

HABITATGE I DRETS SOCIALS A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

DREAM

DIAGNOSI
REFLEXIÓ
ESTRATÈGIA
ACCIONS
METROPOLITANES

COL·LECCIÓ DREAM

La col·lecció DREAM (acrònim de Diagnosi, Reflexió, Estratègia i Accions Metropolitanas) proposa la construcció de relats metropolitans a l'àrea metropolitana de Barcelona a partir d'un enfocament de resiliència que implica avaluar els riscos per establir estratègies metropolitanas.

Les noves línies estratègiques de l'AMB es recullen, doncs, en una sèrie de volums que segueixen una mateixa metodologia. La col·lecció es divideix en tres grans temàtiques que s'expressen en tres colors diferents: economia i drets socials (groc), governança (violeta) i sostenibilitat (verd). El primer volum (vermell) emmarca la col·lecció i explica la metodologia DREAM aplicada a la resta de volums. Aquests estan redactats per diversos especialistes, conjuntament amb l'Àrea de Planificació Estratègica de l'AMB, i cadascun tracta un àmbit sectorial des de la diagnosi i la reflexió per establir posteriorment unes estratègies i unes accions metropolitanas associades.

VOLUM

Aquesta publicació, resultat de la col·laboració entre l'Àrea de Planificació Estratègica de l'AMB i l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, presenta l'impacte de l'accés a l'habitatge en les condicions de vida de la població de l'àmbit metropolità. El volum fa una diagnosi de la situació actual de l'accés a l'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona, analitza l'evolució de les polítiques aplicades i estableix les bases per a la millora de la governabilitat metropolitana associada a les polítiques d'habitatge. Finalment, defineix els eixos estratègics que han de contribuir a millorar la política metropolitana d'habitatge a l'àmbit metropolità a partir de les experiències europees més rellevants.



HABITATGE I DRETS SOCIALS A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

DREAM

DIAGNOSI
REFLEXIÓ
ESTRATÈGIA
ACCIONS
METROPOLITANES

La qüestió de l'habitatge ha estat àmpliament tractada des del punt de vista dels drets socials en la literatura especialitzada. Tanmateix, recentment ha adquirit més rellevància a causa de l'impacte que està tenint en les condicions de vida de la població. En efecte, l'esclat de la crisi financera internacional l'estiu del 2007 i la recessió econòmica que la va seguir es van traduir en un empitjorament de les condicions de vida de la població, en general, i de les residencials, en particular. Una de les conseqüències més lesives des del punt de vista del dret a l'habitatge va ser l'increment dels desnonaments hipotecaris. Ben aviat, però, es va poder constatar que la problemàtica de l'habitatge s'incrementava en el camp del lloguer, un sector que en les dècades precedents havia anat perdent pes a les nostres metròpolis, però que des d'aleshores no ha deixat de créixer, tant pel que fa a la demanda com pel que fa al focus de les problemàtiques.

Dades recents recopilades per l'Observatori Metropolità de l'Habitatge, publicades a *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona el 2018*, indiquen que les llars que viuen de lloguer a la ciutat de Barcelona han passat de representar el 28,5% l'any 2001 al 30,1% l'any 2011 i el 35% l'any 2017. D'altra banda, aquest increment de les llars que viuen de lloguer s'ha combinat des de l'any 2013 amb una creixent separació entre l'evolució dels ingressos mitjans de les llars i el preu mitjà de l'habitatge. Així, a Catalunya, entre els anys 2013 i 2018, mentre que els primers van augmentar l'1,3%, el preu mitjà del lloguer, en canvi, es va incrementar el 27,7%. A més, a diferència de l'accés a la propietat, on les condicions de finançament poden esmorteir aquesta creixent separació, en el camp del lloguer els increments del preu mitjà es traslladen de manera proporcional al cost que les llars han de destinar al pagament de l'habitatge.

En aquesta línia, diversos treballs han mostrat que a Espanya, a Catalunya i a la metròpoli de Barcelona el cost de l'habitatge de lloguer per a les economies domèstiques se situa en els màxims de la Unió Europea –vegeu, per exemple, el treball de Jordi Bosch: «La dimensió econòmica de la exclusió residencial: Cataluña en el contexto europeo», publicat l'any 2017 a la revista *ACE*–. Així, segons dades publicades per l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, aproximadament quatre de cada deu llars que viuen de lloguer a l'àrea metropolitana de Barcelona han de destinar un 40% o més dels seus ingressos a pagar les despeses de l'habitatge. Certament, es tracta d'una problemàtica que encara té una incidència més

gran entre la població amb menys ingressos, la qual cosa explica –tal com recull l'informe *L'habitatge i els seus efectes en les condicions de vida de la població metropolitana de Barcelona*, publicat l'any 2019 per l'equip de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona– que el cost de l'habitatge faci multiplicar gairebé per dos la taxa de risc de pobresa entre els llogaters de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Les dades que s'acaben d'apuntar només són una mostra indicadora de la incidència de l'habitatge en les condicions de vida de la població i en els seus drets socials, que Jordi Bosch desplega en aquest treball a partir de l'eix de l'exclusió residencial. Tanmateix, un dels aspectes originals del present treball és passar de l'estudi de les problemàtiques derivades de l'habitatge a la dimensió de les polítiques públiques i la governança.

Pel que fa a les polítiques, actualment es parteix d'un dèficit que dificulta enormement el llançament i la consolidació d'unes polítiques estructurals d'habitatge: el caràcter residual del parc assequible. De manera molt resumida, es pot apuntar que aquest parc d'habitatge s'hauria de consolidar mitjançant l'increment de la producció, d'una banda, però també amb la incorporació de parc mitjançant altres mecanismes com l'adquisició i la cessió. A més, una part d'aquest parc s'hauria de destinar al lloguer i el que no s'hi destinés hauria de tenir el màxim de garanties per mantenir la seva funció social en el futur. Es tracta, doncs, d'un conjunt d'instruments i d'actuacions que, combinats i amb continuïtat, han de permetre incrementar de manera progressiva el parc destinat a polítiques socials.

Qui llegeixi aquestes línies ja haurà deduït segurament l'abast i la naturalesa d'una política d'habitatge de caràcter estructural, així com la necessitat d'acompanyar totes aquestes actuacions d'una visió comprensiva. Doncs bé, aquest és un dels aspectes que ens convida a discutir Jordi Bosch en situar al centre del debat de les polítiques d'habitatge la idoneïtat de les formes jurídiques per desplegar un instrument de planificació a escala metropolitana.

Ara bé, com sovint s'ha dit, els instruments de planificació, i les polítiques en general, necessiten un subjecte polític que els gestioni, i el cas de l'habitatge no n'és una excepció. Aquesta és la premissa que lliga la qüestió de les polítiques i els instruments d'habitatge amb el debat sobre la governança metropolitana en el camp de l'habitatge, el tercer gran tema tractat en aquest treball. L'autor ho fa des d'una perspectiva internacional comparada, camp en què és autor de diverses publicacions entre les quals cal destacar «Les polítiques metropolitanes d'habitatge a Europa: els casos de Londres, París, Brussel·les i Barcelona», de l'any 2011, i més recentment, «La planificació de les polítiques d'habitatge a escala metropolitana: Barcelona en

el context internacional», corresponent al número 61 de la revista *Papers*, editat l'any 2019.

En definitiva, en abordar la qüestió de l'habitatge i els drets socials a l'àrea metropolitana de Barcelona, aquest volum combina elements d'anàlisi i diagnosi amb propostes en el camp de la planificació i la governança de les polítiques d'habitatge des de l'escala metropolitana. El resultat és un document entenedor i suggestiu alhora. Entenedor perquè en l'anàlisi de la realitat actual l'autor es dota de dades i informació ben contrastades. Suggestiu perquè mostra al lector diferents experiències i realitats internacionals i el convida a la reflexió.

Carme Trilla

Presidenta de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona
i de la Fundació Hàbitat 3 Tercer Sector Social

SUMARI

DIAGNOSI	Habitatge, drets socials i Estat de benestar	14
	Dimensió metropolitana de l'habitatge	16
	Lligam entre governabilitat metropolitana i polítiques d'habitatge	17
	Diagnosi per al tractament de l'exclusió residencial Segregació urbana i gentrificació	18
	Diagnosi per a una política d'habitatge	29
	Debilitat de la política d'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona	
	Impacte de la crisi en les polítiques d'habitatge	
	Implementació de nous instruments de política d'habitatge	
	Absència d'un pla metropolità d'habitatge	
	Limitacions dels instruments urbanístics de política d'habitatge a l'àrea metropolitana	
	Diagnosi per a una governabilitat metropolitana de l'habitatge	43
	Absència d'un model complet de governabilitat metropolitana en matèria d'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona	
	Creació d'Habitatge Metròpolis Barcelona com una oportunitat	
REFLEXIÓ		50

SUMARI

ESTRATÈGIA	Desenvolupament d'un model de governabilitat metropolitana més adequat per a les polítiques d'habitatge	56
	Eix 1. Assignació de la competència en planificació de les polítiques d'habitatge a l'Àrea Metropolitana de Barcelona	
	Eix 2. Avançar cap a un model de cooperació municipal en matèria d'habitatge	
	Millora de la planificació de les polítiques d'habitatge a l'àrea metropolitana	57
	Eix 1. Elaboració d'un pla metropolità d'habitatge	
	Eix 2. Integració de les polítiques d'habitatge amb la planificació urbana i el sistema metropolità de mobilitat	
ACCIONS METROPOLITANES	Desenvolupament d'un model de governabilitat metropolitana més adequat per a les polítiques d'habitatge	62
	Acció 1. Assignació de la competència en planificació de les polítiques d'habitatge a l'Àrea Metropolitana de Barcelona	
	Acció 2. Avançar cap a un model de cooperació municipal en matèria d'habitatge	
	Millora de la planificació de les polítiques d'habitatge a l'àrea metropolitana	64
	Acció 3. Elaboració d'un pla metropolità d'habitatge	
	Acció 4. Integració de les polítiques d'habitatge amb la planificació urbana i el sistema metropolità de mobilitat	
BIBLIOGRAFIA		70





DIAGNOSI

Aquest llibre té dos grans objectius: en primer lloc, examinar la situació actual de l'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona des de tres eixos: l'exclusió residencial, la política d'habitatge i la governabilitat metropolitana associada a les polítiques d'habitatge i, en segon lloc, i d'acord amb aquesta diagnosi (la qual queda sintetitzada a la fig. 1 de debilitats, amenaces, fortaleses i oportunitats), formular els eixos estratègics principals que han de contribuir a millorar l'abast de la política metropolitana d'habitatge a Barcelona, així com la seva eficàcia i eficiència a partir de les experiències europees més interessants i més adequades a la situació actual de la metròpoli de Barcelona.

Val a dir que el desenvolupament d'ambdós objectius parteix de tres premisses prèvies: la consideració de l'habitatge com un element clau de l'Estat de benestar, el reconeixement de la dimensió metropolitana del problema de l'habitatge a les ciutats i la necessitat de disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti desplegar polítiques d'habitatge a aquesta escala.

HABITATGE, DRETS SOCIALS I ESTAT DE BENESTAR

L'habitatge és un element essencial en la qualitat de vida i el benestar dels individus, un bé de primera necessitat indispensable per al correcte desenvolupament individual i social de les persones i de les famílies. És el refugi que ens protegeix de les inclemències climatològiques, l'espai que ens dona seguretat i intimitat, on desenvolupem bona part de les activitats diàries com ara menjar o dormir, i el lloc des d'on articulem moltes de les nostres relacions socials, ja sigui dins la llar, per exemple, en forma de convivència, o amb l'entorn en forma de veïnatge.

Tanmateix, la manca d'un habitatge digne i adequat, tant en termes físics com econòmics, limita la possibilitat de gaudir d'altres drets socials bàsics com el dret a la salut o a l'educació. Hi ha una vasta evidència científica de l'impacte negatiu que exerceixen unes condicions residencials inadequades en la salut, com també en el rendiment escolar dels joves i els infants, sobretot a les llars situades en infrahabitatges, habitatges insegurs o habitatges sobreocupats i a les que pateixen pobresa energètica, inestabilitat residencial –entesa com aquella situació en la qual la llar es veu obligada a canviar sovint d'habitatge– o estrès econòmic a causa del cost excessiu de l'habitatge (en termes generals, es considera que els costos residencials no haurien de superar un llindar situat entre el 30% i el 40% dels ingressos de la llar). El cas més extrem d'absència de drets socials bàsics a causa de l'habitatge són les persones sense sostre i sense llar, en les quals l'impacte d'aquesta situació és devastador en totes les dimensions de la seva vida.

		DEBILITATS	FORTALESES
ANÀLISI INTERNA	Exclusió residencial	Les seqüeles de la bombolla: l'habitatge com a eix de fractura social. Els problemes d'accés i permanència en el mercat de lloguer. La segregació urbana i la gentrificació.	L'impacte positiu de la recuperació econòmica en les condicions residencials d'un segment de les llars.
	Política d'habitatge	La debilitat de la política d'habitatge a l'àrea metropolitana. L'impacte de la crisi en les polítiques d'habitatge. La manca d'un pla metropolità d'habitatge. La manca d'un pla director urbanístic. Les limitacions dels instruments urbanístics de política d'habitatge a l'àrea metropolitana i el progressiu esgotament del sòl lliure i urbanitzable.	El desplegament de polítiques metropolitanes (cohesió social, rehabilitació, pobresa energètica, etc.). La disponibilitat del Pla d'actuació metropolità (PAM) amb directrius de política d'habitatge per al període 2016-2019. Els nous instruments de política d'habitatge: la producció d'habitatge assequible en sòl urbà consolidat.
	Governabilitat	L'absència d'un model complet de governabilitat metropolitana en habitatge.	La creació de Metròpolis Habitatge Barcelona. L'existència d'operadors públics metropolitans en matèria de sòl i habitatge (IMPSOL, Consorci Metropolità de l'Habitatge, etc.). La creació de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.
		AMENACES	OPORTUNITATS
ANÀLISI EXTERNA	Exclusió residencial	La competència dels usos temporals de l'habitatge, principalment de tipus turístic. La consolidació de l'àrea metropolitana com un espai global d'alta rendibilitat immobiliària. El creixement demogràfic previst.	Les relatives a política d'habitatge i governabilitat.
	Política d'habitatge	La debilitat estructural de la política d'habitatge de Catalunya. La introducció d'exempcions en el deure de destinar sòl per a habitatge protegit en els nous desenvolupaments.	La importància creixent de l'habitatge en l'àmbit polític català. El Pla territorial sectorial d'habitatge. El debat sobre els nous instruments de política d'habitatge (control de lloguers, habitatge cooperatiu, etc.). La modificació de la Llei d'arrendaments urbans.
	Governabilitat	La limitada capacitat per assolir acords a llarg termini entre diferents administracions en matèria d'habitatge, així com de cessió de competències. L'escàs debat sobre la governabilitat metropolitana de les polítiques d'habitatge.	Les properes eleccions municipals. La tendència, a escala internacional, dels governs metropolitans a assumir de forma exclusiva o compartida competències en habitatge.

Fig. 1. Debilitats, amenaces, forteses i oportunitats en matèria d'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona. *Elaboració pròpia.*

L'habitatge és determinant així mateix en la possibilitat de poder gaudir d'uns ingressos mínims suficients per satisfer la resta de necessitats bàsiques, en la igualtat entre homes i dones i en la materialització d'altres drets socials com el dret a una vida independent o a una vellesa digna.

Per tots aquests motius, d'una banda, el dret a un habitatge digne i adequat té un caràcter bàsic i universal tal com ho reconeixen la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1966 i la major part de les constitucions nacionals. I, de l'altra, és considerat un pilar clau de l'Estat de benestar ja que quan els nivells d'exclusió residencial d'una societat assoleixen cotes elevades, l'eficàcia del conjunt de polítiques socials resulta greument afeblida a causa de la interrelació entre habitatge i altres drets socials.

No obstant això, a diferència d'altres polítiques públiques com les d'educació o sanitat, les d'habitatge no han rebut la mateixa atenció per part dels poders públics, tot i que, com veurem, el seu grau de desenvolupament varia substancialment entre països.

DIMENSIÓ METROPOLITANA DE L'HABITATGE

El procés de metropolitanització contemporani ja no es limita a l'expansió física del fet urbà-metropolità sinó que, sobretot, es caracteritza per les creixents –en nombre i intensitat– interrelacions i interdependències de tipus econòmic, social i cultural que es creen entre tots els elements que el conformen (residents, institucions, empreses, etc.). Òbviament, aquesta integració va més enllà dels límits administratius dels municipis que constitueixen el territori metropolità fins al punt de configurar una estructura jerarquitzada en xarxa que tendeix a estendre's pel conjunt del territori.

L'habitatge tampoc ha estat aliè a l'evolució d'aquestes dinàmiques metropolitanes. De fet, en els entorns metropolitans el problema de l'habitatge mostra uns trets comuns molt accentuats. És en aquestes grans urbs on els preus dels habitatges assoleixen els valors més elevats, la qual cosa genera problemes greus d'accessibilitat econòmica a un ampli segment de la demanda, on els dèficits d'habitatge assequible són més quantiosos, no només a causa dels preus elevats sinó també de les dinàmiques demogràfiques metropolitanes i de les dificultats per generar habitatge social a la ciutat consolidada, i on els processos de segregació urbana són més grans.

Per tant, en coherència amb aquestes dinàmiques residencials metropolitanes, també és des d'aquesta mateixa escala des de la qual s'ha d'abordar el problema de l'habitatge d'aquests territoris si veritablement es vol donar una resposta eficaç als greus problemes d'exclusió residencial abans esmentats.

LLIGAM ENTRE GOVERNABILITAT METROPOLITANA I POLÍTIQUES D'HABITATGE

Per poder abordar correctament el problema de l'habitatge en aquests entorns urbans cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular l'acció de tots els nivells de govern implicats en aquest camp. Però, a diferència d'altres camps com el transport, l'ordenació del territori o el medi ambient, les competències en matèria d'habitatge no han estat assumides de forma generalitzada pels governs metropolitans. Segons els treballs de Tomàs (2009), només set (un 32%) de les 22 àrees metropolitanes d'Europa i Amèrica del Nord analitzades tenien competències en matèria d'habitatge. Aquesta realitat suposa, en molts casos, un escull insuperable per planificar i implementar polítiques d'habitatge a escala metropolitana. Com assenyalava Knieling (2014: 39):

«Pel que fa a l'habitatge i els desenvolupaments residencials, la cooperació regional té una importància cabdal per aconseguir solucions suficients. No obstant això, en moltes regions metropolitanes els interessos locals i la competència dels municipis donen lloc a dèficits en la governança.» [Traducció de l'autor.]

