

LA PLANIFICACIÓ DE LES POLITIQUES D'HABITATGE A ESCALA METROPOLITANA: BARCELONA EN EL CONTEXT INTERNACIONAL

SUMARI

1. Introducció

2. La necessitat d'un enfocament metropolità de les polítiques d'habitatge: el cas de Barcelona

2.1. La ciutat 'real': les migracions intrametropolitanes per motius residencials en el procés d'integració-extensió metropolità

2.2. Les dificultats de permanència i accés a l'habitatge

2.3. El dèficit d'habitatge destinat a polítiques socials

2.4. La segregació residencial

3. Experiències internacionals de planificació metropolitàna de les polítiques d'habitatge

3.1. L'Autoritat del Gran Londres

3.2. La ciutat de Toronto

3.3. El Gran Sydney

3.4. El Gran Manchester

3.5. La Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença

3.6. La Regió Metropolitana d'Amsterdam

4. Governança i planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

4.1. Polítiques d'habitatge transversals i multinivell en el marc d'un reconeixement institucional de les àrees metropolitanes

4.2. La planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

5. Conclusions

Referències bibliogràfiques

Webgrafia

LA PLANIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A ESCALA METROPOLITANA: BARCELONA EN EL CONTEXT INTERNACIONAL

Resum

Les dinàmiques residencials metropolitanes exigeixen que el problema de l'habitatge en aquests territoris s'abordi des d'aquesta mateixa escala a fi de donar resposta als greus problemes d'accessibilitat econòmica a l'habitatge existents, així com per corregir la manca d'habitatge assequible i els processos de segregació urbana que es generen. Per aconseguir-ho, cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular l'acció en aquest camp de tots els nivells de govern implicats. L'estudi de l'activitat més recent de determinats governs metropolitans de Nord-amèrica, Europa i Oceania suggereix que en els darrers anys està tenint lloc un creixent reconeixement de la dimensió metropolitana en la planificació residencial. En aquest context, la planificació metropolitana de l'habitatge a la conurbació de Barcelona es troba encara en un procés de consolidació que podria avançar properament gràcies a tres factors: la recent creació de Metròpolis Habitatge, l'entrada en funcionament de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge, i la redacció del Pla Director Urbanístic Metropolità i del Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya.

Paraules clau: política d'habitatge, àrea metropolitana, governabilitat metropolitana.

1. Introducció

En concordança amb els diferents nivells de govern que poden participar en la seva elaboració i implementació, l'estudi de les polítiques d'habitatge pot dur-se a terme a escala nacional, regional, metropolitana o municipal. Aquest article se centra en la dimensió metropolitana, en concret, en el desenvolupament a l'àrea metropolitana de Barcelona des d'una perspectiva internacional comparada a partir de l'examen de sis experiències de planificació metropolitana de polítiques d'habitatge de Nord-amèrica, Oceania i Europa. En aquesta anàlisi, el model de governabilitat en què es formulen aquests plans constitueix un element d'importància cabdal atesa l'escassa recerca existent sobre el lligam entre governança metropolitana i política d'habitatge.

L'article consta, a més d'aquest primer apartat introductori, d'altres quatre. El següent revisa la necessitat que les polítiques d'habitatge es plantegin a aquesta escala a partir de l'estudi en la regió de Barcelona de quatre

dinàmiques i problemàtiques: la mobilitat residencial, els problemes de manteniment i accés a l'habitatge, la manca d'habitatge assequible i la segregació urbana. El tercer apartat ofereix una visió internacional de la planificació metropolitana de les polítiques d'habitatge fonamentalment a partir de l'anàlisi del sis casos. El quart aprofundeix en els reptes actuals en matèria de governança de les polítiques d'habitatge a la metròpoli de Barcelona, posant el focus en la planificació. I el darrer apartat recull les conclusions.

2. La necessitat d'un enfocament Metropolità de les polítiques d'habitatge: el cas de Barcelona

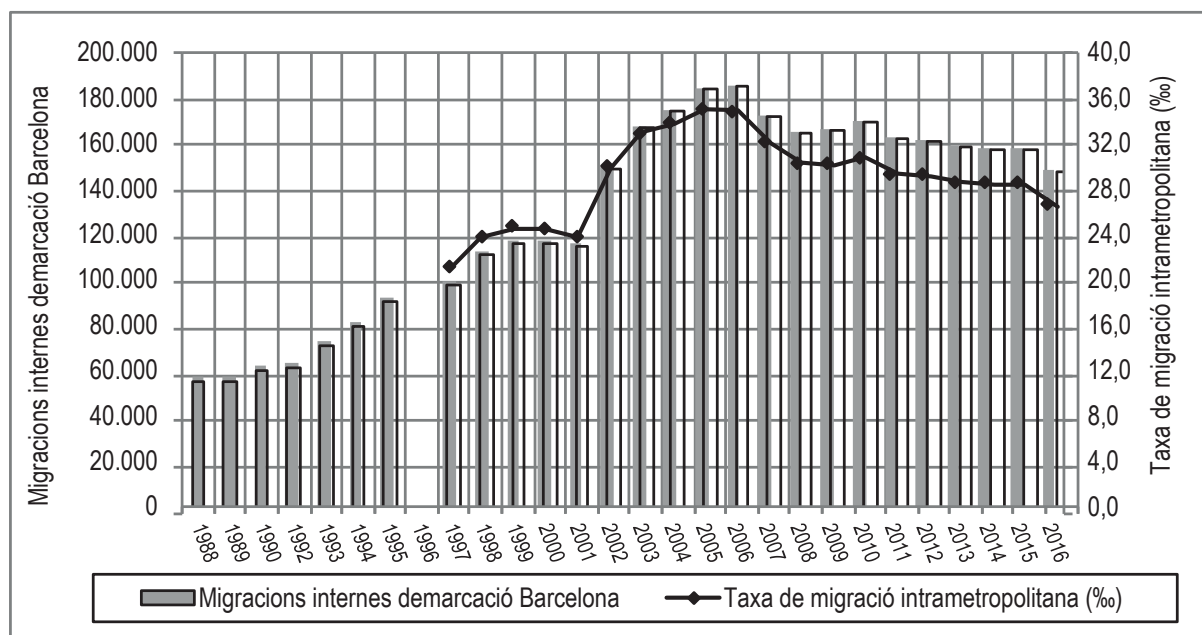
Una de les principals característiques del procés de metropolitanització contemporani és la progressiva integració i extensió territorials, o dit d'una altra manera, l'increment en el nombre i en la intensitat de les interrelacions que s'estableixen entre els seus elements —residents, institucions, empreses— més enllà dels límits administratius, d'una banda; i l'abast d'un territori cada cop més extens en aquestes dinàmiques, de l'altra.

En aquests entorns metropolitans, el problema de l'habitatge mostra uns trets comuns molt característics. És en aquestes grans urbs: (i) on els preus dels habitatges assoleixen els valors més elevats, la qual cosa genera greus problemes d'accessibilitat econòmica d'un ampli segment de la demanda (Andersson et al., 2007; EU i UN-Habitat, 2016); (ii) on els dèficits d'habitatge assequible són més quantiosos, no només a causa dels elevats preus, sinó també per les seves dinàmiques demogràfiques, així com per les dificultats per generar habitatge social en la ciutat consolidada (Knieling, 2014; EU i UN-Habitat, 2016; Gómez-Álvarez, et al., 2017); (iii) i on els processos de segregació urbana són més accentuats (EU i UN-Habitat, 2016; Tammaru et al., 2016; Gómez-Álvarez et al., 2017). A continuació s'analitzen de manera breu aquests tres aspectes, precedits d'una succinta descripció dels processos socioterritorials relacionats amb la mobilitat residencial en l'àrea de Barcelona.

2.1. La ciutat 'real': les migracions intrametropolitanes per motius residencials en el procés d'integració-extensió metropolitana

El procés d'integració-extensió territorial que caracteritza el procés de metropolitanització contemporani té

Figura 1. Migracions i taxa de migració intrametropolitana, 1988-2016



Font: INE, Estadística de variaciones residenciales.

un dels seus reflexos més representatius en la mobilitat residencial, i de manera més concreta quan s'analitzen els canvis d'habitatge que impliquen, al mateix temps, canvis de municipi. És el que es coneix com migracions intrametropolitanes.

