

L'habitatge assequible i de lloguer social al PDU metropolità

ALEXANDRA QUESADA¹
aquesada@amb.cat

ERNEST RUIZ¹
eruiz@amb.cat

ELENA CASTELLA¹
ecastella@amb.cat

LAURA BERTRAN¹
lbertran@amb.cat

ADRIÀ ÀLVAREZ¹
aalvarezb@amb.cat

¹ Àrea de Polítiques Urbanístiques i Espais Naturals.
Àrea metropolitana de Barcelona.

Resum

El dret a l'habitatge està íntimament vinculat al dret a la ciutat. A part que l'habitatge compleixi amb els requisits de seguretat i habitabilitat, cal garantir que disposi en el seu entorn de tots els serveis que la persona necessita per desenvolupar el seu projecte vital. És a les grans ciutats i les seves àrees metropolitanes on es concentra un major nombre d'habitants i on, alhora, resulta més difícil fer efectius aquests drets.

Davant la creixent dificultat per fer front al pagament de l'habitatge, l'opció de l'arrendament ha estat fins fa poc l'única opció de moltes famílies per constituir una llar. Lamentablement, aquesta opció avui en dia es veu amenaçada per processos especulatius de tota mena, que incrementen de forma acusada els preus del lloguer.

En aquest context, la planificació urbanística és una eina també al servei de l'habitatge, que fa-

cilita la distribució equitativa de l'habitatge assequible de lloguer en el territori. Aquest text vol posar de manifest les dificultats de les llars metropolitanes i presentar les propostes del Pla director urbanístic metropolità de Barcelona (d'ara endavant, PDUM), que a partir del concepte de solidaritat metropolitana, té per objectiu ampliar, consolidar i distribuir el parc d'habitatge assequible, per tal de facilitar que la població pugui accedir i pugui romandre en el seu habitatge.

Paraules clau: demanda exclosa, competència d'usos, habitatge assequible, lloguer assequible, Pla director urbanístic metropolità.

1. Introducció

En el context metropolità, les dificultats d'accés a l'habitatge són molt evidents. Les relacions sistèmiques i funcionals entre municipis propers, la competència d'usos pel sòl escàs en els centres de les ciutats, l'accés als serveis i les bones condicions d'accessibilitat al transport, accentuen la demanda i propicien l'increment dels preus de l'habitatge. Aquesta pujada de preus, originada a la ciutat central, es va estenent sobre el territori més enllà de les fronteres interadministratives, mentre que la capacitat econòmica de les famílies no augmenta al mateix ritme.

Davant d'aquesta situació, el passat 22 de juny, el Govern català va tramitar la declaració d'àrees tenses amb 140 municipis on s'aplicarà la limitació del preu del lloguer, a l'empara de la nova Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge. Entre aquests municipis consten tots els que configuren l'àrea metropolitana de Barcelona, excepte Paldejà, la Palma de Cervelló, Begues i Sant Andreu de la Barca.

En aquest context, les propostes del PDUM aprovat inicialment el passat 27 de març tenen un paper clau per establir un full de ruta amb una visió supramunicipal en la generació d'habitatge assequible i, en especial, de lloguer, a través de l'instrumental urbanístic.

1.1. HABITATGE, UN DRET O UN BÉ: LA DUALITAT IMPOSSIBLE

Les tensions existents sobre l'habitatge tenen un caràcter global i són presents a tot arreu. Són el reflex d'un conflicte polític, econòmic i social que posa de manifest la pugna entre diferents grups i classes, amb diferents ideologies, interessos econòmics i projectes socials. Com apunten alguns autors, aquestes tensions sorgeixen, fonamentalment, del fet que es consideri simultàniament l'habitatge com un dret (a l'estat espanyol, reconegut, però no garantit) i un bé econòmic comercialitzable sotmès a les regles del mercat

per l'obtenció de beneficis (Madden i Marcuse, 2016), o com un actiu financer, sotmès als fluxos de circulació del capital internacional de grans inversors (Rolnik, 2018).

Segons Fontana (2019), aquestes tensions són la conseqüència de les voluntats i estructures socials subjacents dins del sistema capitalista que sovint imposen la lògica econòmica a la del bé comú, per exemple, establint regulacions que beneficien els interessos de les elits plutocràtiques i que actuen en contra de les polítiques de redistribució. Un sistema que, en la seva versió neoliberal actual (caracteritzada per la globalització, la financiarització de l'economia, la desregulació, la privatització de serveis públics, l'expansió de la tecnologia digital i la mercantilització), anteposa la condició econòmica de l'habitatge a la seva condició social. Així, com han destacat autors com Harvey (2013)¹, en aquestes conjuntures, el capital busca sortides alternatives a les plusvàlues obtingudes en el desenvolupament de la seva activitat principal al *circuit primari del capital*, vinculat a l'activitat industrial, i les troba (no exclusivament) al territori, el *circuit secundari del capital*, com un mecanisme que permet una solució viable als seus problemes de sobreacumulació.

Continuant amb les argumentacions de Harvey, en aquest procés, el capital circulant excedent s'immobilitza al territori, transformant-lo a la mida de les seves necessitats, desplaçant temporalment (que no resolent) les seves contradiccions en aquest espai geogràfic. Així, el capital sense vincles desterritorialitzat està reestructurant les ciutats i canviant les nostres vides (Rolnik, 2018). A més, l'habitatge resulta especialment atractiu, perquè, a més de la funció d'absorció de les plusvàlues que el capital li atorga, ofereix la possibilitat als propietaris de generar, ràpidament, noves plusvàlues si es posa en lloguer o venda, però també els permet acumular riquesa si s'opta per retenir-lo a l'espera d'una situació econòmica més lucrativa.

1. Harvey es refereix a aquesta solució viable que el territori i el seu desenvolupament ofereix al capital com a *spatial fix*. La paraula anglesa *fix* pot tenir dos significats: 'arreglar alguna cosa o situació' i 'fixar, deixar alguna cosa immòbil'. Per tant, el que fa el capital és *arreglar* els seus problemes de sobreacumulació, *immobilitzant* els seus excedents al territori i, concretament, a l'habitatge.

Des de l'enfocament teòric presentat, l'habitatge, sotmès, per tant, a les dinàmiques del capital i a la dualitat dret-bé derivada de les mateixes, acaba esdevenint un element de conflicte que enfronta les dues visions: la d'aquells que l'exigeixen com a dret universal i, tant com sigui possible, garantit, i la d'aquells que el consideren un producte i, per tant, susceptible de ser tractat com qualsevol altre en el marc de l'oferta i la demanda del seu mercat específic.

1.2. L'HABITATGE I LA CIUTAT

Com recull la literatura, on més perceptibles són els conflictes i les contradiccions existents respecte de l'habitatge és a la ciutat. La ciutat, com a forma d'ocupació territorial per excel·lència i espai de màxima concentració de la població, acaba sent la força geogràfica motora de l'acumulació. És l'espai on el capitalisme pot fàcilment desenvolupar-se i el lloc que concentra i absorbeix tot el valor que es genera globalment, i desconcentra i rebutja tot allò que “no val” cap a les perifèries empobrides. Així, la ciutat acaba esdevenint, per l'acció intencionada de determinats actors, l'espai on les situacions de tensió en matèria d'habitatge són més comunes i habituals (Smith, 2007; Castells, 2014; Sassen, 2015; Harvey, 2019).

Aquestes tensions, derivades de la contradicció exposada anteriorment, acaben manifestant-se a la ciutat respecte de l'habitatge en dues qüestions: d'una banda, que hi hagi o no habitatge disponible per a la població i, de l'altra, en el cas d'haver-n'hi, que aquest tingui un preu (de compra o de lloguer) assequible. Aquestes qüestions determinaran si un entorn urbà pot ser considerat *postergador* o *acollidor* (Guilluy, 2019), pel fet que impedeixi o no l'establiment de població al seu territori. En termes més clàssics, d'aquests factors dependrà que la ciutadania pugui exercir el seu *dret a la ciutat* (Lefebvre, 1969). Aquest dret no s'entén únicament com el dret a l'accés individual o col·lectiu a l'espai urbà i als recursos que es troben a la ciutat, sinó també com el dret a participar en la seva construcció (Harvey, 2013), amb l'objectiu de crear espais urbans on sigui possible una vida digna allunyada de la concepció de la ciutat com una mercaderia sotmesa al consumisme urbà.

Com han destacat diversos treballs, a la ciutat de Barcelona i al seu entorn metropolità, en els darrers anys, s'ha produït una intensificació d'aquestes tensions, a conseqüència de l'augment de la pressió sobre l'habitatge resultat de la dualitat mencionada, en la que cada vegada més prima la consideració del bé sobre el dret, qüestió que afecta directament la vulnerabilitat i l'exclusió social (Ruiz et al., 2020).

L'entrada en el mercat global i local de grans inversors, que busquen mercats alternatius on col·locar els seus excedents, troben en el mercat immobiliari i turístic retorns econòmics immediats (Smith 1979; García-López et al., 2019). L'impacte d'aquestes inversions accentua les problemàtiques preexistents, amb augments de preus desmesurats. Aquest fet posa de manifest que la qüestió de l'habitatge és una qüestió política de primera magnitud que només es pot resoldre des de la política. Cal, per tant, una intervenció pública d'ampli espectre que doni resposta a les necessitats d'accés a l'habitatge de la població i que inclogui les regulacions necessàries del mercat immobiliari i faciliti la provisió d'habitatge de promoció i titularitat pública, perquè el mercat de l'habitatge per si sol, encara que s'insisteixi, no s'autoregularà mai.

1.3. EL MODEL DE TINENÇA

En la història recent del nostre país s'ha associat la idea de disposar d'un habitatge en propietat a estabilitat econòmica i estatus social. La idea de llogar un habitatge ha estat fins fa poc associada, sobretot, a etapes concretes de la vida dels joves, com una fase anterior a l'estabilització personal i familiar, que necessàriament comportava la propietat d'un habitatge.

Segons un estudi del règim de tinença de la població espanyola², fins als anys 50, el règim de tinença principal era el lloguer. Aquesta tendència es va invertir pel règim de propietat a partir d'aquesta data, i no va deixar de créixer durant cinc dècades, recolzada per polítiques públiques que han fomentat la propietat per sobre del lloguer. Ja durant el règim franquista, la famosa frase del ministre d'habitatge José Luis Arrese

2. Estudi “La distribució de la població segons règim de tinença” de Barcelona Regional, utilitzant dades del ministeri de transport, mobilitat i agenda urbana.

“No queremos una España de proletarios sino de propietarios” denotava la voluntat de promoure l'accés a la llar en règim de propietat. Segons les dades d'Eurostat de 2021, Espanya encara és un dels països amb una proporció més alta de propietaris (75,8 %) en comparació amb la mitjana europea (65,8 %).

