vivienda, lo que garantiza la coherencia entre el plan y las actuaciones a escala municipal.

Para el desarrollo de las competencias que tiene atribuidas, la GLA cuenta con varios organismos como el Comisionado de bomberos (London Fire Commissioner), la Oficina de Alcaldía de Policía (Mayor's Office for Policing and Crime), la Entidad de Transporte de Londres (Transport for London) y dos empresas públicas de desarrollo (la London Legacy Development Corporation y la Old Oak and Park Royal Development Corporation).

También resulta interesante conocer el sistema de elección de los representantes políticos del gobierno metropolitano porque, a diferencia de otros muchos gobiernos que son elegidos de forma indirecta, tanto el alcalde de Londres (*Mayor of London*) como los 25 miembros de la asamblea legislativa son elegidos directamente por sufragio universal mediante elecciones cada cuatro años.

ACCIÓN 2. AVANZAR HACIA UN MODELO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Ejemplo: la Región Metropolitana de Amsterdam

La denominada Metropoolregio Amsterdam (MRA) es el gobierno metropolitano del sistema urbano situado en torno a la capital de los Países Bajos. La gobernabilidad de la MRA se basa en la cooperación voluntaria entre las provincias de Noord-Holland y Flevoland, los 33 municipios de ambas provincias, la ciudad de Amsterdam y la entidad de transporte de la Región de Amsterdam (Vervoerregio Amsterdam) sobre la base de los acuerdos suscritos en 2016 por todas estas entidades. En el plano institucional, esta cooperación se desarrolla a través de comisiones temáticas en las que participan los representantes políticos de todos los gobiernos de la región. En la actualidad hay tres comisiones: la de movilidad, la de economía y la de territorio. El objetivo central de la comisión de movilidad es desarrollar estrategias para mejorar el tránsito y el transporte público en la región y, de acuerdo con estas estrategias, impulsar los proyectos de infraestructuras correspondientes. Por su parte, la principal labor de la comisión de economía es abordar los retos que tiene que afrontar la estructura económica de la región con relación a la globalización y la integración europea. Por último, la finalidad de la comisión de territorio es la coordinación de todos los actores implicados en la planificación regional de su ámbito, desarrollando estrategias comunes en este campo con especial atención a cuatro aspectos interrelacionados: la movilidad, la sostenibilidad, el paisaje y la vivienda.

En cuanto a la vivienda, que se trata en una subcomisión específica, los socios de la MRA trabajan conjuntamente para crear un mercado de vivienda regional operativa, comparten información y conocimiento sobre el funcionamiento y cohesión del mercado de la vivienda del área metropolitana e impulsan estudios conjuntamente (p. ej. MRA, 2018a), y velan por que la producción residencial sea la adecuada de acuerdo con los planes de vivienda de los

municipios de la MRA, así como por que la oferta de vivienda sea asequible a los diferentes niveles de ingresos de la demanda.

MEJORA DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA

ACCIÓN 3. ELABORACIÓN DE UN PLAN METROPOLITANO DE VIVIENDA

Ejemplo: el Plan de vivienda del Gran Londres

En el marco jurídico y competencial del Gran Londres expuesto anteriormente se han elaborado varios planes desde la reforma de la Ley de 2007 (GLA, 2010, 2011, 2014), comprendiendo el último de ellos el periodo 2018-2022 (GLA, 2018a). Las propuestas del último plan, al igual que las de los anteriores, se basan en una diagnosis cuidadosa del problema de la vivienda en el área metropolitana, recogida sobre todo en la serie de informes que bajo el título *Housing in London, The evidence base for the Mayor's Housing Strategy* publica periódicamente la GLA, y se han adoptado después de un periodo de participación pública con la ciudadanía y las diferentes entidades que trabajan en este campo.

Este Plan de vivienda se estructura en cuatro ejes prioritarios, cada uno de los cuales se desglosa en varias acciones concretas para alcanzarlos. La primera prioridad del Plan es impulsar la construcción de más viviendas nuevas y asequibles para atender la demanda, por lo que hay que identificar y desarrollar más suelo y alcanzar mayores niveles de densidad, incrementar la inversión pública en vivienda e infraestructuras y avanzar en la diversificación y capacitación del sector de la construcción residencial, incluida la promoción pública y la de entidades sin ánimo de lucro para incrementar la oferta de vivienda asequible.