A la metròpoli de Barcelona, des que es disposa de dades, la gran majoria de canvis d'habitatge que realitza la població responen a motius principalment residencials (relacionats amb l'emancipació, la formació d'una nova llar i la millora de l'habitatge), mentre que les motivacions relacionades amb el mercat de treball (proximitat, oportunitats) i amb la proximitat a la xarxa familiar són més minoritàries (Miralles et al. 2007), tot i que aquestes darreres s'han anat incrementant, així com també les relacionades amb les dificultats per fer front al pagament de l'habitatge (IERMB, 2018).

Malgrat que en comparació amb d'altres societats del nord d'Europa, la mobilitat residencial a la metròpoli de Barcelona, i a Espanya en general, ha estat relativament baixa (Módenes, 1998), en les darreres dècades s'ha produït un increment molt notable. Així, per exemple, si s'atén al nombre de persones que han canviat de municipi a la província de Barcelona (vegeu figura 1) es pot apreciar com, mentre que l'any 1988 —el primer any de què es disposen dades— van canviar de municipi 57.606 persones, l'any 2006 —quan s'arriba al màxim històric—, ho van fer 185.728 (una taxa de migració del 34,9 %). És a dir, en menys de vint anys s'han triplicat les migracions internes a la demarcació de Barcelona. Des d'aquest any, coincidint amb l'inici de la crisi econòmica, els canvis de municipi s'han reduït, els primers anys de manera intensa i, posteriorment, de manera més moderada, fins situar-se en 148.152 l'any 2016 (una taxa de migració del 26,6 %).

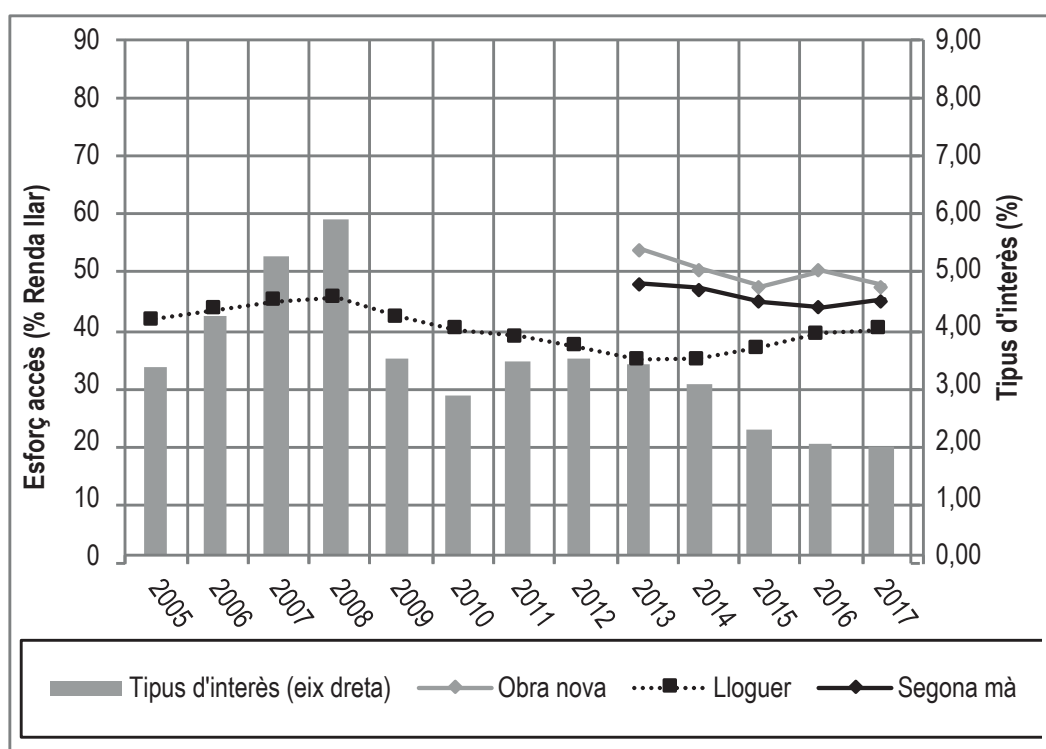
L'increment de la població que ha canviat de municipi, que reflecteix la intensitat del fenomen de la integració metropolitana, ha donat lloc, al seu torn, a canvis molt notables en el poblament a la metròpoli de Barcelona (Nel-lo, 2004; Nel-lo i Donat, 2014; Ruiz et al., 2017). Aquests canvis es caracteritzen, en primer lloc, per un procés d'extensió del territori on es produeixen les migracions residencials, que han superat, fins i tot, els límits del que es coneix com regió metropolitana de Barcelona¹ i també de la demarcació de Barcelona, per estendre's cap a municipis de les comarques de Tarragona i de Girona (Donat, 2014). En segon lloc, s'ha produït una redistribució de la població a dins d'aquest àmbit cada cop més extens de tal manera que, en termes generals, les àrees més centrals han perdut pes en benefici de les més perifèriques i els municipis més grans en benefici dels més petits. En definitiva, allò que es pot considerar com la ciutat 'real', supera abastament els límits municipals i configura un espai que s'ha anat fent més extens a l'hora que integrat.

2.2 Les dificultats de permanència i accés a l'habitatge

El sistema residencial espanyol, en general, i el de la metròpoli de Barcelona, en particular, s'han caracteritzat en les darreres dècades per viure diversos episodis de boom immobiliari (Rodríguez, 2006). En el darrer, produït entre els anys 1996 i 2007, els preus mitjans de l'habitatge van créixer de mitjana el 300% a la regió metropolitana. En canvi, la renda mitjana de la població va créixer en el mateix període el 56% (Donat, 2014). Com és ben sabut, les condicions de finançament varen permetre durant aquest període que, malgrat que les possibilitats reals d'accedir a un habitatge per part de les llars cada cop fossin més reduïdes, aquestes, en canvi, augmentessin la seva pro-

¹ Inclou els 164 municipis de les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.

Figura 2. Esforç d'accés a l'habitatge d'una llar tipus amb ingressos de 2,5 SMI i tipus d'interès. Àrea metropolitana de Barcelona, 2005-2017



Font: Preus mitjans: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana; Condicions dels préstecs hipotecaris: 80% del preu, mitjana anual interès mitjà entitats a més de tres anys publicada pel Banc d'Espanya, termini mitjà Asociación Hipotecaria Española.

pensió a la compra d'habitatges. Les conseqüències també són ben conegudes, ja que després de l'esclat de la crisi financera internacional, l'estiu del 2007, el sobreendeutament de les llars estava en nivells molt elevats, la qual cosa combinada amb la recessió econòmica, la destrucció d'ocupació i les polítiques aplicades durant aquest període, va donar lloc a una situació d'emergència habitacional (Colau i Alemany, 2012).

Des de l'any 2013 s'han produït millores en els indicadors macroeconòmics, primer, i en els ingressos mitjans de la població, després. Tanmateix, aquestes millores han estat selectives a l'hora de traslladar-se a la població, degut entre d'altres factors a l'existència d'un mercat de treball molt dualitzat, que s'ha vist agreujat per l'assenyalat increment dels preus mitjans de l'habitatge. En concret, a l'àrea metropolitana de Barcelona, entre el 2013 i el primer trimestre de 2018, el preu mitjà d'obra nova s'ha incrementat el 20,8%, el de segona mà el 33,8%, i el de lloguer el 27,6%. D'aquesta manera, la situació d'emergència habitacional, lluny d'atenuar-se, sembla que s'hagi consolidat. Per exemple, pel que fa als desnonaments, segons dades del Consejo General del Poder Judicial, entre els anys 2013 i 2017 s'han executat 28.567 llançaments a l'àrea metropolitana de Barcelona, el 76,3% dels quals relacionats amb l'impagament del lloguer. O, dit d'una altra manera, en només cinc anys, una de cada 50 llars de l'àrea metropolitana de Barcelona ha perdut l'habitatge on vivien per no poder fer front al pagament de les despeses. Certament, en els darrers anys s'ha produït una reducció del nombre de desnonaments executats, però s'ha de tenir en compte que

les actuacions preventives a fi que no s'arribi a l'execució s'han multiplicat (UCER. Ajuntament de Barcelona, 2018). Sigui com sigui, es tracta d'un nombre molt elevat de llars, el que indica que no es tracta, tan sols, d'un fenomen conjuntural motivat per la crisi econòmica sinó que, malauradament, s'està enquistant en la societat.