En els darrers anys, determinats canvis socials i econòmics, com l'increment de la durada de les hipoteques (que s'allarguen fàcilment fins a l'edat de jubilació) o la major disposició a la mobilitat residencial de les persones per raó d'estudis, feina, etc., van fer que la “necessitat” de disposar d'un habitatge en propietat pogués esdevenir més aviat una càrrega. Davant d'aquesta situació, el lloguer, que tant permetia l'arrelament en un barri com la facilitat de canvi de domicili en altres situacions, i a un preu inferior al de la compra, semblava una opció molt vàlida.

En aquests moments, aquesta situació ha canviat dràsticament com s'explicarà més endavant, i l'increment dels preus de lloguer ha propiciat que bona part de la població ara també estigui exclosa del mercat d'arrendament, en el que s'ha

anomenat un “trasllat del conflicte amb l'habitatge en propietat al lloguer” (Parés, 2023). Davant de les condicions d'instabilitat que comporta actualment el model de lloguer (sigui pel preu, sigui per la durada dels contractes), no és menyspreable el valor que la propietat atorga, pel que fa a certes garanties de futur. La propietat en general és un element susceptible de ser redistribuït, atès que dona seguretat a les generacions propietàries actuals i les generacions futures quan la propietat s'hereta. (Piketty, 2019).

Mentrestant, altres formes de tinença busquen fórmules intermèdies que donin garantia de permanència a l'habitatge sense comportar les altres despeses de la compra, com ara la cessió d'ús. L'oferta d'aquests models, però, encara és escassa en el còmput global de l'oferta d'habitatge.

En conclusió, no es tracta de categoritzar un determinat règim de tinença com a idoni. La diversitat de fórmules hauria de donar resposta a les necessitats residencials de les llars en la seva màxima complexitat. En qualsevol cas, es fa evident la necessitat de disposar d'un parc de lloguer de qualitat i assequible.

2. Context metropolità

2.1. LES DIFICULTATS D'ACCÉS A L'HABITATGE A LA METRÒPOLI DE BARCELONA

L'estructura socioresidencial de les àrees metropolitanes, així com els processos de segregació, estan vinculats a la capacitat dels nuclis familiars d'accedir a l'habitatge. Un accés a l'habitatge que cada cop presenta més dificultats, tal com mostren certs indicadors.

D'una banda, segons les dades del Consell de joventut d'Espanya, durant el segon semestre de 2022, s'ha assolit l'edat mitjana d'emancipació

de la població jove més alta registrada, els 30,3 anys (a Europa és de 26,4 anys, segons dades de l'Eurostat) i, a més, de mitjana, el preu del lloguer representa el 80 % del sou d'aquest col·lectiu. Paral·lelament, el nombre d'inscripcions vigents al registre de sol·licitants d'HPO ha anat creixent des de 2012. El 2020 restaven unes 37.200 sol·licituds acceptades pendents d'adjudicació (un 90 % més que el 2012).

Pel que fa a les situacions més vulnerables, la taxa de pobresa extrema³ de l'àrea metropolitana s'estima en un 4,1 % (135.000 persones en

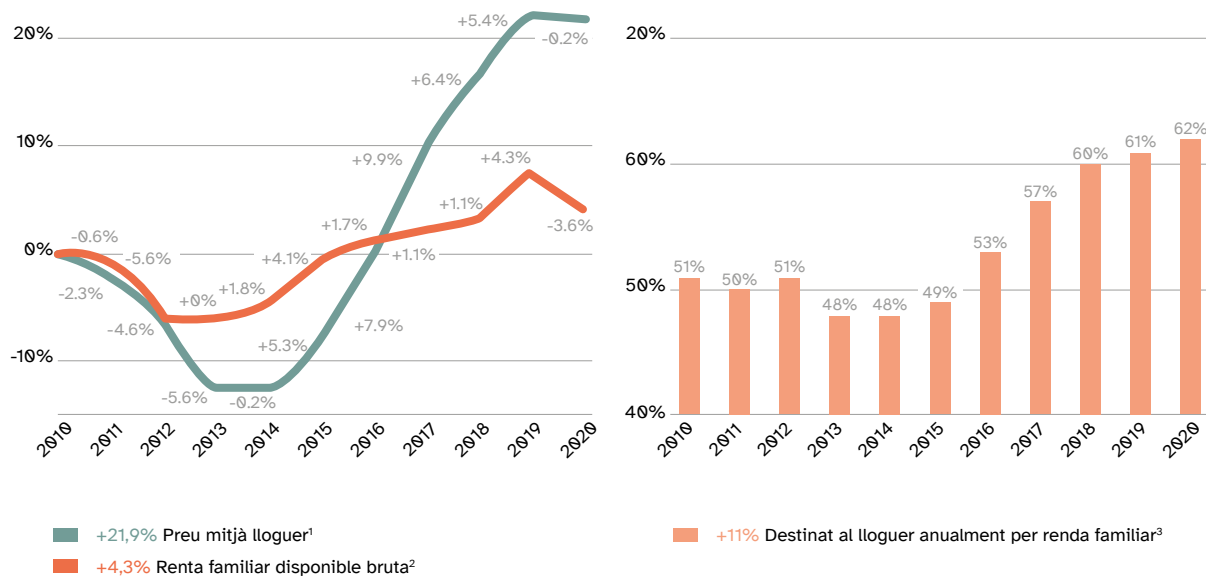
3. La taxa de pobresa és el percentatge de població amb uns ingressos equivalents (rendes anuals de la llar per unitats de consum) inferiors a: el 30 % de la mediana de l'àrea metropolitana de Barcelona (taxa de pobresa extrema), 40 % (taxa de pobresa greu).

Figura 1. Evolució de l'increment del cost de vida i del percentatge de renda familiar destinada al lloguer entre 2010-2020

PERÍODE 2010 - 2020

Increment del cost de vida

% Increment segons any anterior



Font: (1) Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge a partir de les fiances de lloguer depositades a l'INCASOL, (2) IDESCAT: RFDB per l'àmbit metropolità, (3) Percentatge extret del càlcul segons les variables (1) i (2)

2020), i la taxa de pobresa greu en un 8,4 % (278.000 persones).

Es constata a més que, l'opció d'accedir a un habitatge de compra a l'àrea metropolitana, i especialment la ciutat comtal, està molt restringida. Segons un estudi del portal Fotocasa⁴ sobre més de 16.000 habitatges de Barcelona el 2022, el preu mitjà de venda d'un pis era de 423.000 €, i es necessitaven 14 anys per estalviar el valor de l'entrada d'una hipoteca destinant el 30 % del salari brut mitjà mensual familiar (1.722 €⁵). El 1994, es necessitaven 5,8 anys amb un preu de mercat de l'habitatge de 114.109 €⁶ i un salari brut mitjà mensual familiar de 1.077 €⁷.

En conseqüència, l'increment de població que ha quedat exclosa de l'accés a la compra d'habitatge ha derivat en una major demanda de lloguer, fet que contribueix en un augment dels preus del lloguer (OHB, 2023). Aquest fet, juntament amb la feble recuperació d'una part important de les economies familiars en l'escenari postcrisi, explica les dificultats de la població metropolitana, no tan sols per accedir a l'habitatge, sinó també per romandre-hi o mantenir-lo en condicions òptimes.

En la figura 1 s'observa com des del 2010, l'increment del preu mitjà de lloguer per la regió metropolitana (+21,9 %) ha crescut a un ritme molt superior al de les rendes familiars (+4,3 %). En

4. <https://www.fotocasa.es/indice-precio-vivienda/barcelona-capital/todas-las-zonas> [consultat juliol 2022]

5. Oficina municipal de dades de l'Ajuntament de Barcelona el 2022.

6. Informe de Coyuntura Inmobiliària en Barcelona de Tecnigrama.

7. Ajuntament de Barcelona. Gavinet tècnic de programació.

només 10 anys ha augmentat un 8 % el percentatge dels ingressos familiars que caldria destinar a un nou lloguer, que se situa en el 54 %.

La despesa excessiva en habitatge pot derivar en el retard del pagament dels rebuts de la hipoteca o del lloguer, posant en risc la permanència en l'habitatge principal. Entre 2019- 2020, el 10,2 % de la població metropolitana (196.500 persones) vivia en llars que van patir endarreriments en el pagament de l'habitatge. Aquestes situacions, juntament amb la insuficiència d'habitatge assequible, poden portar les llars més vulnerables a situacions d'exclusió residencial. A més, a l'àrea metropolitana de Barcelona, la taxa de sobrecàrrega de despeses de l'habitatge⁸ supera amb escreix les mitjanes estatals (9,9 %) i europees (8,3 %), i afecta el 15,6% de la població (unes 505.200 persones) (PDUM, 2023).

2.2. L'INCREMENT DELS PREUS DEL LLOGUER

L'observació de l'evolució dels preus de lloguer és un dels elements més importants per poder copsar la magnitud del problema de l'habitatge a l'àrea metropolitana. Si aquest règim es torna tant o més inaccessible que el de compra, els nous projectes de vida de la població metropolitana difícilment podran tirar endavant. En aquest sentit, els que més pateixen els increments dels preus del lloguer són els joves en procés d'emanipació, i aquelles persones amb una pitjor situació econòmica. Aquestes situacions de desigualtat d'oportunitats i de vulnerabilitat social, a mitjà i llarg termini poden perpetuar-se, traslladant-se als descendents de les persones més vulnerables.

Per il·lustrar la situació de l'habitatge de lloguer al territori metropolità de Barcelona i deixar constància de la dinàmica d'aquest mercat, a continuació es mostren tres gràfics amb les dades de l'evolució dels preus del lloguer als municipis metropolitans entre els anys 2003 i 2022. En les tres figures, s'identifiquen amb un requadre negre els valors màxims registrats a cada municipi, i a les taules de les figures 2 i 3 s'han marcat en lletra blanca el valor mínim i màxim del període.

La figura 2 mostra els preus mitjans de lloguer (€/mes) classificats amb colors verds (preus més baixos) i vermells (preus més alts), tenint en compte el conjunt de preus registrats a aquests municipis (classificació general), fet que permet observar les diferències existents en aquest territori entre els extrems inferior i superior del rang de preus. En la primera lectura en horitzontal, els preus més baixos (per sota de 500 €/mes) es detecten a Badia del Vallès (amb el preu més baix, 208 €/mes l'any 2015), Santa Coloma de Gramenet, Ripollet, Montcada i Reixac, Sant Andreu de la Barca i Cornellà de Llobregat. Els preus més elevats (per sobre de 700 €/mes) es localitzen a Sant Joan Despí, Cervelló, Santa Coloma de Cervelló, Esplugues de Llobregat, Gavà, Montgat, Barcelona, Begues, Sant Just Desvern (amb el preu més alt, 1.252 €/mes l'any 2020) i Sant Cugat del Vallès.

