

# DISPOSICIONES GENERALES

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL

## 548

*DECRETO 4/2016, de 19 de enero, de modificación del Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial.*

Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes en Euskadi desde 1997 proporcionan los criterios relativos a la cuantificación residencial del planeamiento de los municipios aportando un marco de referencia a los Planes Territoriales Parciales aplicables a las áreas funcionales correspondientes.

Como resultado del paso de los años, los cambios producidos principalmente por las variaciones demográficas, por la evolución del tamaño familiar, por la evolución del parque de viviendas y de su uso, y por la artificialización del suelo, hacen necesaria una modificación de las Directrices de Ordenación Territorial en lo relativo a la cuantificación residencial para que se adapten a las nuevas circunstancias. Se trata, pues, de una modificación puntual de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes en esta materia concreta.

El transcurso de prácticamente veinte años de la aprobación de la Directrices de Ordenación Territorial va a requerir, asimismo, la puesta en marcha próximamente de un proceso participativo de revisión integral del modelo territorial aprobado en 1997 en el que, lógicamente, también se incluirá la revisión de la cuantificación residencial conforme al nuevo modelo territorial que se concluya en dicho proceso de revisión.

No obstante lo anterior, las circunstancias actuales y la obligación de los municipios de adecuar su planeamiento urbanístico a las disposiciones de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo requieren de una inmediata modificación de la cuantificación residencial fijada por las Directrices de Ordenación Territorial vigentes.

En su virtud, a propuesta de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, previa deliberación y aprobación del Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el día 4 de enero de 2016,

DISPONGO:

Artículo primero.– Se suprime el artículo 5 «cuantificación residencial» del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Artículo segundo.– Se da nuevo título y redacción al artículo 7, «Cuantificación residencial en el planeamiento municipal» del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que queda titulado y redactado en los siguientes términos:

«Artículo 7. Cuantificación residencial.

1.– Procedimiento para la cuantificación residencial.

a) El procedimiento para establecer la cuantificación residencial del planeamiento se recoge en forma de anexo al presente Decreto.

b) La metodología descrita en dicho anexo resultará de aplicación en la adaptación de los Planes Territoriales Parciales, así como en la revisión y modificación de los planeamientos urbanísticos municipales, si bien los datos concretos de los valores recogidos en el anexo son de carácter ilustrativo, careciendo, por tanto, de valor normativo.

c) El cálculo de la cuantificación residencial se realizará sobre la estadística oficial y los datos existentes en el año anterior del acuerdo de exposición del Avance de la revisión del planeamiento.

#### 2.– Necesidades residenciales.

La cuantificación de las necesidades residenciales resulta de la suma de las siguientes magnitudes:

a) Necesidades de vivienda principal por variación de la población residente.

b) Necesidades de vivienda principal por variación del tamaño medio familiar.

c) Demanda de vivienda secundaria por variación de la demanda de vivienda principal.

d) Demanda de vivienda secundaria por variación del coeficiente de vivienda secundaria.

e) Previsión de viviendas vacías por variación de las viviendas ocupadas.

f) Correcciones del modelo territorial establecidas en el Plan Territorial Parcial del área funcional correspondiente.

#### 3.– Factor de esponjamiento.

a). El factor de esponjamiento es el índice que convierte la cifra de necesidades en la capacidad residencial máxima del suelo calificado en el planeamiento, a fin de garantizar la eventual satisfacción de tales necesidades.

b) El factor de esponjamiento variará entre un 2,2 y un 3,0 y se aplicará según los cinco niveles en los que se clasifican los municipios por su número de habitantes y definidos en el anexo.

#### 4.– La vivienda vacía.

a) El valor de vivienda vacía que debe considerarse a los efectos de la cuantificación residencial será como mínimo de un 2% del número total de viviendas del parque residencial existente.

b) Se recomienda la incorporación a la cuantificación residencial del 50% del número total de viviendas vacías existente una vez deducido el porcentaje técnico de este tipo de viviendas definido en el anexo.

#### 5.– La cuantificación residencial del planeamiento urbanístico.

a) La capacidad residencial del suelo urbano y urbanizable previstos en el planeamiento general estará comprendida en la horquilla de valores que surge de la aplicación de los criterios de este Decreto, cuyo valor máximo resulta, como regla general, del cálculo de las necesidades residenciales una vez aplicado el factor de esponjamiento y deducido un porcentaje en concepto de vivienda vacía, y su valor mínimo, que se establece aplicando el 50% al valor máximo.

b) Existen dos excepciones a la regla general establecida en el punto anterior con relación a la fijación del valor máximo de la capacidad residencial:

1.– Para todos los municipios, la capacidad residencial no podrá superar el 50% del parque de viviendas existente en el momento de aprobación del planeamiento urbanístico.

2.– Todo municipio podrá plantear una capacidad residencial equivalente al 10% del parque inicial de viviendas. Así mismo, se establece una capacidad mínima de 20 viviendas, cifra que podrá verse modulada, en su caso, por el Plan Territorial Parcial correspondiente.

c) No computarán como incremento de la capacidad residencial:

1.– El incremento del número de viviendas o el incremento de la edificabilidad urbanística en actuaciones de dotación, a excepción de aquellas que se produzcan en parcelas libres de edificación o con edificaciones declaradas «fuera de ordenación».

2.– Subdivisión de viviendas enclavadas en suelo no urbanizable.

3.– Las edificaciones previstas y no construidas que ya dispongan de licencia.

4.– Las viviendas que surjan por operaciones de rehabilitación o por el cambio de uso de locales comerciales.

d) Facultativamente, se podrá incorporar en la cuantificación residencial la capacidad de los núcleos rurales.

e) La conversión del número de viviendas en edificabilidad se realizará según se establece en el anexo al presente Decreto.

6.– La cuantificación residencial en los Planes Territoriales Parciales.

a) Los Planes Territoriales Parciales deberán cuantificar la oferta de suelo residencial correspondiente a cada uno de los municipios incluidos en el ámbito del área funcional y en concreto el componente de modelo territorial.

b) Los Planes Territoriales Parciales aprobados definitivamente deberán adecuarse a esta cuantificación residencial en el plazo máximo de seis años a partir del día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

c) En el proceso de adaptación de los Planes Territoriales Parciales a la presente modificación se tendrán en cuenta las adaptaciones a la nueva cuantificación residencial que ya se hayan incorporado en los planeamientos urbanísticos municipales.

