

## **2. SINTESIS INFORMATIVA SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y EL SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA EN LA C.A.P.V.**

### **2.1. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN Y EL EMPLEO**

Con anterioridad a la exposición relativa al marco demográfico y, a pesar de que en capítulos posteriores se analiza de forma detallada la evolución de la población en los tres últimos lustros, (tanto a nivel municipal como de ámbitos territoriales y Areas Funcionales) se ha considerado conveniente, de cara a crear un primer marco de referencia en el que encuadrar el resto de la información suministrada en la primera parte del Documento, ofrecer una primera visión o foto fija de la distribución de la población y el empleo en el año 1996.

Estas circunstancias quedan reflejadas en el cuadro adjunto en el que asimismo se consigna el peso poblacional de cada una de las Areas con respecto a la CAPV así como el número de empleos de las mismas por 1.000 habitantes.

Como aspectos más significativos a considerar se señalan los siguientes:

- El 85% de la población reside en los 52 municipios de más de 7.000 habitantes.
- El Territorio Histórico de Bizkaia concentra más de la mitad de la población de la CAPV mientras que la población del territorio guipuzcoano representa al 33% de la misma y solamente un escaso 14% reside en territorio alavés.
- Las tres Areas correspondientes a las capitales de cada uno de los territorios históricos concentran cerca del 75% del total de la población de la CAPV representando los casos de Alava Central y Bilbao Metropolitano el 82% de sus respectivos territorios y Donostialdea el 55% de Gipuzkoa.

Distribución de la población y el empleo en 1996 por ámbitos territoriales y Areas Funcionales

Areas	Población 1996	% sobre total CAPV	Nº Empleos 1996	Empl./1000 Habitantes.
<b>Llodio</b>	<b>39.702</b>	<b>1.88</b>	<b>13.891</b>	<b>350</b>
Gasteiz	215.587	10.22	88.426	411
Gorbeia	7.807	0.23	3.769	784
Lautada	9.081	0.43	3.309	364
Mendialdea	3.151	0.15	1.060	336
Ibarrak	4.133	0.20	1.921	465
<b>Alava Central</b>	<b>236.459</b>	<b>11.22</b>	<b>98.485</b>	<b>416</b>
<b>Laguardia</b>	<b>9.676</b>	<b>0.46</b>	<b>4.393</b>	<b>454</b>
<b>ALAVA</b>	<b>285.837</b>	<b>13.57</b>	<b>116.769</b>	<b>408</b>
<b>Balmaseda-Zalla</b>	<b>27.950</b>	<b>1.33</b>	<b>5.586</b>	<b>200</b>
Bilbao	358.422	17.02	139.838	390
Ezkeraldea	284.310	13.50	58.625	206
Eskuinaldea	160.694	7.63	38.998	243
Asua	16.573	0.79	18.724	1.129
Ibaizabal	102.792	4.88	33.150	322
<b>Bilbao Metropolit.</b>	<b>922.791</b>	<b>43.82</b>	<b>289.335</b>	<b>313</b>
<b>Mungia</b>	<b>19.729</b>	<b>0.94</b>	<b>6.615</b>	<b>335</b>
<b>Igorre</b>	<b>11.548</b>	<b>0.55</b>	<b>5.520</b>	<b>478</b>
<b>Durango</b>	<b>68.715</b>	<b>3.26</b>	<b>26.941</b>	<b>392</b>
Busturialdea	44.427	2.12	10.882	245
Lea-Artibai	26.553	1.26	6.994	263
<b>Gernika-Markina</b>	<b>70.980</b>	<b>3.37</b>	<b>17.876</b>	<b>252</b>
<b>BIZKAIA</b>	<b>1.121.713</b>	<b>53.26</b>	<b>351.873</b>	<b>314</b>
Donostialdea	315.877	15.00	115.752	366
Bidasoa	69.436	3.29	21.238	306
<b>Donostia-S.S.</b>	<b>385.313</b>	<b>18.30</b>	<b>136.990</b>	<b>355</b>
<b>Tolosaldea</b>	<b>43.090</b>	<b>2.05</b>	<b>14.987</b>	<b>348</b>
Beasain	39.499	1.88	14.395	364
Zumárraga	26.398	1.25	8.411	319
<b>Goierri</b>	<b>65.897</b>	<b>3.13</b>	<b>22.806</b>	<b>346</b>
Kostaldea	35.708	1.70	10.590	296
Urola	28.378	1.35	10.499	370
<b>Zarautz-Azpeitia</b>	<b>64.086</b>	<b>3.04</b>	<b>21.089</b>	<b>329</b>
<b>Eibar</b>	<b>74.984</b>	<b>3.56</b>	<b>24.709</b>	<b>329</b>
<b>Mondragón-Bergara</b>	<b>64.871</b>	<b>3.08</b>	<b>29.821</b>	<b>460</b>
<b>GIPUZKOA</b>	<b>698.241</b>	<b>33.16</b>	<b>250.402</b>	<b>359</b>
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>2.105.791</b>		<b>719.044</b>	<b>341</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del EUSTAT

