

LA PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA A ESCALA METROPOLITANA: BARCELONA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

JORDI BOSCH MEDA
Universidad Politécnica de Cataluña

CARLES DONAT MUÑOZ
Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona y
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

Las dinámicas residenciales metropolitanas exigen que el problema de la vivienda en estos territorios se aborde desde esta misma escala a fin de dar respuesta a los graves problemas de accesibilidad económica a la vivienda existentes, así como para corregir la falta de vivienda asequible y los procesos de segregación urbana que se generan. Para lograrlo, es necesario disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana que permita articular la acción en este campo de todos los niveles de gobierno implicados. El estudio de la actividad más reciente de determinados gobiernos metropolitanos de Norteamérica, Europa y Oceanía sugiere que en los últimos años está teniendo lugar un creciente reconocimiento de la dimensión metropolitana en la planificación residencial. En este contexto, la planificación metropolitana de la vivienda en la conurbación de Barcelona se encuentra todavía en un proceso de consolidación que podría avanzar próximamente gracias a tres factores: la reciente creación de Habitatge Metròpolis, la entrada en funcionamiento del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, y la redacción del Plan Director Urbanístico Metropolitano y del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña.

Palabras clave: política de vivienda, área metropolitana, gobernabilidad metropolitana.

1. Introducción

En concordancia con los diferentes niveles de gobierno que pueden participar en su elaboración e implementación, el estudio de las políticas de vivienda puede llevarse a cabo a escala nacional, regional, metropolitana o municipal. Este artículo se centra en la dimensión metropolitana, en concreto, en el desarrollo en el área metropolitana de Barcelona desde una perspectiva internacional comparada a partir del examen de seis experiencias de planificación metropolitana de políticas de vivienda de Norteamérica, Oceanía y Europa. En este análisis, el modelo de gobernabilidad en el que se formulan estos planes constituye un elemento de importancia capital dada la escasa investigación existente sobre el vínculo entre gobernanza metropolitana y política de vivienda.

El artículo consta, además de este primer apartado introductorio, de otros cuatro. El segundo revisa la necesidad de que las políticas de vivienda se planteen a esta escala a partir del estudio en la región de Barcelona de cuatro dinámicas y problemáticas: la movilidad residencial, los problemas de mantenimiento y acceso a la vivienda, la falta de vivienda asequible y la segregación urbana. El tercer apartado

ofrece una visión internacional de la planificación metropolitana de las políticas de vivienda fundamentalmente a partir del análisis del seis casos. El cuarto profundiza en los retos actuales en materia de gobernanza de las políticas de vivienda en la metrópoli de Barcelona, poniendo el foco en la planificación. Y el último apartado recoge las conclusiones.

2. La necesidad de un enfoque metropolitano de las políticas de vivienda: el caso de Barcelona

Una de las principales características del proceso de metropolización contemporáneo es la progresiva integración y extensión territoriales, o dicho de otro modo, el incremento en el número y en la intensidad de las interrelaciones que se establecen entre sus elementos – residentes, instituciones, empresas– más allá de los límites administrativos, por un lado, y el alcance de un territorio cada vez más extenso en estas dinámicas, por otro.

En estos entornos metropolitanos, el problema de la vivienda muestra unos rasgos comunes muy característicos. Es en estas grandes urbes: (i) donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más elevados, lo que genera graves problemas de accesibilidad económica para un amplio segmento de la demanda (Andersson *et al.*, 2007; EU y UN-Habitat, 2016); (ii) donde los déficits de vivienda asequible son más cuantiosos, no solo debido a los elevados precios, sino también por sus dinámicas demográficas, así como por las dificultades para generar vivienda social en la ciudad consolidada (Knierling, 2014; EU y UN-Habitat, 2016; Gómez-Álvarez *et al.*, 2017); (iii) y donde los procesos de segregación urbana son más acentuados (EU y UN-Habitat, 2016; Tammaru *et al.*, 2016; Gómez-Álvarez *et al.*, 2017). A continuación se analizan brevemente estos tres aspectos, precedidos de una sucinta descripción de los procesos socioterritoriales relacionados con la movilidad residencial en el área de Barcelona.

2.1. La ciudad 'real': las migraciones intrametropolitanas por motivos residenciales en el proceso de integración-extensión metropolitano

El proceso de integración-extensión territorial que caracteriza el proceso de metropolización contemporáneo tiene uno de sus reflejos más representativos en la movilidad residencial, y de forma más concreta cuando se analizan los cambios de vivienda que implican, al mismo tiempo, cambios de municipio. Es lo que se conoce como migraciones intrametropolitanas.

En la metrópoli de Barcelona, desde que se dispone de datos, la gran mayoría de cambios de vivienda que realiza la población responden a motivos principalmente residenciales (relacionados con la emancipación, la formación de un nuevo hogar y la mejora de la vivienda), mientras que las motivaciones relacionadas con el mercado de trabajo (proximidad, oportunidades) y con la proximidad a la red familiar son más minoritarias (Miralles *et al.*, 2007), aunque estas últimas se han ido incrementado, así como las relacionadas con las dificultades para hacer frente al pago de la vivienda (IERMB, 2018).

A pesar de que en comparación con otras sociedades del norte de Europa, la movilidad residencial en la metrópoli de Barcelona, y en España en general, ha sido relativamente baja (Módenes, 1998), en las últimas décadas se ha producido un incremento muy notable de esta. Así, por ejemplo, si se atiende al número de

personas que han cambiado de municipio en la provincia de Barcelona (véase figura 1) se puede apreciar cómo, mientras que en 1988 –el primer año del que se dispone de datos– cambiaron de municipio 57.606 personas, en 2006 –cuando se llega al máximo histórico–, lo hicieron 185.728 (una tasa de migración del 34,9 %). Es decir, en menos de veinte años se han triplicado las migraciones internas en la demarcación de Barcelona. Desde este año, coincidiendo con el inicio de la crisis económica, los cambios de municipio se han reducido, los primeros años de forma intensa y, posteriormente, de forma más moderada, hasta situarse en 148.152 en el año 2016 (una tasa de migración del 26,6 %).