7.– La cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico municipal.

a) Hasta la adaptación de los Planes Territoriales Parciales a esta cuantificación residencial, el planeamiento municipal utilizará como capacidad residencial máxima el menor de los dos valores máximos que resulten del Plan Territorial Parcial en vigor y de la aplicación de la presente modificación. La capacidad residencial mínima será la que corresponda a la horquilla de la capacidad residencial máxima aplicable.

b) Hasta la adaptación del planeamiento aprobado, y en los procesos de revisión del planeamiento municipal en los que la capacidad residencial del planeamiento vigente sea superior a la que surge de los criterios de la presente modificación:

1.– Se podrá respetar una capacidad superior que, sin sobrepasar la capacidad del planeamiento vigente, resulte de operaciones de rehabilitación, renovación o redensificación del suelo urbano.

2.– Se podrá respetar, en lo relativo al suelo urbanizable, lo ya aprobado por el planeamiento vigente, siempre que se justifique debidamente a la vista del desarrollo urbanístico o de ejecución del planeamiento; sin embargo, en este supuesto no se admitirán nuevas reclasificaciones de suelo no urbanizable a suelo urbano o urbanizable.

lunes 8 de febrero de 2016

3.– En los municipios regresivos en los que la adecuación de los procesos de revisión del planeamiento a los criterios de este expediente implicara una desclasificación importante de suelo urbanizable, se podrá aceptar justificadamente una capacidad residencial superior con el límite máximo resultante de considerar la hipótesis de que se mantiene la población del municipio (Componente A1 igual a cero). Este criterio implicará una valoración expresa de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

c) No se podrán promover modificaciones de planeamiento que incrementen la capacidad residencial por encima de las licencias concedidas desde la aprobación definitiva del planeamiento, salvo en los supuestos de operaciones de renovación o redensificación urbana.

8.– Municipios polinucleares o de estructura concejil.

a) En los municipios polinucleares o de estructura concejil la cifra de cuantificación residencial que surge de los criterios generales se aplicará sobre el núcleo principal y los núcleos en los que se plantean desarrollos residenciales.

b) En el resto de los núcleos de los municipios de estructura concejil se posibilitará un incremento de viviendas no superior al de las viviendas existentes.

c) Facultativamente se podrá incorporar la capacidad residencial de todos los concejos al cálculo general de la cuantificación.

d) En los núcleos rurales se estará a lo dispuesto por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.»

Artículo tercero.– Se da nueva redacción al anexo I «Criterios para el cálculo provisional de la oferta de suelo residencial hasta la aprobación de los planes territoriales parciales» del capítulo 21 «anexos de referencia para el modelo territorial» del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se adjunta como anexo I al presente Decreto.

#### DISPOSICIÓN ADICIONAL

Los instrumentos de aplicación y desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial deberán tener en cuenta la legislación sectorial vigente, y en concreto la aplicable en materia de aviación civil, de administración hidráulica o de infraestructuras del transporte, entre otros.

#### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

La aplicación del presente Decreto no será de carácter obligatorio para los Planes Territoriales Parciales y para los planeamientos urbanísticos municipales que estén inicialmente aprobados a la entrada en vigor del presente Decreto.

#### DISPOSICIÓN FINAL

El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Dado en Vitoria-Gasteiz, a 19 de enero de 2016.

El Lehendakari,  
IÑIGO URKULLU RENTERIA.

La Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial,  
ANA ISABEL OREGI BASTARRIKA.

## ANEXO AL DECRETO 4/2016, DE 19 DE ENERO

## ACTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

## 1.– Cuantificación residencial.

La metodología de cuantificación residencial para el planeamiento municipal tiene dos objetivos. En primer lugar, se formula un método genérico de cuantificación que, en ausencia de proyecciones más específicas para cada caso, permite abordar de forma razonablemente satisfactoria la cuantificación residencial de cualquier municipio de la CAPV. En segundo lugar, la metodología planteada aporta un esquema conceptual que servirá de referencia, con las adaptaciones y mejoras que se consideren oportunas en cada caso, para cuantificar la capacidad residencial que los diferentes Planes Territoriales Parciales deben realizar para los municipios de su ámbito.

La formulación plantea unos conceptos genéricos que deberán ser completados con las correcciones del modelo territorial vigente que los Planes Territoriales Parciales identifiquen en cada caso. Conviene subrayar que estas correcciones deberán estar debidamente especificadas en magnitud y ritmo temporal, de forma que puedan ser agregadas sin problemas a los componentes genéricos que incluye el método de cuantificación formulado. Además, estas correcciones específicas deberán identificar los impactos positivos y negativos sobre los diferentes municipios afectados, de forma que el efecto agregado de los cambios postulados en el modelo territorial sea nulo (excepto en los casos en los que se identifique un origen o destino externo al ámbito territorial contemplado para los flujos en cuestión).

Por otro lado, los supuestos generales que se proponen en esta metodología deberán ser actualizados a medida que transcurra el tiempo y se disponga de nueva información. Especial interés tienen los aspectos relacionados con las viviendas secundarias y vacías, ya que la información general resulta poco fiable en estos apartados. Los municipios en los que estos fenómenos tengan especial relevancia deberían aportar la información pertinente y justificar los supuestos y coeficientes aplicados en relación a estos temas.

De forma similar, resulta vital asegurar que las cifras de población y vivienda utilizadas para identificar las tendencias pasadas sean homogéneas y cubran un periodo temporal adecuado a la proyección que se propone, de forma que las tendencias identificadas reflejen el comportamiento real de las variables estudiadas.