Juntament amb les dificultats de permanència a l'habitatge, els problemes d'accés, molt presents durant el darrer episodi de boom immobiliari (1996-2007), s'han estès i se situen, no només en el segment de la compravenda, sinó també en el segment de lloguer. Així, l'any 2017 una llar tipus composta per dues persones ocupades amb uns ingressos mensuals nets equivalents a 2,5 Salaries Mínims Interprofessionals (1.073,2€ cadascun), que podria ser la situació de molts joves en edats d'emancipació, hauria de destinar el 47,1% dels seus ingressos a pagar la quota d'un habitatge d'obra nova de preu mitjà a l'àrea metropolitana de Barcelona i el 44,7% en cas que fos de segona mà (vegeu figura 2). A més, per poder contractar una hipoteca amb unes garanties mínimes hauria de disposar d'uns estalvis equivalents al 32% del preu de l'habitatge (un 20% corresponents a l'entrada i un 12% a impostos), és a dir, 88.039 € en cas de voler comprar un habitatge d'obra nova i 83.532 € si fos de segona mà. Tot plegat, amb una hipoteca que tindria un termini mitjà de 23,4 anys. En definitiva, l'accés a l'habitatge en propietat de preu mitjà a l'àrea metropolitana per aquestes llars joves estaria molt lluny de les seves possibilitats. Així mateix, l'opció d'anar a viure a un habitatge de lloguer també superaria els llindars re-

comanables. En concret, l'any 2017 una llar amb 2,5 SMIs hauria de destinar el 39,3% dels seus ingressos per accedir a un habitatge de lloguer de preu mitjà a l'àrea metropolitana de Barcelona i hauria de disposar d'uns estalvis equivalents, com a mínim, a dues mensualitats (dipòsit més honoraris), és a dir, 1.623,7. D'aquesta manera, el lloguer, l'única possibilitat d'accés a l'habitatge estaria consumint una part molt important dels ingressos d'aquestes llars, als que s'haurien d'afegir les despeses dels subministraments.

En definitiva, els principals indicadors analitzats, dels quals aquí se n'han detallat alguns, permeten arribar a la conclusió que les dificultats tant de permanència a l'habitatge com d'accés afecten cada vegada més població. Ja no es tracta, doncs, d'una situació d'emergència provocada per una crisi i que afecta uns col·lectius concrets, sinó que la dificultat amb què es troba la societat per satisfer les necessitats d'habitatge s'estan convertint en un fenomen estructural i col·lectiu.

2.3. El dèficit d'habitatge destinat a polítiques socials

Un dels principals mecanismes per desenvolupar polítiques d'habitatge consisteix en disposar d'un parc assequible prou quantios per arribar, com a mínim, a un triple objectiu. En primer lloc, per tal de dotar de recursos residencials a aquella població que es troba en situacions d'exclusió residencial. En segon lloc, per tal de permetre l'accés i la permanència en l'habitatge de les llars que no poden accedir al mercat, tal i com s'ha vist més amunt. En tercer lloc, un parc d'habitatge assequible en quantitats suficients pot ser un instrument molt útil per moderar els cicles immobiliaris, tant en períodes alcistes en què els preus s'incrementen per sobre dels ingressos salarials, com en períodes de disminució de preus i de l'activitat constructiva, ja que poden mantenir certa activitat del sector (Trilla, 2010).

Malauradament, una de les principals característiques del sistema residencial de la metròpoli de Barcelona i del sistema residencial català i espanyol en general és el poc pes que té el parc d'habitatge social de lloguer. Tan sols l'1,35% del parc d'habitatge principal a Catalunya i l'1,5% a Espanya són socials, valors que ens situen molt lluny d'altres països del nostre entorn on el pes del parc social és molt més elevat (vegeu figura 3).

Històricament, el principal mecanisme per incrementar el parc destinat a polítiques socials ha estat la promoció d'habitatge protegit. Aquest mecanisme, però, no ha donat com a resultat la constitució d'un parc d'habitatge destinat a polítiques socials en quantitats suficients, degut, com és sabut, a que aquests habitatges eren de compra i en molt bona part d'ells ha expirat el període que mantenia la seva qualificació com a habitatge protegit. Sigui com sigui, malgrat que és, segurament, el principal instrument en què fonamentar la política d'habitatge a mitjà i llarg termini, el potencial de sòl que es deriva del planejament urbanístic difícilment podrà incrementar el parc destinat a polítiques socials en les quantitats suficients. Per

exemple, a l'àrea metropolitana de Barcelona, s'ha estimat un potencial d'habitatge protegit al voltant de les 30.000 unitats² que sumat als aproximadament 22.000 habitatges que conformen el parc d'habitatge destinat a polítiques socials dona com a resultat unes 52.000 unitats, el 4% del parc principal actual, valor molt allunyat del 15% de l'objectiu de solidaritat urbana que estableix la Llei del dret a l'habitatge.

Per donar resposta a les demandes urgents, les administracions han incrementat els ajuts al pagament per atendre l'emergència habitacional i reduir les situacions d'exclusió residencial. Aquests ajuts, però, són instruments d'intervenció conjuntural. Cal iniciar també, tot i les dificultats, solucions estructurals que transformin el sistema d'habitatge. Entre aquestes solucions, hi té una rellevància cabdal l'ampliació del parc destinat a polítiques socials, no només a través de la construcció de nous habitatges, sinó també a través de tots els mecanismes i instruments disponibles que hi puguin contribuir. Un d'aquests mecanismes és l'adquisició d'habitatges, que s'ha anat incorporant tant als plans i polítiques locals d'habitatge com al Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya.

En definitiva, l'ampliació del parc d'habitatges destinat a polítiques socials és un dels principals reptes per al sistema residencial metropolità de Barcelona, tal i com recullen les principals fonts consultades; un repte que necessita, però, una planificació i programació per tal de combinar política de sòl i promoció i gestió d'habitatge assequible amb altres instruments com els ajuts, la cessió i l'adquisició d'habitatges.