El segundo gran objetivo que se fija es mejorar la calidad del parque de viviendas y avanzar en la creación de barrios más inclusivos, lo que implica estándares de calidad y seguridad en la construcción residencial más elevados, inversiones en mejora de la accesibilidad residencial –muy especialmente para atender las necesidades de las personas discapacitadas y las derivadas del envejecimiento– e incrementar la participación de los residentes y de la comunidad en los procesos de rehabilitación de obra nueva.

El tercer eje del Plan plantea conseguir condiciones residenciales, jurídicas y económicas más justas para los inquilinos mediante medidas como, por ejemplo, reformas legislativas que favorezcan la estabilidad residencial, ayudas a la rehabilitación y adecuación de estas viviendas o mecanismos de control de rentas.

El cuarto se centra en la lucha contra la problemática de las personas sin hogar. Con esta finalidad, el Plan considera imprescindible aumentar el gasto público para ampliar el núme-

ro de plazas de la red de atención a las personas sin hogar a fin de que puedan dejar la calle y tratar este problema de forma preventiva mediante medidas que corrijan sus causas como, por ejemplo, la inestabilidad residencial que sufren los hogares en el segmento de alquiler privado o la escasez de oferta de alquiler asequible.

Hay que señalar que, para la correcta ejecución de las medidas señaladas, la GLA también ha confeccionado un Plan de implementación (GLA 2018b) en el que se detallan las acciones específicas que hay que realizar para el despliegue del Plan, los resultados esperados, los indicadores para efectuar el seguimiento, los horizontes temporales y la fuente a partir de la cual medirlos.

La GLA también ha efectuado la evaluación del impacto de cada una de las propuestas del Plan (GLA, 2018c) y, de forma sintética, concluye que este tendrá un impacto positivo en materia de equidad, desigualdades en salud y niveles de delincuencia, comportamiento antisocial y sensación de miedo e inseguridad.

ACCIÓN 4. INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA CON LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL SISTEMA METROPOLITANO DE MOVILIDAD

Ejemplo: la Agenda de acción de la Región Metropolitana de Amsterdam

El documento marco de planificación de la MRA es la llamada *Visión de desarrollo 2040 (Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040)* que fue elaborada en 2007 (MRA, 2008), un tipo de instrumento que, de acuerdo con la nueva Ley de planificación territorial de los Países Bajos que entró en vigor a mediados de 2008, es vinculante para las administraciones que lo impulsan.

Este Plan establece las líneas principales de desarrollo de la MRA hasta el año 2040 a fin de que esta metrópoli se convierta en una región internacionalmente competitiva con un modelo policéntrico de red de ciudades compactas coherente con la red de infraestructuras, el paisaje y las necesidades de las personas que viven en ella.

En 2014 se consideró necesario redactar una *Agenda de acción* (MRA, 2016) para el correcto despliegue de la *Visión de desarrollo 2040* en el territorio de la MRA mediante la concreción de acciones para los próximos cuatro años, así como para actualizar algunas de las previsiones efectuadas. Respecto a la vivienda, en concreto, la *Visión de desarrollo* preveía un crecimiento neto del número de hogares de la región de 150.000 unidades hasta 2040, pero la evolución demográfica de los primeros años fue más intensa que la esperada, lo que obligó a revisar estas cifras.

Según las nuevas proyecciones demográficas, la *Agenda* prevé que para atender toda la demanda residencial será necesario construir 250.000 nuevas viviendas hasta 2040, 60.000

de las cuales tendrían que terminarse en el periodo 2016-2020. Se prevé que la mayor parte de estas viviendas se promuevan en ubicaciones cercanas a los principales nodos de transporte público y de forma integrada con la red metropolitana de bicicletas a fin de garantizar la coherencia entre tejido residencial y movilidad metropolitana, y teniendo en cuenta la demanda de nuevos equipamientos que generarán. En particular, la *Agenda* subraya la prioridad de desarrollar estos nodos residenciales alrededor de dos ejes ferroviarios: el eje Alkmaar-Utrecht y el Leiden-Lelystad.