Otro aspecto que exige la atención de los agentes del planeamiento es el tratamiento adecuado de las referencias temporales implícitas en todo ejercicio de planificación. Es imprescindible establecer con total claridad los límites temporales de la cuantificación, las fechas de referencia para las variables utilizadas y los ritmos anuales de los flujos y variaciones relevantes. Este rigor mejora la visibilidad de las implicaciones de la cuantificación propuesta y permite una evaluación más transparente del plan resultante, ya que la cuantificación solo tiene sentido en relación a la proyección de necesidades referidas a un periodo temporal claramente acotado.

El método de cuantificación residencial se estructura en dos pasos. En un primer paso se calcula el aumento requerido en el parque de viviendas, teniendo en cuenta las necesidades de viviendas principales, la demanda de viviendas secundarias y la previsión de las viviendas vacías asociadas a las anteriores. En un segundo paso se calcula la capacidad residencial adecuada al inicio del periodo de planeamiento, aplicando un factor de esponjamiento apropiado al aumento de viviendas proyectado en el paso precedente. La Tabla 9 recoge una presentación sintética del método de cuantificación planteado, incluyendo la formulación, los conceptos y los parámetros utilizados.

#### 1.1.– Necesidades Residenciales.

La cuantificación de las necesidades residenciales tiene en cuenta seis sumandos que, junto al impacto de las correcciones del modelo territorial, configuran la magnitud resultante.

$$NR = CMT+A1+A2+B1+B2+C1$$

Los seis componentes contemplados son los siguientes:

##### 1.1.1.– CMT. Correcciones del modelo territorial vigente.

Se trata de un componente específico a cada municipio, vinculado con las estrategias de equilibrio territorial establecidas en el Plan Territorial Parcial del área funcional correspondiente. En dicho componente se reflejan tanto los crecimientos selectivos que el planeamiento territorial pueda establecer en determinados municipios, como otros conceptos que dicho plan articule en función de la disponibilidad territorial existente o de las implicaciones que surjan en relación con infraestructuras, equipamientos y operaciones de recualificación urbana que el Plan Territorial prevea. Normalmente, el mayor crecimiento de algunos municipios deberá estar compensado por el menor aumento de otros, excepto cuando se prevea un origen externo a los nuevos flujos migratorios implícitos en este componente. Este componente coincide con el componente 1 planteado por las DOT 1997 denominado «implicaciones del modelo territorial». A la vista de la capacidad residencial resultante de la presente Modificación de las DOT, el PTP adaptará el componente de Modelo (CMT). La acción de Crecimiento Selectivo no debiera conllevar, salvo situaciones de cambio excepcional, la aplicación de un componente de modelo, ya que la capacidad residencial ordinaria proveniente del resto de componentes incluye el dinamismo específico de cada municipio en el pasado reciente.

##### 1.1.2.– A1. Necesidades de vivienda principal por variación de la población residente.

Corresponde a las necesidades de vivienda principal derivadas de la variación (aumento o disminución) de la población residente en el ámbito territorial considerado. Equivale al componente 2 planteado por DOT 1997, denominado «crecimiento demográfico».

##### 1.1.3.– A2. Necesidades de vivienda principal por variación del tamaño familiar.

Corresponde a la variación de las necesidades de vivienda principal en razón de la variación del tamaño medio familiar del ámbito territorial considerado. Equivale al componente 3 de las DOT 1997, denominado «variación de la estructura familiar».

#### 1.1.4.– B1. Demanda de vivienda secundaria por variación de la demanda de vivienda principal.

Corresponde a la variación en la demanda de vivienda secundaria asociada a la variación estimada del número de viviendas principales para el ámbito territorial considerado (componentes A1 y A2). Este componente refleja la necesidad de disponer de un número de viviendas adicionales a las previstas para uso principal, que serán absorbidas por la demanda de uso secundario, a fin de garantizar la disponibilidad originalmente estimada mediante los componentes A1 y A2. Se mantiene el concepto de coeficiente de vivienda secundaria (CSR) de las DOT 1997 para mostrar el ratio de viviendas ocupadas (sea como vivienda principal o como secundaria) por vivienda principal, pero se modifica la forma de cálculo de este componente.

#### 1.1.5.– B2. Demanda de vivienda secundaria por variación del coeficiente de vivienda secundaria.

Corresponde a la variación (aumento o disminución) de las viviendas secundarias derivada de cambios en la proporción de viviendas secundarias respecto a principales en el ámbito territorial considerado, es decir, de cambios en el coeficiente CSR. En ausencia de supuestos explícitos sobre cambios en dicho coeficiente, este componente será nulo. Sin embargo, si se plantean cambios en el peso de la vivienda secundaria respecto al uso principal, este componente recogerá el número adicional de viviendas secundarias (si se contempla un aumento del CSR) o el número de viviendas que podrían pasar de un uso secundario a una ocupación principal (si se contempla un descenso del CSR). Se trata de un tema delicado, tanto por la ambigüedad de la información estadística disponible como por la posibilidad de políticas alternativas en este dominio, por lo que se recomiendan una profunda reflexión y un amplio consenso a la hora de aplicar este componente. En caso de hacerlo, es previsible que tome un valor negativo en la mayoría de los casos, reflejando la transformación de viviendas secundarias en principales que se está dando en bastantes municipios de la CAPV, en especial en las áreas próximas a las capitales.

#### 1.1.6.– C1. Previsión de viviendas vacías por variación de las viviendas ocupadas.

Corresponde a la previsión de viviendas vacías asociada a la variación de viviendas ocupadas durante el periodo contemplado (componentes A1, A2, B1 y B2) para el ámbito territorial considerado. De forma similar al componente B1, este componente refleja la necesidad de prever un número de viviendas adicionales a la previsión de viviendas ocupadas, ya que siempre hay una proporción de viviendas vacías de tipo técnico debido a múltiples factores de fricción (periodos de transmisión, rehabilitación, etc.). De forma paralela al CSR se introduce el concepto de coeficiente de vivienda desocupada (CVD) para mostrar el ratio de viviendas (ocupadas o no) por vivienda ocupada (principal o secundaria).