En el mateix sentit, Gómez-Álvarez *et al.* (2017: 113) assenyalen que:

«A les grans aglomeracions urbanes, la ciutat com a sistema està fragmentada, i l'àrea metropolitana, formada per molts actors. Les visions sectorials prevalen sobre els enfocaments de desenvolupament integral. La gestió de l'aigua i el sanejament, les polítiques de transport, la gestió dels residus i l'habitatge són només alguns exemples d'aquesta fragmentació institucional en el desenvolupament urbà.» [Traducció de l'autor.]

Tanmateix, els darrers anys s'observa un canvi de tendència en aquest sentit. Cada cop hi ha més governs metropolitans que, de forma exclusiva o coordinada amb altres nivells de govern, treballen per fer efectiu el dret a un habitatge digne en els seus territoris. A tall d'exemple, els següents governs metropolitans d'Europa, Amèrica del Nord i Oceania exerceixen actualment funcions en matèria d'habitatge: el govern regional de Nova Gal·les del Sud a Sydney (Greater Sydney Commission, 2018), el govern de l'Estat de Victòria a l'àrea metropolitana de Melbourne (Victoria State Government, 2017), la ciutat de Toronto (Toronto City Council, 2009), la Mancomunitat Metropolitana de Mont-real (Communauté Métropolitaine de Montréal, CMM) (Andersson, 2015: 74; OECD, 2016: 146), el Districte Regional del Gran Vancouver (Greater Vancouver Regional District, GVRD) (Andersson, 2015: 75; Metro Vancouver, 2016), el Consell Metropolità de Governos de l'Àrea de Washington (Metropolitan Washington Council of Governments, COG) (Andersson, 2015: 77), l'Autoritat Metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Andersson, 2015: 75; OECD, 2016: 151), el Govern Metropolità d'Oregon, anomenat Metro (Gómez-Álvarez, *et al.*, 2017: 314-322), la Regió de Brussel·les-Capital (Bosch, 2011), la Metròpoli del Gran París (Métropole du Grand Paris, 2018), la Metròpoli de Lió (OECD, 2016: 167), la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença (d'acord amb la

Llei núm. 2014-58, de 27 de gener de 2014 i modificacions posteriors), l'Autoritat del Gran Londres (GLA, 2010, 2011, 2014, 2018a), l'Autoritat Combinada de la Ciutat-Regió de Liverpool (Liverpool City Region Combined Authority) (Cox, 2014: 24), la Ciutat-Regió de Leeds conjuntament amb l'Agència de Comunitats i Llars (Homes and Communities Agency) (Cox, 2014: 24), l'Autoritat Combinada del Gran Manchester (GMCA, 2016; GMP i HC, 2018), la Regió Metropolitana d'Amsterdam (MRA, 2016) i la Regió de Hannover (Keilmann-Gondhalekar *et al.*, 2018).

DIAGNOSI PER AL TRACTAMENT DE L'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

Seqüeles de la bombolla: l'habitatge com a eix de fractura social

L'esclat de la bombolla immobiliària que va tenir lloc a la fi de 2007 i el començament de 2008 i la posterior crisi econòmica han exercit un fort impacte en les condicions econòmiques i socials de la població. A partir de 2008, l'atur va començar a créixer desbocadament, tant en el conjunt de Catalunya com a l'àrea metropolitana de Barcelona, fins a assolir els valors màxims l'any 2013.

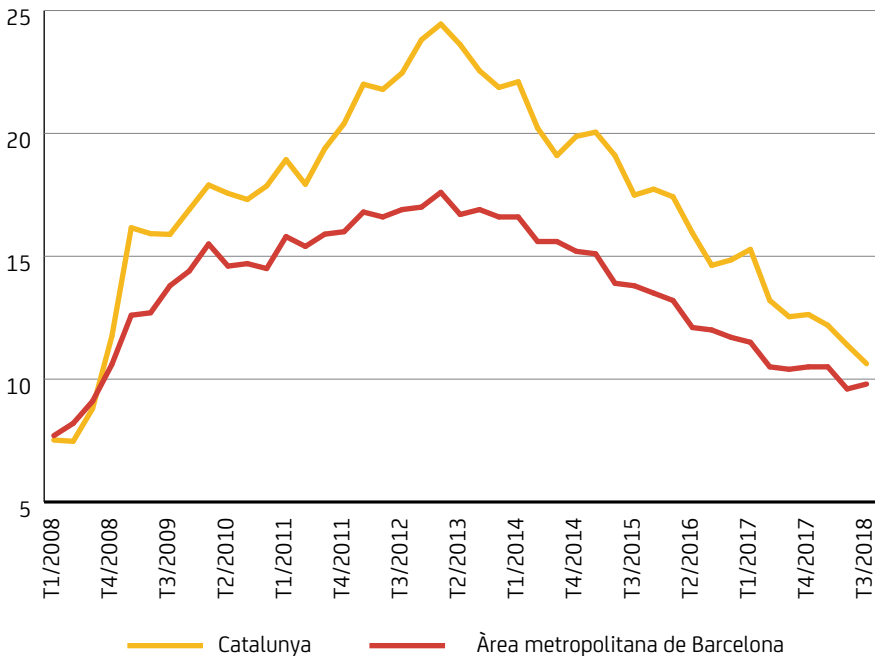
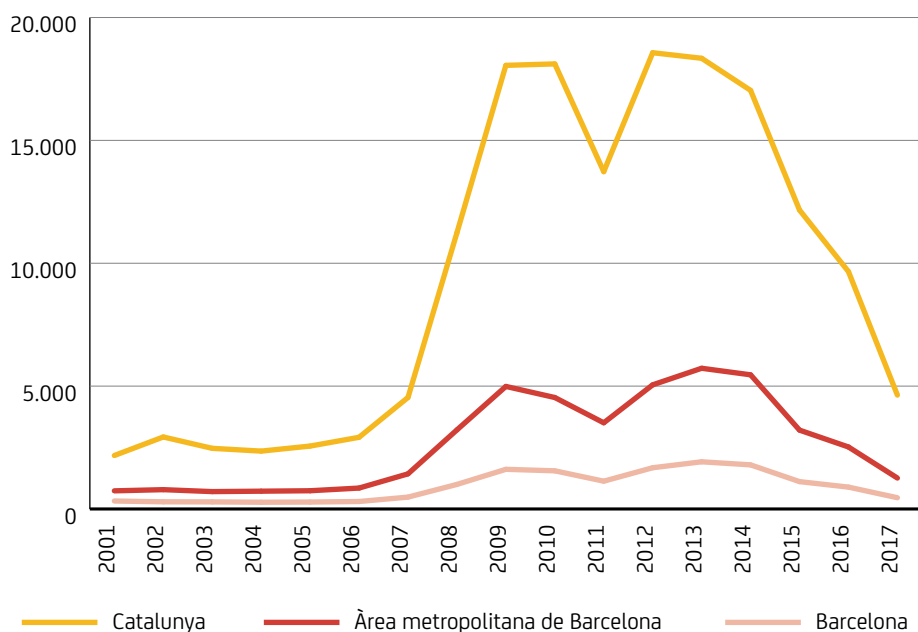


Fig. 2. Taxa d'atur. Catalunya i àrea metropolitana de Barcelona, 2008-2018. *Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de població activa, INE.*

Aquesta destrucció de llocs de treball ràpida i intensa va provocar un creixement exponencial del nombre de llars amb dificultats greus per satisfer el cost del seu habitatge, sobretot entre aquelles que van accedir a la propietat en el moment àlgid del mercat residencial, és a dir, els anys previs a l'esclat de la crisi. L'expressió més dramàtica d'aquesta crisi residencial ha estat el fort increment de les execucions hipotecàries (fig. 3) i els llançaments (fig. 4).

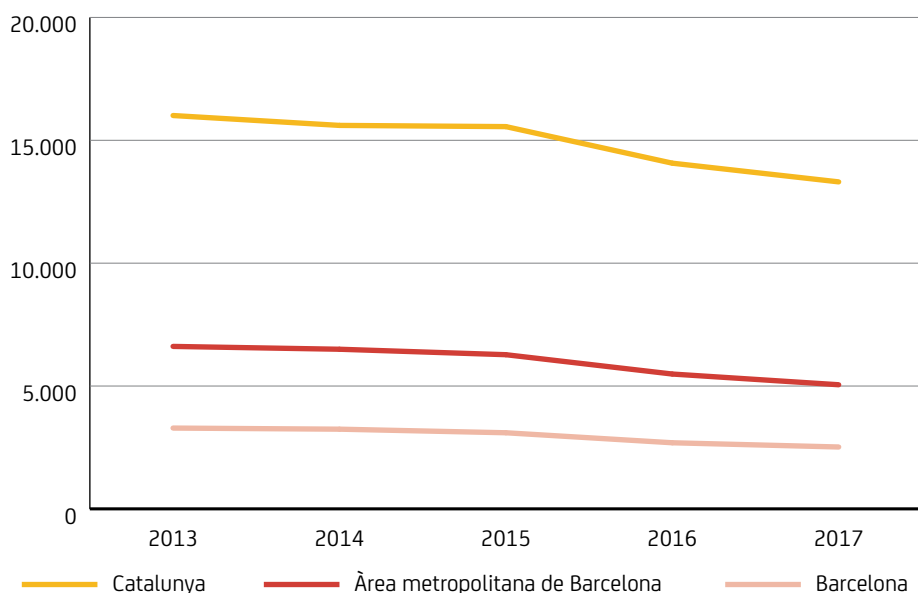


Nota: a causa de la manca de correspondència entre els límits dels partits judicials i dels municipis de l'àrea metropolitana, aquests resultats inclouen les dades de Vallirana i Rubí, malgrat que no formen part de l'AMB, i no inclouen les de Tiana perquè pertany al partit judicial de Mataró.

Fig. 3. Execucions hipotecàries. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2001-2017.

Elaboració pròpia segons dades del Consell General del Poder Judicial.

A partir de 2014, amb la progressiva reducció de l'atur, la capacitat econòmica de les llars es va anar recuperant i, lògicament, el percentatge de les que havien de destinar més del 40% dels ingressos a pagar l'habitatge es va reduir progressivament. Per exemple, mentre que el 2011 un 16% de les llars de l'àrea metropolitana de Barcelona es trobaven en aquesta situació de sobrecàrrega econòmica de l'habitatge, cinc anys més tard, el 2016, el percentatge va baixar fins al 10,4%. I a la ciutat de Barcelona es va produir una situació similar. En el mateix període de temps, la taxa de sobrecàrrega va passar del 17,3% de les llars al 13,4%. Aquesta millora de les economies familiars també va comportar una reducció de les execucions hipotecàries i dels llançaments (fig. 3 i 4).



Nota: a causa de la manca de correspondència entre els límits dels partits judicials i dels municipis de l'àrea metropolitana, aquests resultats inclouen les dades de Vallirana i Rubí, malgrat que no formen part de l'AMB, i no inclouen les de Tiana perquè pertany al partit judicial de Mataró.

Fig. 4. Llançaments. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2013-2017. *Elaboració pròpia segons dades del Consell General del Poder Judicial i IDESCAT.*

Ara bé, malgrat que el comportament d'alguns indicadors d'exclusió residencial se situa prop dels nivells previs a l'inici de la crisi, el cert és que la situació no és ni de bon tros la d'abans. En el període 2007-2017 s'han produït a Catalunya més de 146.000 execucions hipotecàries, gairebé 41.000 de les quals a l'àrea metropolitana de Barcelona. I durant el quinquenni 2013-2017 (no es disposa de dades detallades anteriors a 2013) més de 74.000 llars catalanes van patir un llançament i prop de 30.000 a l'àrea metropolitana.

L'estadística del Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial també reflecteix l'expansió de les llars necessitades d'ajut públic per accedir a un habitatge (fig. 5). Entre els anys 2011 i 2018 s'ha doblat pràcticament el nombre de persones inscrites en aquest registre a Catalunya, fins a arribar a 120.000 sol·licituds, prop d'un 60% de les quals corresponen a persones que viuen a l'àrea metropolitana de Barcelona i un 32% a la ciutat de Barcelona, percentatges molt superiors al seu pes demogràfic en el conjunt de Catalunya.

En síntesi, resulta evident que l'evolució política, econòmica i social de la darrera dècada ha accentuat malauradament el paper de l'habitatge com a factor d'exclusió social, de forma particularment greu a l'àrea metropolitana de Barcelona, com també de desigualtat, atès

l'enorme diferència d'esforços que han de fer les llars propietàries sense pagaments pendents, amb préstecs hipotecaris propers a la fi, i les que han de fer front als preus actuals del mercat de lloguer o a càrregues hipotecàries quantioses.

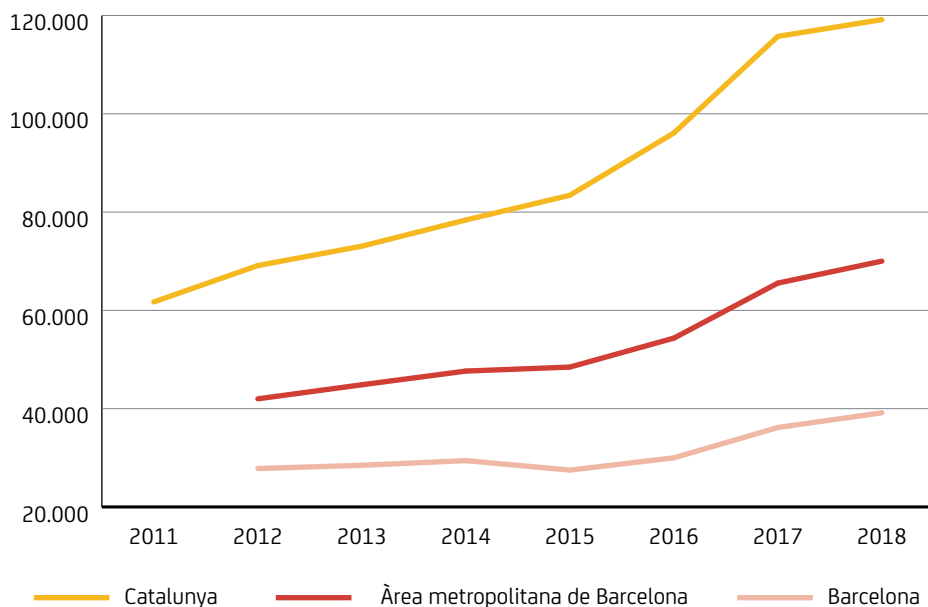


Fig. 5. Persones inscrites en el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2 d'octubre de 2018. *Elaboració pròpia segons dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori.*

Problemes d'accés i permanència a l'habitatge: crisi del mercat de lloguer

Actualment, un dels grups més vulnerables en matèria d'exclusió residencial a la metròpoli de Barcelona són les llars que viuen en règim de lloguer. Els principals motius que expliquen aquesta circumstància són quatre: l'augment de la demanda d'habitatge de lloguer dels darrers anys; l'escassetat d'oferta d'habitatges en aquest règim; l'augment del percentatge de llars en risc d'exclusió social en aquest segment del mercat residencial, i la feblesa de les polítiques d'habitatge social i d'ajudes al pagament del lloguer. A més, sobretot a Barcelona, el turisme exerceix una pressió addicional en els preus del lloguer que ha resultat amplificada amb la proliferació d'apartaments turístics gràcies a plataformes *on line* com Airbnb.

Després de l'esclat de la bombolla residencial, les condicions per accedir al crèdit hipotecari es van endurir tant per la falta de liquiditat del sistema financer com pel creixent risc d'insolvència de les persones sol·licitants. Aquesta demanda també va ser alimentada per la incapacitat

de moltes llars d'assumir compromisos hipotecaris en un context d'incertesa econòmica i laboral elevada. I és probable, fins i tot, que la forta caiguda del preu de l'habitatge dels anys posteriors a la crisi hagués desincentivat l'accés a la propietat. La conjunció de tots aquests factors ha afavorit un augment de demanda d'habitatge de lloguer durant l'última dècada.

D'altra banda, en comparació amb una gran part dels països europeus (fig. 6), en particular amb els que formaven la UE-15, el segment del mercat de lloguer a Catalunya i a l'àrea metropolitana és un dels més reduïts, sobretot a causa de les polítiques d'habitatge i les polítiques fiscals relacionades implementades durant el franquisme, basades en el foment de l'habitatge en propietat i que, en gran manera, van tenir continuïtat durant les dècades posteriors.