El incremento de la población que ha cambiado de municipio, que refleja la intensidad del fenómeno de la integración metropolitana, ha dado lugar, a su vez, a cambios muy notables en el comportamiento de la metrópoli de Barcelona (Nel-lo, 2004; Nel-lo y Donat, 2014; Ruiz *et al.*, 2017). Estos cambios se caracterizan, en primer lugar, por un proceso de extensión del territorio donde se producen las migraciones residenciales, que han superado, incluso, los límites de lo que se conoce como región metropolitana de Barcelona y también de la demarcación de Barcelona, para extenderse hacia municipios de las comarcas de Tarragona y de Girona (Donat, 2014). En segundo lugar, se ha producido una redistribución de la población dentro de este ámbito cada vez más extenso de tal forma que, en términos generales, las áreas más centrales han perdido peso en beneficio las más periféricas y los municipios más grandes en beneficio de los más pequeños. En definitiva, lo que se puede considerar como la ciudad 'real' supera ampliamente los límites municipales y configura un espacio que se ha ido haciendo más extenso a la vez que integrado.

2.2 Las dificultades de permanencia y acceso a la vivienda

El sistema residencial español, en general, y el de la metrópoli de Barcelona, en particular, se han caracterizado en las últimas décadas por vivir varios episodios de *boom* inmobiliario (Rodríguez, 2006). En el último, producido entre los años 1996 y 2007, los precios medios de la vivienda crecieron de media el 300% en la región metropolitana. En cambio, la renta media de la población creció en el mismo periodo el 56% (Donat, 2014). Como es bien sabido, las condiciones de financiación permitieron durante este periodo que, a pesar de que las posibilidades reales de acceder a una vivienda por parte de los hogares fueran cada vez más reducidas, estas, en cambio, aumentaran su propensión a la compra de viviendas. Las consecuencias también son bien conocidas, ya que tras el estallido de la crisis financiera internacional, el verano de 2007, el sobreendeudamiento de los hogares estaba en niveles muy elevados, lo que, combinado con la recesión económica, la destrucción de empleo y las políticas aplicadas durante este periodo, dio lugar a una situación de emergencia habitacional (Colau y Alemany, 2012).

Desde el año 2013 se han producido mejoras en los indicadores macroeconómicos, primero, y en los ingresos medios de la población, después. Sin embargo, estas mejoras han sido selectivas a la hora de trasladarse a la población, debido entre otros factores a la existencia de un mercado de trabajo muy dualizado, que se ha visto agravado por el señalado incremento de los precios medios de la vivienda. En concreto, en el área metropolitana de Barcelona, entre 2013

y el primer trimestre de 2018, el precio medio de obra nueva se ha incrementado el 20,8%; el de segunda mano, el 33,8%, y el de alquiler, el 27,6%. De este modo, la situación de emergencia habitacional, lejos de atenuarse, parece que se haya consolidado. Por ejemplo, con respecto a los desahucios, según datos del Consejo General del Poder Judicial, entre los años 2013 y 2017 se ejecutaron 28.567 lanzamientos en el área metropolitana de Barcelona, el 76,3% de los cuales relacionados con el impago del alquiler. O, dicho de otro modo, en solo cinco años, uno de cada 50 hogares del área metropolitana de Barcelona ha perdido la vivienda donde vivían por no poder hacer frente al pago de los gastos. Ciertamente, en los últimos años se ha producido una reducción del número de desahucios ejecutados, pero es preciso tener en cuenta que las actuaciones preventivas a fin de que no se llegue a la ejecución se han multiplicado (UCER. Ayuntamiento de Barcelona, 2018). Sea como sea, se trata de un número muy elevado de hogares lo que indica que no se trata, tan solo, de un fenómeno coyuntural motivado por la crisis económica sino que, desgraciadamente, se está enquistando en la sociedad.

Junto con las dificultades de permanencia en la vivienda, los problemas de acceso a ella, muy presentes durante el último episodio de *boom* inmobiliario (1996-2007), se han extendido y se sitúan no solo en el segmento de la compraventa, sino también en el segmento del alquiler. Así, en el año 2017 un hogar tipo compuesto por dos personas ocupadas con unos ingresos mensuales netos equivalentes a 2,5 salarios mínimos interprofesionales (1.073,2 cada uno), que podría ser la situación de muchos jóvenes en edades de emancipación, tenía que destinar el 47,1% de sus ingresos a pagar la cuota de una vivienda de obra nueva de precio medio en el área metropolitana de Barcelona y el 44,7% en caso de que fuera de segunda mano (véase la figura 2). Además, para poder contratar una hipoteca con unas garantías mínimas debería disponer de unos ahorros equivalentes al 32% del precio de la vivienda (un 20% correspondientes a la entrada y un 12% a impuestos), es decir, 88.039 en caso de desear comprar una vivienda de obra nueva y 83.532 si fuera de segunda mano. Todo ello, con una hipoteca que tendría un plazo medio de 23,4 años. En definitiva, el acceso a la vivienda en propiedad de precio medio en el área metropolitana para estos hogares jóvenes estaría muy lejos de sus posibilidades. Asimismo, la opción de ir a vivir a una vivienda de alquiler también superaría los umbrales recomendables. En concreto, en el año 2017 un hogar con 2,5 SMI tendría que destinar el 39,3% de sus ingresos para acceder a una vivienda de alquiler de precio medio en el área metropolitana de Barcelona y debería disponer de unos ahorros equivalentes, como mínimo, a dos mensualidades (depósito más honorarios), es decir, 1.623,7. De este modo, el alquiler, la única posibilidad de acceso a la vivienda, estaría consumiendo una parte muy importante de los ingresos de estos hogares, a los que se deberían añadir los gastos de los suministros.