Si la lectura es fa en vertical, s'observa que hi ha una sèrie de situacions que afecten, pràcticament, a tots els municipis per igual. Al principi del període hi ha una concentració de preus baixos que augmenten fins a assolir uns primers màxims al voltant de l'any 2008 quan comença la Gran Recessió. A partir de 2009, baixen els preus fins a 2015 i, tot seguit, es produeixen uns increments considerables des de 2016 fins a l'actualitat. Cal destacar que els valors màxims en els preus dels habitatges de lloguer es donen pràcticament a tots els municipis en l'actualitat. Concretament, entre 2018 i 2022, 32 dels 36 municipis metropolitans registren els seus màxims, la qual cosa denota la tensió existent al mercat de lloguer avui dia.

A la figura 3, els preus també apareixen classificats segons els mateixos criteris de colors, però tenint en compte els preus registrats a cadascun dels municipis (classificació individual). En la lectura horitzontal es poden veure els patrons d'increment i decrement de preus descrits a la figura 2, a tots els municipis. Els preus de lloguer són ben diferents d'uns i altres municipis, però l'impacte de l'augment de preus per als residents a cada territori és el mateix visquin on visquin. La lectura en vertical mostra molt més clarament les fases descrites de baixades i pujades de preus i com aquestes es donen a tot arreu de manera pràcticament simultània, amb unes tensions

8. Població resident en llars on es dedica més del 40 % dels ingressos disponibles totals de la llar a les despeses de l'habitatge.

**Figura 2. Evolució 2003-2022 del preu mitjà de lloguer dels habitatges als municipis metropolitans (€/mes).
Classificació general**

Municipi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	mitjana del període
Badalona	423	457	509	562	636	698	669	631	620	580	541	538	549	580	638	689	719	737	730	808	616
Badia del Vallès	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	247	275	315	272	282	306	283	273
Barberà del Vallès	--	--	564	568	673	720	672	651	570	557	543	528	542	569	613	633	711	731	667	705	623
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Begues	--	--	--	--	--	911	--	859	829	873	794	737	842	732	911	864	795	921	1.009	996	862
Castellbisbal	--	--	--	--	--	779	689	650	617	637	546	570	602	615	641	667	750	708	752	764	666
Castelldefels	624	664	703	769	903	906	806	795	794	765	694	763	806	844	914	920	1.002	1.007	976	1.040	835
Cerdanyola del Vallès	--	504	515	643	711	766	689	632	643	624	579	581	618	644	699	723	773	766	730	791	665
Cervelló	--	--	--	--	--	--	698	673	639	673	650	657	686	679	764	786	832	829	783	778	723
Corbera de Llobregat	--	--	--	610	640	669	635	609	597	592	542	552	567	642	655	676	702	717	716	741	639
Cornellà de Llobregat	421	443	532	575	602	691	654	619	612	560	533	514	537	566	602	665	696	700	696	723	597
Esplugues de Llobregat	557	612	659	705	769	824	757	694	718	693	671	637	688	740	773	815	848	912	841	901	741
Gavà	537	673	636	715	651	788	754	679	736	679	658	687	716	750	820	843	889	938	910	929	749
Hospitalet de Llobregat, l'	442	477	544	599	641	697	656	606	589	566	516	504	522	555	608	653	697	703	689	731	600
Molins de Rei	444	486	504	588	648	716	682	636	635	611	571	588	594	630	680	720	768	775	739	760	639
Montcada i Reixac	--	429	531	556	591	667	632	586	565	553	514	506	517	535	557	604	637	649	645	668	576
Montgat	--	--	565	629	686	732	715	719	743	749	670	671	679	741	835	833	886	927	831	938	753
Pallejà	--	--	--	--	--	633	706	639	683	603	596	597	588	685	741	732	795	756	762	758	685
Palma de Cervelló, la	--	--	--	--	--	--	--	615	582	564	529	556	560	582	639	663	671	703	674	692	618
Papiol, el	--	--	--	--	--	--	--	--	--	554	531	577	559	519	668	705	680	698	665	853	637
Prat de Llobregat, el	319	484	464	547	553	579	677	610	631	603	576	577	590	613	637	710	730	750	713	766	607
Ripollet	--	474	450	599	627	684	630	594	582	562	505	494	503	510	540	616	645	636	625	664	576
Sant Adrià de Besòs	405	432	488	540	631	705	717	666	631	617	551	564	559	588	654	700	714	745	750	837	625
Sant Andreu de la Barca	--	--	489	571	642	691	632	569	582	577	535	508	522	544	607	636	639	644	633	681	595
Sant Boi de Llobregat	440	516	565	615	646	710	661	632	616	586	551	537	552	591	640	673	713	723	693	739	620
Sant Climent de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	579	587	600	660	694	712	761	780	814	687
Sant Cugat del Vallès	824	927	841	865	1.041	935	878	868	859	855	869	858	898	996	1.096	1.150	1.134	1.178	1.175	1.241	974
Sant Feliu de Llobregat	--	520	558	615	687	735	696	677	634	613	598	584	597	633	729	756	816	818	793	826	678
Sant Joan Despí	552	548	607	695	742	776	680	755	661	686	646	621	651	697	754	815	849	862	796	893	714
Sant Just Desvern	680	682	838	962	994	1.082	1.048	995	991	696	824	838	942	1.003	892	1.059	1.092	1.252	1.132	1.229	962
Sant Vicenç dels Horts	--	--	515	610	683	742	678	630	638	588	548	539	565	585	647	674	682	682	674	723	634
Santa Coloma de Cervelló	--	--	--	--	--	--	--	--	685	675	661	658	631	692	706	774	854	768	792	834	727
Santa Coloma de Gramenet	363	415	464	546	581	635	608	578	562	528	481	470	483	506	529	584	615	615	607	637	540
Tiana	--	--	--	--	--	910	921	798	856	786	811	744	763	896	930	926	1.006	1.072	984	1.004	894
Torrelles de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	652	580	627	602	577	608	677	711	737	682	775	725	818	675
Viladecans	--	451	543	642	679	722	724	662	645	629	606	593	604	624	684	724	746	764	741	781	661
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Àmbit metropolità	456	486	596	651	709	749	721	687	671	640	604	603	635	685	753	801	844	842	822	889	692
Catalunya	474	505	552	603	645	678	650	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734	724	780	623

Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, a partir de les fiances de lloguer dipositades a l'INCASOL. L'any 2015 només es publiquen les xifres del lloguer mitjà dels municipis amb més de 5 contractes registrats. Els anys anteriors, per manca de significació, no es publicaven les xifres del lloguer mitjà dels municipis amb menys de 50 contractes l'any. L'àmbit metropolità és el que determina la Llei 23/2010, de creació de l'àmbit del Penedès, i de l'Acord de Govern 21/2014

**Figura 3. Evolució 2003-2022 del preu mitjà de lloguer dels habitatges als municipis metropolitans (€/mes).
Classificació individual**

Municipi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	mitjana del període
Badalona	423	457	509	562	636	698	669	631	620	580	541	538	549	580	638	689	719	737	730	808	616
Badia del Vallès	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	247	275	315	272	282	306	283	273
Barberà del Vallès	--	--	564	568	673	720	672	651	570	557	543	528	542	569	613	633	711	731	667	705	623
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Begues	--	--	--	--	--	911	--	859	829	873	794	737	842	732	911	864	795	921	1.009	996	862
Castellbisbal	--	--	--	--	--	779	689	650	617	637	546	570	602	615	641	667	750	708	752	764	666
Castelldefels	624	664	703	769	903	906	806	795	794	765	694	763	806	844	914	920	1.002	1.007	976	1.040	835
Cerdanyola del Vallès	--	504	515	643	711	766	689	632	643	624	579	581	618	644	699	723	773	766	730	791	665
Cervelló	--	--	--	--	--	--	698	673	639	673	650	657	686	679	764	786	832	829	783	778	723
Corbera de Llobregat	--	--	--	610	640	669	635	609	597	592	542	552	567	642	655	676	702	717	716	741	639
Cornellà de Llobregat	421	443	532	575	602	691	654	619	612	560	533	514	537	566	602	665	696	700	696	723	597
Esplugues de Llobregat	557	612	659	705	769	824	757	694	718	693	671	637	688	740	773	815	848	912	841	901	741
Gavà	537	673	636	715	651	788	754	679	736	679	658	687	716	750	820	843	889	938	910	929	749
Hospitalet de Llobregat, l'	442	477	544	599	641	697	656	606	589	566	516	504	522	555	608	653	697	703	689	731	600
Molins de Rei	444	486	504	588	648	716	682	636	635	611	571	588	594	630	680	720	768	775	739	760	639
Montcada i Reixac	--	429	531	556	591	667	632	586	565	553	514	506	517	535	557	604	637	649	645	668	576
Montgat	--	--	565	629	686	732	715	719	743	749	670	671	679	741	835	833	886	927	831	938	753
Pallejà	--	--	--	--	--	633	706	639	683	603	596	597	588	685	741	732	795	756	762	758	685
Palma de Cervelló, la	--	--	--	--	--	--	--	615	582	564	529	556	560	582	639	663	671	703	674	692	618
Papiol, el	--	--	--	--	--	--	--	--	--	554	531	577	559	519	668	705	680	698	665	853	637
Prat de Llobregat, el	319	484	464	547	553	579	677	610	631	603	576	577	590	613	637	710	730	750	713	766	607
Ripollet	--	474	450	599	627	684	630	594	582	562	505	494	503	510	540	616	645	636	625	664	576
Sant Adrià de Besòs	405	432	488	540	631	705	717	666	631	617	551	564	559	588	654	700	714	745	750	837	625
Sant Andreu de la Barca	--	--	489	571	642	691	632	569	582	577	535	508	522	544	607	636	639	644	633	681	595
Sant Boi de Llobregat	440	516	565	615	646	710	661	632	616	586	551	537	552	591	640	673	713	723	693	739	620
Sant Climent de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	579	587	600	660	694	712	761	780	814	687
Sant Cugat del Vallès	824	927	841	865	1.041	935	878	868	859	855	869	858	898	996	1.096	1.150	1.134	1.178	1.175	1.241	974
Sant Feliu de Llobregat	--	520	558	615	687	735	696	677	634	613	598	584	597	633	729	756	816	818	793	826	678
Sant Joan Despí	552	548	607	695	742	776	680	755	661	686	646	621	651	697	754	815	849	862	796	893	714
Sant Just Desvern	680	682	838	962	994	1.082	1.048	995	991	696	824	838	942	1.003	892	1.059	1.092	1.252	1.132	1.229	962
Sant Vicenç dels Horts	--	--	515	610	683	742	678	630	638	588	548	539	565	585	647	674	682	682	674	723	634
Santa Coloma de Cervelló	--	--	--	--	--	--	--	--	685	675	661	658	631	692	706	774	854	768	792	834	727
Santa Coloma de Gramenet	363	415	464	546	581	635	608	578	562	528	481	470	483	506	529	584	615	615	607	637	540
Tiana	--	--	--	--	--	910	921	798	856	786	811	744	763	896	930	926	1.006	1.072	984	1.004	894
Torrelles de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	652	580	627	602	577	608	677	711	737	682	775	725	818	675
Viladecans	--	451	543	642	679	722	724	662	645	629	606	593	604	624	684	724	746	764	741	781	661
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Àmbit metropolità	456	486	596	651	709	749	721	687	671	640	604	603	635	685	753	801	844	842	822	889	692
Catalunya	474	505	552	603	645	678	650	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734	724	780	623

Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, a partir de les fiances de lloguer dipositades a l'INCASOL

Figura 4. Variació percentual 2003-2022 del preu mitjà de lloguer dels habitatges als municipis metropolitans. Classificació general

Municipi	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Badalona	8,0	11,4	10,3	13,3	9,7	-4,1	-5,7	-1,8	-6,3	-6,7	-0,5	2,0	5,6	10,0	7,9	4,5	2,4	-0,9	10,6
Badia del Vallès	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18,7	11,1	14,8	-13,8	3,6	8,8	-7,7
Barberà del Vallès	--	--	0,8	18,3	7,0	-6,6	-3,1	-12,5	-2,3	-2,5	-2,8	2,7	5,1	7,7	3,3	12,3	2,7	-8,7	5,7
Barcelona	6,2	8,7	9,4	10,1	6,1	-2,5	-3,9	-1,2	-4,3	-5,4	1,0	6,8	9,0	9,5	6,0	5,3	-1,4	-4,8	11,8
Begues	--	--	--	--	--	--	--	-3,5	5,3	-9,1	-7,2	14,2	-13,1	24,5	-5,2	-7,9	15,8	9,5	-1,2
Castellbisbal	--	--	--	--	--	-11,5	-5,7	-5,0	3,2	-14,3	4,3	5,7	2,0	4,2	4,1	12,5	-5,5	6,2	1,6
Castelldefels	6,4	5,9	9,3	17,4	0,4	-11,0	-1,4	-0,1	-3,7	-9,2	10,0	5,6	4,8	8,3	0,7	8,9	0,5	-3,1	6,6
Cerdanyola del Vallès	--	2,2	24,7	10,6	7,7	-10,0	-8,3	1,7	-2,9	-7,3	0,4	6,4	4,2	8,6	3,5	6,9	-0,9	-4,8	8,3
Cervelló	--	--	--	--	--	--	-3,6	-4,9	5,2	-3,4	1,0	4,4	-1,0	12,5	2,9	5,8	-0,3	-5,6	-0,6
Corbera de Llobregat	--	--	--	5,0	4,4	-5,0	-4,2	-1,9	-1,0	-8,4	1,9	2,8	13,2	2,0	3,2	3,7	2,2	-0,2	3,6
Cornellà de Llobregat	5,2	20,2	8,0	4,7	14,7	-5,3	-5,3	-1,2	-8,5	-4,8	-3,5	4,5	5,5	6,4	10,4	4,7	0,5	-0,6	4,0
Esplugues de Llobregat	9,9	7,7	7,1	9,0	7,2	-8,2	-8,2	3,4	-3,5	-3,2	-5,2	8,0	7,7	4,4	5,4	4,1	7,5	-7,8	7,1
Gavà	25,3	-5,5	12,5	-9,0	21,0	-4,3	-9,9	8,4	-7,7	-3,2	4,4	4,3	4,7	9,4	2,8	5,4	5,5	-3,0	2,2
Hospitalet de Llobregat, l'	7,9	14,1	10,1	6,9	8,7	-5,8	-7,6	-2,8	-4,0	-8,8	-2,2	3,4	6,3	9,6	7,4	6,7	0,8	-2,0	6,2
Molins de Rei	9,5	3,7	16,6	10,3	10,4	-4,7	-6,8	-0,1	-3,8	-6,6	2,9	1,1	6,0	7,9	6,0	6,6	0,9	-4,6	2,8
Montcada i Reixac	--	23,8	4,6	6,4	12,8	-5,2	-7,3	-3,5	-2,3	-7,0	-1,5	2,3	3,5	4,0	8,5	5,5	1,9	-0,7	3,6
Montgat	--	--	11,4	9,1	6,7	-2,4	0,5	3,3	0,8	-10,4	0,0	1,2	9,0	12,8	-0,2	6,3	4,6	-10,3	12,9
Pallejà	--	--	--	--	--	11,4	-9,5	6,9	-11,7	-1,1	0,1	-1,4	16,5	8,2	-1,2	8,5	-4,9	0,9	-0,6
Palma de Cervelló, la	--	--	--	--	--	--	--	-5,3	-3,1	-6,2	5,1	0,7	3,9	9,8	3,8	1,2	4,8	-4,2	2,7
Papiol, el	--	--	--	--	--	--	--	--	--	-4,3	8,8	-3,2	-7,2	28,8	5,5	-3,5	2,6	-4,7	28,2
Prat de Llobregat, el	51,7	-4,2	18,0	1,2	4,7	16,9	-9,9	3,3	-4,3	-4,6	0,2	2,3	3,8	3,9	11,6	2,8	2,8	-4,9	7,3
Ripollet	--	-5,1	33,2	4,7	9,0	-7,9	-5,6	-2,1	-3,3	-10,2	-2,2	1,8	1,3	6,1	14,1	4,6	-1,4	-1,8	6,3
Sant Adrià de Besòs	6,7	12,9	10,8	16,8	11,8	1,6	-7,1	-5,3	-2,2	-10,7	2,5	-0,9	5,2	11,2	7,0	2,1	4,3	0,7	11,6
Sant Andreu de la Barca	--	--	16,8	12,5	7,6	-8,5	-10,1	2,3	-0,8	-7,3	-4,9	2,7	4,2	11,5	4,9	0,4	0,7	-1,6	7,6
Sant Boi de Llobregat	17,3	9,5	8,8	5,0	9,9	-6,9	-4,3	-2,6	-4,8	-6,0	-2,6	2,8	7,1	8,3	5,3	5,8	1,5	-4,2	6,6
Sant Climent de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1,3	2,2	10,1	5,1	2,6	6,9	2,5	4,4
Sant Cugat del Vallès	12,5	-9,2	2,8	20,3	-10,1	-6,1	-1,2	-1,1	-0,4	1,6	-1,2	4,6	11,0	10,0	4,9	-1,3	3,8	-0,2	5,6
Sant Feliu de Llobregat	--	7,2	10,3	11,6	7,1	-5,4	-2,6	-6,4	-3,3	-2,4	-2,4	2,2	6,1	15,3	3,7	8,0	0,2	-3,0	4,2
Sant Joan Despi	-0,7	10,8	14,5	6,8	4,5	-12,3	11,1	-12,4	3,7	-5,8	-3,9	4,7	7,1	8,2	8,0	4,3	1,5	-7,7	12,2
Sant Just Desvern	0,3	22,8	14,8	3,4	8,8	-3,1	-5,1	-0,5	--	18,5	1,6	12,4	6,5	-11,1	18,7	3,1	14,6	-9,5	8,5
Sant Vicenç dels Horts	--	--	18,5	11,9	8,6	-8,7	-7,1	1,4	-7,8	-6,8	-1,7	4,9	3,4	10,6	4,3	1,2	-0,0	-1,2	7,3
Santa Coloma de Cervelló	--	--	--	--	--	--	--	--	-1,6	-2,1	-0,4	-4,1	9,6	2,0	9,7	10,3	-10,1	3,2	5,3
Santa Coloma de Gramenet	14,3	11,8	17,7	6,3	9,4	-4,3	-5,0	-2,8	-5,9	-8,9	-2,3	2,8	4,7	4,6	10,4	5,3	-0,0	-1,2	4,9
Tiana	--	--	--	--	--	1,2	-13,4	7,3	-8,2	3,2	-8,3	2,5	17,5	3,8	-0,5	8,6	6,6	-8,2	2,0
Torrelles de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	-11,1	8,1	-3,9	-4,1	5,2	11,4	5,0	3,6	-7,5	13,6	-6,5	12,9
Viladecans	--	20,5	18,1	5,8	6,4	0,3	-8,5	-2,5	-2,5	-3,6	-2,3	1,9	3,4	9,5	5,9	3,0	2,4	-3,0	5,3
Barcelona	6,2	8,7	9,4	10,1	6,1	-2,5	-3,9	-1,2	-4,3	-5,4	1,0	6,8	9,0	9,5	6,0	5,3	-1,4	-4,8	11,8
Àmbit metropolità	6,6	22,7	9,3	8,8	5,7	-3,8	-4,6	-2,4	-4,6	-5,7	-0,0	5,2	7,9	9,9	6,3	5,4	-0,2	-2,4	8,2
Catalunya	6,7	9,3	9,2	7,1	5,1	-4,1	-5,5	-2,5	-4,7	-5,1	-0,5	3,3	6,8	9,9	6,6	5,3	-0,1	-1,4	7,7

Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, a partir de les fiances de lloguer dipositades a l'INCASOL

fortíssimes en el moment actual, de més llarga durada que al període previ a l'any 2008.

A la figura 4 es mostren les dades de la variació relativa del preu mitjà del lloguer dels habitatges als municipis de l'àrea metropolitana. Aquestes dades reflecteixen les variacions positives o negatives expressades en percentatges i l'acoloriment s'ha fet emprant el color verd pels percentatges negatius que expressen les davallades de preus, i en vermell pels percentatges positius que mostren els creixements.

A diferència del que passa amb els valors absoluts de preus de lloguer amb els màxims situats en el moment actual, les variacions positives més altes continuen estant majoritàriament al període 2003-2007, amb 21 municipis que registren aquests valors més alts, enfront dels 15 municipis que ho fan en el segon període de creixements a partir de l'any 2015. És significatiu assenyalar que la seqüència d'incrementos positius d'aquesta segona fase és de més llarga durada que la dels anys previs a la crisi. Aquest fet compensa la circumstància esmentada anteriorment respecte de la concentració de màxims: ara potser no es donen els valors més alts, però hi ha increments reiterats any rere any que, sumats, en una gran part de municipis metropolitans, ja superen els increments anteriors.

Com a conclusió, la concentració de preus màxims de lloguer s'està produint en l'actualitat, superant la situació de màxims d'abans de la Gran Recessió, provocada precisament per la situació especulativa en què es trobava immers el mercat de l'habitatge a escala global. Aquesta circumstància comporta una situació de tensió al mercat de l'habitatge de lloguer al territori metropolità que podria arribar al seu punt àlgid quan es produeixi la triple combinació de preus alts, de valors màxims i d'incrementos més elevats o, alternativament, increments sostinguts en el temps que, com és el cas del lloguer, ja es poden veure.

2.3. LA COMPETÈNCIA D'USOS I LA GENTRIFICACIÓ

Per garantir la qualitat urbana, és desitjable la convivència de diferents usos en un mateix entorn, ja que la hibridació d'habitatges, oficines, comerç, equipaments i altres possibles usos enriqueix la vida al barri, aportant vitalitat a l'espai públic i fomentant la ciutat de proximitat. Però la

dificultat rau en garantir l'equilibri social, d'usos i d'activitats, en àmbits com els centres de les ciutats cosmopolites, que són espais molt cobejats.