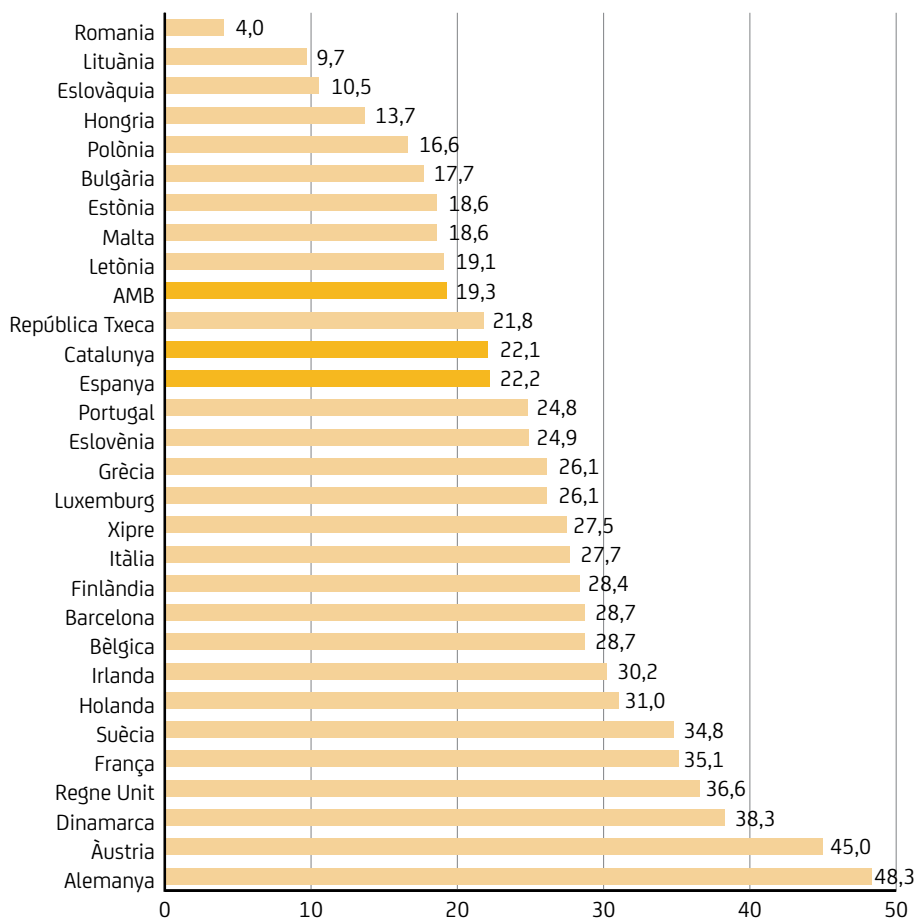


Fig. 6. Percentatge de població de 16 anys i més que viu de lloguer. Espanya, Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona, Barcelona i països europeus, 2016. *Elaboració pròpia a partir dels resultats de l'European Union Statistics on Income and Living Conditions 2016 (EU-SILC), EUROSTAT (països europeus); resta d'àmbits, Enquesta de condicions de vida 2016 (ECV), INE i IDESCAT.*

Barcelona, en canvi, sempre ha tingut un nombre més gran de llars de lloguer (fig. 7). Històricament, un dels motius ha estat el pes superior dels contractes de lloguer indefinits (s'estima que el 2016 encara representaven un 3,1% del total d'habitatges principals), però no és l'únic. L'existència d'una forta demanda de lloguer a la ciutat, tant interna com de l'estranger, sumada a l'increment dels preus, fa molt atractives la posada d'habitatges en oferta i la inversió immobiliària amb aquesta finalitat. De fet, en termes relatius (per cada 1.000 habitants), el nombre de nous contractes de lloguer signats a Barcelona durant el 2017 va ser, en gairebé tots els districtes, superior al de qualsevol altre municipi metropolità (fig. 8).

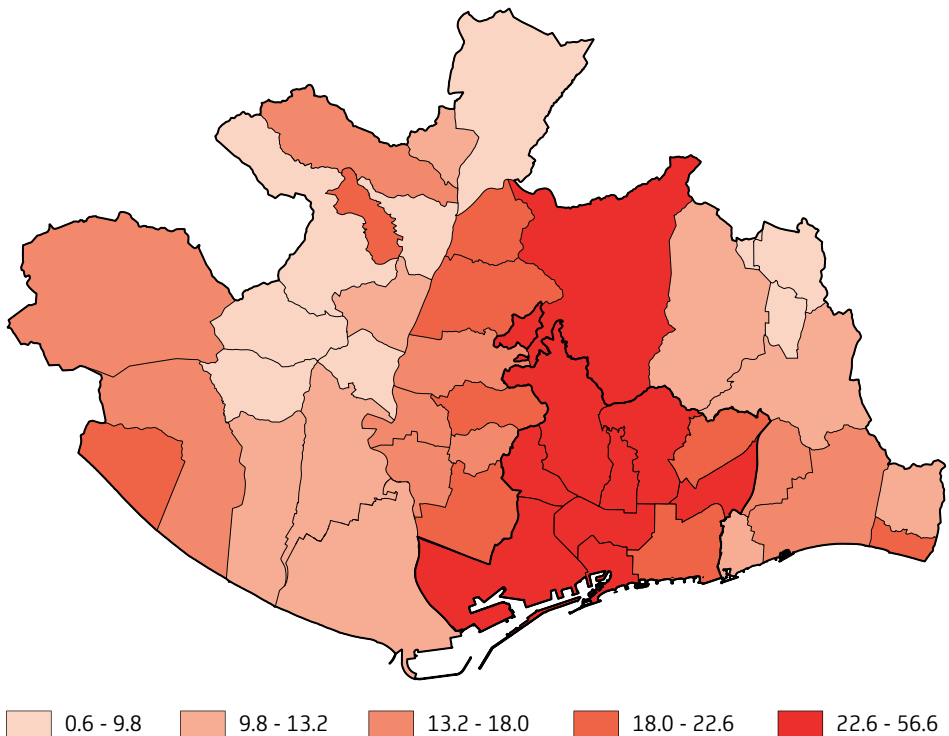


Fig. 7. Percentatge d'habitatges de lloguer. Municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona i districtes de Barcelona, 2011. *Observatori Metropolità de l'Habitatge a partir del Cens de població i habitatges 2011, IDESCAT.*

Aquest desequilibri entre oferta i demanda és el principal factor que explica la resistència més gran a la baixa del preu del lloguer en comparació amb el de compravenda durant el període deflacionista (2007-2014), així com la més ràpida recuperació des de 2014, sobretot a la ciutat de Barcelona (fig. 9).

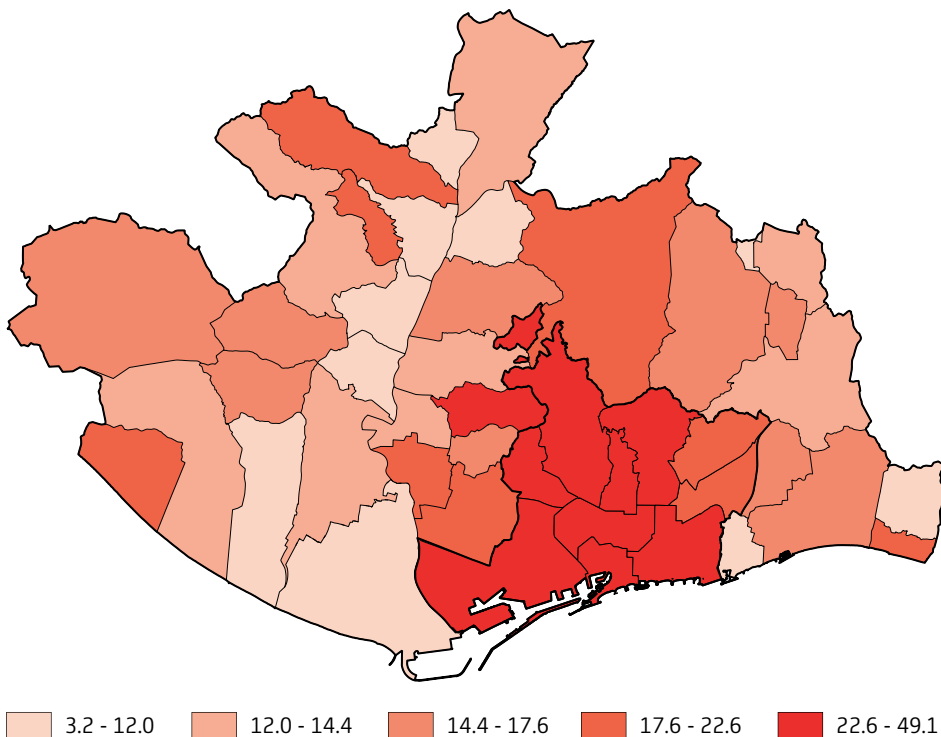


Fig. 8. Nous contractes de lloguer per 1.000 habitants. Municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona i districtes de Barcelona, 2017. *Observatori Metropolità de l'Habitatge segons dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori, a partir de les fiances dipositades a l'INCASOL i el Padró continu de població 2016.*

Tot plegat ha provocat que l'esforç econòmic que han de suportar les llars en lloguer per pagar el cost del seu habitatge, mesurat en percentatge dels ingressos, hagi crescut de forma sostinguda en l'última dècada, així com el percentatge de llars en lloguer que han de destinar més del 40% dels ingressos a l'habitatge, percentatge que se situa entre els més elevats de tot Europa (fig. 10).

Lamentablement, aquests costos han estat inassumibles per a moltes llars (fig. 11). En el quinquenni 2013-2017, dels més de 74.000 llançaments que hi va haver a Catalunya, el 64% (més de 48.000) van ser a conseqüència de procediments derivats de la Llei d'arrendaments urbans. I la proporció de llançaments de llars en lloguer és encara superior en el conjunt de l'àrea metropolitana, el 76% de tots els executats, i s'enfila fins al 84% a la ciutat de Barcelona.

En certa manera, aquestes dades suggereixen que la crisi residencial iniciada a la fi de 2007, en una de les seves expressions més greus com ho és la pèrdua de l'habitatge per falta de recursos econòmics, lluny de remetre ha passat d'una primera etapa marcada per les execucions hipotecàries (moltes de les quals encara estan pendents de resolució judicial) a una altra que afecta fonamentalment les llars en lloguer.

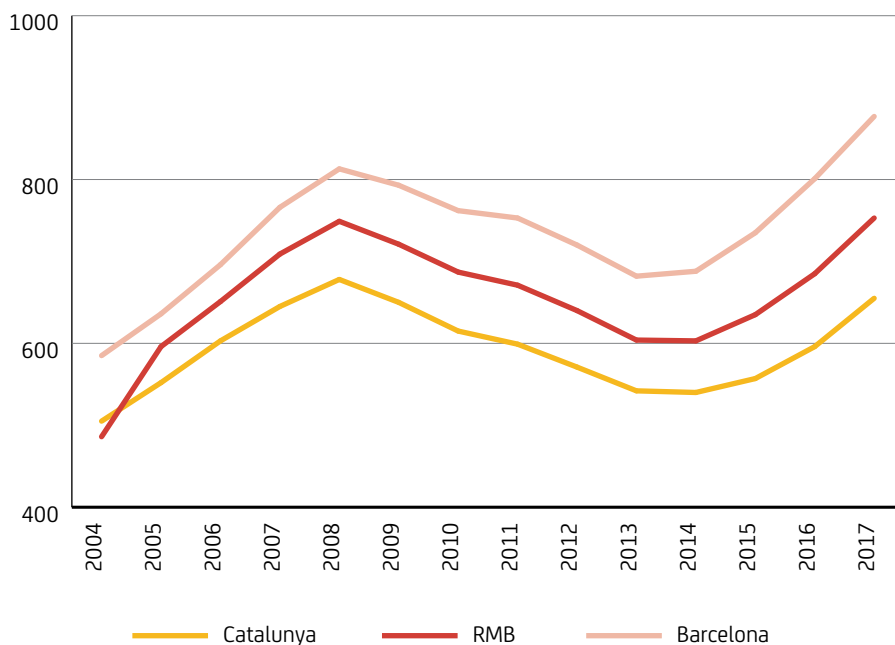


Fig. 9. Evolució del preu mitjà del lloguer mensual. Catalunya, regió metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2004-2017. *Elaboració pròpia segons dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori.*

SEGREGACIÓ URBANA I GENTRIFICACIÓ

La segregació residencial és la separació dels grups socials en els entorns urbans en funció, principalment, dels nivells de renda. En aquestes dinàmiques de segregació, el mercat de l'habitatge actua simultàniament com a motor i com a filtre (Nel-lo, 2001). D'una banda, les llars més benestants tendeixen a segregar-se de forma voluntària a les zones urbanes on els preus dels habitatges assoleixen els valors més elevats, mentre que les llars amb ingressos més baixos es veuen obligades a viure en aquells barris econòmicament més assequibles i, en general, on el parc d'habitatges presenta més dèficits.

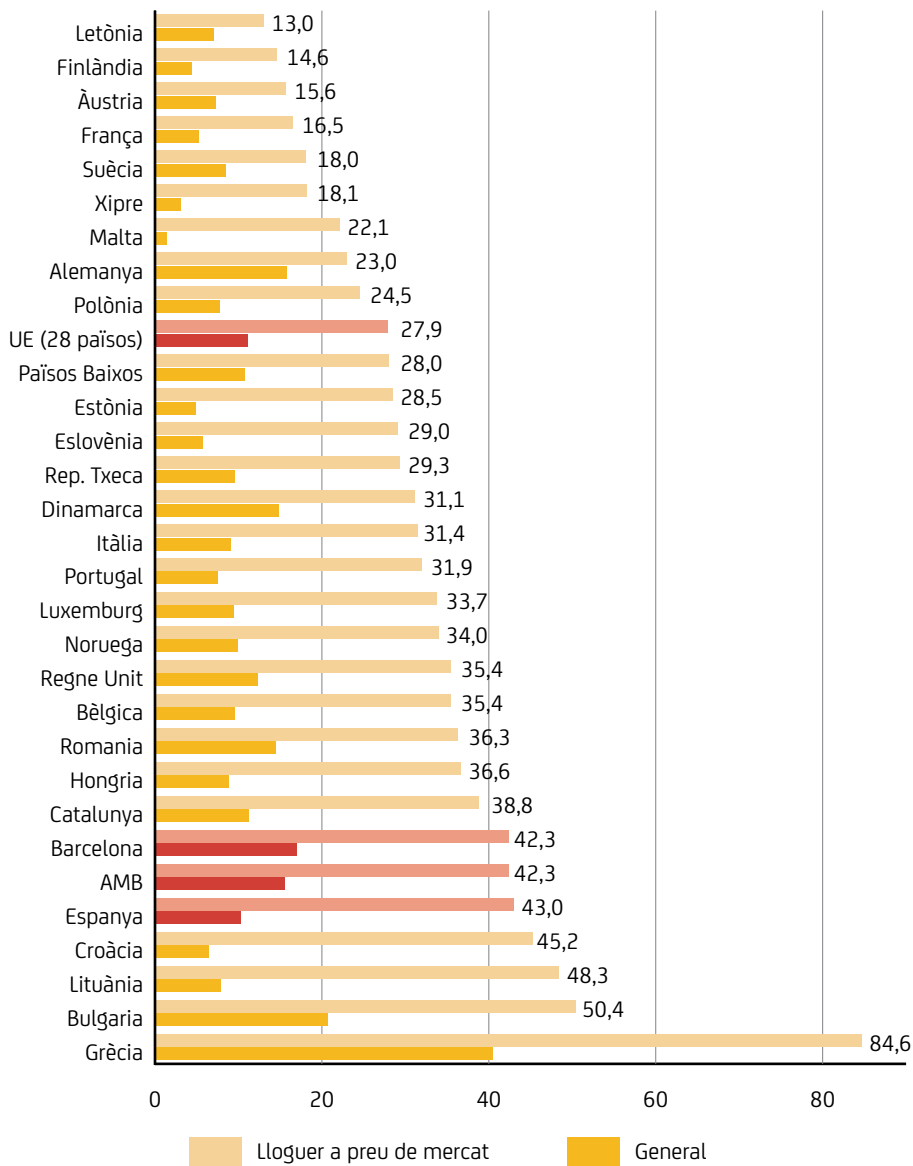


Fig. 10. Taxa de sobrecàrrega de despeses de l'habitatge entre el conjunt de la població i entre les persones llogateres a preus de mercat. Espanya, Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona, Barcelona i països europeus, 2016. *Elaboració pròpia a partir dels resultats de l'European Union Statistics on Income and Living Conditions 2016 (EU-SILC), EUROSTAT (països europeus); resta d'àmbits, Enquesta de condicions de vida 2016 (ECV), INE i IDESCAT.*

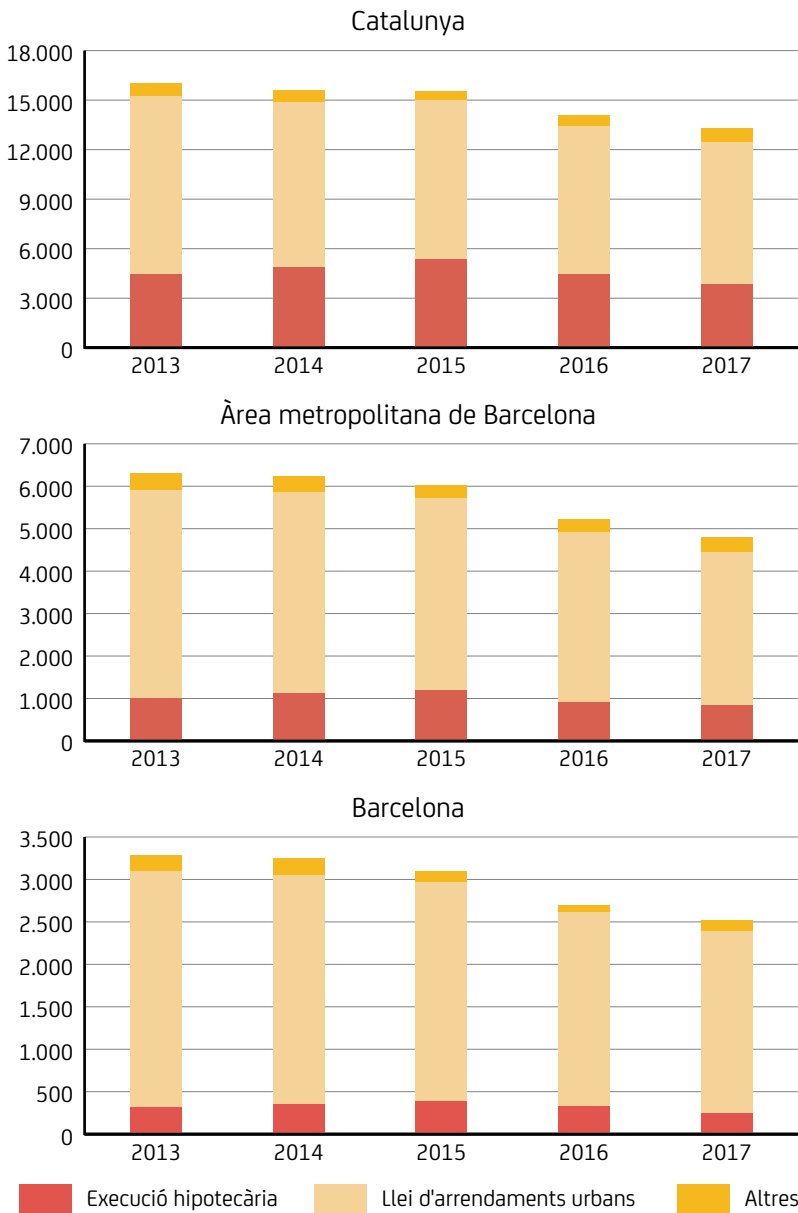


Fig. 11. Llançaments segons règim de tinença. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2013-2017. *Elaboració pròpia segons dades del Consell General del Poder Judicial i l'IDESCAT.*

Durant els anys vuitanta i noranta, els processos d'integració-extensió del territori de la metròpoli de Barcelona van anar acompanyats d'un cert equilibri en la distribució de les rendes al territori, però des del començament del segle XXI aquesta tendència s'ha invertit. Nombrosos treballs coincideixen a assenyalar que els darrers anys s'ha produït un increment notable de la segregació residencial a la metròpoli de Barcelona (Donat, 2017; Nel-lo i Blanco, 2015). En concret, segons els resultats del projecte *Barris i Crisi* (Blanco i Nel-lo, 2018), entre els anys 2001 i 2012 la regió metropolitana de Barcelona va passar de tenir 166 seccions censals vulnerables a 352, és a dir que aquestes es van duplicar àmpliament amb un increment del 112%. Però el creixement més gran s'ha produït en el nombre de seccions censals més benestants que han passat de 58 a 262 en el mateix període, és a dir, s'han incrementat el 351,7%.