En Alava, dejando al margen el Area Funcional de Llodio, que por proximidad al Bilbao Metropolitano, grado de industrialización y estructura física presenta unas características más semejantes a las de los valles vizcaínos, la estructura territorial y urbana del resto del territorio se caracteriza por el fuerte desequilibrio que supone la ausencia de ciudades de tamaño medio (Salvatierra segundo núcleo urbano de Alava Central no llega a 4.000 habitantes) que supongan un contrapunto a la capital, que concentra más del 90% de la población del Area Funcional.

Desde el punto de vista de la distribución territorial del empleo y de cara a la posible adopción de estrategias de reequilibrio territorial cabe resaltar la fuerte concentración de empleos que se produce en el ámbito territorial de Estribaciones del Gorbea en contraste con la Llanada Oriental y Montaña Alavesa.

Bizkaia, si bien presenta un Modelo Territorial igualmente desequilibrado debido a la preponderancia del Bilbao Metropolitano, que concentra cerca de un millón de personas, el peso de la propia capital dentro del aglomerado urbano, las limitaciones territoriales de Bilbao municipio para un mayor desarrollo, la existencia de importantes núcleos urbanos en el propio Area Funcional, así como en otras Areas Funcionales limítrofes con ciudades de tamaño medio que, aún jugando un papel muy secundario en el conjunto del Territorio Histórico, han sido capaces de aglutinar y retener a la población de sus respectivos ámbitos, y el propio proceso de recomposición a que se ha visto sometida el Area en los últimos años, conforman un conjunto de circunstancias que permiten albergar esperanzas de cara a afrontar procesos de reequilibrio territorial.

De cara a la materialización de dichos procesos conviene tener en cuenta la actual distribución del empleo en este territorio donde se producen igualmente situaciones de fuerte desequilibrio siendo reseñables, en el aspecto negativo, los casos de Balmaseda-Zalla y Gernika-Markina con una relación de empleos/1.000 habitantes claramente inferior a la media, situación que se reproduce en el caso de la Margen Izquierda, a partir del cierre o transformación de buena parte de las empresas consumidoras de gran cantidad de mano de obra, así como en la Margen Derecha. Por el contrario, es de significar el caso del Valle de Asúa donde el número de empleos supera al de habitantes

de este ámbito territorial.

Frente a la situación de desequilibrio existente en los otros dos territorios el caso guipuzcoano se caracteriza por una relación población-territorio más equilibrada, lo que no implica falta de tensiones entre sus partes, tal y como se refleja en capítulos posteriores.

Esta situación de equilibrio se mantiene igualmente en lo relativo al empleo donde solamente el ámbito de Kostaldea y Bajo Bidasoa muestran diferencias reseñables con respecto a la media general.

## **2.2. MARCO DEMOGRÁFICO**

Tras el acelerado crecimiento demográfico del período 1950-75, la población global de la CAE ha entrado en una fase de estabilidad (1,2% de crecimiento entre 1975 y 1996), estabilidad que va acompañada de notables modificaciones en la estructura interna de la población y en el comportamiento de algunos componentes cruciales de la dinámica demográfica.

El saldo migratorio ha pasado de un valor positivo de 19.000 personas anuales entre 1950 y 1975 a un saldo negativo de unas 6.500 personas por año entre 1975 y 1995; la natalidad se ha reducido de los 2,8 hijos por mujer de los años 60 a menos de uno en los años 90 (en consecuencia los nacimientos anuales han caído de los 40.000 anuales de 1975-80 a los 16.000 de 1990-95); la mortalidad, por último, se ve afectada por la reducción de las tasas específicas por edad (en consonancia con el aumento de la esperanza de vida de 6,5 años entre 1960 y 1990).