En definitiva, los principales indicadores analizados, de los que aquí se han detallado algunos, permiten llegar a la conclusión de que las dificultades tanto de permanencia en la vivienda como de acceso a ella afectan cada vez a más población. Ya no se trata, pues, de una situación de emergencia provocada por una crisis y que afecta a unos colectivos concretos, sino que la dificultad con la que se encuentra la sociedad para satisfacer las necesidades de vivienda se está convirtiendo en un fenómeno estructural y colectivo.

2.3. El déficit de vivienda destinado a políticas sociales

Uno de los principales mecanismos para desarrollar políticas de vivienda consiste en disponer de un parque asequible lo suficientemente cuantioso para alcanzar, como mínimo, un triple objetivo. En primer lugar, para dotar de recursos residenciales a aquella población que se encuentra en situaciones de exclusión residencial. En segundo lugar, para permitir el acceso y la permanencia en la vivienda de los hogares que no pueden acceder al mercado, tal y como se ha visto más arriba. En tercer lugar, un parque de vivienda asequible en cantidades suficientes puede ser un instrumento muy útil para moderar los ciclos inmobiliarios, tanto en periodos alcistas en que los precios se incrementan por encima de los ingresos salariales, como en periodos de disminución de precios y de la actividad constructiva, ya que pueden mantener cierta actividad del sector (Trilla, 2010).

Desafortunadamente, una de las principales características del sistema residencial de la metrópoli de Barcelona y del sistema residencial catalán y español en general es el poco peso que tiene el parque de vivienda social de alquiler. Tan solo el 1,35% del parque de vivienda principal en Cataluña y el 1,5% en España son sociales, valores que nos sitúan muy lejos de otros países de nuestro entorno donde el peso del parque social es mucho más elevado (véase la figura 3).

Históricamente, el principal mecanismo para incrementar el parque destinado a políticas sociales ha sido la promoción de vivienda protegida. Este mecanismo, sin embargo, no ha dado como resultado la constitución de un parque de vivienda destinado a políticas sociales en cantidades suficientes, debido, como es sabido, a que dichas viviendas eran de compra y que en buena parte de estas ha expirado el período que mantenía su calificación como vivienda protegida. Sea como sea, a pesar de que es, seguramente, el principal instrumento en el que fundamenta la política de vivienda a medio y largo plazo, el potencial de suelo que se deriva del planeamiento urbanístico difícilmente podrá incrementar el parque destinado a políticas sociales en las cantidades suficientes. Por ejemplo, en el área metropolitana de Barcelona, se ha estimado un potencial de vivienda protegida alrededor de las 30.000 unidades que, sumado a las aproximadamente 22.000 viviendas que conforman el parque de vivienda destinado a políticas sociales, da como resultado unas 52.000 unidades, el 4% del parque principal actual, valor muy alejado del 15% del objetivo de solidaridad urbana que establece la Ley del Derecho a la Vivienda.

Para dar respuesta a las demandas urgentes, las administraciones han incrementado las ayudas al pago para atender la emergencia habitacional y reducir las situaciones de exclusión residencial. Estas ayudas, sin embargo, son instrumentos de intervención coyuntural. Es preciso iniciar también, a pesar de las dificultades, soluciones estructurales que transformen el sistema de vivienda. Entre estas soluciones, tiene una relevancia capital la ampliación del parque destinado a políticas sociales, no solo a través de la construcción de nuevas viviendas, sino también a través de todos los mecanismos e instrumentos disponibles que puedan contribuir a este. Uno de estos mecanismos es la adquisición de viviendas, que se ha ido incorporando tanto en los planes y políticas locales de vivienda como en el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de Cataluña.

En definitiva, la ampliación del parque de viviendas destinado a políticas sociales es uno de los principales retos para el sistema residencial metropolitano de Barcelona, tal y como recogen las principales fuentes consultadas; un reto que necesita, sin embargo, planificación y programación para combinar política de suelo y promoción y gestión de vivienda asequible con otros instrumentos como las ayudas, la cesión y la adquisición de viviendas.

2.4. La segregación residencial

Los procesos de integración-extensión del territorio de la metrópolis de Barcelona que se han visto más arriba –que durante la década de los años ochenta y noventa dieron lugar a un mayor equilibrio en la distribución de las rentas en el territorio–, se han combinado, al menos desde principios del siglo XXI, con una tendencia al incremento de la segregación residencial.

Se puede definir la segregación residencial como la separación de los grupos sociales en el territorio en función, principalmente, de su nivel de renta ya que, junto con otros factores, resulta enormemente condicionante de las posibilidades de elección del lugar de residencia. De este modo, el mercado de la vivienda actúa como un motor y como un filtro (Nel-lo, 2001), abriendo el abanico de posibilidades a aquellas personas con más recursos y reduciéndolas a los que menos tienen. Trabajos recientes han mostrado la tendencia en los últimos años hacia un incremento de la segregación residencial en la metrópoli de Barcelona (Donat, 2017; Nel-lo y Blanco, 2015), sobre todo la vinculada al crecimiento de los barrios donde se concentra la población más acomodada y la más vulnerable. O dicho en otras palabras, la tendencia hacia la polarización espacial de los grupos sociales.