	2001		2012		Variació 2001-2012	
Seccions vulnerables	166	4,8%	352	9,7%	186	112,0%
Seccions amb més recursos	58	1,7%	262	7,3%	204	351,7%
Total	3.474	100,0%	3.612	100,0%	138	4,0%

Fig. 12. Segregació residencial a la regió metropolitana de Barcelona. 2001-2012. Blanco i Nel-lo (2018).

Un dels processos de segregació que tenen lloc a la ciutat existent és l'anomenada gentrificació, que consisteix bàsicament en la substitució de la població resident en una àrea urbana determinada, en general llars amb rendes mitjanes i baixes, per una altra amb una capacitat adquisitiva significativament superior. Aquest canvi socioeconòmic acostuma a anar acompanyat d'una millora tant de l'espai públic com dels habitatges gràcies a la inversió feta, segons el cas, des del sector públic o el privat.

Actualment, la major part dels processos de gentrificació que estan tenint lloc a l'àrea metropolitana, sobretot a la ciutat de Barcelona, tenen l'origen en tres factors interrelacionats: la rendibilitat creixent de l'habitatge de lloguer, l'extraordinària pressió que exerceix el turisme en el mercat de l'habitatge barceloní des que la ciutat ha esdevingut una de les destinacions turístiques més importants del món i una legislació d'arrendaments urbans que, amb contractes de lloguer a tres anys i actualització no regulada dels preus, deixa sense cap mena de protecció les llars llogateres. Això no obstant, respecte a la normativa d'arrendament, cal subratllar que el mes de desembre de 2018, el govern espanyol la va modificar (Reial Decret Llei 21/2018, de 14 de desembre) i, entre d'altres canvis, va estendre el termini dels contractes de tres a cinc anys i el de pròrroga tàcita d'un a tres anys.

DIAGNOSI PER A UNA POLÍTIKA D'HABITATGE

DEBILITAT DE LA POLÍTIKA D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Des d'una perspectiva internacional, el grau de desenvolupament de la política d'habitatge tant a Espanya com a Catalunya és molt feble. En aquest context, no ha d'estranyar que l'abast de la política d'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona també sigui molt limitat. Cal tenir present que, en general, la capacitat econòmica dels governs locals i metropolitans per al desplegament de polítiques d'habitatge està condicionada en gran part pel finançament disponible per a aquestes polítiques en els pressupostos nacionals o regionals, per la qual cosa acostuma a haver-hi una certa concordança entre el grau de cobertura en matèria d'habitatge a escala nacional, regional i metropolitana en cada sistema residencial.

El pes de l'habitatge social en el total del parc residencial català és mínim atès que representa tot just l'1,3% en el conjunt de Catalunya i l'1,4% a Barcelona i l'àrea metropolitana, unes xifres molt allunyades de la resta de països del centre i el nord d'Europa (fig. 13), i que el sistema d'ajuts al pagament de l'habitatge, mesurat tant en percentatge de PIB destinat a aquesta finalitat com en percentatge de població beneficiària, import mitjà de la subvenció (Bosch, 2017; Trilla i Bosch, 2018), despesa per habitant (fig. 14) o percentatge sobre el total de despeses socials (fig. 15), en general, és molt inferior que a la major part de països europeus.

IMPACTE DE LA CRISI EN LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

Malauradament, la crisi econòmica ha agreujat encara més aquesta debilitat estructural de les polítiques d'habitatge a Espanya i Catalunya. Els ajustos pressupostaris que s'han succeït a partir de 2009 han provocat una caiguda dràstica de la construcció d'habitatges amb protecció oficial (fig. 16), així com del nombre d'ajuts al pagament del lloguer fins a l'any 2013 (fig. 17), tant a Catalunya com a l'àrea metropolitana i a la ciutat de Barcelona en els dos casos.

El nombre de contractes signats a través de borses de mediació també ha anat caient any rere any des de l'any 2011 (fig. 18). Aquest descens és atribuïble a la insuficiència dels ajuts disponibles i, en particular, els destinats a l'adequació de l'habitatge, però previsiblement també a causa de l'escassetat d'habitatge buit en determinats municipis, l'increment de la demanda de lloguer i el creixent diferencial entre els preus del mercat lliure de lloguer i els de lloguer assequible. Tot plegat reflecteix l'esgotament d'un model que caldria redissenyar d'acord amb el context actual.

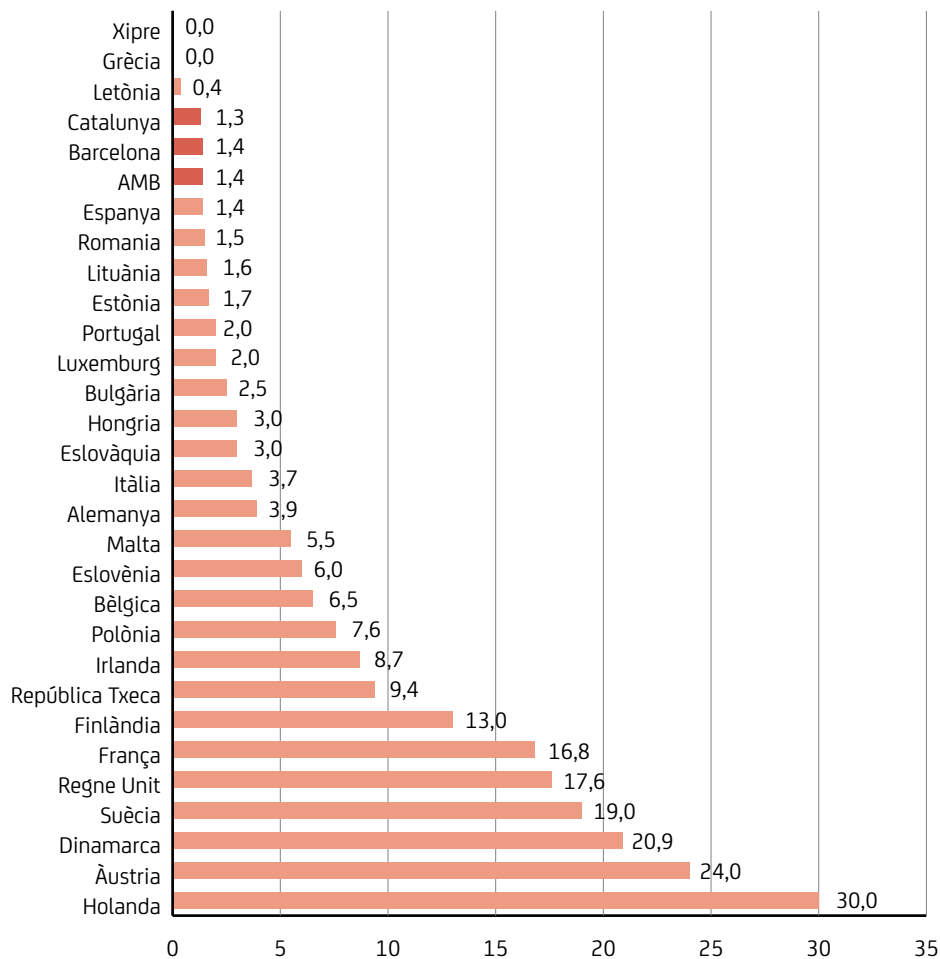


Fig. 13. Percentatge d'habitatge de lloguer social sobre el total del parc. Espanya, Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona, Barcelona i països europeus, 2017 (o últim any disponible). *Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori (Catalunya), l'enquesta Einsfoessa 2018 (Espanya) i la resta de països (Laino i Pittini, 2011; Pittini et al., 2017).*

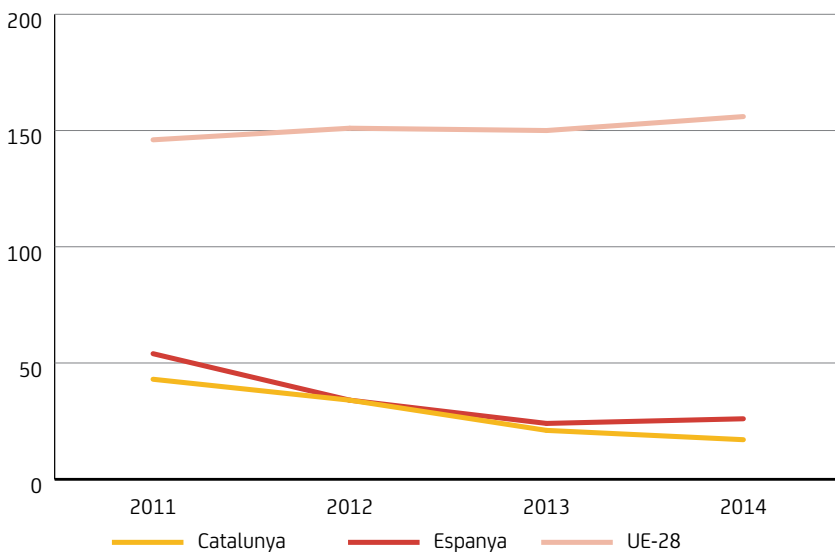


Fig. 14. Despesa per habitant en prestacions de la funció habitatge en unitats de poder de compra. Unió Europea (UE-28), Espanya i Catalunya, 2011-2014. *Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i IDESCAT.*

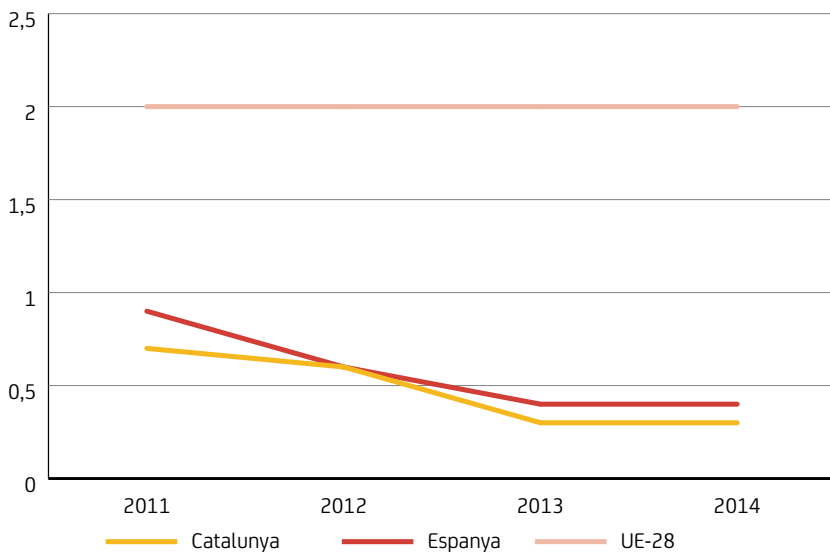


Fig. 15. Despesa per habitant en prestacions de la funció habitatge en percentatge sobre el total de despeses. Unió Europea (UE-28), Espanya i Catalunya, 2010-2014. *Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i IDESCAT.*

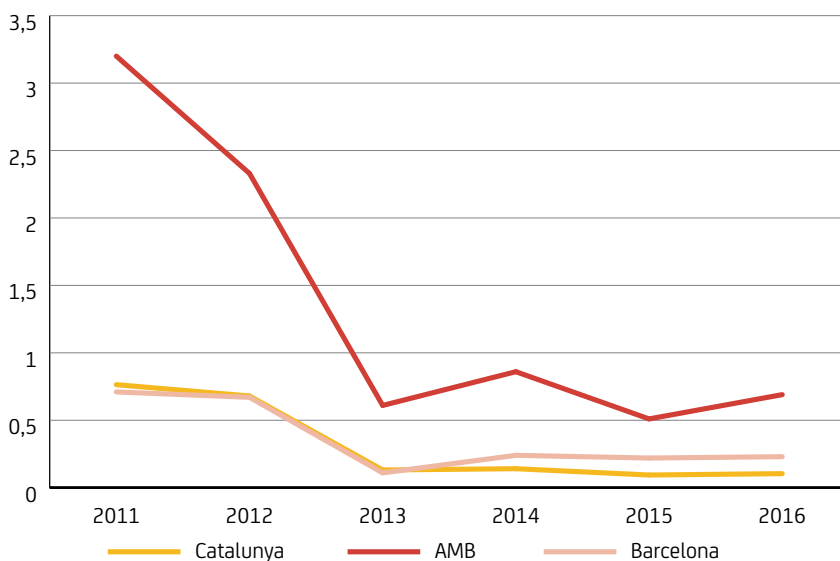


Fig. 16. Habitatges amb protecció oficial acabats per cada 1.000 habitants. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2011-2016. *Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i el Padró continu de població.*

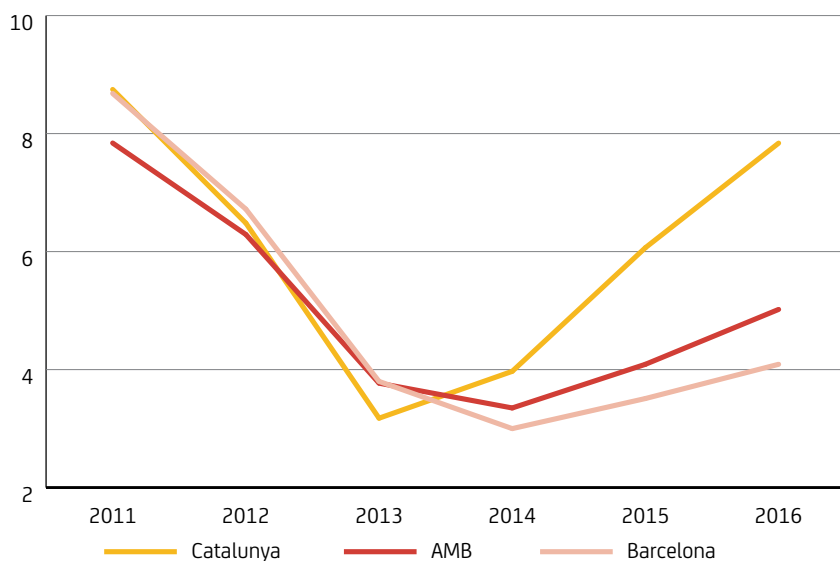


Fig. 17. Ajuts al pagament de l'habitatge per cada 1.000 habitants. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2011-2016. *Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i el Padró continu de població.*

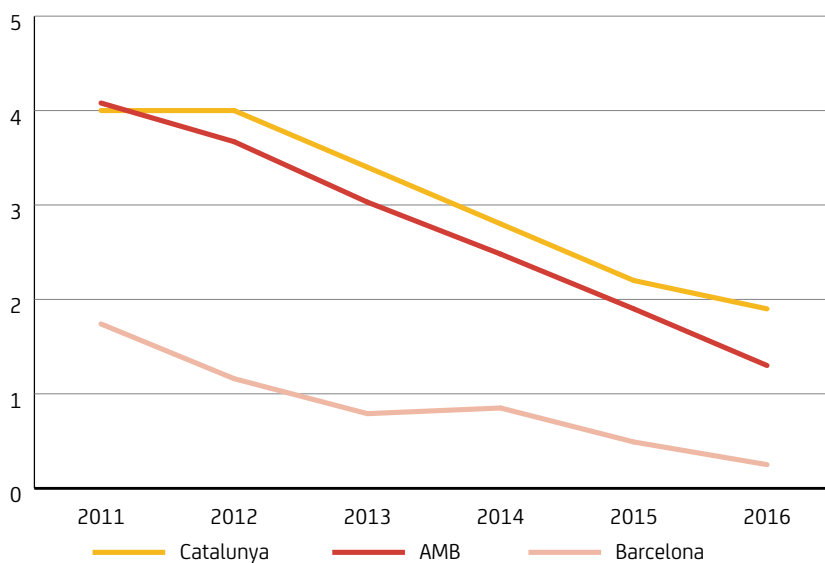


Fig. 18. Contractes signats per borses de mediació per cada 10.000 habitants. Catalunya, àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2011-2016. *Elaboració pròpia a partir de dades de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i el Padró continu de població.*

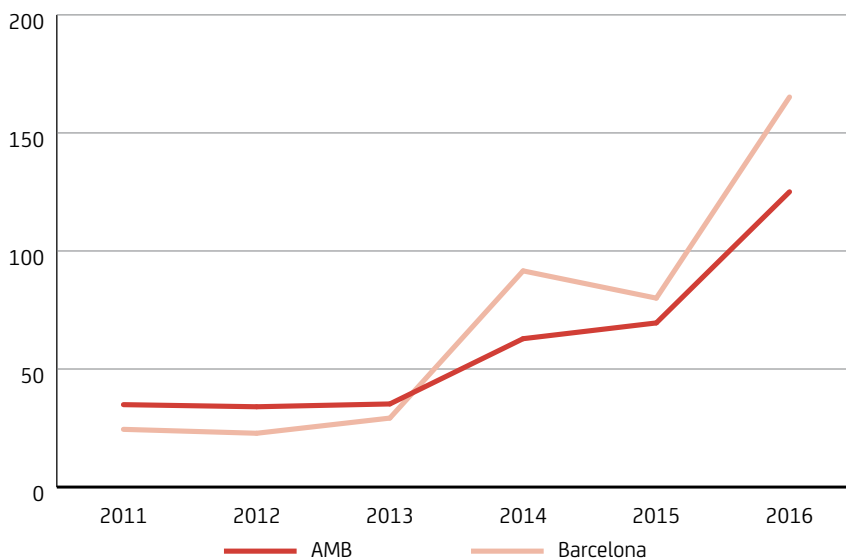


Fig. 19. Despesa municipal en habitatge per habitant. Àrea metropolitana de Barcelona i Barcelona, 2011-2016. *Elaboració pròpia a partir de dades de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge.*

Afortunadament, però, l'evolució positiva recent d'alguns indicadors permet albirar el futur amb cert optimisme. Des de 2013, el nombre d'ajuts al pagament de l'habitatge ha crescut de forma substancial en el conjunt de Catalunya i, encara que amb menys intensitat, també a l'àrea metropolitana i a Barcelona (fig. 17). També ha augmentat la despesa municipal en habitatge a l'àrea metropolitana, en aquest cas gràcies, sobretot, a l'esforç pressupostari de l'Ajuntament de Barcelona que, en termes relatius, ha quintuplicat amb escreix la despesa en aquest camp (fig. 19).