### 1.2.– Criterios de aplicación para el cálculo de las necesidades.

#### 1.2.1.– Proyección de la población (P).

La población de la CAPV lleva cerca de tres décadas estabilizada en torno a 2.100.000 habitantes, habiendo mostrado una suave tendencia a la baja entre 1981 y 2001 (tasa media de variación anual de -0,1%) y un moderado repunte a partir de esta última fecha. La Tabla 1 resume la evolución de la población de la CAPV y de sus diferentes ámbitos territoriales entre 1981 y 2011.

lunes 8 de febrero de 2016

Tabla 1.– Evolución de la población por ámbito territorial.

Ámbito Territorial	Población		% sobre CAPV		Índice 2011
	1981	2011	1981	2011	1981-100
EAE /CAPV	2.141.808	2.179.815	100,00	100,00	101,77
<b>Por territorio histórico</b>					
Araba / Álava	257.850	321.254	12,04	14,73	124,59
Bizkaia	1.189.278	1.153.351	55,53	52,91	96,98
Gipuzkoa	694.681	705.210	32,43	32,35	101,52
<b>Por área funcional</b>					
Balmaseda-Zalla / Enkartzioak	31.317	32.013	1,46	1,46	102,22
Beasain-Zumarraga	72.016	69.150	3,36	3,17	96,02
Bilbo metropolitana/ Bilbao Metropolitano	959.573	906.973	44,80	41,60	94,52
Donostia/San Sebastián	382.577	399.548	17,86	18,32	104,44
Durango	66.648	76.061	3,11	3,48	114,12
Eibar	86.578	72.414	4,04	3,32	83,64
Gernika-Markina	74.366	72.142	3,47	3,30	97,01
Igorre	12.277	13.646	0,57	0,62	111,15
Guardia/Laguardia	9.559	11.710	0,45	0,53	122,50
Laudio / Llodio	40.692	41.474	1,90	1,90	101,92
Arrasate / Mondragón -Bergara	68.574	63.630	3,20	2,91	92,79
Mungia	17.041	26.254	0,80	1,20	154,06
Tolosa	44.973	46.001	2,10	2,11	102,29
Araba Erdialdea/ Álava Central	214.208	274.902	10,00	12,61	128,33
Zarautz-Azpeitia	61.410	73.450	2,87	3,36	119,61

Fuente: elaboración propia en base a datos de Eustat (censo y Estadística de Población).

Se aplicará la tasa anual de variación de la población observada en el periodo 1996-2011 (serie quinquenal de Eustat) o en su caso los datos oficiales de la variación de la población habida en los quince años precedentes al año anterior del acuerdo de exposición del Avance de la revisión del planeamiento. Cuando la tasa de variación resulte negativa se utilizará dicha tasa reducida a la mitad del valor observado, a fin de suavizar el impacto negativo de posibles errores de medición y para simular el efecto que la recesión demográfica pudiera tener en forma de una reducción más acusada del tamaño familiar en el ámbito territorial considerado.

### 1.2.2.– Tamaño Medio familiar (TMF).

Se trata de una variable crucial para formular las necesidades residenciales de la población, ya que este elemento asocia población y vivienda principal a través del tamaño medio del hogar entendido como las personas ocupantes de una misma vivienda.

Tabla 2.– Evolución del tamaño familiar en la CAPV.

	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
Tamaño medio familiar (personas/vivienda)	3,73	3,53	3,34	3,07	2,79	2,64	2,53
Variación anual media (%) respecto a la fecha anterior		-1,30	-1,10	-1,62	-1,77	-1,07	-0,83

Fuente: Eustat (Censo de Población y Viviendas, varios años).



Se aplicará una tasa anual de reducción del 1,5% del tamaño familiar variable (esto es, del exceso del tamaño familiar sobre la unidad) a la última información disponible sobre el tamaño familiar del Ayuntamiento.

#### 1.2.3.– Coeficiente de vivienda secundaria (CSR).

Se aplicará la tasa observada en el Censo de 2011 (o la media de las observaciones de 2001 y 2011 si el coeficiente observado en 2011 supera el valor observado en 2001). Será necesario justificar el coeficiente aplicado cuando su valor sea 1,25 (esto es, una vivienda secundaria por cuatro viviendas principales) o más. Es posible plantear la conversión de parte de las viviendas secundarias existentes al inicio del plan, reduciendo de esta manera las necesidades residenciales proyectadas, pero será necesario justificar la magnitud y viabilidad de los supuestos subyacentes.

#### 1.2.4.– Coeficiente de vivienda desocupada (CVD).

Se aplicará una tasa por vivienda vacía técnica comprendida entre 1,04 y 1,08 de acuerdo a la población del municipio considerado (ver tabla de valores en la Tabla 3). Será necesario justificar el valor del coeficiente aplicado cuando se utilicen otros valores. Es posible plantear la recuperación de parte de las viviendas vacías existentes al inicio del plan, reduciendo de esta manera las necesidades residenciales proyectadas, pero será necesario justificar la magnitud y viabilidad de los supuestos subyacentes.

Tabla 3.– Coeficiente de vivienda desocupada (CVD) según el tamaño del municipio.

Estrato	Población del municipio	CVD
1	20.000 habitantes o más	1,04
2	De 7.000 a 19.999 habitantes	1,05
3	De 3.000 a 6.999 habitantes	1,06
4	De 1.000 a 2.999 habitantes	1,07
5	Menos de 1.000 habitantes	1,08

#### 1.3.– Capacidad Residencial.

Tras cuantificar las necesidades residenciales del municipio, es preciso convertir estas necesidades previstas para el período del plan en una estimación de la capacidad residencial requerida al inicio del plan, a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades identificadas para la duración prevista del planeamiento.

Se denomina capacidad residencial prevista en un planeamiento general municipal en la fecha de aprobación provisional del mismo, al número total de nuevas viviendas cuya construcción se posibilita en las áreas residenciales clasificadas como suelo urbano y suelo urbanizable sectorizado. Facultativamente se podrá incorporar en la cuantificación la capacidad de los núcleos rurales, así como la correspondiente a todos los concejos alaveses.