Con esta finalidad, la *Agenda* plantea una serie de estrategias territoriales complementarias. Por un lado subraya la necesidad de aumentar la densificación de estas áreas residenciales mediante medidas como, por ejemplo, la transformación de espacios terciarios e industriales obsoletos en usos residenciales. Por otra parte, desde la vertiente de la gestión, es necesario adaptar los planes de ordenación municipales en estas nuevas áreas residenciales y dar impulso a su desarrollo mediante programas de inversiones debidamente dimensionados que, además, desplieguen actuaciones en materia de política de suelo en estos emplazamientos. Y, respecto al sistema de transporte público, ante el crecimiento del número de usuarios, la *Agenda* prevé mejoras significativas en las infraestructuras con el objetivo de poder ampliar sobre todo la capacidad y las frecuencias actuales de las redes de tranvías y ferrocarriles regionales. En cuanto a las viviendas que hay que promover, dada la estructura de precios del mercado residencial y las diferentes capacidades de la demanda, la *Agenda* defiende que muchas de estas nuevas viviendas sean de alquiler asequible.

Para hacer realidad estos objetivos, la *Agenda* propone dos acciones específicas: la obligación de todos los municipios de la región de formalizar acuerdos sobre la programación y coordinación de sus actuaciones residenciales, y de los planes de vivienda en particular (acción 1), y la obligación de que todos los municipios de la MRA informen sobre la disponibilidad de terrenos residenciales para los próximos cuatro a diez años (acción 1.2). El despliegue detallado de estas dos acciones ha sido recogido en una posterior publicación de la MRA (2018b) y, entre otros resultados, ha permitido conocer el potencial urbanístico remanente en número de unidades residenciales en la MRA. En concreto, el estudio valida los objetivos fijados dada la existencia de terrenos sobre los que se podrían promover 297.000 nuevas viviendas (MRA, 2017).

En materia de vivienda, la *Agenda* reconoce asimismo la necesidad de examinar la situación de los barrios residenciales con objeto de adecuarlos a sus residentes, en particular, a las personas de edad dado el proceso de envejecimiento que sufre la región (acción 1.4).



BIBLIOGRAFÍA

- AMB (2016). *Plan de actuación metropolitano. Mandato 2015-2019. 28 de junio de 2018*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- AMB (2017). *Directrices de la política metropolitana de vivienda 2016-2019. Informe del 25 de abril de 2017*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- Andersson M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Bernick, M. y Cervero, R. (1997). *Transit Villages in the 21st Century*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Blanco, I. y Nel-lo, O. (ed.) (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Bosch, J. (2011). *Las políticas metropolitanas de vivienda en Europa: el caso de Londres, París, Bruselas y Barcelona*. Barcelona: Diputación de Barcelona, Centro para la Innovación Local (CIL).
- Bosch, J. (2017). La dimensión económica de la exclusión residencial: Cataluña en el contexto europeo. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 34(12), p. 69-96.
- Cervero, R. (1998). *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Washington, DC: Island Press.
- Cox, E. (2014). *Home economics: The role of housing in rebalancing the economy*. Newcastle Upon Tyne: Institute for Public Policy Research (IPPR).
- Ditmar, H. y Ohland, G. (2004). *The New Transit Town. Best Practices in Transit-Oriented Development*. Washington, DC: Island Press.
- Donat, C. (2017). Crisis, ciclo inmobiliario y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona. *Archivo Di Studi Urbani e Regionali*, (118 supl.), 195-219.
- Gerőházi, E. y Tosics, I. (2018). *Addressing the metropolitan challenge in Barcelona metropolitan area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- GLA (2010). *The London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2011). *The revised London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2014). *Homes For London: The London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.

- GLA (2018a). *London Housing Strategy*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2018b). *London Housing Strategy: Implementation Plan*. Londres: Greater London Authority, Mayor of London.
- GLA (2018c). *London Housing Strategy. Impact Assessment*. Londres: Great London Authority, Mayor of London.
- GMCA (2016). *Draft Greater Manchester Spatial Framework*. Draft for consultation. Manchester: Greater Manchester Combined Authority.
- GMP y HC (2018). *Item 11. Gm Housing Strategy and Draft GM Housing Vision*. Manchester: Greater Manchester Planning y Housing Commission.
- Gómez-Álvarez, D., López-Moreno, E., Rajack, R. y Lanfranchi, G.I (ed.) (2017). *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Inter-American Development Bank.
- Greater Sydney Commission (2018). *Greater Sydney Region Plan. A Metropolis of Three Cities – connecting people*. Sydney: State of New South Wales.
- Keilmann-Gondhalekar, D., Vogt, C. y Eisenbeiß, K. (2018). *Implementing the Sustainable Development Goals for Urban Resource Efficiency, Economic Prosperity and Social Inclusion*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Knieling, J. (2014). *Metropolitan Regions Definitions, Typologies and Recommendations for Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Laino, E. y Pittini, A. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing Systems*. Bruselas: CECODHAS, Housing Europe.
- Metro Vancouver (2016). *Regional Affordable Housing Strategy*. Vancouver: Metro Vancouver.
- Métropole du Grand Paris (2018). *Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement*. Document d'orientations. París: Métropole du Grand Paris.
- MRA (2008). *Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.
- MRA (2016). *MRA Actie-Agenda 2016-2020*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.
- MRA (2017). *Analyse Monitor Plancapaciteit MRA 2017*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.