IMPLEMENTACIÓ DE NOUS INSTRUMENTS DE POLÍTICA D'HABITATGE

Un altre aspecte esperançador del panorama actual de l'habitatge a l'àrea metropolitana és l'actual debat tècnic i polític sobre la idoneïtat d'implementar nous instruments de política d'habitatge per revertir els alts nivells d'exclusió residencial. Fins i tot, en alguns casos, aquest debat s'ha plasmat en mesures concretes.

N'és un exemple la iniciativa de la ciutat de Barcelona relativa a la modificació del planejament que obliga a destinar a habitatge protegit el 30% del sostre de les noves promocions residencials o de les operacions de gran rehabilitació de més de 600 metres quadrats de sostre en sòl urbà consolidat, proposta que va ser aprovada el mes de desembre de 2018 per la Subcomissió d'Urbanisme de Barcelona (un òrgan col·legiat paritari format per l'Ajuntament i la Generalitat) i que només afecta la ciutat de Barcelona. El principal interès d'aquesta mesura, existent en altres ciutats europees com París, rau en el fet que permetrà ampliar l'oferta d'habitatge assequible a les àrees urbanes existents, on és més difícil i costós promoure aquesta classe d'habitatge a causa de la manca de sòl disponible. No obstant això, aquest no és un problema exclusiu de Barcelona, sinó que també el pateixen molts altres municipis metropolitans, per la qual cosa seria aconsellable estendre la iniciativa a tota l'àrea metropolitana, tot i que modulant-la perquè s'adapti a les diferents realitats del territori metropolità.

Amb idèntic propòsit, a la mateixa sessió de la Subcomissió d'Urbanisme de Barcelona, a l'empara de la Llei del dret a l'habitatge de 2007, també es va aprovar declarar tota la ciutat àrea de tempteig i retracte i es van establir les condicions que han de complir els immobles subjectes a aquest dret d'adquisició preferent per part de l'Ajuntament.

Una de les mesures més controvertides que hi ha sobre la taula és l'establiment d'un control de l'increment de la renda de lloguer dels habitatges o, en cas alternatiu, incentius com ara bonificacions perquè els preus no superin un determinat llindar. Des de l'any 2017, l'Observatori Metropolità de l'Habitatge col·labora amb la Generalitat de Catalunya en l'elaboració d'un índex de referència de preus de lloguer amb aquesta finalitat. De fet, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya ja va posar en funcionament, l'any 2017, l'anomenat índex de referència de preus de lloguer amb caràcter informatiu, que fins i tot ha en-

trat en el debat parlamentari espanyol ja que la legislació sobre arrendaments urbans és una competència estatal.

ABSÈNCIA D'UN PLA METROPOLITÀ D'HABITATGE

Un dels problemes de la metròpoli de Barcelona és que no disposa d'un pla d'habitatge que fixi objectius a mitjà i llarg termini i que, d'acord amb aquests, programi les actuacions corresponents que cal desenvolupar. Aquesta mancança es relaciona directament amb el marc institucional i competencial vigent (vegeu al respecte l'apartat següent sobre governabilitat) i és particularment greu perquè, segons les projeccions formulades per l'IDESCAT, la demanda d'habitatge creixerà els propers anys per raons demogràfiques. Com a mínim fins a l'any 2026, es preveu un increment net del nombre de llars a la ciutat de Barcelona i a l'àmbit metropolità superior al del conjunt de Catalunya, superior al 6% (fig. 20), i moltes de les noves llars que es formaran necessitaran previsiblement alguna forma de suport públic per accedir a un habitatge digne i adequat. En aquest escenari és urgent poder disposar d'un pla d'habitatge que defineixi les actuacions que cal dur a terme per poder atendre aquestes necessitats. No oblidem que les polítiques d'habitatge es caracteritzen per la lentitud quan requereixen operacions urbanístiques.

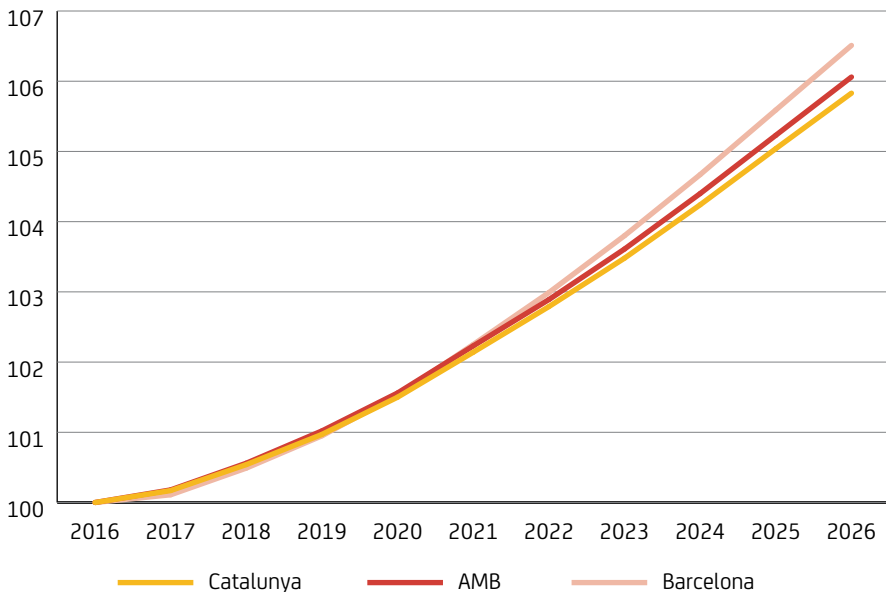


Fig. 20. Projeccions de llars en termes relatius segons l'escenari mitjà. Catalunya, àmbit metropolità i Barcelona, 2016-2026. *Elaboració pròpia a partir de les projeccions de llars de l'IDESCAT (base 2016).*

No obstant això, el govern de l'Àrea Metropolitana ha concretat unes línies estratègiques en matèria de política d'habitatge en el Pla d'actuació metropolitana per al període 2015-2019 (PAM) (AMB, 2016) que han estat desenvolupades en forma de directrius (AMB, 2017).

En matèria d'habitatge, el PAM es fixa com a gran prioritat estratègica el desenvolupament d'una política metropolitana d'habitatge com a servei d'interès general que contribueixi a homogeneïtzar la problemàtica de l'accés per a aquelles capes de població amb rendes més baixes i per donar compliment al mandat de solidaritat urbana en l'àmbit de l'AMB (AMB, 2016). I des d'aquest plantejament, preveu un seguit de línies d'intervenció que es despleguen en diversos objectius i actuacions relacionats tant amb el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques metropolitanes d'habitatge com amb els aspectes de governança relacionats (per a més detalls sobre el tractament de l'habitatge en el PAM vegeu la fig. 21). Entre tots aquests objectius, cal destacar els següents: impulsar l'estratègia metropolitana de l'habitatge coordinant el conjunt dels actors implicats per tal de consolidar el dret a l'habitatge, reforçar l'Observatori Metropolità de l'Habitatge com a instrument d'anàlisi i suport a les polítiques públiques en aquesta matèria, incrementar l'oferta i disponibilitat d'habitatge per a lloguer social a l'àrea metropolitana de Barcelona mitjançant actuacions com la creació d'un operador metropolitana d'habitatge públic, i promoure la gestió òptima de l'habitatge, tant públic com privat buit, per a ús social.

Actualment hi ha dos elements que podrien donar lloc a l'elaboració d'un pla metropolitana d'habitatge: el Pla director urbanístic de l'àrea metropolitana (PDU), avui en redacció d'acord amb allò que estableix la Llei de l'AMB, i el Pla territorial sectorial d'habitatge (PTSH) elaborat per la Generalitat de Catalunya, que es trobava en el tràmit d'exposició pública previ a l'aprovació inicial a la fi de 2018.

Al PDU, com a figura de planificació urbanística, d'acord amb la normativa urbanística vigent (article 56 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme), li correspon establir: «La programació de polítiques supramunicipals de sòl i d'habitatge, concertades amb els ajuntaments afectats (...). Aquesta programació ha de garantir la solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública i la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge (...)». En concret, el PDU metropolitana, d'acord amb la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, té, entre d'altres, l'objectiu de «Definir polítiques metropolitanes de sòl i habitatge, i també d'activitat econòmica, per garantir la solidaritat intermunicipal en l'execució de polítiques d'habitatge assequible i de protecció pública, la suficiència i la viabilitat d'aquestes polítiques per garantir el dret constitucional a l'habitatge (...)» (article 22.e) i, amb aquesta finalitat, ha d'incorporar una memòria social amb la definició dels objectius d'habitatge protegit (article 24.1.h) i classificar i qualificar els sòls necessaris per assolir els objectius fixats en la

programació metropolitana de sòl i habitatge (article 23.2). Per tant, el PDU ha d'incorporar en la seva documentació l'equivalent a un pla metropolità d'habitatge, com a mínim, pel que fa als instruments urbanístics de política de sòl i habitatge.

Per la seva banda, el PTSH, segons allò que estableix la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, constitueix el marc orientador per a l'aplicació de les polítiques d'habitatge en tot el territori de Catalunya. D'acord amb la versió de desembre de 2018 del PTSH, els municipis de l'àrea metropolitana, excepte Badia del Vallès, formen part de les anomenades àrees de demanda forta i acreditada, per la qual cosa, d'una banda, estan subjectes al mandat de solidaritat urbana, és a dir, han d'incrementar el seu parc d'habitatges destinats a polítiques socials (segons definició de l'article 74 de la Llei 18/2007) durant els propers 15 anys fins que representi el 15% del total del parc (actualment, a l'àrea metropolitana aquest parc suposa només el 7,4% dels habitatges); i, de l'altra, han d'ampliar, també al llarg dels propers 15 anys, el seu parc de lloguer social de l'1,4% actual fins al 5,8% del total d'habitatges principals. Per poder assolir ambdós objectius és gairebé imprescindible l'elaboració de plans locals o supralocals d'habitatge que detallin les actuacions que s'han de dur a terme en cada municipi. I, per tant, per garantir la coherència en tota la metròpoli, el més desitjable seria poder disposar d'un pla metropolità d'habitatge a partir del qual es despleguessin la resta de plans locals i supralocals.

ÀMBIT Línia d'intervenció	Objectiu	Actuacions
ÀREA DE DESENVOLUPAMENT SOCIAL I ECONÒMIC 1. Polítiques de combat a les desigualtats, d'inclusió social i drets de ciutadania.	1.1. Impulsar programes i projectes per fer front a les desigualtats i per reforçar la igualtat d'oportunitats i els drets socials.	1.1.9. Impulsar, conjuntament amb els serveis d'habitatge, el pla de lloguers socials per als col·lectius més desfavorits i cooperar amb els serveis d'habitatge en el programa específic per evitar els desnonaments per motius de vulnerabilitat econòmica a escala metropolitana. 1.1.10. Participar en la definició d'una política metropolitana d'habitatge en relació amb els programes directament relacionats amb la creació d'ocupació, reactivació econòmica i cohesió social vinculats a la rehabilitació, l'adequació d'habitatges buits, l'eficiència energètica, el lloguer social i la promoció d'habitatge assequible.
	1.2. Promoure polítiques de coordinació metropolitana i convivència que reforcin les garanties socials.	1.2.4. Participar en els programes que s'impulsen en matèria de renovació urbana i rehabilitació d'habitatge que considerin la millora de l'espai públic i els equipaments dels habitatges dels col·lectius més vulnerables per potenciar la cohesió, la convivència i la seguretat al territori.

Fig. 21. (Continuació)

ÀMBIT Línia d'intervenció	Objectiu	Actuacions
TERRITORI 4. Consolidació del dret a l'habitatge.	4.1. Impulsar l'estratègia metropolitana d'habitatge coordinant el conjunt dels actors implicats per tal de consolidar el dret a l'habitatge.	4.1.1. Definir una política metropolitana d'habitatge fonamentada en programes específics de recuperació d'habitatges buits, rehabilitació extensiva, lloguer social i promoció d'habitatge assequible conjuntament amb l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic.
		4.1.2. Implicar totes les administracions de l'àmbit metropolità per tal d'unificar criteris i estratègies respecte a les polítiques d'habitatge.
	4.2. Reforçar l'Observatori Metropolità de l'Habitatge com a instrument d'anàlisi i suport a les polítiques públiques en aquesta matèria.	4.2.1. Analitzar l'evolució del sector de l'habitatge, la demanda i la proposta de mesures per corregir els desequilibris, amb la cooperació del Consorci Metropolità de l'Habitatge.
		4.2.2. Fer propostes sobre l'adaptabilitat a les noves realitats socials (familiars, demogràfiques, etc.) per garantir el manteniment d'una qualitat d'edificació d'acord amb els paràmetres de benestar i qualitat de vida.
		4.2.3. Recollir informació relativa a l'exclusió social residencial (persones sense sostre, sense llar, amb habitatge insegur o inadequat) i sobre desnonaments, emergències socials i diferències socials en els municipis metropolitans.
		4.2.4. Fer estudis, conjuntament amb els municipis, sobre els nivells d'endeutament, l'increment de la morositat residencial metropolitana i el cens d'habitatges buits.
		4.2.5. Aportar informació necessària, en matèria d'habitatge, per al desenvolupament de treballs per a la redacció del PDU.
	4.3. Incrementar l'oferta i disponibilitat d'habitatge per a lloguer social a l'àrea metropolitana de Barcelona.	4.3.1. Constituir un nou operador per a la construcció o adquisició d'habitatge destinat a la creació d'un parc públic metropolità d'habitatge de lloguer.
		4.3.2. Treballar conjuntament amb els ajuntaments metropolitans per incrementar les borses d'habitatge social.
		4.3.3. Explorar vies de tarifació social metropolitana en el lloguer protegit.
		4.3.4. Elaborar una política de prevenció de les emergències socials metropolitanas en matèria d'habitatge a través de la gestió.

Fig. 21. (Continuació)

ÀMBIT Línia d'intervenció	Objectiu	Actuacions	
TERRITORI 4. Consolidació del dret a l'habitatge.	4.4. Eixamplar el parc d'habitatge públic.	4.4.1. Estudiar la viabilitat de patrimoni i sòl públics per tal de satisfer la demanda i les necessitats d'habitatge protegit.	
		4.4.2. Promoure l'actuació conjunta a escala metropolitana i concertar amb les entitats financeres, els grans tenidors i la SAREB les línies de treball per fer possibles els projectes de nous habitatges de titularitat pública i de suport a la cessió d'habitatge privat per a ús social.	
		4.4.3. Establir concerts amb les propietats d'immobles buits per destinar aquests immobles a ús social amb garanties públiques.	
		4.4.4. Promoure i construir habitatges assequibles en les diferents formes d'accés, de manera que permetin redactar, construir i gestionar els projectes corresponents.	
		4.4.5. Impulsar noves formes d'accés a l'habitatge: dret de superfície, masoveria urbana, propietat compartida, propietat temporal, cooperativa de cessió d'ús, etc.	
	4.5. Promoure la gestió òptima de l'habitatge, tant públic com privat buit, per a ús social.	4.5.1. Desplegar un reglament metropolità específic en l'àmbit del lloguer d'habitatge social amb paràmetres de participació i també amb un contracte social.	
		4.5.2. Gestionar de manera eficient el parc de lloguer (públic i privat) per ajudar a superar les situacions de vulnerabilitat i facilitar una rotació raonable de l'habitatge per a nous sol·licitants.	
		4.5.3. Avaluat periòdicament les empreses d'habitatge públic municipals amb uns paràmetres comuns d'eficiència, eficàcia i resultats.	
	TERRITORI 5. Millores de barris i polítiques de rehabilitació d'habitatges i de suport als ajuntaments.	5.1. Coordinar una estratègia metropolitana de millora de barris.	5.1.1. Establir objectius metropolitans en matèria de renovació urbana per municipi i per zona/barri conjuntament amb els ajuntaments i en coordinació amb l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic, referits especialment a la millora de l'espai públic i els equipaments.
			5.1.2. Participar en el desenvolupament d'una estratègia integral a l'eix del Besòs des d'una perspectiva global en tots els àmbits (socials, econòmics, territorials, d'infraestructures, etc.), atenent especialment a la potenciació dels recursos territorials existents, humans, naturals, culturals i urbanístics com, per exemple, els espais fluvials i costaners o l'entorn de les Tres Xemeneies i els seus contextos urbans.
5.1.3. Facilitar el desenvolupament d'estratègies similars en aquells espais metropolitans en què els municipis manifestin la voluntat de treballar de forma coordinada.			