En concreto, si se atiende a los datos recogidos en el proyecto Barrios y Crisis (Blanco y Nel-lo, 2018), entre los años 2001 y 2012 se ha pasado de tener 166 secciones censales vulnerables en la región metropolitana de Barcelona a 352, es decir, se han más que duplicado (un incremento del 112%). Pero el crecimiento mayor se ha producido en el número de secciones censales más acomodadas que han pasado de 58 a 262 en el mismo periodo, es decir, se han incrementado el 351,7% (véase la tabla 1). En definitiva, se puede apreciar el incremento de las secciones censales que se encuentran en los extremos, tanto las más vulnerables como, sobre todo, las más acomodadas.

Estas son de forma muy sintética las principales tendencias en el proceso de segregación residencial en la región metropolitana de Barcelona. Unas tendencias que se encuentran muy condicionadas por un mercado de la vivienda que, si se atiende a los datos que se han presentado más arriba, sobrepasa los límites administrativos municipales para extenderse por un territorio de mayor alcance.

3. Experiencias internacionales de planificación metropolitana de las políticas de vivienda

A diferencia de otros campos como el transporte, la ordenación del territorio o el medio ambiente, las competencias en materia de vivienda no han sido asumidas de forma generalizada por los gobiernos metropolitanos. Según el trabajo de Tomás (2009), de las 22 áreas metropolitanas de Europa y América del Norte analizadas solo 7 (32%) tenían competencias en materia de vivienda.

Esta realidad supone, en muchos casos, un escollo insuperable para planificar e implementar políticas de vivienda a escala metropolitana, ya que es necesario disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana adecuada en materia de vivienda para poder articular los intereses de todos los niveles de gobierno implicados. Como señala Knieling (2014, pág. 39):

"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 mismo sentido, Gómez-Álvarez *et al.* (2017, pág. 113) señalan 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."

Sin embargo, como veremos a continuación, en los últimos años se observa un cambio de tendencia en este sentido y cada vez son más los gobiernos metropolitanos que, de forma exclusiva o coordinada con otros niveles de gobierno, trabajan para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna en sus territorios. Además de los seis gobiernos metropolitanos de Europa, América del Norte y Oceanía que se analizan a continuación, también ejercen funciones en este campo, por ejemplo, la Mancomunidad Metropolitana de Montreal (Communauté Métropolitaine de Montreal, CMM) (Andersson, 2015; OECD, 2016), la Autoridad Metropolitana de Minneapolis-St. Paul (Andersson, 2015; OECD, 2016), el Distrito Regional del Gran Vancouver (Greater Vancouver Regional District, GVRD) (Andersson, 2015; Metro Vancouver, 2016), el Consejo Metropolitano de Gobiernos del Área de Washington (Metropolitan Washington Council of Governments, COG) (Andersson, 2015), la Ciudad-Región de Leeds conjuntamente con la Agencia de Comunidades y Hogares (Homes and Communities Agency) (Cox, 2014), la Región de Bruselas-Capital (Bosch, 2011), la Metrópoli de Lyon (OECD, 2016), la Autoridad Combinada de la Ciudad-Región de Liverpool (Liverpool City Region Combined Authority) (Cox, 2014), la Metrópoli del Gran París (Métropole du Grand Paris, 2018), el Gobierno Metropolitano de Oregón, llamado Metro (Gómez-Álvarez *et al.*, 2017), el gobierno del Estado de Victoria en el área metropolitana de Melbourne (Victoria State Government, 2017), o la Región de Hannover (Keilmann-Gondhalekar *et al.*, 2018).

Es preciso tener presente que este estudio comparado se centra en dos aspectos: el modelo de gobernabilidad y la concreción de esta política en un plan metropolitano de vivienda, por lo que no aborda ni la ejecución de dichas políticas ni tampoco los procesos de seguimiento o evaluación de las mismas.

3.1. La Autoridad del Gran Londres

El modelo de gobernabilidad metropolitana de Londres es de dos niveles: por un lado está el gobierno propiamente metropolitano, la Autoridad del Gran Londres (Great London Authority, GLA), y por otro, los 33 municipios o *boroughs*, incluida la ciudad de

Londres, que engloba su ámbito. La GLA fue creada en 2000 gracias a la Ley de la Autoridad del Gran Londres de 1999 (1999 GLA Act). Inicialmente la GLA no tenía competencias en materia de vivienda, pero a raíz de la modificación introducida en 2007 (2007 GLA Act) estas competencias no solo fueron atribuidas al gobierno metropolitano, sino que debía elaborar el Plan de Vivienda Metropolitano (Housing Strategy). Además, la Ley de 2007 también reguló el contenido y la tramitación de este Plan, y su vinculación con las asociaciones de vivienda y los 33 municipios del área metropolitana.

En este marco jurídico, se han elaborado varios planes (GLA, 2010, 2011, 2014), el último de los cuales comprende el periodo 2018-2022 (GLA, 2018). A grandes rasgos, las prioridades del último plan son cuatro: (i) impulsar la construcción de más viviendas nuevas y asequibles para atender la demanda, por lo que, es necesario identificar y desarrollar más suelo con mayores niveles de densidades, incrementar la inversión pública en vivienda e infraestructuras, e impulsar una mayor diversificación y capacitación del sector de la construcción residencial, incluida la promoción pública y de entidades sin ánimo de lucro para incrementar la oferta de vivienda asequible; (ii) mejorar la calidad del parque de viviendas y avanzar en la creación de barrios más inclusivos; (iii) lograr condiciones residenciales, jurídicas y económicas más justas para los inquilinos mediante medidas como, por ejemplo, reformas legislativas que contribuyan a una mayor estabilidad residencial, ayudas a la rehabilitación y adecuación de estas viviendas, o mecanismos de control de rentas; (iv) y combatir el problema del *sinhogarismo*. Cabe señalar que para su correcta ejecución, la GLA también ha confeccionado un plan de implementación (GLA 2018b).