La capacidad residencial adecuada a las necesidades previstas se calcula aplicando un factor de esponjamiento que convierta la cifra de necesidades residenciales (por tanto, de previsión de construcción de viviendas durante el periodo de vigencia del planeamiento) en la capacidad de acogida del suelo calificado en el planeamiento a fin de garantizar la eventual satisfacción de las necesidades calculadas.

$$CR = (NR \times ESP) - VV$$

NR: Necesidades Residenciales

ESP: Factor de Esponjamiento

VV: Vivienda Vacía (según el apartado 1.3.2)

Se plantea un límite inferior, que se cifra en la mitad de la capacidad residencial.

### 1.3.1.– Factor de Esponjamiento.

El factor de esponjamiento responde a la necesidad de que la capacidad residencial identificada al inicio del periodo de planeamiento supere ampliamente la magnitud de las necesidades residenciales estimadas para el periodo de vigencia del plan. Las razones para plantear esta holgura se deben a múltiples factores que exigen que las existencias de suelo residencial superen con cierta amplitud el consumo previsto. Entre los factores más relevantes pueden mencionarse la fricción de un mercado tan segmentado y discriminado como el referido al suelo urbano, la lentitud de los procedimientos administrativos relevantes que pueden prolongar sustancialmente la ejecución o la duración efectiva del plan, y el previsible error en la proyección de las necesidades, cuyo efecto puede resultar especialmente nefasto en un mercado caracterizado por su extrema rigidez.

En esencia el factor de esponjamiento representa la mayoración necesaria de las necesidades estimadas para el periodo del plan para que a la finalización de tal periodo las existencias remanentes de suelo residencial sean suficientes para que el mercado no sufra un recalentamiento indeseable por falta de oferta. A fin de ilustrar este concepto, puede señalarse que un factor de esponjamiento de 2,5 aplicado a un periodo de planeamiento de 8 años equivale a identificar al inicio del plan suelo adecuado para satisfacer 20 años de construcción residencial al ritmo previsto en la cuantificación, y en consecuencia, prevé finalizar el plan manteniendo aún una capacidad residual equivalente a 12 años de construcción residencial, cifra que parece suficiente para garantizar que el mercado de suelo residencial no sufra estrangulamientos indeseables.

Como es natural, niveles de demanda superiores a los previstos por el plan, retrasos en la ejecución efectiva del planeamiento o la demora en elaborar un nuevo plan pueden reducir el margen de seguridad teóricamente garantizado por el factor de esponjamiento. La elección del valor adecuado para el factor de esponjamiento es un compromiso entre el deseo de garantizar el funcionamiento del mercado para la duración efectiva del plan y la conveniencia de restringir el ritmo de expansión urbana desde un punto de vista de sostenibilidad y de eficiencia en el uso de un recurso particularmente escaso.

Se propone aplicar un factor de esponjamiento máximo de 2,2 a 3 las necesidades residenciales estimadas para 8 años de acuerdo al tamaño del municipio (ver tabla de valores en la Tabla 4). La razón de ampliar el factor de esponjamiento a medida que disminuye el tamaño del municipio se debe a la mayor rigidez del mercado a medida que se reduce la dimensión del mismo (tanto por razones físicas como por la mayor concentración de la propiedad) y a la menor fiabilidad de las proyecciones a medida que se reduce la dimensión del ámbito territorial considerado.

Tabla 4.– Valor del factor de esponjamiento de la capacidad residencial aplicable a las necesidades residenciales para 8 años según tamaño del municipio.

lunes 8 de febrero de 2016

Estrato	Población del municipio	Esponjamiento máx.
1	20.000 habitantes o más	2,2
2	De 7.000 a 19.999 habitantes	2,4
3	De 3.000 a 6.999 habitantes	2,6
4	De 1.000 a 2.999 habitantes	2,8
5	Menos de 1.000 habitantes	3,0

### 1.3.2.– Vivienda vacía.

Se establece que el valor de la vivienda vacía que debe de considerarse a efectos de la cuantificación residencial de cada municipio será como mínimo de un 2% del número total de viviendas existentes en el mismo sugiriéndose, como valor a incorporar, el 50% del número total de viviendas vacías excluido el porcentaje de este tipo de vivienda que tiene carácter técnico definido en el CVD de la Tabla 3.

Este componente se aplicará detrayendo de la cifra de capacidad residencial resultante tras aplicar el esponjamiento a las necesidades residenciales.

### 1.4.– Limitaciones adicionales.

Finalmente, se han añadido dos condiciones adicionales a los resultados obtenidos aplicando esta metodología de cuantificación para evitar resultados extremos que podrían derivarse de una aplicación mecánica de las reglas propuestas. Se trata de limitaciones dirigidas, por un lado, a los municipios que presentan un pasado muy recesivo, y por otro, a los municipios que han experimentado un crecimiento un tanto explosivo en los años precedentes.

En el primer caso se trata de asegurar una capacidad residencial mínima que permita una cierta capacidad de actuación a los agentes sectoriales y que no restrinja excesivamente el funcionamiento del mercado de suelo en una situación de contracción demográfica. En el segundo caso se trata de evitar extrapolaciones exageradas que resultan difíciles de corregir una vez que se lanzan las actuaciones derivadas de ellas. Naturalmente, será necesario acelerar la actualización del planeamiento vigente en aquellos casos en los que la expansión acelerada se mantenga en el tiempo y amenace con agotar la holgura que el factor de esponjamiento trata de garantizar.

Las dos limitaciones adicionales que se imponen a la cuantificación final de la capacidad residencial del municipio son las siguientes:

1.– Para todos los municipios, la capacidad residencial no podrá superar el 50% del parque de viviendas existente en el momento de aprobación del planeamiento urbanístico.

2.– Todo municipio podrá plantear una capacidad residencial equivalente al 10% del parque inicial de viviendas. Así mismo, se establece una capacidad mínima de 20 viviendas, cifra que podrá verse modulada, en su caso, por el Plan Territorial Parcial correspondiente.

### 1.5.– Número de viviendas y edificabilidad.

La Tabla 5 presenta una estimación de la superficie media de las viviendas construidas en los últimos años de acuerdo a su régimen y tipología. El concepto de superficie construida no incluye los garajes, trasteros y locales similares que habitualmente se ubican bajo rasante o bajo cubierta en los edificios de viviendas múltiples. Para las viviendas unifamiliares se incluye el garaje cuando no se ubica bajo rasante (se estima que es el caso del 50% de las viviendas unifamiliares que se construyen).