Si bé l'urbanisme defineix els usos permesos i la seva intensitat, quan el planejament admet diferents usos és el lliure mercat el que acaba definint la seva presència. Per això, quan unes activitats són més rendibles que la resta i comencen a predominar, es pot generar una especialització que limita la diversitat i comporta el desplaçament de determinats usos del centre a la perifèria.

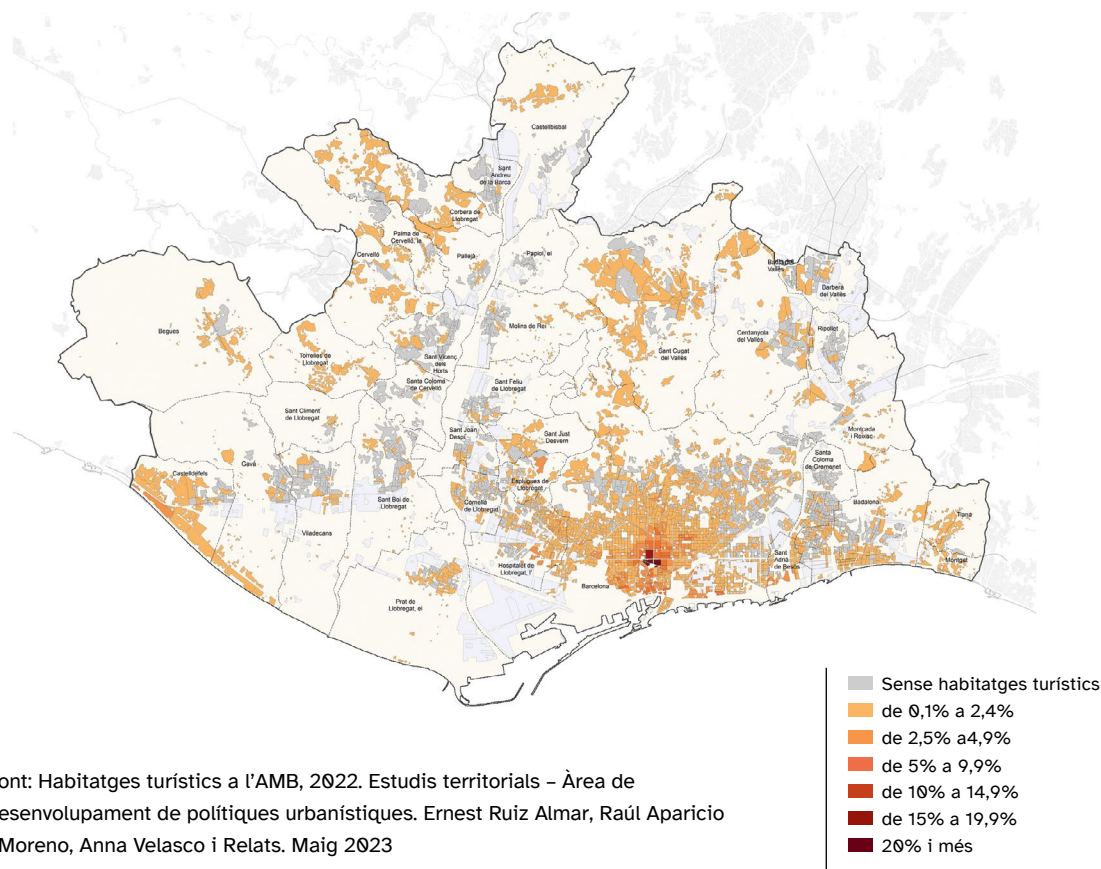
Barcelona, en els darrers anys, ha experimentat una pèrdua d'habitatges destinats a residència principal, que han estat substituïts per altres usos, generalment vinculats a l'activitat turística (establiments hotelers i habitatges d'ús turístic).

Juntament amb el turisme, també han augmentat els residents temporals. Es tracta d'expats, nòmades digitals i estudiants internacionals amb un poder adquisitiu alt, que principalment per motius de feina o estudis s'instal·len a la ciutat, per un període curt de temps. Aquesta tendència s'ha vist potenciada per campanyes promogudes per la mateixa administració amb lemes com *"Move your desk, change your life"*. I, per donar resposta a les necessitats d'aquests col·lectius, ha proliferat el lloguer de temporada, que va d'un mes a 364 dies; una modalitat diferent del lloguer d'habitatge permanent, segons la Llei d'arrendaments urbans vigent.

El lloguer turístic i temporal esdevé així una oportunitat de negoci amb bons rendiments en el mercat immobiliari a ciutats com Barcelona, a la qual se suma l'aterratge dels grans capitals globals que inverteixen en valors refugi (sòl i obra edificada) per convertir-los en actius financers, fet que comporta transformacions urbanes i socials significatives.

En primer lloc, s'evidencia una clara interferència en el mercat de l'habitatge, que es concreta en la reducció de l'oferta d'habitatge principal i la consegüent escalada dels preus de compra i lloguer. A més, sovint es produeixen pràctiques abusives envers els inquilins de certs immobles amb l'objectiu d'expulsar-los i disposar de l'immoble lliure de limitacions. Així, l'element central per la supervivència de l'habitatge per als residents és tallar el vincle amb la seva possibilitat de circulació als mercats financers (Rolnik, 2019).

Figura 5: Percentatge d'habitatges d'ús turístic sobre el total d'habitatges de 2011 a l'àrea metropolitana de Barcelona per seccions censals



En segon lloc, els residents temporals conformen una comunitat internacional amb més poder adquisitiu, fet que comporta transformacions en els comerços, els serveis i l'espai públic d'acord amb les seves necessitats, allunyant-se de la vida veïnal local i de l'estructura urbana, social i simbòlica del barri. Aquests processos de gentrificació comporten el desplaçament de la població autòctona d'un barri a localitzacions més perifèriques.

2.4. LA MOBILITAT RESIDENCIAL

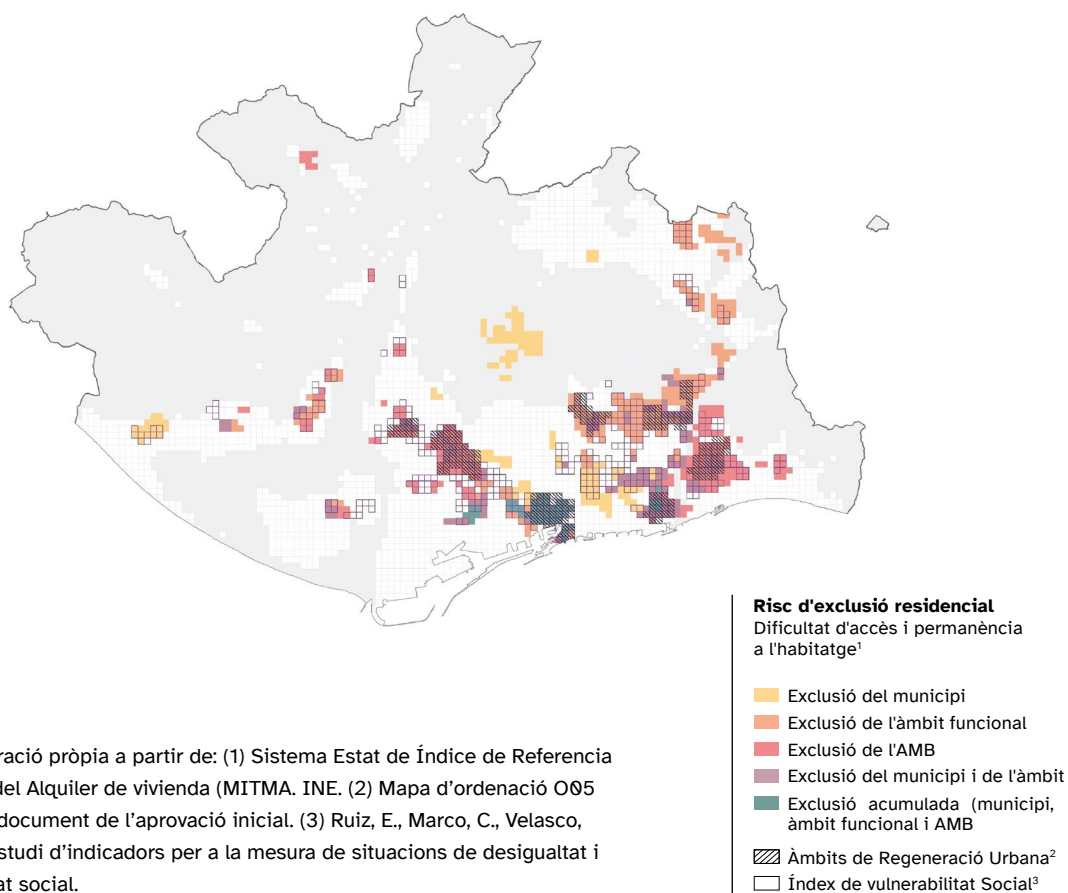
Els fenòmens descrits en relació amb la dinàmica del mercat residencial, l'evolució del nivell d'ingressos de les llars i la competència d'usos influeixen en la capacitat d'accedir a un habitatge i el

desplaçament dels habitants de les classes més populars a la recerca de preus més assequibles. L'estudi de les migracions intermunicipals a la Regió metropolitana de Barcelona mostra que aquestes s'han reactivat durant el quinquenni 2016-2020 respecte al quinquenni anterior, representant el moviment d'unes 531.000 persones (Ruiz et al., 2022). La direcció d'aquestes migracions es produeix des del centre a la perifèria, des dels municipis més grans cap als més petits, sent la ciutat de Barcelona la que registra l'expulsió de població més intensa.

S'observa que la segregació residencial segons nivell de renda (baixa i alta) de la població s'ha incrementat fins a nivells sense precedents en els últims anys.⁹ Si ens fixem en la localització de

9. Memòria social del PDUM. Document de l'aprovació inicial.

Figura 6. Risc d'exclusió socio-residencial a l'àrea metropolitana de Barcelona



Font: Elaboració pròpia a partir de: (1) Sistema Estat de Índex de Referència del preu del Alquiler de vivienda (MITMA. INE). (2) Mapa d'ordenació O05 del PDUM, document de l'aprovació inicial. (3) Ruiz, E., Marco, C., Velasco, A. (2020) Estudi d'indicadors per a la mesura de situacions de desigualtat i vulnerabilitat social.

les llars que destinen més d'un 30 % dels seus ingressos a pagar el lloguer, es fa encara més evident la segregació residencial socioeconòmica a l'àrea metropolitana:

Tal com s'observa al mapa, la població amb menor capacitat de mobilitat residencial se situa en les àrees de la metròpoli amb major índex de vulnerabilitat social, que coincideixen amb els àmbits amb majors dèficits urbanístics, constructius i de serveis.