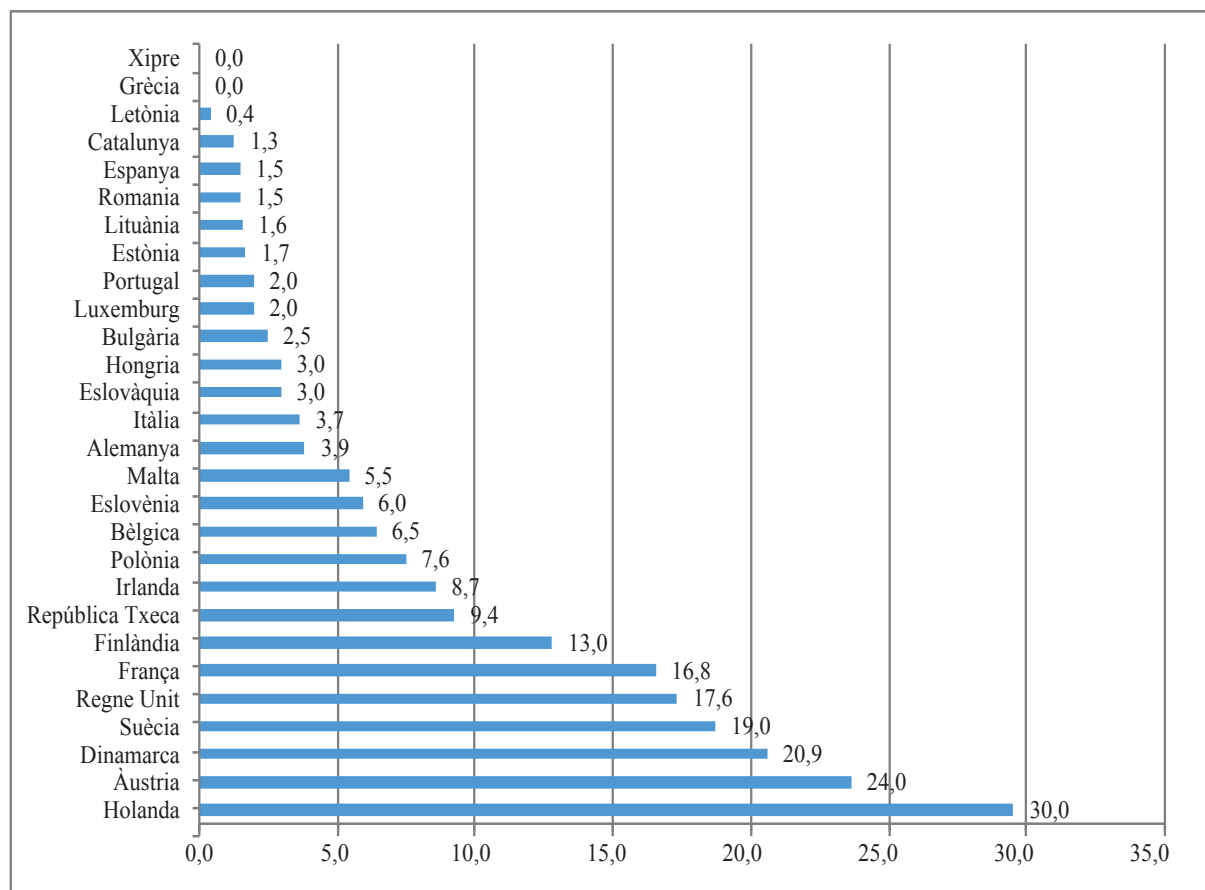
2.4. La segregació residencial

Els processos d'integració-extensió del territori de la metròpoli de Barcelona que s'han vist més amunt — que durant la dècada dels anys vuitanta i noranta van donar lloc a un major equilibri en la distribució de les rendes en el territori—, s'han combinat, almenys des de començament del segle XXI, amb una tendència a l'increment de la segregació residencial.

Es pot definir la segregació residencial com la separació dels grups socials en el territori en funció, principalment, del seu nivell de renda ja que, juntament amb altres factors, resulta enormement condicionant de les possibilitats d'elecció del lloc de residència. D'aquesta manera, el mercat de l'habitatge actua com un motor i com un filtre (Nel-lo, 2001), obrint el ventall de possibilitats a aquelles persones amb més recursos i reduint-les als qui menys en tenen. Treballs recents han mostrat la tendència en els darrers anys cap a un increment de la segregació residencial a la metròpoli de Barcelona (Donat, 2017; Nel-lo i Blanco, 2015), sobretot la vinculada al creixement dels barris on es concentra la població més benestant i la més vulnerable. O dit en altres paraules, la tendència cap a la polarització espacial dels grups socials.

En concret, si s'atén a les dades recollides en el projecte Barris i Crisi (Blanco i Nel-lo, 2018) entre els anys 2001 i 2012 s'ha passat de tenir 166 seccions censals

² Font: Servei d'Estudis Territorials. Àrea metropolitana de Barcelona.



Font: Catalunya (Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana), Espanya (Amnistia Internacional, 2015:34), resta de països (Pittini i Laino, 2011; Pittini et al., 2017)

vulnerables a la regió metropolitana de Barcelona a 352, és a dir, s'han més que duplicat (un increment del 112%). Però el creixement major 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% (vegeu taula 1). En definitiva, es pot apreciar l'increment de les seccions censals que es troben en els extrems, tant les més vulnerables com, sobretot, les més benestants.

Aquestes són de manera molt sintètica les principals tendències en el procés de segregació residencial a la regió metropolitana de Barcelona. Unes tendències que es troben molt condicionades per un mercat de l'habitatge que, si s'atén a les dades que s'han presentat més amunt, sobrepasa els límits administratius municipals per estendre's per un territori de major abast.

3. Experiències internacionals de planificació metropolitana de les polítiques d'habitatge

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 el treball de Tomàs (2009), de les 22 àrees metropolitanes d'Europa i Amèrica del Nord analitzades només 7 (el 32%) 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, ja que cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana adient en matèria d'habitatge per poder articular els interessos de tots els nivells de govern implicats. Com assenyala Knieling (2014, p. 39):

Taula 1. Segregació residencial a la regió metropolitana de Barcelona, 2001-2012

	2001		2012		Variació 2001-2012	
Seccions vulnerables	166	4,8%	352	9,7%	186	112,2%
Seccions amb més recursos	58	1,7%	262	7,3%	204	351,7%
Total	3.474	100,00%	3.612	100,00%	138	4,0%

Font: Blanco i Nel-lo (Eds.) (2018).

“With regard to housing and settlement development, regional cooperation is of decisive importance to achieving sufficient solutions. Nevertheless, in many metropolitan regions local interests and competition of municipalities result in deficits in the governance.”

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

“In large urban agglomerations the ‘system city’ is fragmented and the metropolitan area is built by many actors. Sectoral visions prevail instead of integral development approaches. Water and sanitation management, transport, waste management, and housing policies are just examples of institutional fragmentation in urban development.”

No obstant això, com veurem a continuació, en els darrers anys s’observa un canvi de tendència en aquest sentit i cada cop són més els 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 més dels sis governs metropolitans d’Europa, Amèrica del Nord i Oceania que s’analitzen a continuació, també exerceixen funcions en aquest camp, per exemple, la Mancomunitat Metropolitana de Montreal (*Communauté Métropolitaine de Montréal*, CMM) (Andersson, 2015; OECD, 2016), l’Autoritat Metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Andersson, 2015; OECD, 2016), el Districte Regional del Gran Vancouver (*Greater Vancouver Regional District*, GVRD) (Andersson, 2015; Metro Vancouver, 2016), el Consell Metropolità de Governos de l’Àrea de Washington (*Metropolitan Washington Council of Governments*, COG) (Andersson, 2015), la Ciutat-Regió de Leeds conjuntament amb l’Agència de Comunitats i Llars (*Homes and Communities Agency*) (Cox, 2014), la Regió de Brussel·les-Capital (Bosch, 2011), la Metròpoli de Lió (OECD, 2016), l’Autoritat Combinada de la Ciutat-Regió de Liverpool (*Liverpool City Region Combined Authority*) (Cox, 2014), la Metròpolis del Gran París (*Metropole du Grand Paris*, 2018), el govern metropolità d’Oregó anomenat Metro (Gómez-Álvarez, et al., 2017), el govern de l’Estat de Victòria a l’àrea metropolitana de Melbourne (Victoria State Government, 2017), o la Regió de Hannover (Keilmann-Gondhalekar et al., 2018).

Cal tenir present que aquesta estudi comparat se centra en dos aspectes: el model governabilitat i la concreció d’aquesta política en un pla metropolità d’habitatge, per la qual cosa no aborda ni l’execució d’aquestes polítiques ni tampoc els processos de seguiment o avaluació de les mateixes.

3.1. L’Autoritat del Gran Londres

El model de governabilitat metropolitana de Londres és de dos nivells: d’una banda hi ha el govern pròpiament metropolità, l’Autoritat del Gran Londres (*Great London Authority*, GLA), i de l’altra, els 33 municipis o *boroughs*, inclosa la ciutat de Londres, que engloba el seu àmbit. La GLA fou creada el 2000 gràcies a la Llei de l’Autoritat del Gran Londres de 1999 (*1999 GLA Act*). Inicialment la GLA no tenia competències en ma-

tèria d’habitatge però arran de la modificació introduïda el 2007 (*2007 GLA Act*) aquestes competències no només van ser atribuïdes al govern metropolità, sinó que havia d’elaborar el Pla d’habitatge metropolità (*Housing Strategy*). A més, la Llei de 2007 també va regular el contingut i la tramitació d’aquest Pla, i la seva vinculació amb les associacions d’habitatge i els 33 municipis de l’àrea metropolitana.