- MRA (2018a). *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017. Onderzoek, Informatie en Statistiek*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.
- MRA (2018b). *Overdrachtsdocument Metropoolregio Amsterdam Actie 1.1. In gesprek over onze woningbouwopgave el 2040*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.
- Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Secretariado de Hábitat III.
- Nel·lo, O. (2001). *Ciudad de ciudades. Reflexiones sobre el proceso de urbanización en Cataluña*. Barcelona: Empúries.
- Nel·lo, O. y Blanco, I. (2015). *La segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona*. Publicaciones del Plan estratégico metropolitano de Barcelona, 24.
- OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. París: OECD Publishing.
- Pittini, A., Koessler, G., Dijol, J., Lakatos, E. y Ghekière, L. (2017). *The State of Housing in the EU 2017*. Bruselas: CECODHAS, Housing Europe.
- Tomàs, M. (2009). *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Toronto City Council (2009). *Housing Opportunities Toronto. An Affordable Housing Action Plan 2010 – 2020*. Toronto: Toronto City Council.
- Trilla, C. y Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Madrid: Fundación Alternativas y Fundipax.
- Victoria State Government (2017). *PlanMelbourne 2017-2050*. Brunswick: The State of Victoria, Department of Environment, Land, Water and Planning.

CRÉDITOS

Colección DREAM

04 Vivienda y derechos sociales en el área metropolitana de Barcelona

Autores

Carme Trilla
Jordi Bosch
Carles Donat
Francesc Magrinyà

Colaboradores

Víctor Ténez

Coordinación editorial

Laura Parellada

Traducción y revisión

Jordi Curell
Debbie Smirthwaite

Maquetación e impresión

Ediciones Gráficas Rey, SL

Imagen gráfica

Mónica Alegre
Marta Calvet

Depósito legal

B 13734-2019

ISBN

978-84-87881-44-2

www.amb.cat

www.pemb.cat

© Área Metropolitana de Barcelona

© de los textos, los autores

© de las imágenes, los autores

AUTORES

Carme Trilla es economista experta en vivienda. Fue directora general de Vivienda y secretaria de Vivienda del Gobierno de la Generalitat de Catalunya entre los años 2004 y 2011. Impulsó la Ley 18/2007, del Derecho a la vivienda de Cataluña. Es autora de un gran número de publicaciones, entre las que destacan las dedicadas a políticas de vivienda. Actualmente forma parte del Consejo Asesor del Plan de Barrios, impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona, y preside el Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona y la Fundación Hàbitat 3 Tercer Sector Social.

Jordi Bosch Meda es doctor en Arquitectura, diplomado en Gestión y Administración Pública y licenciado en Ciencias Políticas. Experto en políticas de vivienda, urbanismo y sistemas residenciales, ha publicado diez libros y más de treinta artículos sobre estos temas. Ha recibido diferentes premios, entre los que destacan el Premio Luciano Parejo sobre ordenación territorial y urbana (2017) y el Premio Nacional de Urbanismo Ricardo Santos (mención especial) (2012).

Carles Donat es doctor en Geografía experto en vivienda. Ha trabajado en el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona como responsable de las áreas de Territorio y Vivienda. Es autor de varias publicaciones sobre vivienda focalizadas en la escala metropolitana de Barcelona. Actualmente es profesor asociado del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona y jefe de proyectos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona.

Francesc Magrinyà, ingeniero de Caminos por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y doctor en Urbanismo por la ENPC Paris I Sorbonne. Actualmente es director del Área de Planificación Estratégica del Área Metropolitana de Barcelona. Experto en urbanismo y movilidad, ha trabajado como consultor y responsable de movilidad de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Ha sido comisario de varias exposiciones y es profesor de Urbanismo de la UPC.



Planificació
Estratègica
Habitatge



Pla Estratègic
Metropolità
de Barcelona