Se ha utilizado a modo referencial e ilustrativo un valor de 1,32 como ratio de superficie construida respecto a la superficie útil de la vivienda para las VPO, cifra más elevada de la aplicada tradicionalmente. El mismo valor se aplica a las viviendas tasadas y libres en edificios de múltiples viviendas. Se ha aplicado un valor igualmente referencial e ilustrativo de 1,25 en el caso de las viviendas adosadas y unifamiliares.

Los valores de la Tabla 5 representan una estimación de la media global aplicable al conjunto de la CAPV. Las áreas rurales y las que tienen mayor disponibilidad de suelo presentarían valores más elevados para la superficie media de las viviendas, mientras que la vivienda media en Bilbao Metropolitano sería algo más pequeña. El valor medio asignado a la VPO supone que las viviendas de un dormitorio suponen del 5 al 10% del total de las VPO construidas, las de dos dormitorios (3 ó 4 camas) suponen del 40 al 50% y las de tres dormitorios (5 ó 6 camas) representan del 45 al 55%.

Existen indicios que apuntan a la conveniencia de diversificar la tipología de las viviendas, especialmente en relación a su superficie. La continua contracción del tamaño familiar, el aumento de los hogares de una y dos personas, y el elevado coste de acceder a una vivienda (sea en propiedad o en alquiler) apuntan a la existencia de un segmento de demanda que podría ser proclive a viviendas más pequeñas, aunque también se aprecia una notable resistencia social y sectorial a iniciativas en este sentido. Se trata de un tema a analizar en profundidad, ya que permitiría reducir la superficie media por vivienda y moderar el consumo de suelo residencial.

Tabla 5.– Estimación de superficies por tipos de vivienda en la CAPV.

Tipo de vivienda	Superficie (m <sup>2</sup> )	
	Útil	Construida
VPO (media global)	68	90
de 1 dormitorio	48	63
de 2 dormitorios	62	82
de 3 dormitorios	76	100
Vivienda tasada	80	106
Vivienda libre		
Media global en edificios de viviendas	81	106
de 2 dormitorios	72	92
de 3 dormitorios	90	119
Viviendas adosadas	120	150
Urbanización de viviendas unifamiliares	180	250. <sup>a</sup>

<sup>a</sup> La superficie construida incluye el garaje cuando no está bajo rasante (estimado 50% de los casos).

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por agentes privilegiados.

## 2.– Aplicación ilustrativa del método de cuantificación para 2014-2022.

Al objeto de ilustrar el funcionamiento y alcance de la metodología planteada se ha llevado a cabo una simulación general para el conjunto de municipios de la CAPV y el periodo 2014-2022 (esto es, el periodo que va desde el 1 de enero de 2014 al 1 de enero de 2022). Esta cuantificación no incluye el componente de correcciones del modelo territorial vigente (a definir por los correspondientes PTPs) ni toma en cuenta las eventuales modificaciones del coeficiente de vivienda secundaria que puedan aplicarse en diferentes ámbitos municipales. Por lo tanto la componente B2 (por variación del coeficiente de vivienda secundaria) es nula por definición. Además se ha fijado en 1,25 el valor del coeficiente de vivienda secundaria (CSR) en todos aquellos municipios en los que el valor histórico de dicho coeficiente superaba dicha cota. Como es natural, la consideración de estos componentes, ignorados en esta aplicación ilustrativa, tendrá un efecto notable en bastantes municipios y áreas funcionales y pudiera llegar a tener un impacto no desdeñable en los valores agregados para el conjunto de la CAPV.

lunes 8 de febrero de 2016

## 2.1.– Necesidades residenciales (2014-2022).

La Tabla 6 resume la cuantificación de las necesidades para el periodo de los 8 años considerados (2014-2022). Las necesidades residenciales agregadas se estiman en 88.144 viviendas para el periodo, lo que equivale a un ritmo medio de construcción de 11.018 viviendas anuales. En los ámbitos territoriales más dinámicos las necesidades calculadas representan entre el 15 y el 25% del parque existente al inicio del periodo, alcanzando sus máximos en Mungia y a distancia Igorre, Álava Central y Laguardia a pesar de que el ejercicio no incorpora completamente la previsible demanda de vivienda secundaria de Bakio y Labastida. Las necesidades calculadas para las áreas de Durango, Zarautz-Azpeitia, Tolosaldea y Laudio se sitúan ligeramente por encima del 10% del parque inicial. La estimación de necesidades residenciales no alcanza la cota del 8% del parque inicial en las 4 áreas de menor dinamismo demográfico (Eibar, Mondragón-Bergara, Gernika-Markina y Bilbao Metropolitano). Los casos más extremos se aprecian en el valle del Deba, donde las necesidades de vivienda principal por variación de la población (componente A1) toman un valor negativo, aunque de magnitud moderada.

Tabla 6.– Necesidades residenciales estimadas para el período 2014-2022.

Ámbito Territorial	Total necesidades residenciales	% parque viviendas	A1 Variación de la población	A2 Tamaño familiar	B1 Vivienda secundaria	C1 Vivienda vacía
EAE / CAPV	88.144	8,81	15.400	64.216	4.312	4.209
<b>Por territorio histórico</b>						
Araba /Álava	21.316	13,96	9.402	9.651	1.229	1.032
Bizkaia	39.781	7,57	2.266	33.847	1.772	1.892
Gipuzkoa	27.047	8,39	3.732	20.718	1.311	1.285
<b>Por área funcional</b>						
Balmaseda-Zalla	1.482	9,27	380	944	77	81
Beasain-Zumarraga	2.718	8,43	481	2.030	57	150
Bilbo metropolitarrá/ Bilbao Metropolitano	26.485	6,53	-2.267	26.605	972	1.175
Donostia/San Sebastián	14.440	8,07	1.504	11.776	540	620
Durango	4.005	11,83	1.511	2.222	93	179
Eibar	1.821	5,46	-512	2.124	114	95
Gernika-Markina	2.679	6,86	165	2.127	229	154
Igorre	1.023	15,03	485	407	67	64
Guardia/Laguardia	1.120	13,86	522	352	176	70
Laudio / Llodio	1.988	10,29	468	1.223	180	117
Arrasate / Mondragón - Bergara	1.737	5,89	-283	1.859	70	91
Mungia	3.182	24,89	1.933	784	280	185
Tolosa	2.191	10,04	649	1.346	60	136
Araba Erdialdea/ Álava Central	18.731	14,54	8.649	8.284	919	877
Zarautz-Azpeitia	4.542	13,07	1.715	2.133	478	215