3.2. La ciudad de Toronto

Toronto es un ejemplo paradigmático de gobierno metropolitano a un nivel. A raíz de la aprobación en 1997 de la Ley 103 (City of Toronto Act, 1997, Bill 103), en 1998 se disolvió el anterior gobierno metropolitano (Metropolitan Toronto) y los seis municipios que coexistían se fusionaron para dar lugar a una única entidad administrativa, la actual Ciudad de Toronto.

Hasta el momento, el principal documento de planificación de las políticas de vivienda en Toronto es el vigente Plan de Oportunidades Residenciales (Housing Opportunities Toronto –HOT– Action Plan 2010-2020) (Toronto City Council, 2009). Este Plan es el marco que debe guiar las actuaciones e inversiones de la Ciudad de Toronto en materia de vivienda, así como su relación con el resto de actores públicos y privados relacionados. El Plan incluye una versión actualizada de la llamada Carta de la Vivienda de Toronto, en la que se recogen los principios que rigen las actuaciones del gobierno de la ciudad en este campo. Bajo estos principios, el Plan persigue ocho grandes objetivos: (i) ayudar a las personas sin hogar bajo el modelo *housing first* y los colectivos vulnerables, con especial atención a las personas inmigradas, los hogares monoparentales, las personas mayores y las discapacitadas; (ii) facilitar que los hogares encuentren una vivienda adecuada; (iii) dar el apoyo necesario a los hogares arrendatarios a pagar el costo de su vivienda; (iv) mejorar las condiciones y mantener el parque en régimen de alquiler; (v) revitalizar los barrios; (vi) incrementar la oferta de alquiler asequible; (vii) facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda; (viii) y conseguir una adecuada colaboración y cooperación entre los niveles de gobierno

federal, provincial y autoridades territoriales que permita un compromiso estable a largo plazo sobre la financiación de las actuaciones.

El Plan formula también una detallada cuantificación de los objetivos anteriores, entre los que cabe destacar: (i) apoyar a 70.000 hogares con alquileres demasiado elevados; (ii) crear 70.000 viviendas asequibles para los hogares con alquileres demasiado elevados; (iii) mejorar las condiciones de la vivienda de 120.000 hogares en alquiler, incluidas las 90.000 unidades de alquiler social existentes; (iv) ayudar a 47.000 hogares con bajos ingresos a que puedan mantener su vivienda de alquiler o de propiedad mediante medidas que reduzcan el coste; (V) e impulsar la construcción de 10.000 viviendas de alquiler asequible.

Es importante subrayar que existe un sistema de control de la ejecución del Plan que permite la elaboración periódica de los correspondientes informes de seguimiento y que actualmente se está elaborando el Plan para la década siguiente.

3.3. El Gran Sydney

En el área de Sydney, las funciones de gobierno metropolitano las ejerce un ámbito superior de gobierno, el Gobierno Regional de Nueva Gales del Sur (New South Wales Government, NSWG) a través de la Comisión del Gran Sydney, una agencia dependiente del NSWG. De acuerdo con la Ley que la creó, esta agencia tiene, entre otros, el objetivo de impulsar la oferta residencial, incluida la de vivienda asequible (artículo 9 de la Greater Sydney Commission Act 2015 No 57).

En este caso, la planificación de las políticas de vivienda se integra con la de ordenación territorial del área metropolitana (también competencia de la Comisión del Gran Sydney) en el The Greater Sydney Region Plan - A Metropolis of Three Cities (Greater Sydney Commission, 2018). Este Plan, junto con el de transportes y el de infraestructuras conforman de modo articulado el conjunto de documentos clave de la planificación territorial del Gran Sydney.

El Plan regional define una visión estratégica de la metrópolis para los próximos 40 años (2016-2056), establece con mayor detalle las actuaciones necesarias en cuestiones sociales, económicas y medioambientales para los siguientes 20 años, y constituye el marco de referencia para las actuaciones a niveles territoriales inferiores, así como para los diferentes actores públicos y privados cuya actividad incide en los objetivos perseguidos.

El Plan se fija 40 objetivos, de los cuales dos se centran en la vivienda: el décimo, que plantea incrementar la oferta residencial para atender la totalidad de la demanda prevista, y el undécimo, que persigue que esta oferta sea diversa y económicamente más asequible. Para poder lograr este último objetivo, el Plan plantea tres tipos de vivienda asequible en función de los ingresos del hogar: (i) la vivienda de alquiler social, para los hogares con muy bajos ingresos; (ii) la vivienda de alquiler asequible, para los hogares con bajos ingresos mediante medidas como la zonificación inclusiva o las subvenciones para la generación de suelo donde construir estas viviendas; (iii) y para los hogares con ingresos moderados, viviendas más económicas que el mercado genere gracias a estrategias como, por ejemplo, reducir su superficie o introducir nuevos regímenes de tenencia.

Por otro lado, dado que el Plan es el marco de referencia de la planificación posterior de cada uno de los cinco distritos que compran (distritos central, norte, sur, este y oeste), la cuantificación de los objetivos de vivienda y de los umbrales de precios para determinar cada nivel de asequibilidad se desglosan para estos subámbitos.

3.4. El Gran Manchester

Manchester es otro ejemplo de gobernabilidad metropolitana de dos niveles. Desde el año 2011, la Autoridad Combinada del Gran Manchester (Gran Manchester Combined Authority, GMCA) es el gobierno metropolitano (nivel superior) que coordina la planificación estratégica y la provisión de determinados servicios en los 10 municipios metropolitanos (nivel inferior) que comprende.

Para el desarrollo de las políticas de vivienda, la GMCA dispone de dos órganos: (i) la Comisión de Planificación y Vivienda (Planning and Housing Commission), que fue creada en 2009 por la ya desaparecida Asociación de Autoridades del Gran Manchester (Association of Greater Manchester Authorities, AGMA) con el objetivo de colaborar con la totalidad de actores implicados para implementar y desarrollar la planificación territorial y la estrategia de vivienda previstas; (ii) y la Junta de Inversión en Vivienda del Gran Manchester (Manchester Housing Investment Board) que, al amparo del Acuerdo de Ciudad del Gran Manchester (Gran Manchester City Deal) (AGMA, 2012) de 2012, se puso en funcionamiento para garantizar una adecuada financiación de las actuaciones públicas en este campo.