En aquest marc jurídic, s’han elaborat diversos plans (GLA, 2010, 2011, 2014), l’últim dels quals comprèn el període 2018-2022 (GLA, 2018a). A grans trets, les prioritats del darrer Pla són quatre: (i) impulsar la construcció de més habitatges nous i assequibles per atendre la demanda, per la qual cosa, cal identificar i desenvolupar més sòl amb majors nivells de densitats, incrementar la inversió pública en habitatge i infraestructures, i impulsar una major diversificació i capacitat del sector de la construcció residencial, inclosa la promoció pública i d’entitats sense ànim de lucre per incrementar l’oferta d’habitatge assequible; (ii) millorar la qualitat del parc d’habitatges i avançar en la creació de barris més inclusius; (iii) aconseguir condicions residencials, jurídiques i econòmiques més justes per als llogaters mitjançant mesures com, per exemple, reformes legislatives que contribueixin a una major estabilitat residencial, ajuts a la rehabilitació i adequació d’aquests habitatges, o mecanismes de control de rendes; (iv) i combatre el problema del sensellarisme. Cal assenyalar que per a la seva correcta execució, la GLA també ha confeccionat un Pla d’implementació (GLA 2018b).

3.2. La ciutat de Toronto

Toronto és un exemple paradigmàtic de govern metropolità a un nivell. Arran de l’aprovació l’any 1997 de la Llei 103 (*City of Toronto Act, 1997, Bill 103*), el 1998 es va dissoldre l’anterior govern metropolità (*Metropolitan Toronto*) i els sis municipis que hi coexistien es van fusionar per donar lloc a una única entitat administrativa, l’actual ciutat de Toronto.

Fins al moment, el principal document de planificació de les polítiques d’habitatge a Toronto és el vigent Pla d’oportunitats residencials (*Housing Opportunities Toronto –HOT– Action Plan 2010-2020*) (Toronto City Council, 2009). Aquest Pla és el marc que ha de guiar les actuacions i inversions de la ciutat de Toronto en matèria d’habitatge, així com la seva relació amb la resta d’actors públics i privats relacionats. El Pla inclou una versió actualitzada de l’anomenada Carta de l’habitatge de Toronto en la qual es recullen els principis que regeixen les actuacions del govern de la ciutat en aquest camp. Sota aquests principis, el Pla persegueix vuit grans objectius: (i) ajudar les persones sense llar sota el model *Housing First* i els col·lectius vulnerables, amb especial atenció a les persones immigrades, les llars monoparentals, les persones grans i les discapacitades; (ii) facilitar que les llars trobin un habitatge adequat; (iii) donar el suport necessari a les llars llogateres a pagar el cost del seu habitatge; (iv) millorar les condicions i mantenir el parc en règim de lloguer; (v) revitalitzar els barris; (vi) incrementar l’oferta de lloguer assequible; (vii) facilitar l’accés a la propietat de l’habitatge; (viii) i aconseguir una adequada col·laboració i cooperació entre els nivells de govern federal, provincial i autoritats territorials que permeti un

compromís estable a llarg de termini sobre el finançament de les actuacions.

El Pla formula també una detallada quantificació dels objectius anteriors, entre els quals cal destacar: (i) donar suport a 70.000 llars amb lloguers massa elevats; (ii) crear 70.000 habitatges assequibles per a les llars amb lloguers massa elevats; (iii) millorar les condicions de l'habitatge de 120.000 llars en lloguer, incloses les 90.000 unitats de lloguer social existents; (iv) ajudar 47.000 llars amb baixos ingressos a que puguin mantenir el seu habitatge de lloguer o de propietat mitjançant mesures que redueixin el seu cost; (v) i impulsar la construcció de 10.000 habitatges de lloguer assequible.

És important subratllar que existeix un sistema de control de l'execució del Pla que permet l'elaboració periòdica dels corresponents informes de seguiment i que actualment s'està elaborant el Pla per a la dècada següent.

3.3. El Gran Sydney

A l'àrea de Sydney, les funcions de govern metropolitana les exerceix un àmbit superior de govern, el govern regional de Nova Gales del Sud (*New South Wales Government*, NSWG) a través de la Comissió del Gran Sydney, una agència depenent del NSWG. D'acord amb la Llei que la va crear, aquesta agència té, entre d'altres, l'objectiu d'impulsar l'oferta residencial, inclosa la d'habitatge assequible (article 9 de la *Greater Sydney Commission Act 2015 No 57*).

En aquest cas, la planificació de les polítiques d'habitatge s'integra amb la d'ordenació territorial de l'àrea metropolitana (també competència de la Comissió del Gran Sydney) en el *The Greater Sydney Region Plan - A Metropolis of Three Cities* (Greater Sydney Commission 2018). Aquest Pla, juntament amb el de transport i el d'infraestructura conformen de forma articulada el conjunt de documents claus de la planificació territorial del Gran Sydney.

El Pla regional defineix una visió estratègica de la metròpolis per als propers 40 anys (2016-2056), estableix amb major detall les actuacions necessàries en qüestions socials, econòmiques i mediambientals pels següents 20 anys, i constitueix el marc de referència per a les actuacions a nivells territorials inferiors, així com per als diferents actors públics i privats i l'activitat dels quals incideix en els objectius perseguits.

El Pla es fixa 40 objectius, dels quals dos se centren en l'habitatge: el desè que planteja incrementar l'oferta residencial per atendre la totalitat de la demanda prevista, i l'onzè que persegueix que aquesta oferta sigui diversa i econòmicament més assequible. Per poder assolir aquest darrer objectiu, el Pla planteja tres tipus d'habitatge assequible en funció dels ingressos de la llar: (i) l'habitatge de lloguer social per a les llars amb molts baixos ingressos; (ii) l'habitatge de lloguer assequible per les llars amb baixos ingressos mitjançant mesures com la zonificació inclusiva o les subvencions per a la generació de sòl on construir aquests habitatges; (iii) i per les llars amb ingressos moderats, habitatges més econòmics que el mercat generi gràcies a estratègies com, per exemple, reduir

la seva superfície o introduir nous règims de tinença.

D'altra banda, donat que el Pla és el marc de referència de la planificació posterior de cadascun dels cinc districtes que comprèn (districtes central, nord, sud, est i oest), la quantificació dels objectius d'habitatge i dels llindars de preus per determinar cada nivell d'assequibilitat es desglossen per a aquests subàmbits.

3.4. El Gran Manchester

Manchester és un altre exemple de governabilitat metropolitana de dos nivells. Des de l'any 2011, l'Autoritat Combinada del Gran Manchester (*Greater Manchester Combined Authority*, GMCA) és el govern metropolità (nivell superior) que coordina la planificació estratègica i la provisió de determinats serveis en els 10 municipis metropolitans (nivell inferior) que comprèn.

Per al desplegament de les polítiques d'habitatge, la GMCA disposa de dos òrgans: (i) la Comissió de Planificació i Habitatge (*Planning and Housing Commission*), que fou creada el 2009 per la ja desapareguda Associació d'Autoritats del Gran Manchester (*Association of Greater Manchester Authorities*, AGMA) amb l'objectiu de col·laborar amb la totalitat d'actors implicats per implementar i desenvolupar la planificació territorial i l'estratègia d'habitatge previstes; (ii) i la Junta d'Inversió en Habitatge del Gran Manchester (*Manchester Housing Investment Board*) que, a l'empara de l'Acord de Ciutat del Gran Manchester (*Greater Manchester City Deal*) (AGMA, 2012) de 2012, es va posar en funcionament per garantir un adequat finançament de les actuacions públiques en aquest camp.