Debido a los supuestos utilizados en este ejercicio los componentes de vivienda secundaria y vacía tienen una importancia muy limitada respecto a las necesidades de vivienda principal y solo representan el 10% del volumen total de las necesidades identificadas. Por otro lado, se observa el limitado impacto de la inflexión demográfica detectada en torno al año 2000, ya que aunque el componente de variación de la población presenta una magnitud respetable (15.400 viviendas para el período) apenas representa el 24% de las necesidades derivadas de la reducción del tamaño familiar (64.216 viviendas para el período), incluso tras haber moderado los supuestos de reducción del tamaño familiar utilizados en los últimos años.

Naturalmente, estas apreciaciones generales no se mantienen en todos los ámbitos territoriales. En las áreas funcionales de mayor dinamismo demográfico (Mungia, Igorre, Laguardia y Álava Central) el componente por variación de la población supera el asociado a la reducción del tamaño familiar. La situación se invierte espectacularmente en las áreas más estancadas como se aprecia en el Bilbao Metropolitano, donde las necesidades por reducción del tamaño familiar casi multiplican por 10 las necesidades derivadas del crecimiento demográfico.

Es destacable también la relativa intensidad de necesidades en los municipios de menor tamaño, y en especial, en los comprendidos entre 1.000 y 7.000 habitantes. El mayor dinamismo de buena parte de estos municipios unido a la mayor presencia de vivienda secundaria y vacante hace que la tasa de necesidades residenciales de estos municipios respecto a su parque inicial se sitúe claramente por encima del estimado para el conjunto de la CAPV.

## 2.2.– Capacidad residencial (2014-2022).

La Tabla 7 muestra la capacidad residencial para el período 2014-2022 una vez aplicados los esponjamientos pertinentes y las limitaciones adicionales en aquellos municipios a los que afectan. Globalmente se observa que las necesidades residenciales estimadas en 88.144 viviendas se convierten en una capacidad residencial máxima de 186.463 viviendas para el conjunto de la CAPV, lo que representa un factor de esponjamiento efectivo de 2,12. La cota inferior de la capacidad sería de 93.297 viviendas (esponjamiento medio de 1,06).

Tabla 7.– Capacidad residencial estimada para el planeamiento 2014-2022.

Ámbito Territorial	Parque viviendas 2013	Capacidad residencial máxima			Capacidad residencial mínima
		En viviendas	En % parque	Esponjamiento	
EAE / CAPV	1.000.708	186.463	18,63	2,12	93.297
<b>Por territorio histórico</b>					
Araba / Álava	152.722	39.547	25,89	1,86	19.789
Bizkaia	525.458	88.294	16,80	2,22	44.175
Gipuzkoa	322.528	58.622	18,18	2,17	29.333
<b>Por área funcional</b>					
Balmaseda-Zalla	15.985	3.589	22,45	2,42	1.798
Beasain-Zumarraga	32.257	6.602	20,47	2,43	3.304
Bilbo metropolitarrá/ Bilbao Metropolitano	405.333	58.284	14,38	2,20	29.149
Donostia/San Sebastián	179.040	29.242	16,33	2,03	14.625
Durango	33.852	8.770	25,91	2,19	4.388
Eibar	33.326	4.795	14,39	2,63	2.399
Gernika-Markina	39.055	6.695	17,14	2,50	3.355
Igorre	6.808	2.320	34,08	2,27	1.162
Guardia/Laguardia	8.083	2.443	30,22	2,18	1.226
Laudio / Llodio	19.313	4.012	20,77	2,02	2.008
Arrasate / Mondragón -Bergara	29.512	4.533	15,36	2,61	2.269
Mungia	12.782	6.354	49,71	2,00	3.180
Tolosa	21.817	4.391	20,13	2,00	2.203
Araba Erdialdea/ Álava Central	128.784	34.312	26,64	1,83	17.166
Zarautz-Azpeitia	34.761	10.121	29,12	2,23	5.065

Tabla 8.– Comparación entre los resultados de la nueva metodología y los criterios de las DOT vigentes.

lunes 8 de febrero de 2016

<i>Kontzeptua</i> Concepto	<i>Metodo berria</i> Nuevo método	<i>Eguneratutako</i> <i>LAGak</i> DOT actualizadas
Necesidades de vivienda principal (A):		
Por variación de la población (A1)	15.407	35.142
Por variación del tamaño familiar (A2)	64.216	88.955
Necesidades totales de vivienda principal (A)	79.623	124.097
Demanda de vivienda secundaria (B)	4.312	7.551
Previsión de viviendas vacías (C)	4.209	
Necesidades residenciales	88.144	131.648
Corrección rigidez oferta / Esponjamiento	98.319	155.843
Capacidad residencial máxima	186.463	287.491

### 2.3.– Análisis comparativo con las DOT vigentes.

Para terminar, la Tabla 8 compara los resultados obtenidos mediante el nuevo método y los derivados de aplicar los criterios establecidos por las DOT de 1997 a la misma información de partida (censos 2001/2011).

La nueva metodología resulta más restrictiva que la que se ha aplicado en los últimos años en casi todos los aspectos contemplados en la cuantificación de las necesidades residenciales:

1.– La proyección de la pérdida de población de los municipios recesivos, aunque sea de forma suavizada, supone la disminución de las necesidades de vivienda principal.

2.– El cambio en el cálculo del tamaño familiar, tanto en planteamiento como en ritmo, supone la disminución de las necesidades de vivienda principal en 24.739 viviendas.