El documento marco de planificación de las políticas territoriales en el Gran Manchester, incluida la de vivienda, es el llamado Gran Manchester Spatial Framework. El primer borrador de este Plan se hizo público en 2016 (GMCA, 2016) y su versión revisada se prevé para finales de 2018. En materia de vivienda, el Plan, a pesar de que se fija como objetivo incrementar la oferta de vivienda asequible, básicamente se limita: (i) a formular una cuantificación de las necesidades de nuevas viviendas según tipología para el total del área y las distribuye para cada uno de los municipios que la conforman y temporalizada a lo largo del periodo 2016- 2035; (ii) y evaluar la existencia del suelo necesario en las ubicaciones oportunas para construir estas viviendas y las previsiones de vivienda asequible que, por razón de la normativa urbanística, será necesario construir en los nuevos desarrollos. Previsiblemente, el detalle de las actuaciones metropolitanas en política de vivienda quedarán recogidas en la Estrategia de Vivienda del Gran Manchester, que se espera que vea la luz a finales de 2018 (GMP & HC, 2018). De hecho, anteriormente, Manchester ya disponía de un plan de vivienda metropolitano, la Gran Manchester Housing Strategy 2010, que aprobó el AGMA en 2009, antes de su disolución.

3.5. La Metrópoli de Aix-Marsella-Provenza

A principios de 2016 se creó la Metrópoli de Aix-Marsella-Provenza en sustitución de la Comunidad Urbana de Marsella-Provenza y las mancomunidades de Pays d'Aix, Agglopolie Provenza, Provenza Oeste, Pays d'Aubagne et de l'Étoile, y Pays de Martigues. Esta *Métropole* que engloba unas 92 *communes* goza de un estatus especial de gobierno metropolitano de acuerdo con la Ley de Modernización de la Acción Pública Territorial y de Afirmación de las Metrópolis, de 2014 (Ley n.º. 2014-58, de 27 de enero de 2014 y posteriores

modificaciones). Según esta ley, la *Métropole* de Aix-Marsella-Provenza es el nivel de gobierno que de forma obligatoria (no delegable) debe elaborar el plan local de vivienda de su territorio cada seis años a fin de: (i) atender las necesidades residenciales de la población; (ii) garantizar una distribución equilibrada y diversificada de la oferta de vivienda entre municipios y barrios del mismo municipio; (iii) promover la renovación urbana y la diversidad social; (iv) y mejorar las condiciones de accesibilidad del entorno urbano. Actualmente este Plan Metropolitano de Vivienda para el periodo 2020-2025 se encuentra en proceso de redacción, pero los trabajos previos han definido sus seis grandes objetivos: (i) promover el acceso a la vivienda en una lógica de mezcla social; (ii) facilitar la movilidad residencial; reequilibrar geográficamente la oferta de vivienda social; (iv) contribuir a la rehabilitación del parque social envejecido e inadecuado; (v) reducir la infravivienda, (vi) y mejorar el servicio público de información y gestión de las solicitudes de vivienda social.

3.6. La Región Metropolitana de Amsterdam

La gobernabilidad de la Región Metropolitana de Amsterdam se basa en la cooperación voluntaria entre las provincias de Noord-Holland y Flevoland, los 33 municipios de ambas provincias y la ciudad de Amsterdam sobre la base de los acuerdos suscritos en 2016 por todas estas entidades. En el plano institucional, esta cooperación se desarrolla a través de tres comisiones de la MRA (MetropoolRegio Amsterdam, MRA) en las que participan los representantes políticos de todos los gobiernos de la Región. Los temas de vivienda se tratan en una subcomisión específica dentro de la Comisión de Territorio.

El documento marco de la actuación de la MRA es su Agenda de Acción (MRA, 2016). En materia de vivienda, la Agenda establece que todos los municipios de la Región deben formalizar acuerdos sobre la programación y coordinación de las actuaciones residenciales (acción 1.1), lo que implica la obligación de coordinar sus planes de vivienda, así como de informar sobre la disponibilidad de terrenos residenciales para los próximos cuatro a diez años (acción 1.2). El desarrollo de estas dos acciones ha sido recogido en una posterior publicación de la MRA (2018). De acuerdo con los estudios previos sobre la vivienda, la MRA estima que será necesario construir en el área metropolitana un mínimo de 60.000 viviendas hasta el año 2020, la mayor parte de las cuales se deberán promoverse en las zonas de proximidad de los principales nodos de transporte público, a fin de garantizar la coherencia entre tejido residencial y movilidad metropolitana, y teniendo en consideración la demanda de nuevos equipamientos que generarán.

4. Gobernanza y planificación de la vivienda en la metrópoli de Barcelona

La existencia de un gobierno metropolitano con competencias en vivienda se puede considerar, como se acaba de ver al analizar las experiencias internacionales, una fortaleza a la hora de desarrollar políticas de vivienda a escala metropolitana y de manera particular a la hora de tener una visión estratégica conjunta materializada en un instrumento de planificación. Este es el punto de partida de este apartado en el que se entra a tratar cuál es el estado de la cuestión en la metrópoli de Barcelona. Antes, sin embargo, se hará un breve repaso al marco jurídico-competencial específico de España en materia de

vivienda. De hecho, no hay que olvidar que las políticas de vivienda a escala metropolitana tienen un alcance amplio, tanto desde la vertiente sectorial como en cuanto a los niveles administrativos que intervienen.