Fig. 21. (Continuació)

ÀMBIT Línia d'intervenció	Objectiu	Actuacions
ÀREA DE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA 2. Una administració eficient i sostenible financerament al servei de la ciutadania.	2.1. Assegurar els recursos financers necessaris i els recursos en general per garantir una execució efectiva dels plans d'actuació de l'AMB.	2.1.1. Impulsar un estudi d'alternatives en matèria de finançament, revisant la fiscalitat, les aportacions dels municipis metropolitans i altres components de les finances de l'AMB, orientat a aconseguir l'equilibri econòmic dels diferents àmbits de gestió i que incorpori criteris socials i ambientals.
		2.1.2. Aconseguir recursos per als àmbits competencials i d'inversió de l'AMB no previstos en el model de finançament actual, amb participació específica de l'Estat i la Generalitat atesa la naturalesa especial de l'àrea metropolitana.
		2.1.3. Aprofundir en la millora dels diversos aspectes que conformen la gestió econòmica de l'AMB optimitzant els mecanismes d'anàlisi, administració i avaluació dels resultats dels diversos programes.
ÀREA DE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA 3. Enfortiment de la governança i la participació metropolitanas i dels organismes directament vinculats a l'AMB.	3.2. Aprofundir en el model d'administració oberta, transparent i propera.	3.2.2. Impulsar mesures que tendeixin a enfortir la governança metropolitana i els organismes directament vinculats a l'AMB.
		3.2.3. Iniciar el debat de definició i dels reptes futurs de l'AMB en termes institucionals, democràtics i competencials.
		3.2.4. Coordinar i alinear les actuacions dels organismes dependents de l'AMB amb l'acció de govern.
		3.2.5. Aprovar les cartes dels serveis metropolitans.
		3.2.6. Desenvolupar el potencial de l'administració metropolitana en matèria de serveis compartits i cooperació entre municipis i institucions de l'àmbit metropolità analitzant la possibilitat d'establir sinergies entre els municipis per optimitzar recursos i guanyar eficiència en les prestacions.

Fig. 21. (Continuació)

ÀMBIT Línia d'intervenció	Objectiu	Actuacions
<p>ÀREA DE PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA 2015-2019</p> <p>1. Impuls a la coordinació amb els àmbits de desenvolupament social, econòmic, territorial i ambiental de l'AMB en una perspectiva transversal i estratègica.</p>	1.1. Impulsar i fer el seguiment dels objectius i les actuacions per avaluar el compliment del Programa d'actuació metropolitana.	1.1.1. Participar en el seguiment del sistema d'indicadors per tal de complir els objectius del PAMB. 1.1.2. Estudiar els escenaris territorials del desenvolupament metropolitana mitjançant l'anàlisi comparativa de l'evolució de diferents àmbits metropolitans d'arreu del món per als diferents objectius del PAMB.
	1.2. Promoure la coordinació entre l'Àmbit de Planificació Estratègica i l'eix del Programa d'actuació vinculat a objectius i actuacions de cohesió social i territorial.	1.2.2. Impulsar, amb la col·laboració de l'IERMB, l'elaboració i avaluació dels indicadors i paràmetres de les desigualtats metropolitanas en l'accés als serveis bàsics de salut, d'educació, d'habitatge i socials.
		1.2.4. Participar en l'avaluació de la implementació de les polítiques d'habitatge destinades a la rehabilitació energètica i a la millora d'habitatges en col·laboració amb el Consorci de l'Habitatge. 1.2.5. Elaborar estudis tipus per a projectes de serveis socials a escala municipal (accés a l'habitatge, rehabilitació de l'habitatge, educació infantil en entorns de fragilitat social, etc.), per a la construcció de polítiques públiques a l'AMB.
	1.3. Promoure la realització d'estudis sobre la realitat econòmica metropolitana.	1.3.4. Elaborar, conjuntament amb l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic, instruments per avaluar i recomanar polítiques públiques per a la inclusió social.
<p>ÀREA DE PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA 2015-2019</p> <p>2. Aproximació sistemàtica a dades de l'àrea i de la regió metropolitanas.</p>	2.1. Fer una aproximació sistemàtica a les dades socioeconòmiques i espacials de l'àrea i la regió metropolitanas de Barcelona coordinada per l'IERMB.	2.1.2. Desplegar les mesures organitzatives necessàries per eixamplar la participació i interacció en el desplegament del Pla d'actuació de l'IERMB amb els membres del Consorci, les institucions acadèmiques i la societat civil.
		2.1.5. Establir els àmbits dels barris metropolitans com a àmbits estadístics de l'AMB per a la definició de polítiques metropolitanas.
		2.1.7. Identificar i analitzar les dades de la realitat social i econòmica dels residents a l'AMB mitjançant l'elaboració de l'Enquesta de condicions de vida.

Fig. 21. (Continuació)

ÀMBIT Línia d'intervenció	Objectiu	Actuacions
ÀREA DE PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA 2015-2019 3. Enfortiment de la governança i la participació metropolitanas i dels organismes directament vinculats a l'AMB.	3.1. Impulsar, des de l'Àrea de Planificació Estratègica, mesures que tendeixin a enfortir la governança metropolitana i els organismes directament vinculats a l'AMB.	3.1.1. Proposar, en el marc del nou mandat de l'AMB, nous mecanismes i accions de millora de la governança metropolitana.
		3.1.2. Impulsar les relacions i l'àmbit de coordinació entre l'AMB i les institucions i entitats de la segona corona metropolitana a través del projecte Arc Metropolità, mitjançant la posada en marxa de grups de treball específics.
	3.2. Renovar l'Associació del Pla estratègic metropolità com a instrument per a una política metropolitana i aprofundir en el procés d'adaptació de l'IERMB a les noves realitats de l'AMB.	3.2.1. Dinamitzar el debat sobre la definició de línies estratègiques per a la regió metropolitana i participar activament en la formulació dels objectius de futur, amb la resta d'àrees de gestió de l'AMB i altres agents implicats.
		3.2.2. Donar suport a les accions de dinamització de les diverses àrees de gestió de l'AMB mitjançant l'impuls conjunt de taules de concertació, prospectiva i/o planificació, a mitjà i llarg termini.
		3.2.3. Donar suport actiu al Programa d'actuació del Pla estratègic metropolità i impulsar una renovació del Pla estratègic metropolità 2025-50.
		3.2.4. Desplegar un procés participatiu amb les entitats i els actors del territori metropolità de Barcelona per debatre els eixos estratègics d'una política metropolitana que doni suport als consells d'alcaldes en els diferents eixos estratègics metropolitans.

Fig. 21. Síntesi de les línies d'intervenció, objectius i actuacions del Pla d'actuació metropolità 2015-2019 en política d'habitatge i en aspectes de governança relacionats. *Elaboració pròpia a partir del Pla d'actuació metropolità per al període 2015-2019 (PAM) (AMB, 2016).*

LIMITACIONS DELS INSTRUMENTS URBANÍSTICS DE POLÍTICA D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA

Un tret característic de les àrees metropolitanas és l'escassetat de sòl vacant disponible per a nous desenvolupaments residencials a les zones més centrals. Aquesta circumstància limita la implementació de mesures urbanístiques de política d'habitatge en aquestes zones com, per exemple, l'obligació que un percentatge dels nous habitatges sigui protegit. Per aquest motiu resulten tan pertinents alguns dels nous instruments de política d'habitatge sobre els quals gira el debat avui, com ara el control dels preus dels lloguers o el deure de promoure habitatge assequible en operacions immobiliàries situades en sòl urbà consolidat.

Això no significa, però, que aquests instruments urbanístics de política d'habitatge no tinguin cap utilitat en els entorns metropolitans, ans el contrari. En general, a les àrees metropolitanes, els nous desenvolupaments residencials tenen lloc, bé als municipis més perifèrics, els quals acostumen a disposar encara de sòl urbanitzable, bé als municipis centrals gràcies a operacions urbanístiques de canvi d'ús de teixits industrials o terciaris obsolets. Ambdós casos constitueixen una oportunitat immillorable per ampliar el parc d'habitatge assequible i, de fet, el més adequat en aquestes operacions urbanístiques seria augmentar els percentatges obligatoris de nous habitatges protegits establerts amb caràcter general, preferiblement en forma de lloguer social.

En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, llevat d'algunes iniciatives municipals d'increment de les exigències, el més comú és que aquests nous desenvolupaments reservin el percentatge d'habitatge protegit mínim que fixa la normativa urbanística per a tot Catalunya: un 30% del nou sostre residencial, un 20% del qual s'ha de destinar a habitatges amb protecció oficial de règim general, de règim especial o dels dos règims (article 57.3 del Decret Legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme).

Per corregir aquesta situació a l'àrea de Barcelona, el PDU o el futur pla metropolità d'habitatge que s'elabori haurien d'examinar les necessitats de sòl per a habitatge assequible a llarg termini i, d'acord amb aquestes necessitats, establir unes obligacions més àmplies en matèria de sòl per a habitatge protegit en els nous desenvolupaments, de forma coherent amb els objectius fixats en el PDSH.

Respecte a aquestes reserves de sòl per a habitatge protegit, cal tenir present que la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, va introduir un seguit d'exempcions pel que fa a l'obligació de compliment que caldria revisar atesa la forta expansió dels nivells d'exclusió residencial en el conjunt de Catalunya.

DIAGNOSI PER A UNA GOVERNABILITAT METROPOLITANA DE L'HABITATGE

ABSÈNCIA D'UN MODEL COMPLET DE GOVERNABILITAT METROPOLITANA EN MATÈRIA D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Per la seva naturalesa, les polítiques d'habitatge gairebé sempre es desenvolupen en marcs institucionals i competencials complexos en els quals participen diferents nivells de govern. És per això que, perquè aquestes polítiques es puguin planificar i desplegar adequadament en els entorns metropolitans, cal un model de governabilitat que articuli el paper dels actors implicats en totes les fases del procés d'elaboració d'aquestes polítiques, és a dir, en la planificació, adopció, implementació, avaluació i revisió. Ara bé, no hi ha un únic model de governabilitat metropolitana vàlid per a aquest objectiu, ja que en el context internacional

trobem tant governs d'un o dos nivells com fórmules basades en la cooperació municipal que permeten el correcte desplegament de les polítiques d'habitatge des d'una dimensió metropolitana.

En el cas de la metròpoli de Barcelona, l'actual marc legal i institucional és incomplet en aquest sentit. Com veurem, hi ha nombrosos organismes amb competències en la matèria, però hi manca l'articulació de l'acció de tots ells. De fet, es troba en un punt intermedi entre aquelles realitats metropolitanes que no tenen òrgans metropolitans amb competències en aquest camp i les que gaudeixen d'una model consolidat, complet i coherent en el pla institucional i competencial en matèria d'habitatge.

Els actors públics de política d'habitatge de l'àrea metropolitana de Barcelona

Actualment hi ha quatre organismes metropolitans amb competències relacionades amb l'habitatge: el govern de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), el Consorci de l'Habitatge de l'AMB (també conegut com el Consorci Metropolità d'Habitatge, CMH), l'Institut Metropolità de Promoció de Sòl i Gestió Patrimonial (IMPSOL) i l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (OMHB).

El 1974 es va crear l'anomenada Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB), una entitat supramunicipal que fonamentalment tenia competències en planificació, gestió urbanística i infraestructures sobre els 26 municipis que formaven part aleshores de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona. La CMB es va dissoldre el 1988, d'acord amb allò que establia la Llei d'ordenació territorial de 1987, i no va ser fins a l'any 2011, amb la Llei 3/2010, del 3 d'agost, que es va recuperar el govern metropolità, anomenat a partir d'aleshores Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), amb un àmbit territorial superior al del seu antecessor (36 municipis).

D'acord amb la Llei de creació de l'AMB, aquesta gaudeix de competències en urbanisme, transport, aigües i residus, medi ambient, infraestructures d'interès metropolità, desenvolupament econòmic i social i cohesió social i territorial, però no en té en matèria de política d'habitatge, llevat de les que es deriven de les seves competències en urbanisme. En concret, aquesta Llei encomana a l'AMB l'elaboració del Pla director urbanístic metropolità i, mitjançant aquest, ha de classificar i qualificar els sòls necessaris per assolir els objectius en matèria de sòl i habitatge d'acord amb la memòria social del Pla director. No obstant això, durant el mandat 2016-2019, l'AMB ha desplegat una línia d'ajuts al pagament dels subministraments que gestiona l'Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social.

Per la seva banda, l'any 2007, la Generalitat de Catalunya i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB) van crear el Consorci Metropolità de l'Habitatge (CMH) que, segons els seus estatuts, té la finalitat de desenvolupar en el seu àmbit les funcions, activitats i serveis en matèria d'habitatge que la normativa atribueix als ens con-

sorciats. Per tant, entre d'altres atribucions, és l'organisme responsable de la planificació, la programació i la gestió de l'habitatge protegit i de les actuacions de remodelació de barris, d'aprovar els criteris per accedir a habitatge amb protecció oficial, de la gestió (prèvia delegació) dels patrimonis públics de sòls i dels destinats a habitatges protegits i del foment de la rehabilitació, dels ajuts al lloguer i de la gestió de les bosses d'habitatge social. Tal com es pot constatar, el CMH és, sobre el paper, el principal ens amb competències en política d'habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona. El problema rau en el fet que, a la pràctica, l'activitat del CMH se circumscriu essencialment al foment de la rehabilitació, la instal·lació d'ascensors i l'eliminació de barreres arquitectòniques.

L'altre organisme metropolità és l'IMPSOL, una entitat pública empresarial local dependent de l'Àrea Metropolitana de Barcelona que s'encarrega de la promoció de sòl per a tota classe d'activitats (de fet, es configura com a entitat urbanística especial segons allò que preveu la legislació urbanística) i de l'edificació i la promoció d'habitatges assequibles.

Així mateix, a mitjan 2017 va entrar en funcionament l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (OMHB), creat conjuntament per l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya com un instrument d'anàlisi i consulta de dades relacionades amb l'habitatge a escala metropolitana. L'OMHB ha de tenir un paper clau en la generació del coneixement necessari per poder planificar i avaluar correctament les polítiques metropolitanes d'habitatge.

Però, a més d'aquests organismes metropolitans, hi ha una multitud d'altres actors públics que d'una manera o l'altra també intervenen en el territori metropolità en matèria d'habitatge. D'una banda, la Generalitat de Catalunya, de forma directa a través de la Secretaria d'Hàbitat Urbà i Territori, o mitjançant els seus ens públics dependents, principalment l'INCASOL i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, també actuen a l'àrea metropolitana en el camp de l'habitatge de formes molt diverses, per exemple, en la promoció d'habitatge amb protecció oficial, com a titulars i gestors de part del parc de lloguer social, amb el programa de millora de barris o també amb les operacions de remodelació de barris. I, d'altra banda, des del món local, els municipis metropolitans, alguns dels quals tenen la seva pròpia empresa o ens públic d'habitatge (p. ex. l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació 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 marc de la Llei de bases de règim local i de la diferent normativa sectorial, també exerceixen competències en habitatge, tot i que cal subratllar que el seu abast està fortament limitat per la capacitat financera de què disposen. I, a més dels anteriors, també hi ha el Consorci d'Habitatge de Barcelona (CHB) creat el 1998 per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona amb la finalitat de dur a terme la planificació, la programació i la gestió de l'habitatge públic, en règim de propietat i lloguer, a la ciutat de Barcelona, i REGESA, una societat mercantil del Consell Comarcal del Barcelonès que té com a tasca principal la gestió de sòl i l'urbanisme, però que també du a terme promocions immobiliàries, construeix equipaments i aparcaments, gestiona aquests darrers i executa treballs de rehabilitació.

En definitiva, tal com s'esdevé també en altres països, les polítiques d'habitatge a l'àrea metropolitana es desenvolupen en un marc competencial complex en el qual participen diferents nivells administratius i multitud d'ens públics, tot i que, a diferència d'altres sistemes metropolitans, Barcelona encara no ha acabat de definir un model propi de governabilitat en habitatge que doni coherència a l'acció de tots els actors relacionats.

CREACIÓ D'HABITATGE METRÒPOLIS BARCELONA COM UNA OPORTUNITAT

L'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) han impulsat recentment la creació d'Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB), un operador publicoprivat previst en el Pla pel dret a l'habitatge de Barcelona que ha de permetre incrementar l'oferta de lloguer assequible a la ciutat i als 36 municipis de l'àrea metropolitana. L'aparició d'aquest nou ens a l'escena metropolitana podria constituir una peça clau per acabar de completar i articular el conjunt d'actors públics i privats de l'aglomeració barcelonina.

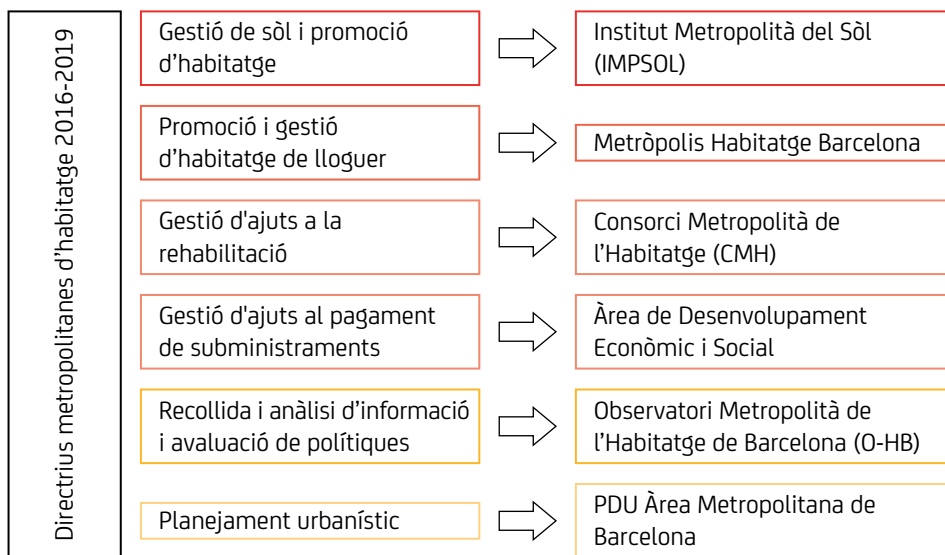


Fig. 22. Funcions i actors metropolitans d'habitatge. *Elaboració pròpia.*





REFLEXIÓ

Una mirada resilient al territori per a una bona planificació estratègica implica avaluar els riscos als quals està exposat el territori metropolità i esbossar aquelles polítiques estratègiques més necessàries per afrontar-los. És per això que la metodologia DREAM (Diagnosi, Reflexió, Estratègia, Accions Metropolitanas) pot ajudar a donar respostes sobre l'habitatge per a un territori resilient, respostes que s'expressen en aquest document.