El document marc de planificació de les polítiques territorials al Gran Manchester, inclosa la d'habitatge, és l'anomenat *Greater Manchester Spatial Framework*. El primer esborrany d'aquest Pla es va fer públic el 2016 (GMCA, 2016) i la seva versió revisada es preveu per a finals de 2018. En matèria d'habitatge, el Pla, malgrat es fixa com a objectiu incrementar l'oferta d'habitatge assequible, bàsicament es limita: (i) a formular una quantificació de les necessitats de nous habitatges segons tipologia per al total de l'àrea i els distribueix per a cadascun dels municipis que la conformen i temporalitza al llarg del període 2016-2035; (ii) i a avaluar l'existència del sòl necessari en les ubicacions oportunes on construir aquests habitatges i les previsions habitatge assequible que, per raó de la normativa urbanística, caldrà construir en els nous desenvolupaments. Previsiblement, el detall de les actuacions metropolitanes en política d'habitatge quedaran recollides en l'Estratègia d'habitatge del Gran Manchester que s'espera que vegi la llum a finals de 2018 (GMP&HC, 2018). De fet, anteriorment, Manchester ja disposava d'un pla d'habitatge metropolità, la *Greater Manchester Housing Strategy 2010* que va aprovar l'AGMA el 2009, abans de la seva dissolució.

3.5. La Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença

A principis de 2016 es va crear la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença en substitució de la Comunitat urbana de Marsella-Provença i les mancomunitats de Pays d'Aix, Agglopolè Provença, Provença Oest, Pays d'Au-

bagne et de l'Étoile, i Pays de Martigues. Aquesta Metròpoli que engloba unes 92 comunes gaudeix d'un estatus especial de govern metropolità d'acord amb la Llei de modernització de l'acció pública territorial i d'afirmació de les metròpolis de 2014 (Llei núm. 2014-58 de 27 de gener de 2014 i posteriors modificacions). Segons aquesta llei, la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença és el nivell de govern que de forma obligatòria (no delegable) ha d'elaborar el pla local d'habitatge del seu territori cada sis anys a fi de: (i) atendre les necessitats residencials de la població; (ii) garantir una distribució equilibrada i diversificada de l'oferta d'habitatge entre municipis i barris del mateix municipi; (iii) promoure la renovació urbana i la diversitat social; (iv) i millorar les condicions d'accessibilitat de l'entorn urbà. Actualment aquest pla metropolità d'habitatge per al període 2020-2025 es troba en procés de redacció, però els treballs previs han definit els seus sis grans objectius: (i) promoure l'accés a l'habitatge en una lògica de barreja social; (ii) facilitar la mobilitat residencial; reequilibrar geogràficament l'oferta d'habitatge social; (iv) contribuir a la rehabilitació del parc social envellit i inadequat; (v) reduir l'infrahabitatge; (vi) i millorar el servei públic d'informació i gestió de les sol·licituds d'habitatge social.

3.6. La Regió Metropolitana d'Amsterdam

La governabilitat de la regió metropolitana d'Amsterdam es basa en la cooperació voluntària entre les províncies de Noord-Holland i Flevoland, els 33 municipis d'ambdues províncies, i la ciutat d'Amsterdam sobre la base dels acords subscrits el 2016 per totes aquestes entitats. En el pla institucional, aquesta cooperació es desenvolupa a través de tres comissions de la MRA (MetroopolRegio Amsterdam, MRA) en les qual participen els representants polítics de tots els governs de la Regió. Els temes d'habitatge es tracten en una subcomissió específica dins la Comissió de territori.

El document marc de l'actuació de la MRA és la seva Agenda d'Acció (MRA, 2016). En matèria d'habitatge, l'Agenda estableix que tots els municipis de la Regió han de formalitzar acords sobre la programació i coordinació de les actuacions residencials (acció 1.1), la qual cosa implica l'obligació de coordinar els seus plans d'habitatge, així com informar sobre la disponibilitat de terrenys residencials per als propers quatre a deu anys (acció 1.2). El desplegament d'aquestes dues accions ha estat recollit en una posterior publicació de la MRA (2018). D'acord amb els estudis previs sobre l'habitatge, la MRA estima que serà necessari construir en l'àrea metropolitana un mínim de 60.000 habitatges fins l'any 2020, la major part dels quals s'hauran de promoure en les zones de proximitat dels principals nodes de transport públic, a fi de garantir la coherència entre teixit residencial i mobilitat metropolitana, i tenint en consideració la demanda de nous equipaments que generaran.

4. Governança i planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

L'existència d'un govern metropolità amb competències en habitatge es pot considerar, com s'acaba de veure en analitzar les experiències internacionals, una fortalesa a l'hora de desenvolupar polítiques d'habitatge a escala metropolitana i de manera particular a l'hora de tenir una visió estratègica conjunta materialitzada en un instrument de planificació. Aquest és el punt de partida d'aquest apartat en el qual s'entra a tractar quin és l'estat de la qüestió a la metròpoli de Barcelona. Abans, però, es farà un breu repàs al marc jurídic-competencial específic de l'estat espanyol en matèria d'habitatge. De fet, cal no oblidar que les polítiques d'habitatge a escala metropolitana tenen un abast ampli, tant des del vessant sectorial com pel que fa als nivells administratius que hi intervenen.

4.1. Polítiques d'habitatge transversals i multinivell en el marc d'un reconeixement institucional de les àrees metropolitanes

L'habitatge és una qüestió polièdrica molt interrelacionada amb la societat i, precisament per aquesta característica, hi ha una gran varietat de polítiques, a més de les que es consideren pròpies d'habitatge, que hi tenen una gran incidència, com per exemple la política econòmica, la política fiscal, les polítiques socials i les polítiques territorials, entre les principals. D'aquesta manera, la política d'habitatge s'ha d'entendre des d'una concepció transversal, com una amalgama de polítiques i actuacions combinades i complementàries entre diferents departaments de les administracions.

Juntament amb aquesta diversitat sectorial de les polítiques d'habitatge, cal tenir present també l'estructura competencial entre les diferents administracions. Així, a l'estat espanyol, l'habitatge és una *competència exclusiva* del Govern de la Generalitat de Catalunya i de la resta de governs autonòmics que han assumit les competències pròpies³. Tanmateix, l'Estat té *competències exclusives plenes i bàsiques* en aspectes amb gran incidència en les polítiques d'habitatge com, per exemple: (i) en les bases de la ordenació del crèdit⁴, mitjançant les quals es convenien crèdits amb les entitats financeres per a la promoció d'habitatge protegit; (ii) en les bases i coordinació general de l'activitat econòmica⁵, principal suport legal dels plans d'habitatge del Govern de l'Estat i de les seves assignacions pressupostàries; (iii) i en la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets constitucionals⁶, en general, i el dret a l'habitatge digne i adequat, en particular⁷.

D'altra banda, d'acord amb la Llei de Bases de Règim Local⁸, el municipi exerceix com a *competències pròpies*, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, les matèries d'urbanisme,

³ Art. 148.3 de la Constitució.

⁴ Art. 149.1.11 de la Constitució.

⁵ Art. 149.1.13 de la Constitució.

⁶ Art. 149.1.1 de la Constitució.

⁷ Art. 47 de la Constitució.

⁸ Llei 7/1985, Reguladora de les Bases de Règim Local, art. 25.2d.

promoció i gestió d'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera i conservació i rehabilitació de l'edificació. En aquest cas cal notar que aquestes competències municipals es troben acotades pels legisladors estatal i autonòmic, i en últim terme per la capacitat financera dels ajuntaments, aspecte molt rellevant durant els darrers anys, en què les administracions locals han vist enormement limitada la seva capacitat d'actuació.

En el cas de la metròpoli de Barcelona existeix l'Àrea Metropolitana de Barcelona, una administració local que abraça, a més del municipi de Barcelona, altres trenta-cinc municipis circumdants. Pel que fa a les atribucions en habitatge, la pròpia Llei de creació de l'Àrea⁹ li atorga, d'una banda, competències en matèria de planejament urbanístic, de promoció de sòl i d'habitatge i, de l'altra banda, deixa la porta oberta a que els ajuntaments i la resta d'administracions li deleguin competències. Si es mira des d'un punt de vista comparat es pot considerar, doncs, que la institucionalització de les polítiques d'habitatge a la metròpoli de Barcelona se situen en un punt intermedi, entre aquelles realitats urbanes que no tenen ni govern ni competències metropolitanes i aquelles que, en canvi, tenen un nivell d'institucionalització consolidat i unes competències en matèria d'habitatge més extenses.