4.1. Políticas de vivienda transversales y multinivel en el marco de un reconocimiento institucional de las áreas metropolitanas

La vivienda es una cuestión poliédrica muy interrelacionada con la sociedad y, precisamente por esta característica, existe una gran variedad de políticas, además de las que se consideran propias de vivienda, que tienen una gran incidencia, como por ejemplo la política económica, la política fiscal, las políticas sociales y las políticas territoriales, entre las principales. De este modo, la política de vivienda debe entenderse desde una concepción transversal, como una amalgama de políticas y actuaciones combinadas y complementarias entre diferentes departamentos de las administraciones.

Junto con esta diversidad sectorial de las políticas de vivienda, hay que tener presente también la estructura competencial entre las diferentes administraciones. Así, en España, la vivienda es una *competencia exclusiva* del Gobierno de la Generalitat de Catalunya y del resto de gobiernos autonómicos que han asumido las competencias propias. Sin embargo, el Estado tiene *competencias exclusivas plenas y básicas* en aspectos con gran incidencia en las políticas de vivienda como, por ejemplo: (i) en las bases de la ordenación del crédito, mediante las que se convenían créditos con las entidades financieras para la promoción de vivienda protegida; (ii) en las bases y coordinación general de la actividad económica, principal apoyo legal de los planes de vivienda del Gobierno del Estado y de sus asignaciones presupuestarias; (iii) y en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, en general, y el derecho a la vivienda digna y adecuada, en particular.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local, el municipio ejerce como *competencias propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, las materias de urbanismo, promoción y gestión de vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación. En este caso es preciso hacer notar que estas competencias municipales se encuentran acotadas por los legisladores estatal y autonómico, y en último término por la capacidad financiera de los ayuntamientos, aspecto muy relevante en los últimos años, en que las administraciones locales han visto enormemente limitada su capacidad de actuación.

En el caso de la metrópoli de Barcelona existe el Área Metropolitana de Barcelona, una administración local que abarca, además del municipio de Barcelona, otros treinta y cinco municipios circundantes. En cuanto a las atribuciones en vivienda, la misma Ley de creación del Área le otorga, por un lado, competencias en materia de planeamiento urbanístico, de promoción de suelo y de vivienda y, por otro lado, deja la puerta abierta a que los ayuntamientos y demás administraciones le deleguen competencias. Si se mira desde un punto de vista comparado se puede considerar, pues, que la institucionalización de las políticas de vivienda en la metrópoli de Barcelona se sitúan en un punto intermedio, entre aquellas realidades urbanas que no tienen ni gobierno ni competencias

metropolitanas y aquellas que, en cambio, tienen un nivel de institucionalización consolidado y unas competencias en materia de vivienda más extensas.

En definitiva, como sucede también en otros países, las políticas de vivienda en Cataluña y, en concreto, en el área metropolitana, se desarrollan en un marco competencial complejo en el que participan diferentes niveles administrativos. La diversidad temática y administrativa forman parte intrínseca de las políticas de vivienda y es desde esta óptica que deben ser afrontadas, también a escala metropolitana.

4.2. La planificación de la vivienda en la metrópoli de Barcelona

Los instrumentos de planificación en materia de vivienda son relativamente recientes en la metrópoli de Barcelona y en Cataluña en general. Los antecedentes con más tradición son los planes estatales de vivienda, que consisten en un instrumento de programación a medio plazo (usualmente, cuatro años) mediante los cuales se definen las líneas de actuación y se distribuyen, de forma convenida con las comunidades autónomas, los recursos asignados en los presupuestos generales del Estado. En Cataluña, los instrumentos de planificación propia se definen y se desarrollan, principalmente, a partir de la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda. En el título II de esta ley se especifican los instrumentos de planificación y programación en materia de vivienda, así como sus contenidos. Estos instrumentos son el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda y sus instrumentos de desarrollo parcial, los programas supralocales de vivienda y los planes locales de vivienda. El Plan Territorial Sectorial de la Vivienda es la figura que debe orientar las actuaciones e inversiones en materia de vivienda en Cataluña a medio y largo plazo. Este Plan, actualmente en proceso de tramitación, con un documento de Avance del Plan y pendiente de la aprobación inicial, constituye una oportunidad para desarrollar una estrategia de vivienda también a escala metropolitana, como se verá a continuación.

Estos son, pues, los instrumentos de planificación en materia de vivienda previstos en Cataluña, que se completarán con las competencias en materia de vivienda del Área Metropolitana de Barcelona que se han visto anteriormente. En este marco, el desarrollo de un instrumento de planificación integral en materia de vivienda a escala metropolitana podría llevarse a cabo de tres formas. Una primera fórmula pasaría por una modificación de la ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona, con la incorporación de esta competencia, como mínimo, en materia de planificación, mediante la elaboración de un plan de vivienda metropolitano. Esta solución, similar a la llevada a cabo en Londres, tiene el apoyo de algunos autores (Bosch, 2011; Ger házi y Tosic, 2018), pero lógicamente no es la única posible. Una segunda vía sería la redacción de un plan a escala metropolitana que desarrollara los instrumentos del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda, de modo coordinado entre el gobierno de la Generalidad de Cataluña y el Área Metropolitana de Barcelona y, obviamente, con la participación de los municipios del ámbito. Y por último, una tercera vía sería la delegación de competencias de los municipios metropolitanos, opción que ya considera la misma ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona, con el fin de elaborar un plan metropolitano de la vivienda, en coordinación con los planes locales de vivienda existentes.

Sea como sea, la fórmula a adoptar debería fundamentarse en una visión de transversalidad y de gobernanza multinivel. Asimismo, debería incorporar los principios de jerarquía y coherencia del sistema de planeamiento urbanístico y territorial, sobre todo respecto al Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, hoy en redacción, y también respecto al Plan Territorial Metropolitano de Barcelona y el Plan Sectorial de Vivienda, y articularse a escalas inferiores a partir de los planes locales y supralocales de vivienda.