3. El Pla director urbanístic metropolità: propostes pel dret a l'habitatge

3.1. EL GRAN REpte: MILLORAR L'ACCÉS A L'HABITATGE DE LA POBLACIÓ METROPOLITANA

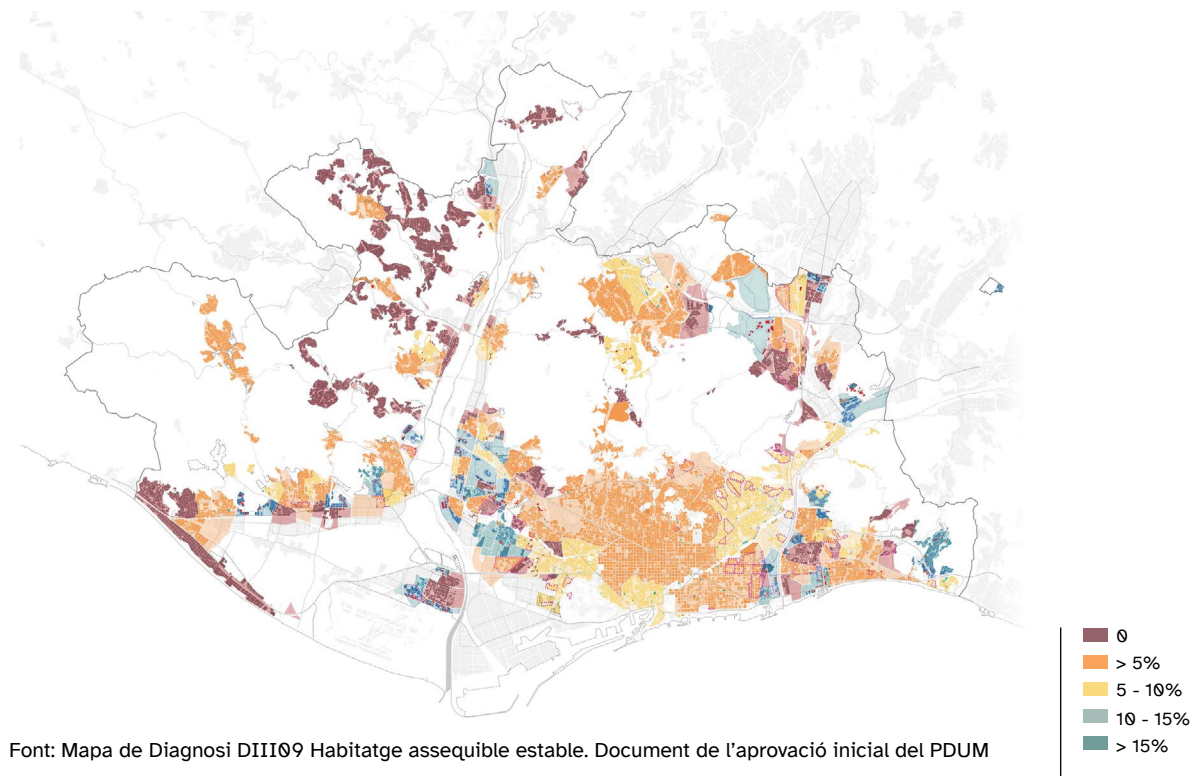
Tal com s'ha anat explicant al llarg de l'article, les dificultats de la població per accedir a un habitatge s'estan agreujant. Totes les mesures de conscienciació sobre aquesta problemàtica que en els últims anys s'han posat en marxa han esdevingut insuficients.

Partint d'aquesta situació, es fa palès la necessitat d'establir accions polítiques i legislatives sòlides, àmpliament finançades i dilatades en el temps que actuïn, fonamentalment, en dues qüestions: la regulació del mercat de l'habitatge en totes les seves dimensions i la promoció d'habitatges assequibles. Aquests habitatges, d'una banda, han de ser suficients per facilitar la formació de les noves llars joves en els futurs 30

anys, ja que segons les previsions de demanda exclosa, unes 307.000 noves llars no podran fer front al pagament d'un lloguer al mercat lliure. D'altra banda, part dels habitatges assequibles, hauran de donar cobertura a l'emergència de l'habitatge d'aquells col·lectius més vulnerables.

Aquest és el gran repte a què ha de fer front la societat actual, posant en marxa totes les eines i instruments possibles. Entre aquests instruments, aquells de caràcter urbanístic tenen la capacitat de generar, a llarg termini, habitatges qualificats que vagin configurant un parc d'habitatge assequible "estable" (HAE) (és a dir, en sòl qualificat per habitatge protegit), que perdurin en el temps. El PDUM determina una sèrie d'objectius per fer front a aquest repte, i defineix una proposta en l'horitzó del pla (2050), mitjançant l'articulació d'accions que millorin l'accés i la permanència a l'habitatge, així com la millora del parc residencial construït.

Figura 7. Estimació del percentatge del parc assequible estable qualificat



3.2. EL PDUM COM A NOVA FIGURA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC I ESTRATÈGIC

El PDUM és una figura a cavall entre l'estratègia i el planejament supramunicipal, que dona resposta a les necessitats de la població en base a les capacitats del territori metropolità i que, lluny d'establir nous creixements, preveu els nous desenvolupaments en la compleció del sòl urbà i l'esgotament del sòl urbanitzable compatible amb la preservació de la matriu biofísica del territori.

El PDUM disposa de competències en la definició de polítiques de sòl i d'habitatge, que li atorga la llei de l'àrea metropolitana¹⁰. A través dels instruments propis de l'activitat urbanística, el PDUM esdevé una eina bàsica per enfortir el caràcter estructural de l'habitatge i la seva consolidació a llarg termini. Per això, aquest pla proposa l'establiment de les bases per a una política metropolitana d'habitatge comuna, que orienti i coordini amb una visió supramunicipal, les polítiques d'habitatge dels municipis, més enllà de la lògica municipal, tenint presents les relacions sistèmiques i funcionals del territori.

3.3. LA PROPOSTA DEL PDUM EN MATÈRIA D'HABITATGE ASSEQUIBLE I DE LLOGUER

D'altra banda, la idea indissoluble entre el dret a l'habitatge i el dret a la ciutat ha liderat les propostes del PDUM. Cal garantir no només poder disposar d'un habitatge digne, sinó també d'uns serveis accessibles, d'una qualitat urbana de l'entorn. Aquesta qüestió és fonamental per contextualitzar les propostes, en el marc del que el PDUM anomena "les 3 dotacions socioambientals": els equipaments, les zones verdes i l'habitatge assequible. Aquesta postura pretén incidir en l'increment de la cohesió social i reduir la segregació socioresidencial.

Les propostes del PDUM en matèria d'habitatge es materialitzen a través de dos instruments: d'una banda, les propostes de nous desenvolupaments urbans situats principalment en zones a transformar o consolidar a través sectors i, d'altra banda, mitjançant la definició de les estratègies

urbanes en sòl urbà. La implementació d'aquestes estratègies hauran de ser concretades pel futur Pla d'ordenació urbanística metropolità (POUMet).

Aquestes propostes s'adaptaran a la disponibilitat de sòls de cada municipi per establir les diferents mesures de foment de l'habitatge assequible.

Les propostes del PDUM en matèria d'habitatge s'articulen per tal de satisfer 3 objectius principals: l'ampliació del parc d'habitatge assequible, la seva distribució equitativa i la consolidació d'aquest parc, a través de la qualificació permanent com a habitatge de protecció pública (HPP) o allotjament dotacional (AD).

AMPLIACIÓ DEL PARC ASSEQUIBLE (ESTABLE)

Primerament, cal revertir la manca històrica d'habitatge assequible, especialment en aquells municipis amb major dèficit de sòl qualificat d'habitatge protegit, per tal d'assolir un nivell de presència que pugui tenir transcendència en el "mercat" de l'habitatge i facilitar a la població l'accés i la permanència a l'habitatge.

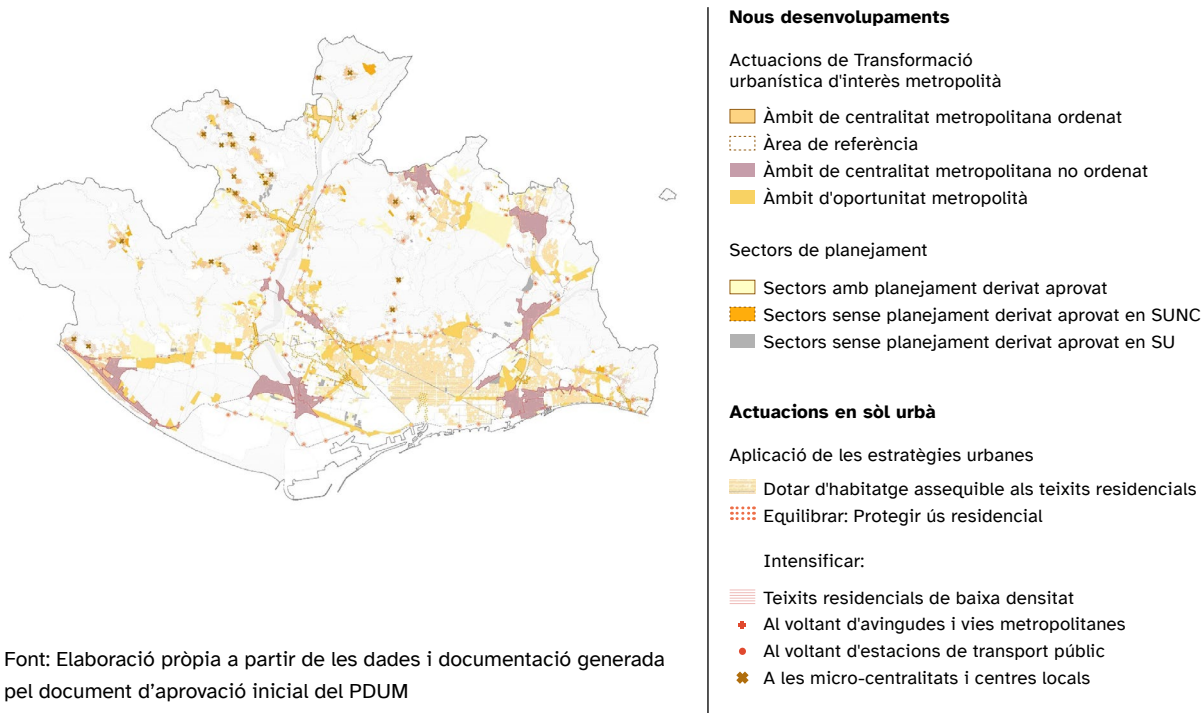
En aquest sentit, el Pla territorial sectorial d'habitatge (PTSH)¹¹ fixa l'objectiu de solidaritat urbana per a tots els municipis que considera de demanda forta i acreditada de Catalunya, els quals hauran de garantir en els propers 20 anys que el 15 % del seu parc d'habitatges principal es destinarà a polítiques socials, és a dir, seran habitatges assequibles. En el cas de l'àrea metropolitana, es tracta de tots els municipis a excepció de Begues.