En definitiva, com succeeix també en altres països, les polítiques d'habitatge a Catalunya i, en concret, a l'àrea metropolitana, es desenvolupen en un marc competencial complex en el qual hi participen diferents nivells administratius. La diversitat temàtica i administrativa formen part intrínseca de les polítiques d'habitatge i és des d'aquesta òptica que cal afrontar-les, també a escala metropolitana.

4.2. La planificació de l'habitatge a la metròpoli de Barcelona

Els instruments de planificació en matèria d'habitatge són relativament recents a la metròpoli de Barcelona i a Catalunya en general. Els antecedents amb més tradició són els Plans estatals d'habitatge, que consisteixen en un instrument de programació a mitjà termini (usualment quatre anys) mitjançant els quals es defineixen les línies d'actuació i es distribueixen, de manera conveniada amb les comunitats autònomes, els recursos assignats en els pressupostos generals de l'Estat. A Catalunya, els instruments de planificació pròpia es defineixen i es despleguen, principalment, a partir de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge¹⁰. En el títol II d'aquesta llei s'especifiquen els instruments de planificació i programació en matèria d'habitatge, així com els seus continguts. Aquests instruments són el Pla territorial sectorial d'habitatge i els seus instruments de desenvolupament parcial, els programes supralocals d'habitatge i els plans locals d'habitatge. El Pla territorial sectorial d'habitatge és la figura que ha d'orientar les actuacions i inversions en matèria d'habitatge a Catalunya a mitjà i llarg termini. Aquest Pla, actualment en procés de tramitació, amb un document d'avanç de Pla i pendent de l'aprovació inicial,

constitueix una oportunitat per desenvolupar una estratègia d'habitatge també a escala metropolitana, com es veurà tot seguit.

Aquests són, doncs, els instruments de planificació en matèria d'habitatge previstos a Catalunya, que s'han de completar amb les competències en matèria d'habitatge de l'Àrea metropolitana de Barcelona que s'han vist anteriorment. En aquest marc, el desenvolupament d'un instrument de planificació integral en matèria d'habitatge a escala metropolitana podria dur-se a terme mitjançant de tres formes. Una primera fórmula passaria per 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 d'habitatge metropolità. Aquesta solució, similar a la duta a terme a Londres, té el suport d'alguns autors (Bosch, 2011; Geróházi i Tosics, 2018), però lògicament no és l'única possible. Una segona via seria la redacció d'un pla a escala metropolitana que desenvolupés els instruments del Pla territorial sectorial d'habitatge, de manera coordinada entre el govern de la Generalitat de Catalunya i l'Àrea Metropolitana de Barcelona i, òbviament, amb la participació dels municipis de l'àmbit. I finalment, una tercera via seria la delegació de competències dels municipis metropolitans, opció que ja contempla la mateixa llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per tal d'elaborar un Pla metropolità de l'habitatge, en coordinació amb els plans locals d'habitatge existents.

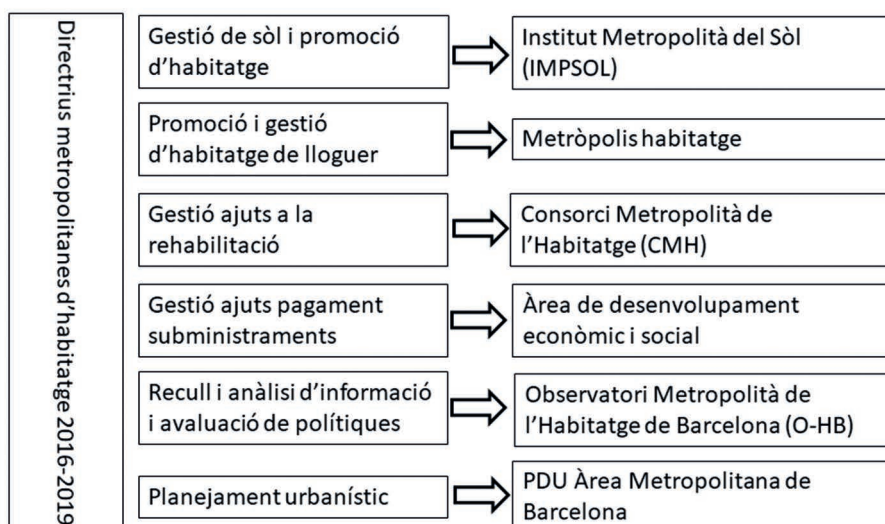
Sigui com sigui, la fórmula a adoptar hauria de fonamentar-se en una visió de transversalitat i de governança multinivell. Així mateix, hauria d'incorporar els principis de jerarquia i coherència del sistema de planejament urbanístic i territorial, sobretot respecte el Pla Director Urbanístic de l'àrea metropolitana de Barcelona, avui en redacció, i també respecte el Pla territorial metropolità de Barcelona i el Pla sectorial d'habitatge, i articular-se a escales inferiors a partir dels plans locals i supralocals d'habitatge.

Malgrat la limitació normativa per afrontar les problemàtiques relatives a l'habitatge des d'una aproximació més integral, l'Àrea Metropolitana de Barcelona disposa d'atribucions sectorials. Per tal de dotar-les d'un marc conjunt s'han redactat les directrius de política metropolitana d'habitatge per al període 2016-2019 (Àrea Metropolitana de Barcelona, 2016), mitjançant les quals es consoliden els instruments en curs, com la gestió del sòl i la promoció d'habitatge, desenvolupades des de l'IMPSSOL, o els ajuts a la rehabilitació, gestionats des del Consorci Metropolità de l'Habitatge. Així mateix, en el marc del mandat 2016-2019 se n'han desplegat de nous entre els que cal destacar la línia d'ajuts al pagament dels subministraments, gestionats per l'Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social, l'entrada en funcionament de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, i Metròpolis Barcelona, un operador públicoprivat per a la promoció i gestió d'habitatge assequible

⁹ Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

¹⁰ Amb anterioritat ja hi havia ajuntaments que havien elaborat instruments de planificació municipal de l'habitatge. Per altra banda, la Llei 10/2004 de modificació de la Llei d'urbanisme va introduir l'obligatorietat que els plans continguessin una memòria social.

Figura 4. Les polítiques d'habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona



Font: Àrea Metropolitana de Barcelona.

(vegeu figura 4). Una menció a part mereix el Pla Director Urbanístic de l'àrea metropolitana de Barcelona, actualment en redacció, i que constitueix la principal figura de planejament urbanístic del territori dels trenta-sis municipis. Lògicament, l'habitatge n'és una qüestió central, com en qualsevol pla d'aquestes característiques.

Aquestes actuacions són ben necessàries per suplir les limitacions dels ajuntaments en matèria de promoció d'habitatge, d'inversió en rehabilitació, o d'ajuts al pagament de subministraments. Tanmateix, la seva eficàcia segurament es veuria incrementada si anessin acompanyades d'instruments de planificació de conjunt a escala metropolitana, com per exemple, d'un Pla metropolità d'habitatge i/o de plans o estratègies més específics (rehabilitació, exclusió residencial, entre d'altres). Aquests instruments de planificació, basats en diagnòstics el més acurades possibles de la realitat metropolitana, permetrien definir els objectius, prioritzar la inversió pública i fer una avaluació del procés per tal de, si fos oportú, redefinir o prioritzar els objectius inicials.

5. Conclusions

Una característica comuna de les àrees metropolitanes és l'elevat risc d'exclusió residencial que pateixen els seus residents, sobretot en períodes de recessió econòmica. És en aquests territoris on els preus dels habitatges assoleixen els valors més elevats, fet que genera una gran demanda d'habitatge assequible que acostuma a superar amb escreix l'oferta existent. Aquesta crisi d'accessibilitat a l'habitatge és la causa principal de que els majors nivells d'exclusió residencial i de segregació urbana es produeixin en aquests entorns.