El context metropolità està canviant: vivim una crisi d'accés a l'habitatge que ha fet que aquest sector adquireixi una preponderància central entre les preocupacions dels ciutadans. Per això, per millorar la cohesió social metropolitana, cal facilitar l'accés a l'habitatge millorant l'oferta d'una forma innovadora des del punt de vista social, reforçar les xarxes socials solidàries i de proximitat i desenvolupar mecanismes per afrontar la pobresa energètica i d'altres serveis.

El sistema de protecció social actual està superat. Hi ha territoris amb taxes d'atur elevades i dèficits formatius greus en la seva població que estan generant la segregació espacial de les poblacions més empobrides. I, en aquest sentit, cal assenyalar la falta de serveis metropolitans per abordar situacions d'exclusió social i pobresa severa com la dels sense llar.

La producció i gestió de l'habitatge també té profundes implicacions amb els riscos associats al canvi climàtic i la demanda d'una millor gestió dels recursos naturals, la qual cosa, a més d'implicar la transició energètica, té una profunda rellevància ambiental.

A aquests riscos socials, econòmics i de sostenibilitat, cal afegir-hi els riscos de manca de governança. En aquest sentit, cal posar en relleu les potencialitats que ofereix la Llei de l'AMB, que es recullen explícitament a l'article 14 on, al costat de les més consolidades –urbanisme, transport, mobilitat, serveis ambientals–, n'hi destaquen, entre d'altres, la promoció i implantació de polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals i de foment de la cohesió social i territorial, la protecció del medi ambient, la salut i la biodiversitat, i les mesures de lluita contra el canvi climàtic. És des d'aquesta perspectiva com es poden afrontar les polítiques d'habitatge amb una visió transversal.

Tota aquesta llista de necessitats creixents requereix un increment de recursos que necessàriament han d'anar associats a una nova estratègia política en què la planificació estratègica metropolitana és essencial.

Tal com s'ha vist anteriorment, el PAM es planteja com a línia estratègica la consolidació del dret a l'habitatge i, llegint la Llei que regula l'AMB, s'evidencia que aquesta és competent per desenvolupar polítiques públiques de cohesió social i territorial, polítiques d'habitatge i polítiques de desenvolupament econòmic –des d'una visió productiva i social– que seran components essencials d'aquesta nova planificació.

Si parlem de riscos socials, el principal és l'increment de la vulnerabilitat social i la falta de cohesió a causa del llarg procés de crisi econòmica, que genera atur i precarització dels treballa-

dors i treballadores, cosa que els impedeix donar resposta a les seves necessitats familiars. En alguns territoris, l'agreuement de la situació pot donar lloc fins i tot a manca de seguretat. A més a més, l'envelliment de la població i l'increment i absorció de la immigració també adquiriran cada cop més protagonisme. Hem de sumar, a tot això, l'arribada de capitals especulatius que incrementen els preus de lloguer dels habitatges, que la població mitjana no pot pagar.

D'altra banda, hi ha un programa de govern definit pel PAM i uns serveis metropolitans competents disposats a la reorganització. També hi ha instruments i programes que s'apliquen sectorialment, o en àmbits territorials reduïts, que cal elevar a una visió sistèmica i de tot el territori gestionat per l'AMB.

Disposem d'un Observatori Metropolità de l'Habitatge, amb tots els instruments d'informació i anàlisi, que permet determinar les necessitats i els reptes de l'àmbit de l'habitatge. A més a més, també disposem del nou Operador Metropolità de l'Habitatge (HMB) amb capacitat d'aportar capital i gestionar un parc públic d'habitatge.

Disposem d'unes Directrius de Política Metropolitana d'Habitatge 2016-2019 que especifiquen:

- Els instruments administratius i altres mitjans d'actuació:
 - Els instruments de l'AMB ja disponibles i operatius actualment en aquestes polítiques (Direcció de Serveis d'Urbanisme, IMPSOL, Consorci Metropolità de l'Habitatge) i en estreta col·laboració amb els diversos ajuntaments metropolitans i els seus mitjans instrumentals en matèria d'habitatge públic.
 - L'Observatori Metropolità de l'Habitatge (O-HB), per mitjà d'un conveni de l'AMB amb l'Ajuntament de Barcelona, la Diputació de Barcelona i gestors d'habitatge social de Catalunya, obert a donar servei als governs locals i a les seves polítiques d'habitatge.
 - L'Operador Metropolità de l'Habitatge, societat d'economia mixta amb participació publicoprivada destinat a impulsar grans projectes de promoció d'habitatge públic en tots els municipis metropolitans, incloent-hi Barcelona, actualment en fase d'estudi previ per a la constitució.
 - La cooperació amb entitats del tercer sector a través de convenis de col·laboració en tota mena de projectes, tant de promoció com de gestió d'habitatge públic de lloguer assequible.
- Les actuacions urbanístiques i immobiliàries:
 - La rehabilitació d'habitatges i edificis buits o en mal estat.
 - La promoció d'habitatges de lloguer assequible en les diferents modalitats: protegits, dotacionals, etc.
 - Complementàriament, la promoció d'habitatge públic en règim d'accés a la propietat, amb preu limitat i garantia de permanència en el règim d'habitatge assequible, en casos en què així ho requereixi la viabilitat econòmica de l'operació i que permetin la reinversió en nous projectes d'habitatge públic de lloguer.

- Desenvolupar noves formes d'accés a l'habitatge, com les fonamentades en la cessió del dret de superfície, la masoveria urbana, la propietat compartida i temporal, les cooperatives de cessió d'ús, etc.
- La renovació i regeneració urbanes, incorporant actuacions a l'espai urbà, al parc d'habitatges i al teixit social de barris i viles.
- L'IMPSOL, com a operador urbanístic, per donar suport als ajuntaments en política urbanística i generació de sòl i oportunitats per a la construcció d'habitatges públics.
- Activar la incorporació al parc d'habitatges públics de solars, estructures immobiliàries paralizades i edificacions en situacions deficitàries o irregulars, tant pel que fa a l'estat físic com a la desocupació o situació jurídica.

Cal assenyalar que, a més a més, es disposa de:

- Experiència en plans de barris.
- Capacitat de producció de serveis, tant dels municipis com de l'AMB, que cal reorientar cap a les noves necessitats.
- Experiència en renovació de barris que s'ha estès al projecte 10 Barris per a 10 municipis.

Però, per anar més enllà, cal una governança que ho faciliti. I, en aquest marc, es pot treballar per al desenvolupament d'un model de governabilitat metropolitana més adequat pel que fa a polítiques d'habitatge, que permeti assignar la competència de planificació de les polítiques d'habitatge a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i que alhora permeti avançar cap a un model de cooperació municipal en matèria d'habitatge. Aquesta nova perspectiva ha d'anar associada a l'elaboració d'un pla metropolità d'habitatge i la integració de les polítiques d'habitatge amb la planificació urbana i el sistema metropolità de mobilitat.



ESTRATÉGIA

DESENVOLUPAMENT D'UN MODEL DE GOVERNABILITAT METROPOLITANA MÉS ADEQUAT PER A LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

El Pla d'actuació metropolitana per al període 2015-2019 (PAM) (AMB, 2016) reconeix implícitament la necessitat d'avançar cap a un model de governabilitat metropolitana en habitatge que permeti una millor articulació i coordinació de l'actuació pública (vegeu fig. 21). En concret, a l'Àmbit de Territori, proposa «implicar totes les administracions de l'àmbit metropolitana per tal d'unificar criteris i estratègies respecte a les polítiques d'habitatge» (actuació 4.1.2) de cara a consolidar el dret a l'habitatge, i es fixa com a objectiu «coordinar una estratègia metropolitana de millora de barris» (objectiu 5.1) a fi de millorar les polítiques de rehabilitació. De forma més genèrica i dins l'Àrea de Bon Govern i Transparència, el PAM planteja la necessitat d'enfortir la governança metropolitana (línia d'intervenció 3, actuació 3.2.2), «coordinar i alinear les actuacions dels organismes dependents de l'AMB amb l'acció de govern» (actuació 3.2.4) i «desenvolupar el potencial de l'administració metropolitana en matèria de serveis compartits i cooperació entre municipis i institucions de l'àmbit metropolitana (...)» (actuació 3.2.6). Així mateix, a l'Àrea de Planificació Estratègica, el PAM reconeix que cal «proposar, en el marc del nou mandat de l'AMB, nous mecanismes i accions de millora de la governança metropolitana» (actuació 3.1.1). L'estratègia que desenvolupem a continuació s'emmarca en aquest conjunt d'objectius i actuacions que formula el PAM envers la governabilitat metropolitana.

EIX 1. ASSIGNACIÓ DE LA COMPETÈNCIA EN PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Una possible solució per esmenar els dèficits de governabilitat en matèria d'habitatge que pateix l'àrea metropolitana de Barcelona és la cessió de part de les competències municipals en aquest camp cap a un nivell superior de govern. Aquestes podrien ser atribuïdes a la Generalitat de Catalunya, o a l'AMB i la Generalitat conjuntament a través del CMH com de fet ja preveuen en certa manera els seus estatuts però, en el context actual, el més lògic seria que aquest nivell superior de govern fos l'AMB. Aquesta darrera opció, que té el suport d'alguns autors (Bosch, 2011; Geróhâzi i Tosics, 2018), requeriria una modificació de la Llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona amb la incorporació d'aquesta competència, com a mínim, en matèria de planificació mitjançant l'elaboració d'un pla metropolitana d'habitatge.

En el panorama internacional hi ha experiències similars que avalarien aquesta opció. Probablement l'exemple més escaient per a l'AMB és el de l'Autoritat del Gran Londres ja que ambdues institucions han tingut una evolució paral·lela. Els governs antecessors de les dues metròpolis van ser dissolts a mitjan anys vuitanta i es van restituir anys més tard, el de Londres el 2000 i l'AMB el 2010. A més, la Llei de creació de l'Autoritat del Gran Londres no preveia inicialment cap competència en habitatge, de manera que no va ser fins a la modi-

ficació d'aquesta normativa, duta a terme el 2007, que el govern metropolità de Londres no va assumir competències en aquest camp.

EIX 2. AVANÇAR CAP A UN MODEL DE COOPERACIÓ MUNICIPAL EN MATÈRIA D'HABITATGE

Un altre camí per millorar la governabilitat metropolitana de Barcelona en habitatge seria establir un model basat en la cooperació intermunicipal, en el qual les decisions al respecte es prenguessin entre tots els municipis de forma consensuada en una mena de comissió metropolitana d'habitatge i, si es considerés oportú, integrant en aquesta l'AMB o, fins i tot, la Generalitat.

Els principals avantatges d'aquesta solució rauen en la innecessarietat de fer cap reforma legal atesa la flexibilitat i el baix nivell d'institucionalització que implica aquest model. Per contra, els principals obstacles que caldria superar per poder arribar a acords serien fonamentalment tres: les resistències locals de tipus NIMBY (acrònim anglès de *not in my back yard*, és a dir, no al meu pati del darrere) que podrien sorgir contra determinades actuacions d'habitatge social, l'escassa tradició política de les nostres institucions de compartir competències i la ineludible necessitat de separar les decisions en matèria d'habitatge del debat polític més quotidià i electoralista.

Un bon exemple internacional de cooperació metropolitana que pot servir com a referent d'aquest eix estratègic és el funcionament de la Metropoolregio Amsterdam (MRA) que, com veurem més endavant, es basa en la cooperació voluntària a través de comissions temàtiques en les quals participen els representants polítics de tots els nivells de govern de la regió.

MILLORA DE LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA

El PAM 2015-2019 també es fa ressò de la limitada planificació de les polítiques d'habitatge a escala metropolitana. En l'Àmbit de Territori, per consolidar el dret a l'habitatge, admet explícitament que cal «definir una política metropolitana d'habitatge (...)» (actuació 4.1.1), i «implicar totes les administracions de l'àmbit metropolità per tal d'unificar criteris i estratègies respecte a les polítiques d'habitatge» (actuació 4.1.2) (fig. 21). D'altra banda, un dels objectius prioritaris del PAM 2015-2019 és impulsar i consolidar un sistema de mobilitat sostenible basat en el transport mitjançant, entre altres elements, l'aprovació i el desplegament del Pla metropolità de mobilitat urbana com a instrument de vertebració. I, lògicament, aquest sistema de mobilitat ha d'estar coordinat amb la resta dels àmbits de desenvolupament social, econòmic i ambiental de l'AMB des d'una perspectiva transversal i estratègica, d'acord amb allò que s'estableix a la línia d'intervenció primera del PAM a l'Àrea de Planificació Estratègica. Per aquests motius, aquesta estratègia de millora de la planificació de les polítiques d'habitatge a l'àrea metropolitana es planteja des de dos eixos: a

partir de l'elaboració d'un pla metropolità d'habitatge i mitjançant la integració d'aquest amb la planificació urbana i el sistema metropolità de mobilitat.

EIX 1. ELABORACIÓ D'UN PLA METROPOLITÀ D'HABITATGE

La planificació és imprescindible en el procés d'elaboració de qualsevol política d'habitatge, per bé que en funció de l'àmbit territorial que compregui, el pla té unes particularitats determinades. Els plans metropolitans d'habitatge estan determinats en bona part pel fet d'ocupar una posició intermèdia entre la programació a escala nacional (o regional segons el marc competencial del país) i la d'àmbit municipal. Per aquest motiu no poden ser exclusivament estratègics, sinó que també han de tenir un grau de concreció suficient que en faciliti el desplegament per part dels municipis o, fins i tot, l'execució directa de les accions programades. Això comporta la necessitat d'adaptar el desenvolupament del pla al model de governabilitat metropolitana existent, identificar tots els actors implicats en l'execució i les seves funcions i competències i establir mecanismes de seguiment i avaluació.

Una estratègia que pot facilitar la planificació metropolitana en habitatge és l'elaboració de plans que abordin només un problema específic, per exemple, l'atenció a les persones sense sostre, la pobresa energètica, la rehabilitació o la promoció d'habitatge social. Ara bé, aquesta fragmentació de la planificació en subàmbits temàtics s'ha de fer sobre la base d'un document marc estratègic en el qual es defineixin les directrius de la política metropolitana d'habitatge ja que el principal perill d'aquest plantejament és la manca de coherència del conjunt d'actuacions.

Un altre element clau en aquests plans és el finançament atès que, en general, la capacitat econòmica dels governs locals i metropolitans és insuficient per finançar les seves actuacions en habitatge. El més usual és que gran part dels recursos econòmics necessaris per a l'execució provenguin dels pressupostos nacionals o regionals. En conseqüència, el nivell de govern superior ha de participar d'una manera o l'altra en l'elaboració del pla a fi de garantir l'encaix d'aquest amb les directrius d'àmbit nacional i amb els pressupostos. En alguns casos, el pla metropolità està subjecte a l'aprovació pel nivell de govern superior, mentre que en altres, senzillament, està representat a l'òrgan col·legiat que pren les decisions al respecte en l'àmbit metropolità.

En el context europeu, un dels àmbits metropolitans amb més experiència en planificació d'habitatge és Londres i, com veurem més endavant, l'actual Pla d'habitatge del Gran Londres incorpora molts dels elements exposats anteriorment.

EIX 2. INTEGRACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE AMB LA PLANIFICACIÓ URBANA I EL SISTEMA METROPOLITÀ DE MOBILITAT

El problema de l'habitatge no se circumscriu a les seves característiques físiques i econòmiques, sinó que també té una dimensió col·lectiva que va del barri a la ciutat en conjunt

i que engloba els aspectes socials, laborals, econòmics i polítics relacionats amb el fet urbà. És el que es coneix com el dret a la ciutat i que comprèn el dret a l'habitatge en un sentit tradicional.

Probablement el reconeixement més important de la necessitat d'incorporar aquesta visió global a les polítiques d'habitatge el trobem en la darrera conferència «Hàbitat sobre assentaments urbans» que van organitzar les Nacions Unides a Quito el 2016, en què es va aprovar l'anomenada Nueva Agenda Urbana (NAU) (Nacions Unides, 2017). La NAU defineix el dret a la ciutat com «l'ideal d'una ciutat per a tothom, referint-nos a la igualtat en l'ús i el gaudi de les ciutats i els assentaments humans i buscant promoure la inclusió i garantir que tots els habitants, tant de les generacions presents com futures, sense cap classe de discriminació, puguin crear ciutats i assentaments humans justos, segurs, sans, accessibles, assequibles, resilients i sostenibles i habitar-hi a fi de promoure la prosperitat i la qualitat de vida per a tothom» (Nacions Unides, 2017:11), la qual cosa implica, per tant, «(...) la igualtat d'accés de tothom als béns públics i serveis de qualitat en esferes com la seguretat alimentària i la nutrició, la salut, l'educació, les infraestructures, la mobilitat i el transport, l'energia, la qualitat de l'aire i els mitjans de vida» (Nacions Unides, 2017:11).

En el pla pràctic, aquest dret a la ciutat s'ha de promoure, entre altres mesures, mitjançant una «(...) planificació basada en l'edat i el gènere i en inversions per a una mobilitat urbana sostenible, segura i accessible per a tots, així com sistemes de transport de passatgers i de càrrega que facin un ús eficient dels recursos i facilitin un vincle efectiu entre les persones, els llocs, els béns, els serveis i les oportunitats econòmiques» (Nacions Unides, 2017:13).

Una tècnica urbanística per integrar l'habitatge en el planejament i acomplir el dret a la ciutat és l'anomenat desenvolupament orientat al transport (Transit Oriented Development, TOD). Tècnicament, el TOD es basa en la delimitació d'àrees de mobilitat per a vianants i ciclistes simultàniament amb la definició del planejament urbà i de la xarxa de mobilitat, amb especial atenció als nodes de transport públic. El resultat d'aquest enfocament dona lloc a entorns urbans residencials articulats al voltant d'aquests centres de mobilitat amb unes densitats residencials relativament elevades i amb un cert grau de barreja d'usos a fi de permetre que molts dels desplaçaments diaris es facin sense necessitat d'utilitzar cap mitjà de transport (Bernick i Cervero 1997; Cervero, 1998; Ditmar i Ohland, 2004). Es tracta, en definitiva, d'abordar el dret a la ciutat i a la igualtat d'oportunitats mitjançant el planejament urbà.