3.– La forma en que cada método calcula la demanda de vivienda secundaria genera una reducción de 3.239 viviendas a pesar de utilizar el mismo CSR en ambos casos.

4.– La incorporación del concepto de esponjamiento (en el nuevo método de cuantificación) en lugar de utilizar la corrección de la rigidez de oferta (en el método de las DOT 1997) genera discrepancias de diferente signo para cada municipio. La importancia del cambio reside en la forma de cálculo de este componente que pasa de depender del parque inicial a estar asociado a la estimación de necesidades residenciales del ámbito en cuestión. En este sentido, la aplicación del coeficiente de esponjamiento genera una reducción de 57.524 viviendas en relación con las viviendas que surgían en aplicación de la «corrección de la rigidez de la oferta» que establecen las DOT 1997.

5.– Como consecuencia de la incorporación de las limitaciones adicionales a la capacidad residencial máxima admitida (elemento no contemplado en las DOT 1997), la capacidad final resultante con la aplicación de la nueva metodología supone una reducción de 101.028 viviendas con respecto a la capacidad resultante de la aplicación del método establecido en las DOT 1997.

Tabla 9.– Ficha resumen de la metodología de cuantificación residencial.

Descripción de conceptos y componentes	Fórmula aplicada	Leyenda de símbolos																		
<b>CMT. Correcciones del modelo territorial vigente</b>																				
El PTP identificará estas correcciones estimando su magnitud y ritmo temporal. Identificará el impacto sobre el uso principal o secundario de la vivienda derivado de cambios en infraestructuras y dotaciones, en tipos de hábitat o en cualquier otro aspecto que se considere relevante.	explicitado en PTP	Identificación general del período temporal t: $t_0$ = Período de referencia $t_i$ = Año inicial del plan $t_f$ = Año final del plan																		
<b>A. Necesidades de vivienda principal</b>																				
A1. Por variación de población residente Fórmula de proyección de la población municipal: $P_t = P_0 \times (1 + RP)^t$	$(P_f - P_i) / TMF_t$	$P_t$ = Población en momento t $TMF_t$ = Tamaño familiar en momento t $RF$ = Tasa anual de variación del tamaño familiar																		
A2. Por variación del tamaño familiar Fórmula de proyección del tamaño familiar: $TMF_t = 1 + (TMF_0 - 1) \times (1 + RF)^t$	$P_i \times (1 / TMF_{t-1} - 1 / TMF_i)$	$RP$ = Tasa anual de variación de la población municipal (reducida a la mitad si la variación es negativa)																		
<b>B. Demanda de vivienda secundaria</b>																				
B1. Por variación de la vivienda principal Demanda asociada a la evolución del parque principal	$(A1 + A2) \times (CSR_f - 1)$	$CSR_t$ = Coeficiente de vivienda secundaria en momento t. Se define como sigue: viviendas ocupadas / viviendas principales																		
B2. Por variación del coeficiente de vivienda secundaria Requiere proyección explícita del CSR. En su ausencia se aplicará el CSR de 2011 (o la media de 2001 y 2011 si esta última fuera mayor) siempre que no supere la cota de 1,25	$(P_i / TMF_i) \times (CSR_t - CSR_i)$																			
<b>C. Previsión de viviendas vacías</b>																				
C1. Por variación de vivienda ocupada Holgura asociada a la evolución del parque ocupado.	$(A1 + A2 + B1 + B2) \times (CVD_t - 1)$	$CVD_t$ = Coeficiente de vivienda desocupada en momento t. se define como sigue: viviendas totales / viviendas ocupadas																		
<b>NR. Necesidades residenciales</b>																				
Estimación del aumento de parque de viviendas previsto para el período del plan. Se calcula mediante la agregación de los 7 componentes especificados.	$CMT + A1 + A2 + B1 + B2 + C1$																			
<b>CR. Capacidad residencial</b>																				
Estimación de la capacidad de construcción de viviendas identificadas al inicio del plan. La capacidad residencial se calcula multiplicando las necesidades residenciales por un factor de esponjamiento máximo acorde a la población municipal (de 2,2 a 3 según tabla). El esponjamiento mínimo se fija en 50% del valor máximo. <b>Vivienda vacía (VV):</b> El valor de la vivienda vacía que debe considerarse en la cuantificación residencial será como mínimo el 2% del número total de viviendas existentes. <b>Limitaciones adicionales:</b> – Independientemente del resultado de la cuantificación, se admite siempre una capacidad residencial de hasta el 10% del parque inicial (o de 20 viviendas). – Se limita la capacidad residencial de un plan al 50% del parque inicial.	$CR = (NR \times ESP) - VV$	$ESP$ = Factor de esponjamiento $VV$ = Vivienda vacía: mínimo 2% del parque residencial <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tamaño del municipio</th> <th>CVD</th> <th>ESP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>20.000+ habitantes</td> <td>1,04</td> <td>2,2</td> </tr> <tr> <td>7.000 – 19.999 habitantes</td> <td>1,05</td> <td>2,4</td> </tr> <tr> <td>3.000 – 6.999 habitantes</td> <td>1,06</td> <td>2,6</td> </tr> <tr> <td>1.000 – 2.999 habitantes</td> <td>1,07</td> <td>2,8</td> </tr> <tr> <td>menos de 1.000 habitantes</td> <td>1,08</td> <td>3,0</td> </tr> </tbody> </table>	Tamaño del municipio	CVD	ESP	20.000+ habitantes	1,04	2,2	7.000 – 19.999 habitantes	1,05	2,4	3.000 – 6.999 habitantes	1,06	2,6	1.000 – 2.999 habitantes	1,07	2,8	menos de 1.000 habitantes	1,08	3,0
Tamaño del municipio	CVD	ESP																		
20.000+ habitantes	1,04	2,2																		
7.000 – 19.999 habitantes	1,05	2,4																		
3.000 – 6.999 habitantes	1,06	2,6																		
1.000 – 2.999 habitantes	1,07	2,8																		
menos de 1.000 habitantes	1,08	3,0																		