L'evolució de les condicions socioresidencials a la metròpoli de Barcelona confirmen aquesta problemàtica. Des de l'esclat de la crisi econòmica, el nombre de llars amb problemes de solvència per satisfer el cost del seu habitatge, en condicions residencials inad-

quades i en barris vulnerables s'ha incrementat substancialment. I, evidentment, aquestes dinàmiques residencials d'exclusió no segueixen una lògica municipal sinó que es produeixen en tot l'àmbit metropolità en major o menor intensitat. Per tant, és també des d'aquesta escala metropolitana que cal afrontar el problema de l'habitatge.

Ara bé, per planificar i implementar polítiques d'habitatge a escala metropolitana, cal disposar d'un model de governabilitat metropolitana que permeti articular els interessos de tots els nivells de govern implicats i, com assenyalen nombrosos treballs, aquest no és l'escenari més estès.

No obstant això, després de revisar les competències i funcions en matèria d'habitatge exercides per un bon nombre de governs metropolitanos de Nord-amèrica, Europa i Oceania, els resultats suggereixen que en els darrers anys està tenint lloc un procés de metropolitanització de les polítiques d'habitatge a moltes urbs. Ara bé, aquest reconeixement de l'escala metropolitana en habitatge no està associat a cap model exclusiu de governabilitat. Acostuma a tenir lloc en models de govern de dos nivells si el superior gaudeix de la competència (p. ex. l'Autoritat del Gran Londres, l'Autoritat Combinada del Gran Manchester, la Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença, o en el Gran Sydney), pot basar-se en la cooperació voluntària (p. ex. a la regió metropolitana d'Amsterdam), i òbviament també és resolt amb un govern metropolità a un nivell (la ciutat de Toronto).

Des d'aquest marc d'anàlisi, el desenvolupament de polítiques metropolitanes d'habitatge a la conurbació de Barcelona presenta greus limitacions. Els principals obstacles són: (i) l'absència d'un govern metropolità amb competències en la matèria; (ii) una dèbil integració de la planificació urbanística del territori metropolità amb les polítiques d'habitatge; (iii) i la manca d'un Pla metropolità d'habitatge. No obstant això, existeixen un conjunt de circumstàncies que permeten ser optimista cara a un proper major reco-

neixement d'aquesta dimensió metropolitana de les polítiques d'habitatge a Barcelona: (i) la recent creació de Metròpolis Habitatge, un operador metropolità públicoprivat de lloguer assequible; (ii) l'entrada en funcionament, durant el 2017, de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona; (iii) disposar d'un Pla d'actuació metropolità (PAM) en què es detallen les directrius de política metropolitana d'habitatge per al període 2016-2019; (iv) i el fet que el Pla Director Urbanístic metropolità de Barcelona i el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya es trobin en procés d'elaboració.

En aquest context jurídic i institucional, per avançar en la construcció d'una política metropolitana d'habitatge cal construir un espai de governança transversal i multinivell que abordi la problemàtica de l'habitatge des d'una escala metropolitana. En aquest marc, la redacció d'un pla metropolità d'habitatge podria esdevenir l'instrument de concertació i seguiment entre les institucions i agents implicats, així com la ròtula entre la planificació sectorial i el planejament urbanístic i territorial.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AGMA (2012). *Greater Manchester City Deal*. Manchester: Association of Greater Manchester Authorities.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2018). *Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER). Informe de gestió 2017*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Àrea de Drets Socials.

ANDERSSON, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

ANDERSSON, A.E., PETTERSSON, L., i STRÖMQUIST, U. (Eds.) (2007). *European Metropolitan Housing Markets*. Berlin: Springer.

Àrea Metropolitana de Barcelona (2016). *Directrius política metropolitana d'habitatge 2016-2019*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

BLANCO, I., i NEL·LO, O. (Eds.) (2018). *Barríos y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: 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).

COLAU, A., i ALEMANY, S. (2012). *Vides hipotecades: de la bombolla immobiliària al dret a l'habitatge*. Barcelona: Angle Editorial.

COX, E. (2014). *Home economics: The role of housing in rebalancing the economy*. Newcastle: Institute for Public Policy Research (IPPR).

DONAT, C. (2014). *L'habitatge a la regió metropolitana durant el cicle immobiliari 1997-2006: una aproximació*

a partir de les necessitats residencials de la població (Tesi doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

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. doi: 10.3280/ASUR2017-118S10

EU i UN-HABITAT (2016). *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

GERÓHÁZI, É., 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.

GMCA (2016). *Draft Greater Manchester Spatial Framework. Draft for consultation*. Manchester: Greater Manchester Combined Authority.

GMP&HC (2018). *Item 11. Gm Housing Strategy and Draft GM Housing Vision*. Manchester: Greater Manchester Planning & Housing Commission.

GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., LÓPEZ-MORENO, E., RAJACK, R., i LANFRANCHI, G. (Eds.) (2017). *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington: 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.

IERMB (2018). *Enquesta de cohesió urbana 2017. Resultats sintètics*. Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

KEILMANN-GONDHALEKAR, D., VOGT, C., i EISENBEIS, K. (2018). *Implementing the Sustainable Development Goals for Urban Resource Efficiency, Economic Prosperity and Social Inclusion*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

KNIELING, J. (2014). *Metropolitan Regions Definitions, Typologies and Recommendations for Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

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 París.

MIRALLES, C., DONAT, C., i BARNADA, J. (2007). Habitatge i mobilitat residencial a la Regió Metropolitana i a la Província de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 46, 9–46.

MÓDENES, J.A. (1998). *Flujos espaciales e itinerarios biográficos: la movilidad residencial en el área de Barcelona* (Tesi doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona.

MRA (2016). *MRA Actie-Agenda 2016-2020*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.

MRA (2018). *Overdrachtsdocument Metropoolregio Amsterdam Actie 1.1. In gesprek over onze woningbouwopgave*. Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam.

NEL-LO, O. (2001). *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.

NEL-LO, O. (2004). ¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? las grandes ciudades españolas en el umbral del S. XXI. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 141–142, 523–542.

NEL-LO, O., i BLANCO, I. (2015). *La segregació urbana a la regió metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

NEL-LO, O., i DONAT, C. (2014). Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona. A J.M. Albertos (Ed.), *Geografía de la crisis económica en España* (pp. 565–608). Valencia: Universitat de València.

OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. París: OECD Publishing.

PITTINI, A., i LAINO, E. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing Systems*. Brussel·les: CECODHAS Housing Europe Observatory.

PITTINI, A., KOESSL, G., DIJOL, J., LAKATOS, E., i GHEKIERE, L. (2017). *The state of housing in the EU 2017*. Brussel·les: CECODHAS Housing Europe Observatory.

RODRÍGUEZ, J. (2006). Los booms inmobiliarios en España: un análisis de tres periodos. *Papeles de economía española*, 109, 76–90.

RUIZ, E., VELASCO, A., i SERRANO, M. (2017). *Migracions intermunicipals al territori metropolità de Barcelona, 2001-2015*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona.

TAMMARU, T., VAN HAM, M., MARCINCZAK, S., i MUSTERD, S. (Eds.) (2015). *Socioeconomic segregation in European capital cities: East meets West*. Oxon: Routledge.

TOMÁS, 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. (2010). Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda. A J. Leal (Ed.), *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

VICTORIA STATE GOVERNMENT (2017). *Plan Melbourne 2017-2050*. Brunswick: The State of Victoria, Department of Environment, Land, Water and Planning.

WEBGRAFIA

L'Àrea Metropolitana de Barcelona

<http://www.amb.cat/>

L'Autoritat del Gran Londres

<https://www.london.gov.uk/>

La ciutat de Toronto

<https://www.toronto.ca/>

El Gran Sydney

<https://www.greater.sydney/>

El Gran Manchester

<https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/>

La Metròpoli d'Aix-Marsella-Provença

<https://www.ampmetropole.fr/>

<https://plh.ampmetropole.fr/>

La Regió Metropolitana d'Amsterdam

<https://www.metropoolregioamsterdam.nl>