La consecució d'aquests objectius comporta l'aplicació de mesures urbanístiques i no urbanístiques, essent cada ajuntament responsable de donar-hi resposta. El PDUM contribueix en l'assoliment d'aquest objectiu, a través d'aquelles propostes que són de la seva competència, és a dir, la incidència sobre la qualificació de sòl per a la construcció d'habitatges de protecció pública (HPP) i els equipaments d'allotjament dotacional (AD), als àmbits de nous desenvolupaments

10. Articles 22, 23 i 24 de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

11. Pendent d'aprovació definitiva en el moment de redacció d'aquest article.

Figura 8: Propostes del PDUM per generar habitatge assequible



paments i a través de les estratègies urbanes. Un altre objectiu establert pel PTSH és el de lloguer social, que determina que tots els municipis de demanda forta i acreditada hauran de destinar el 8 % dels habitatges principals a lloguer social.

Per tal d'assolir aquests reptes, el PDUM incorpora l'objectiu de solidaritat metropolitana en matèria d'habitatge, que consisteix a incrementar el parc d'habitatge assequible "estable" a l'àrea metropolitana amb una distribució equitativa entre municipis. Es proposa que en el conjunt de l'àrea, i per cadascun dels 6 àmbits funcionals¹², com a mínim el 7,5 % dels habitatges principals siguin assequibles "estables".

Les propostes del PDUM amb major incidència en l'ampliació del parc d'habitatge assequible són les que comporten reserves de sòl per a la construcció d'habitatge protegit i allotjament

dotacional, en els nous sectors de desenvolupament, que identifica com a actuacions de transformació d'interès metropolità (ATIM). Aquestes reserves, juntament amb les previstes en sectors de planejament vigents¹³ que el PDUM manté, comporten un nombre important de futurs habitatges assequibles, subjectes a l'acció urbanística i a una agenda.

Si bé les últimes legislacions en matèria d'habitatge ja preveuen un increment d'aquestes reserves en funció de la classe de sòl¹⁴ als municipis inclosos en les àrees de demanda residencial forta i acreditada, el PDUM preveu una equiparació entre el sòl urbanitzable i el sòl urbà de transformació i compleció en els ATIM.

Així, d'una banda, els àmbits de centralitat metropolitana, tot i situar-se en sòls urbans no consolidats, preveuran la reserva del 50 % del sostre

12. Els àmbits funcionals són unitats territorials que agrupen diversos municipis segons les seves relacions de proximitat i funcionalitat.
 13. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Disposició addicional sisena.
 14. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Disposició final quarta.

residencial per a la construcció d'habitatges de protecció pública, dels quals la meitat es destinaran a lloguer. A més, preveuran la construcció d'un nombre d'allotjaments dotacionals equivalent al 5 % de la previsió d'habitatges totals de l'àmbit.

D'altra banda, el PDUM identifica els àmbits d'oportunitat metropolitans (AOM), que tenen per objecte revertir processos de degradació, obsolescència o falta de consolidació dels teixits urbans. Per tal de garantir la cohesió social, aquells AOM en municipis amb dèficit d'habitatge assequible estable destinaran com a mínim del 50 % del sostre residencial a habitatge de protecció pública, vinculat a un incentiu de sostre.

A més, en els sectors pendents de planejament, l'aplicació de la legislació vigent implicarà la reserva del 50 % en sòls urbanitzables i del 40 % en sòls urbans no consolidats, quan s'aprovi definitivament el PTSH.

D'altra part, a través de les estratègies urbanes, es preveu l'ampliació del parc d'habitatges assequibles en sòl urbà, tot i que el seu impacte és de més difícil quantificació i no estan subjectes a un calendari. Així, l'estratègia d'intensificar àrees d'elevada accessibilitat al transport públic permetrà l'increment de nous habitatges al voltant de les cruïlles metropolitanes i el seu desenvolupament comportarà la delimitació d'àmbits de planejament i, per tant, l'obligatorietat de les reserves d'habitatge assequible pertinents, de les quals la meitat, segons determina la llei actual¹⁵, seran de lloguer.

UNA DISTRIBUCIÓ EQUITATIVA DEL PARC ASSEQUIBLE (ESTABLE)

La construcció d'HPP a través de les reserves de sòl que va establir la llei d'urbanisme¹⁶ l'any 2004 ha incentivat l'increment d'aquest tipus d'habitatge, però especialment en aquells sòls de nou desenvolupament en la perifèria urbana. Per això, és necessari garantir una distribució més equitativa en el territori metropolità, a través de l'aplicació de mesures d'obtenció d'habitatge

assequible en els àmbits de la ciutat consolidada on hi ha més dèficit.

Aquestes mesures configuren les estratègies urbanes que, tal com s'ha dit, no estan subjectes a cap figura concreta de planejament. El seu desenvolupament, per tant, respon a criteris d'oportunitat propis del reciclatge de la ciutat construïda i s'han de llegir en el llarg termini, com a mesures de consolidació de l'habitatge assequible. Això no obstant, la importància d'aquestes mesures és cabdal, en tant que són l'oportunitat d'inserir habitatge assequible en aquells llocs de la metròpoli més consolidada, i millorar la distribució d'aquests tipus d'habitatge per tal de fomentar la cohesió social.

Les estratègies en sòl urbà, a més, estan vinculades a altres objectius en relació amb l'habitatge, com per exemple fomentar certa densificació de determinats teixits de baixa densitat, protegir l'ús residencial en àmbits amb forta competència d'usos, la millora del parc construït o la diversificació tipològica dels habitatges en determinats teixits.

L'estratègia principal en matèria d'habitatge és l'anomenada *dotar d'habitatge assequible* que forma part del que el PDUM anomena *l'eix de cohesió social*. Les estratègies d'aquest eix són les que tenen per objectiu millorar les dotacions socioambientals ja esmentades. Aquesta estratègia estableix mesures de dos tipus, unes d'aplicació amb caràcter general i unes altres vinculades específicament a àmbits prioritaris, barris de la metròpoli on la presència d'habitatge assequible estable és pràcticament inexistent, trobant-se per sota del 5 % del parc d'habitatges principal, i en municipis on aquest percentatge és inferior al 7,5 %.

Pel que fa a les mesures de caràcter general, es destaca la directriu d'aplicació a tots els municipis metropolitans del destí parcial a habitatge de protecció pública en actuacions edificatòries d'obra nova o de gran rehabilitació en edificis d'habitatges plurifamiliars. També de caràcter general és la directriu que determina la destinació a habitatge assequible en actuacions

15. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Disposició addicional sisena.

16. Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local.

que comportin desafectacions i regularització d'edificacions, amb increments de sostre sobre el parc construït. Aquestes mesures hauran de ser concretades a través del futur POUMet. Pel que fa a les directrius en els àmbits prioritaris, es contempla el destí a habitatge de protecció pública dels habitatges provinents del canvi d'ús en planta baixa, de subdivisions en edificis plurifamiliars, així com d'actuacions edificatòries d'ampliació de sostre amb plantes pis afegides.

El pla també preveu la intensificació de teixits de baixa densitat, al voltant de les centralitats locals o microcentralitats. Aquests àmbits són susceptibles de convertir-se en petits centres de referència de les urbanitzacions, atesa la seva localització, accés al transport públic, i capacitat per admetre més habitatges (i, per tant, habitatge assequible) i mixtura d'usos. Al voltant d'aquests petits centres, el pla estableix unes àrees d'influència d'uns 5 minuts a peu, amb possibilitat de transformar els habitatges unifamiliars en bifamiliars, condicionant al destí a habitatge de protecció pública d'un d'ells.

L'estratègia d'equilibrar preveu la protecció de determinats usos o la diversificació dels usos preexistents. Per tal de protegir l'ús residencial, als municipis declarats com a àrees amb mercat d'habitatge tens es preveu la directriu de limitar la presència d'habitatge d'ús turístic a través de plans d'usos. A més, es fomenta l'ús residencial en les plantes pis i la reubicació de les activitats econòmiques a les plantes baixes en aquells àmbits prioritaris que cal protegir per revertir fenòmens de substitució de l'habitatge principal per usos terciaris. També es preveu implantar habitatge assequible a l'entorn de l'estructura urbana i social, en els grans conjunts d'equipaments, per diversificar-los.

LA CONSOLIDACIÓ DEL PARC D'HABITATGE ASSEQUIBLE (ESTABLE)

Històricament, s'ha produït en el nostre país una incoherència entre la qualificació dels habitatges amb protecció oficial i la qualificació del sòl amb destí habitatge de protecció pública. Aquesta incoherència, tot i haver estat recentment resolta¹⁷, ha comportat la pèrdua d'una part molt impor-

tant dels actius d'habitatge protegit que, finançats amb diners públics, s'han anat construint a tot Catalunya durant els últims anys.

Els canvis de regulació a través de diversos decrets al llarg dels anys i la progressiva desqualificació dels habitatges dificulten molt l'estimació del parc d'habitatge protegit existent. La xifra estimada d'habitatges amb protecció oficial amb qualificació definitiva encara vigent el 2021 és d'uns 40.800 a l'àrea metropolitana, un 3 % dels habitatges principals, sense tenir en compte les promocions anteriors a 1993 que mantinguin la qualificació, o altres habitatges que puguin gestionar les administracions públiques.

D'aquests 40.800 habitatges, més de 31.000 es van finalitzar entre 2004 (data en què va entrar en vigor l'obligatorietat de qualificar el sòl destinat a HPP) i 2022, però només 25.700 (un 63 % del total) es troben en sòl qualificat urbanísticament d'habitatge de protecció pública.

Les propostes del PDUM en la generació d'habitatge protegit qualificat contribueix a la consolidació d'un parc d'habitatge assequible estable, reforçant el seu caràcter estructural i contrarestant la pèrdua progressiva d'habitatge destinat a polítiques socials, d'acord amb l'objectiu de solidaritat metropolitana.

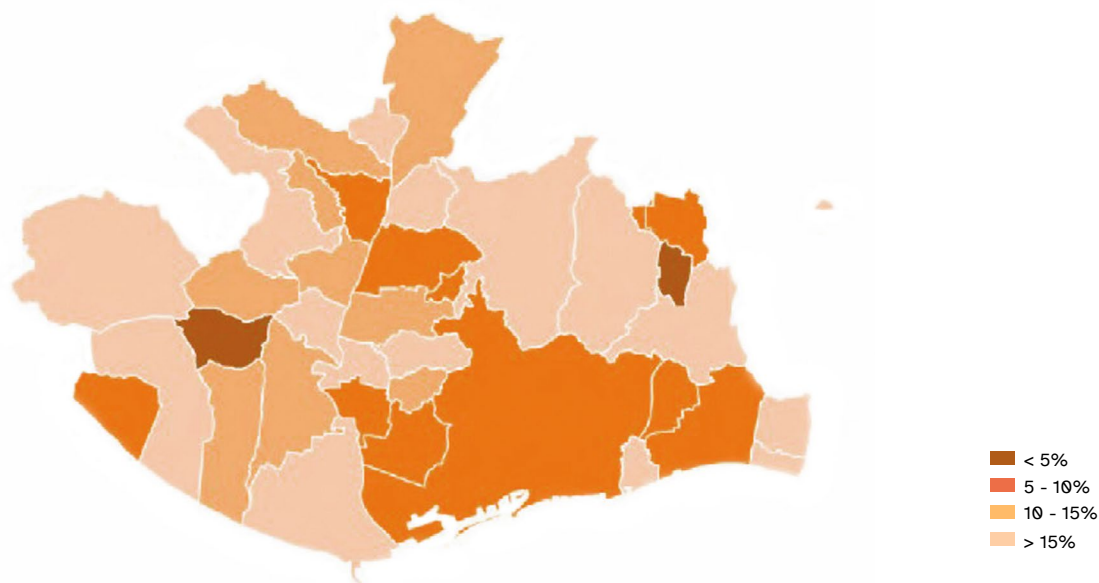
3.4. L'IMPACTE DE LES PROPOSTES

Tal com s'ha avançat, la majoria d'habitatges assequibles es generaran a través dels nous àmbits de desenvolupament, principalment a través de la transformació i reciclatge de sòls urbans.