A pesar de la limitación normativa para afrontar las problemáticas relativas a la vivienda desde una aproximación más integral, el Área Metropolitana de Barcelona dispone de atribuciones sectoriales. Con el fin de dotarlas de un marco conjunto se han redactado las directrices de política metropolitana de vivienda para el periodo 2016-2019 (Área Metropolitana de Barcelona, 2016), mediante las cuales se consolidan los instrumentos en curso, como la gestión del suelo y la promoción de vivienda, desempeñadas desde el IMPSOL, o las ayudas a la rehabilitación, gestionadas desde el Consorcio Metropolitano de la Vivienda. Asimismo, en el marco del mandato 2016-2019 se han desplegado otros nuevos, entre los que cabe destacar la línea de ayudas al pago de los suministros, gestionadas por el Área de Desarrollo Económico y Social; la entrada en funcionamiento del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, y Metropolis Barcelona, un operador publicoprivado para la promoción y gestión de vivienda asequible (véase figura 4). Mención aparte merece el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, actualmente en redacción, y que constituye la principal figura de planeamiento urbanístico del territorio de los treinta y seis municipios. Lógicamente, la vivienda es una cuestión central, como en cualquier plan de estas características.

Estas actuaciones son muy necesarias para suplir las limitaciones de los ayuntamientos en materia de promoción de vivienda, de inversión en rehabilitación, o de ayudas al pago de suministros. Sin embargo, su eficacia seguramente se vería incrementada si fueran acompañadas de instrumentos de planificación de conjunto a escala metropolitana, como por ejemplo, de un plan metropolitano de vivienda y/o de planes o estrategias más específicos (rehabilitación, exclusión residencial, entre otras). Estos instrumentos de planificación, basados en diagnósticos lo más precisas posibles de la realidad metropolitana, permitirían definir los objetivos, priorizar la inversión pública y realizar una evaluación del proceso para, si fuera oportuno, redefinir o priorizar los objetivos iniciales.

5. Conclusiones

Una característica común de las áreas metropolitanas es el elevado riesgo de exclusión residencial que sufren sus residentes, sobre todo en periodos de recesión económica. Es en estos territorios donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más elevados, lo que genera una gran demanda de vivienda asequible que suele superar con creces la oferta existente. Esta crisis de accesibilidad a la vivienda es la causa principal de que los mayores niveles de exclusión residencial y de segregación urbana se produzcan en estos entornos.

La evolución de las condiciones socioresidenciales en la metrópoli de Barcelona confirman esta problemática. Desde el estallido de la crisis económica,

el número de hogares con problemas de solvencia para satisfacer el coste de su vivienda, en condiciones residenciales inadecuadas y en barrios vulnerables se ha incrementado sustancialmente. Y, evidentemente, estas dinámicas residenciales de exclusión no siguen una lógica municipal sino que se producen en todo el ámbito metropolitano en mayor o menor intensidad. Por lo tanto, es también desde esta escala metropolitana que se debe afrontar el problema de la vivienda.

Ahora bien, para planificar e implementar políticas de vivienda a escala metropolitana, es necesario disponer de un modelo de gobernabilidad metropolitana que permita articular los intereses de todos los niveles de gobierno implicados y, como señalan numerosos trabajos, este no es el escenario más extendido.

Sin embargo, tras revisar las competencias y funciones en materia de vivienda ejercidas por un buen número de gobiernos metropolitanos de Norteamérica, Europa y Oceanía, los resultados sugieren que en los últimos años está teniendo lugar un proceso de metropolización de las políticas de vivienda en muchas urbes. Ahora bien, este reconocimiento de la escala metropolitana en vivienda no está asociado a ningún modelo exclusivo de gobernabilidad. Suele tener lugar en modelos de gobierno de dos niveles si el superior disfruta de la competencia (por ejemplo, la Autoridad del Gran Londres, la Autoridad Combinada del Gran Manchester, la *Métropole* de Aix-Marsella-Provenza o el Gran Sydney), puede basarse en la cooperación voluntaria (por ejemplo, en la Región Metropolitana de Amsterdam), y obviamente también se resuelve con un gobierno metropolitano a un nivel (la Ciudad de Toronto).

Desde este marco de análisis, el desarrollo de políticas metropolitanas de vivienda en la conurbación de Barcelona presenta graves limitaciones. Los principales obstáculos son: (i) la ausencia de un gobierno metropolitano con competencias en la materia; (ii) una débil integración de la planificación urbanística del territorio metropolitano con las políticas de vivienda; (iii) y la falta de un plan metropolitano de vivienda. Sin embargo, existen un conjunto de circunstancias que permiten ser optimista de cara a un próximo mayor reconocimiento de esta dimensión metropolitana de las políticas de vivienda en Barcelona: (i) la reciente creación de Habitatge Metròpolis, un operador metropolitano publicoprivado de alquiler asequible; (ii) la entrada en funcionamiento, durante 2017, del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona; (iii) disponer del Plan de Actuación Metropolitano (PAM) en el que se detallan las directrices de política metropolitana de vivienda para el periodo 2016 a 2019; (iv) y el hecho de que el Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona y el Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña se encuentren en proceso de elaboración.

En este contexto jurídico e institucional, para avanzar en la construcción de una política metropolitana de vivienda hay que construir un espacio de gobernanza transversal y multinivel que aborde la problemática de la vivienda desde una escala metropolitana. En este marco, la redacción de un plan metropolitano de vivienda podría convertirse en el instrumento de concertación y seguimiento entre las instituciones y agentes implicados, así como la rúla entre la planificación sectorial y el planeamiento urbanístico y territorial.