En el cas de l'àrea de Barcelona, el fet que el Pla director es trobi en redacció i que no es disposi d'un pla metropolità d'habitatge constitueix una finestra d'oportunitat immillorable per planificar aquest territori des dels principis del dret a la ciutat i, en particular, del dret a una mobilitat assequible i sostenible. En aquest sentit, la forma en què l'àrea metropolitana d'Amsterdam ha integrat planificació urbana, mobilitat i habitatge pot ser de gran utilitat per a la metròpoli de Barcelona.





ACCIONS METROPOLITANES

DESENVOLUPAMENT D'UN MODEL DE GOVERNABILITAT METROPOLITANA MÉS ADEQUAT PER A LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

ACCIÓ 1. ASSIGNACIÓ DE LA COMPETÈNCIA EN PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Exemple: l'Autoritat del Gran Londres

L'àrea de Londres té una llarga tradició de governs metropolitans. Entre els anys 1889 i 1965, l'anomenat Consell del Comtat de Londres (London County Council, LCC) va ser el nivell de govern metropolità fins que va ser substituït mitjançant la Llei del govern de Londres de 1963 (*1963 London Government Act*) pel Consell del Gran Londres (Great London Council, GLC). Ja aleshores, la Llei de 1963 atorgava al GLC, entre altres funcions, l'atenció a les necessitats d'habitatge assequible en aquells municipis metropolitans que no disposaven de suficients recursos per promoure'ls.

La Llei de govern local de 1985 (*Local Government Act, 1985*) va abolir el GLC, i no va ser fins a l'any 2000 que es va crear l'actual govern metropolità de Londres, anomenat aquest cop Autoritat del Gran Londres (Greater London Authority, GLA), gràcies a la Llei de l'any 1999 (*1999 GLA Act*).

D'acord amb el marc legislatiu vigent, l'actual model de governabilitat metropolitana de Londres és de dos nivells: d'una banda hi ha el govern pròpiament metropolità, l'Autoritat del Gran Londres, i de l'altra els 33 municipis o *boroughs*, incloent-hi la ciutat de Londres, que engloba el seu àmbit. Val a dir que els límits de la GLA són els mateixos que els de l'entitat antecessora, el GLC.

L'activitat de la GLA és fonamentalment estratègica i té com a missió principal establir i impulsar l'estratègia metropolitana en aquells camps en els quals té competències. Inicialment, l'any 2000 aquestes incloïen policia, transport, incendis i planificació de la seguretat, planejament urbà i usos del sòl. Posteriorment, la modificació legislativa introduïda l'any 2007 (*2007 GLA Act*), va ampliar les competències de la GLA amb l'habitatge, la formació d'adults, els residus, la cultura, l'esport, la sanitat, el desenvolupament sostenible, l'energia i el canvi climàtic.

Respecte a l'habitatge, la reforma de 2007 encomana a la GLA l'elaboració d'un Pla d'habitatge metropolità (*Housing Strategy*) i en regula el contingut i la tramitació així com la vinculació amb les associacions d'habitatge i els 33 municipis de l'àrea metropolitana. En línies generals, el Pla d'habitatge ha d'establir les grans línies d'actuació, la localització i territorialització dels futurs habitatges assequibles en els municipis, els tipus d'habitatges assequibles i les prioritats. Aquesta Llei estableix així mateix que totes les estratègies, els plans i les polítiques d'habitatge que, a nivell inferior, puguin desenvolupar els municipis de l'àrea me-

tropolitana han de ser coherents amb el Pla d'habitatge, fet que garanteix la coherència entre el pla i les actuacions a escala municipal.

Per al desenvolupament de les competències que té atribuïdes, la GLA disposa de diversos organismes com el Comissionat de bombers (London Fire Commissioner), l'Oficina d'Alcaldia de Policia (Mayor's Office for Policing and Crime), l'Entitat de Transport de Londres (Transport for London) i dues empreses públiques de desenvolupament (la London Legacy Development Corporation i l'Old Oak and Park Royal Development Corporation).

També resulta interessant conèixer el sistema d'elecció dels representants polítics del govern metropolità perquè, a diferència de molts altres governs que són escollits de forma indirecta, tant l'alcalde de Londres (*Mayor of London*) com els 25 membres de l'assemblea legislativa són elegits directament per sufragi universal mitjançant eleccions cada quatre anys.

ACCIÓ 2. AVANÇAR CAP A UN MODEL DE COOPERACIÓ MUNICIPAL EN MATÈRIA D'HABITATGE

Exemple: la Regió Metropolitana d'Amsterdam

L'anomenada Metropoolregio Amsterdam (MRA) és el govern metropolità del sistema urbà situat al voltant de la capital dels Països Baixos. La governabilitat de l'MRA es basa en la cooperació voluntària entre les províncies de Noord-Holland i Flevoland, els 33 municipis d'ambdues províncies, la ciutat d'Amsterdam i l'entitat de transport de la Regió d'Amsterdam (Vervoerregio Amsterdam) sobre la base dels acords subscrits el 2016 per totes aquestes entitats. En el pla institucional, aquesta cooperació es desenvolupa a través de comissions temàtiques en les quals participen els representants polítics de tots els governs de la regió. Actualment hi ha tres comissions: la de mobilitat, la d'economia i la de territori. L'objectiu central de la comissió de mobilitat és desenvolupar estratègies per millorar el trànsit i el transport públic a la regió i, d'acord amb aquestes estratègies, impulsar els projectes d'infraestructures corresponents. Per la seva banda, la principal tasca de la comissió d'economia és abordar els reptes que ha d'afrontar l'estructura econòmica de la regió amb relació a la globalització i la integració europea. Finalment, la finalitat de la comissió de territori és la coordinació de tots els actors implicats en la planificació regional del seu àmbit i desenvolupar estratègies comunes en aquest camp, amb especial atenció a quatre aspectes interrelacionats: la mobilitat, la sostenibilitat, el paisatge i l'habitatge.

Pel que fa a l'habitatge, que es tracta en una subcomissió específica, els socis de l'MRA treballen conjuntament per crear un mercat d'habitatge regional operatiu, comparteixen informació i coneixement sobre el funcionament i la cohesió del mercat de l'habitatge de l'àrea metropolitana i impulsen estudis conjuntament (p. ex. MRA, 2018a), i vetllen perquè la producció residencial sigui l'adequada d'acord amb els plans d'habitatge dels municipis de l'MRA, així com perquè l'oferta d'habitatge sigui assequible als diferents nivells d'ingressos de la demanda.

MILLORA DE LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A L'ÀREA METROPOLITANA

ACCIÓ 3. ELABORACIÓ D'UN PLA METROPOLITÀ D'HABITATGE

Exemple: el Pla d'habitatge del Gran Londres

En el marc jurídic i competencial del Gran Londres exposat anteriorment s'han elaborat diversos plans des de la reforma de la Llei de 2007 (GLA, 2010, 2011, 2014), l'últim dels quals comprèn el període 2018-2022 (GLA, 2018a). Les propostes del darrer pla, igual que les dels anteriors, es basen en una diagnosi acurada del problema de l'habitatge a l'àrea metropolitana, recollida sobretot a la sèrie d'informes que sota el títol *Housing in London, The evidence base for the Mayor's Housing Strategy* publica periòdicament la GLA, i s'han adoptat després d'un període de participació pública amb la ciutadania i les diferents entitats que treballen en aquest camp.

Aquest Pla d'habitatge s'estructura en quatre eixos prioritaris, cadascun dels quals es desglossa en diverses accions concretes per assolir-los. La primera prioritat del Pla és impulsar la construcció de més habitatges nous i assequibles per atendre la demanda, per la qual cosa cal identificar i desenvolupar més sòl i assolir uns nivells més grans de densitat, incrementar la inversió pública en habitatge i infraestructures, i avançar en la diversificació i capacitat del sector de la construcció residencial, incloent-hi la promoció pública i la d'entitats sense ànim de lucre per incrementar l'oferta d'habitatge assequible.

El segon gran objectiu que es fixa és millorar la qualitat del parc d'habitatges i avançar en la creació de barris més inclusius, cosa que implica estàndards de qualitat i seguretat en la construcció residencial més elevats, inversions en millora de l'accessibilitat residencial –molt especialment per atendre les necessitats de les persones discapacitades i les derivades de l'envelliment– i incrementar la participació dels residents i de la comunitat en els processos de rehabilitació d'obra nova.

El tercer eix del Pla planteja aconseguir condicions residencials, jurídiques i econòmiques més justes per als llogaters mitjançant mesures com, per exemple, reformes legislatives que afavoreixin l'estabilitat residencial, ajuts a la rehabilitació i adequació d'aquests habitatges o mecanismes de control de rendes.

El quart se centra en la lluita contra la problemàtica de les persones sense llar. Amb aquesta finalitat, el Pla considera imprescindible augmentar la despesa pública per ampliar el nombre de places de la xarxa d'atenció a les persones sense llar a fi que puguin deixar el carrer i tractar aquest problema de forma preventiva mitjançant mesures que en corregeixin les causes com, per exemple, la inestabilitat residencial que pateixen les llars en el segment de lloguer privat o l'escassetat d'oferta de lloguer assequible.

Cal assenyalar que, per a la correcta execució de les mesures assenyalades, la GLA també ha confeccionat un Pla d'implementació (GLA 2018b) en el qual es detallen les accions específiques que s'han de dur a terme per al desplegament del Pla, els resultats esperats, els indicadors per fer-ne el seguiment, els horitzons temporals i la font a partir de la qual mesurar-los.

La GLA també ha fet l'avaluació de l'impacte de cadascuna de les propostes del Pla (GLA, 2018c) i, de forma sintètica, conclou que el Pla tindrà un impacte positiu en matèria d'equitat, desigualtats en salut i nivells de delinqüència, comportament antisocial i sensació de por i inseguretat.

ACCIÓ 4. INTEGRACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE AMB LA PLANIFICACIÓ URBANA I EL SISTEMA METROPOLITÀ DE MOBILITAT

Exemple: l'Agenda d'acció de la Regió Metropolitana d'Amsterdam

El document marc de planificació de l'MRA és l'anomenada *Visió de desenvolupament 2040 (Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040)* que va ser elaborada l'any 2007 (MRA, 2008), un tipus d'instrument que, d'acord amb la nova Llei de planificació territorial dels Països Baixos que va entrar en vigor a mitjan 2008, és vinculant per a les administracions que l'impulsen.

Aquest Pla estableix les línies principals de desenvolupament de l'MRA fins a l'any 2040 a fi que aquesta metròpoli esdevingui una regió internacionalment competitiva amb un model policèntric de xarxa de ciutats compactes coherent amb la xarxa d'infraestructures, el paisatge i les necessitats de les persones que hi viuen.

El 2014 es va considerar necessari redactar una *Agenda d'acció* (MRA, 2016) per al correcte desplegament de la *Visió de desenvolupament 2040* al territori de l'MRA mitjançant la concreció d'accions per als propers quatre anys, com també per actualitzar algunes de les previsions fetes. Respecte a l'habitatge, en concret, la *Visió de desenvolupament* preveia un creixement net del nombre de llars de la regió de 150.000 unitats fins al 2040, però l'evolució demogràfica dels primers anys va ser més intensa que l'esperada, cosa que va obligar a revisar aquestes xifres.

Segons les noves projeccions demogràfiques, l'*Agenda* preveu que per atendre tota la demanda residencial caldrà construir 250.000 nous habitatges fins al 2040, 60.000 dels quals s'haurien d'acabar en el període 2016-2020. Es preveu que la major part d'aquests habitatges es promoguin en ubicacions properes als principals nodes de transport públic i de forma integrada amb la xarxa metropolitana de bicicletes a fi de garantir la coherència entre teixit residencial i mobilitat metropolitana, i tenint en compte la demanda de nous equipaments que generaran. En particular, l'*Agenda* subratlla la prioritat de desenvolupar aquests nodes residencials al voltant de dos eixos ferroviaris: l'eix Alkmaar-Utrecht i el Leiden-Lelystad.

Amb aquesta finalitat, l'*Agenda* planteja un seguit d'estratègies territorials complementàries. D'una banda posa l'èmfasi en la necessitat d'augmentar la densificació d'aquestes àrees residencials mitjançant mesures com, per exemple, la transformació d'espais terciaris i industrials obsolets en usos residencials. D'altra banda, des del vessant de la gestió, cal adaptar els plans d'ordenació municipals en aquestes noves àrees residencials i donar impuls al seu desenvolupament mitjançant programes d'inversions degudament dimensionats que, a més a més, despleguin actuacions en matèria de política de sòl en aquests emplaçaments. I, respecte al sistema de transport públic, davant del creixement del nombre d'usuaris, l'*Agenda* preveu millores significatives en les infraestructures amb l'objectiu de poder ampliar sobretot la capacitat i les freqüències actuals de les xarxes de tramvies i ferrocarrils regionals. Quant als habitatges que s'han de promoure, atesa l'estructura de preus del mercat residencial i les diferents capacitats de la demanda, l'*Agenda* defensa que molts d'aquests nous habitatges siguin de lloguer assequible.

Per fer realitat aquests objectius, l'*Agenda* proposa dues accions específiques: l'obligació de tots els municipis de la regió de formalitzar acords sobre la programació i coordinació de les seves actuacions residencials, en particular, dels plans d'habitatge (acció 1), i l'obligació que tots els municipis de l'MRA informin sobre la disponibilitat de terrenys residencials per als propers quatre a deu anys (acció 1.2). El desplegament detallat d'aquestes dues accions ha estat recollit en una posterior publicació de l'MRA (2018b) i, entre d'altres resultats, ha permès conèixer el potencial urbanístic romanent en nombre d'unitats residencials a l'MRA. En concret, l'estudi valida els objectius fixats atesa l'existència de terrenys sobre els quals es podrien promoure 297.000 nous habitatges (MRA, 2017).

En matèria d'habitatge, l'*Agenda* reconeix així mateix la necessitat d'examinar la situació dels barris residencials a fi d'adequar-los als seus residents, en particular, a les persones grans atès el procés d'envelliment que pateix la regió (acció 1.4).



BIBLIOGRAFIA

- AMB (2016). *Pla d'actuació metropolitana. Mandat 2015-2019. 28 de juny de 2018*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- AMB (2017). *Directrius de la política metropolitana d'habitatge 2016-2019. Informe del 25 d'abril de 2017*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Andersson M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Bernick, M. i Cervero, R. (1997). *Transit Villages in the 21st Century*. Nova York: McGraw-Hill.
- Blanco, I. i Nel-Lo, O. (ed.) (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Bosch, J. (2011). *Les polítiques metropolitanes d'habitatge a Europa: el cas de Londres, París, Brussel·les i Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Centre per a la Innovació Local (CIL).
- Bosch, J. (2017). La dimensió econòmica de la exclusió residencial: Catalunya en el context europeu. *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. i 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. i 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: Àrea 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 i HC (2018). *Item 11. Gm Housing Strategy and Draft GM Housing Vision*. Manchester: Greater Manchester Planning i Housing Commission.
- Gómez-Álvarez, D., López-Moreno, E., Rajack, R. i 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. i 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. i Pittini, A. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussel-les: 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 Plan capaciteit 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 tot 2040*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.
- Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Secretariado de Hábitat III.
- Nel·lo, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Nel·lo, O. i Blanco, I. (2015). *La segregació urbana a la regió metropolitana de Barcelona*. Publicacions del Pla estratègic metropolità 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. i Ghekière, L. (2017). *The State of Housing in the EU 2017*. Brussel·les: CECODHAS, Housing Europe.
- Tomàs, M. (2009). *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Toronto City Council (2009). *Housing Opportunities Toronto. An Affordable Housing Action Plan 2010 – 2020*. Toronto: Toronto City Council.
- Trilla, C. i Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Madrid: Fundación Alternativas i Fundipax.
- Victoria State Government (2017). *PlanMelbourne 2017-2050*. Brunswick: The State of Victoria, Department of Environment, Land, Water and Planning.

CRÈDITS

Col·lecció DREAM

04 Habitatge i drets socials a l'àrea metropolitana de Barcelona

Autors

Carme Trilla
Jordi Bosch
Carles Donat
Francesc Magrinyà

Col·laboradors

Víctor Ténez

Coordinació editorial

Laura Parellada

Traducció i revisió

Jordi Curell
Debbie Smirthwaite

Maquetació i impressió

Ediciones Gráficas Rey, SL

Imatge gràfica

Mónica Alegre
Marta Calvet

Dipòsit legal

B 13733-2019

ISBN

978-84-87881-42-8

www.amb.cat
www.pemb.cat

© Àrea Metropolitana de Barcelona

© dels textos, els autors

© de les imatges, els autors

AUTORS

Carme Trilla és economista experta en habitatge. Va ser directora general d'Habitatge i secretària d'Habitatge del Govern de la Generalitat de Catalunya entre els anys 2004 i 2011. Va impulsar la Llei 18/2007, del Dret a l'habitatge de Catalunya. És autora d'un gran nombre de publicacions, entre les quals cal destacar les dedicades a polítiques d'habitatge. Actualment forma part del Consell Assessor del Pla de Barris, impulsat per l'Ajuntament de Barcelona, i presideix l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona i la Fundació Hàbitat 3 Tercer Sector Social.

Jordi Bosch Meda és doctor en Arquitectura, diplomad en Gestió i Administració Pública i llicenciat en Ciències Polítiques. Expert en polítiques d'habitatge, urbanisme i sistemes residencials, ha publicat deu llibres i més de trenta articles sobre aquests temes. Ha rebut diversos premis, entre els quals cal destacar el Premi Luciano Parejo sobre ordenació territorial i urbana (2017) i el Premi Nacional d'Urbanisme Ricardo Santos (menció especial) (2012).

Carles Donat és doctor en Geografia expert en habitatge. Ha treballat a l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona com a responsable de les àrees de Territori i d'Habitatge. És autor de diverses publicacions sobre habitatge focalitzades en l'escala metropolitana de Barcelona. Actualment és professor associat del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona i cap de projectes de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

Francesc Magrinyà, enginyer de Camins per la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) i doctor en Urbanisme per l'ENPC Paris I Sorbonne. Actualment és director de l'Àrea de Planificació Estratègica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Expert en urbanisme i mobilitat, ha treballat com a consultor i responsable de mobilitat de l'Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. Ha estat comissari de diverses exposicions i és professor d'Urbanisme de la UPC.



Planificació
Estratègica
Habitatge



Pla Estratègic
Metropolità
de Barcelona