D'una banda, els sectors de planejament vigent que es consideren compatibles amb el model del PDUM poden generar uns 50.600 HPP i uns 3.200 allotjaments dotacionals. Aquests sectors se situen principalment en sòls urbans, i més del 60 % dels HPP, uns 31.600, se situen en sectors que ja disposen d'un planejament derivat. Els sectors sense planejament derivat aprovat es veuen afectats per les últimes modificacions legislatives i, per tant, preveuran majors reserves per HPP, respecte a la norma anterior a 2019. A més, es calcula que actualment hi ha sòl urbà

17. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Article 79.

Figura 9. Estimació del parc d'habitatge assequible estable en l'escenari del PDUM, per municipi



Àmbits funcionals	Estat actual		Planejament vigent			Escenari PDUM		
	nombre HAE	% HAE/ ppals.	increment HAE	nombre HAE	% HAE/ ppals.	increment HAE	nombre HAE	% HAE/ ppals.
Barcelona	17.416	2,50%	27.359	44.775	6,30%	37.059	54.475	7,50%
Nord	4.356	2,80%	4.640	8.940	5,70%	9.693	14.048	8,30%
Llobregat Continu	5.341	2,70%	9.833	15.075	6,90%	19.923	25.265	10,50%
Llobregat Delta	1.641	1,20%	12.654	13.213	8,30%	23.091	24.732	13,90%
Vall Baixa i Ordal	1.293	2,30%	4.194	5.086	7,30%	8.803	10.096	12,90%
Vallès	1.793	1,70%	9.801	10.919	9,10%	21.667	23.460	16,60%
TOTALS	31.841	2,40%	68.481	98.008	6,80%	120.235	152.076	10%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades i documentació generada pel document d'aprovació inicial del PDUM

qualificat com a HPP (fora de sectors) per construir uns 11.000 habitatges.


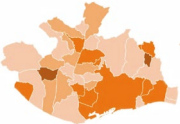


Pel que fa als ATIM, en total es preveuen uns 55.000 habitatges assequibles, entre centralitats i àmbits d'oportunitat metropolitana.

En total, tots aquests habitatges assequibles sumen unes 120.000 unitats, de les quals s'estima que uns 53.000 seran habitatges destinats al lloguer.

Si bé el nombre d'habitatges assequibles pro-

vinents de l'aplicació de les estratègies urbanes és de difícil quantificació, s'estima que com a mínim caldria aconseguir uns 41.000 habitatges assequibles estables a través de les estratègies per contribuir amb la resta de mesures que preveu el PTSH (urbanístiques i no urbanístiques) a donar resposta a la demanda exclosa. L'estimació d'aquest potencial té en consideració la capacitat d'intensificació entorn de les avingudes metropolitanes, el potencial de generació d'HPP de les àrees d'influència a les microcentralitats dels teixits de baixa densitat, l'aplicació

Figura 10. Objectius del PDUM en matèria d'habitatge

Contribució a l'objectiu de solidaritat urbana		
 (15% HA del parc ppal d'habitatges)	ND: 10% ND + E: 12,6% ND + E + NU: fins al 19%	HAE respecte parc ppal htges HAE respecte parc ppal htges HA respecte parc ppal htges
Objectiu de solidaritat metropolitana		
	Mínim HAE a l'AMB Mínim HAE per àmbit funcional	10% 7,5%
Cobertura de la demanda exclosa (PTSH)		
	307.571 llars (42,5% noves llars)	
Objectiu de lloguer social		
 (8% HA del parc ppal d'habitatges)	ND + E + NU: fins al 10%	HA respecte parc ppal htges
(ND) Nous desenvolupaments (E) Estratègies (NU) Polítiques no urbanístiques		

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades i documentació generada pel document d'aprovació inicial del PDUM

de la destinació parcial de sostre a HPP als solars buits a l'àrea metropolitana, o la generació de nous habitatges assequibles per subdivisió d'habitatges, canvi d'ús en planta baixa o l'increment de plantes pis.

Amb aquestes propostes, el PDUM contribueix a donar resposta als diferents objectius fixats: donar resposta a la demanda exclosa del mercat d'habitatge, l'objectiu de solidaritat urbana i l'objectiu d'habitatge social que estableix el PTSH.

4. Conclusions

L'increment de població que ha quedat exclosa de l'accés a la compra d'habitatge ha derivat en una major demanda de lloguer, en un moment d'escassa oferta i amb una disminució del parc d'habitatges assequibles, que s'ha traduït en un augment dels preus del lloguer. La concentració de preus màxims de lloguer s'està produint en l'actualitat, superant la situació de màxims que va esdevenir just abans de la Gran Recessió, provocada precisament per la situació especulativa en què es trobava immers el mercat de l'habitatge a escala global.

Davant d'aquesta situació, les mesures urbanístiques aportades pel PDUM són mesures que actuen a llarg termini i que contribueixen amb la resta de mesures no urbanístiques que els ens administratius han d'anar desenvolupant en matèria d'accés a l'habitatge. Per tant, cal valorar el paper que la planificació urbanística supramunicipal pot tenir, a l'hora de revertir els processos de segregació urbana i social provocats per les dificultats d'accés a l'habitatge.

La col·laboració interadministrativa és un aspecte molt important per tal de desplegar el màxim de mesures per fomentar l'habitatge assequible i en especial el de lloguer, partint de la base que les dificultats d'accés a l'habitatge tenen una lectura supramunicipal. En aquest sentit, el paper de l'administració metropolitana pot tenir un major recorregut. D'una banda, reforçant el suport que l'AMB pot oferir als ajuntaments i, de l'altra, en el desenvolupament de nous instruments, com un eventual pla metropolità d'habitatge, que fomenti la coordinació supramunicipal i posi en valor la solidaritat metropolitana.

D'altra banda, seria interessant l'ampliació d'aquesta solidaritat metropolitana cap a una *solidaritat regional*. Sense entrar en el debat sobre quina seria la ciutat metropolitana real, cal tenir present que les dinàmiques de l'habitatge se circumscriuen en una xarxa de ciutats interconnectades per les relacions funcionals d'escala macroeconòmica i pels fluxos de persones que cerquen l'equilibri personal i familiar en relació amb la residència i el treball, en un àmbit territorial molt extens.

En un moment d'emergència residencial com l'actual, garantir el dret a l'habitatge és un objectiu complex que requereix la disponibilitat de tota mena de polítiques públiques, eines i instruments des de l'urbanisme i fora d'aquest, així com del necessari finançament per portar-les a terme. Entre aquestes mesures, cal protegir especialment el lloguer, no només en nombre d'habitatges, sinó també en diversitat d'oferta i amb un repartiment homogeni en el territori. La dimensió del problema requereix, a més, del treball conjunt de totes les administracions públiques i del concert amb el sector privat, per tal que l'accés a l'habitatge deixi de ser un objectiu inassolible i on la ciutat (del llatí *civitas*), continuï sent el que li correspon, un 'conjunt d'habitants'.

Bibliografia

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la Ciudad*. Barcelona: Península.

Smith, N. (1979). *Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People*. Journal of the American Planning Association, Novembre 2007, vol. 45:4, pp. 538-548. Disponible a: <https://www.tandfonline.com/loi/rjpa20>

Smith, N. (2007). *Uneven development. Nature, capital and the production of space*. Third Edition. New York: Verso Books.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la Ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Castells, M. (2014). *Ángeles y demonios de las grandes ciudades*. Congreso internacional de Pastoral de las grandes ciudades. Barcelona. Disponible a <https://www.youtube.com/watch?v=Y-gUIlcK2p7M>

Sassen, S. (2015). *The politics of equity. Who own the city?* Urban Age. London School of Economics and Political Science. Disponible a <https://www.youtube.com/watch?v=UAQuyizBIug>

Madden, D.; Marcuse, P. (2016). *In defense of housing. The politics of crisis*. New York: Verso Books.

Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol.

Fontana, J. (2019). *Capitalisme i democràcia 1756-1848*. Com va començar aquest engany. Barcelona: Edicions 62.

García-López, M. A., Jofre, J., Martínez, R., Segú, M (2019). *Do short-term rent platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona*. Institut d'economia de Barcelona, Maig 2019. Disponible a: <https://ddd.uab.cat/record/237144>

Guilluy, C. (2019). *No society. El fin de la clase media occidental*. Barcelona: Taurus.

Harvey, D. (2019). *The importance of municipal socialism to reclaim cities*. Keynote speech. The future is public: democratic ownership of the economy. Transnational Institute. Amsterdam. Disponible a: https://www.youtube.com/watch?v=ngxc_tJkcfY

Piketty, T (2019). *Capital e ideologia*. Barcelona Ediciones Deusto, 2019.

Ruiz, E. et al. (2020). *Desigualtat i vulnerabilitat social a Barcelona i el seu entorn metropolità*.- Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques.

Observatorio de emancipación. Informe estatal. 2n semestre 2022. Disponible a <https://www.cje.org/investigacion/#254-266-2o-semestre-2022>

Ruiz, E. et al. (2022). *Les migracions intermunicipals al territori metropolità de Barcelona, 2016-2020*. Estudis territorials – Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques.

Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. (2023). *L'oferta i la demanda d'habitatges de lloguer. Dades trimestrals de portals immobiliaris. Segon trimestre de 2023*. OHB. Institut Metròpoli

Parés, M (2023) *Sal de frutas para la indigestión corporativa: una revisión crítica de la propuesta política del Sindicat de Llogateres*. Article a Sinpermiso. Disponible a <https://www.sinpermiso.info/textos/sal-de-frutas-para-la-indigestion-corporativa-una-revision-critica-de-la-propuesta-politica-del>

Ruiz, E. et al. (2023). *Habitatges turístics a l'AMB, 2020 i 2022*. Estudis territorials – Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques.

Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH). Document per l'aprovació provisional (14 d'abril de 2023). Departament de Territori. Generalitat de Catalunya

Pla director urbanístic metropolità (PDUM). Document de l'aprovació inicial (27 de març de 2023). Servei de redacció del Pla director. Àrea de Polítiques Urbanístiques i Espais Naturals. AMB