El efecto básico de estos cambios es el notable envejecimiento de la población de la CAE, que pasa de tener una edad media de 32,2 años en 1975 a los 39,5 años de 1996, y la constante reducción del tamaño familiar, que pasa de 4,1 personas por hogar en 1970 a las 3,1 de 1996. Este elemento resulta crucial a la hora de evaluar la futura demanda de viviendas principales, ya que en un escenario de población estable el único elemento de dinamismo reside en esta tendencia a un tamaño familiar más reducido.

### **2.3. PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS**

Para proceder a realizar unas estimaciones de necesidades futuras, tanto en lo relativo al suelo residencial en general como en lo concerniente al destinado a vivienda protegida que sirvan de encuadre general a la hora de definir la política de vivienda, resulta imprescindible partir de la consideración de la previsible evolución demográfica de la población.

A tal efecto y partiendo de la documentación proporcionada por EUSTAT y de las posteriores elaboraciones realizadas por el mismo EUSTAT (proyección global de la población de la CAPV de febrero de 2000) se han llevado a cabo, en el marco del presente documento y para el horizonte temporal del mismo, unas proyecciones demográficas y estimaciones del número de hogares para las 15 Areas Funcionales de la CAPV.

#### **Metodología aplicada**

El punto de partida de las proyecciones comarcales, como hemos señalado, ha sido la proyección global publicada en febrero 2000 por Eustat y que cubre el período 1996-2010. Esta proyección mantiene las tendencias demográficas recientes, suponiendo una leve recuperación de la natalidad y una paulatina convergencia de los flujos de la emigración y de la inmigración externas a la CAE. Para calcular la población global del año 2016 se han mantenido estas mismas hipótesis de ligera recuperación de la natalidad y saldo migratorio nulo.

Se han analizado los datos de población y viviendas principales de los censos de 1981, 1986, 1991 y 1996 para cada uno de los municipios de la CAE. Por otro lado, se ha calculado el movimiento natural de la población a partir de los datos de nacimientos y defunciones anuales por municipios para el período 1980-95. La comparación del saldo intercensal y del crecimiento vegetativo ha permitido estimar el saldo migratorio implícito

para cada uno de los municipios de la CAE para los quinquenios 1981-85, 1986-90 y 1991-95.

Estos datos municipales se han agregado para las 27 zonas homogéneas en que se ha dividido el territorio de la CAE (véase anexo). Esta desagregación espacial corresponde a la división de 6 de las 15 Areas Funcionales de la CAE en 18 ámbitos territoriales que, a efectos de la vivienda, funcionan como mercados diferenciados. Las Areas Funcionales divididas son las correspondientes a las tres capitales (Bilbao y Vitoria-Gasteiz se dividen en 5 zonas y Donostialdea en 2) y a otras 3 Areas Funcionales que cuentan con dos cabeceras y cuencas claramente diferenciadas (Gernika-Markina, Zarautz-Azpeitia y Zumarraga-Beasain).

Esta información referida al período 1981-96 ha permitido analizar la evolución diferencial de los componentes del crecimiento demográfico de cada zona con respecto a las tendencias globales de la CAE y, en consecuencia, elaborar las hipótesis de evolución de estos factores para el período 1996-2016. Tras analizar diversas posibilidades para realizar las proyecciones, se ha optado por utilizar las tendencias de natalidad, mortalidad y migración observadas durante el decenio 1986-95 para cada una de las 27 zonas homogéneas y proceder a continuación a su agregación en las 15 Areas Funcionales.

Se ha preferido utilizar las 27 zonas por una doble razón. Por un lado, este nivel de agregación elude las oscilaciones un tanto espurias en el comportamiento de la demografía de los municipios, sobre todo de los pequeños municipios rurales o de los municipios urbanos que forman parte de un conglomerado supramunicipal. Por otro lado, permiten distinguir la dinámica demográfica de ámbitos territoriales claramente diferenciados dentro de un misma Area Funcional.

Las proyecciones de nacimientos, muertes y saldo migratorio de cada zona homogénea obtenidas de la aplicación de estos supuestos territorializados se han corregido para respetar las proyecciones globales presentadas por Eustat para la CAE hasta el año

2010. Para ello se ha repartido el correspondiente total de la CAE en proporción a las proyecciones originales derivadas de las tendencias observadas para 1986-95.

El cálculo de las viviendas principales para los años 2008 y 2016 se obtiene de aplicar el tamaño medio del hogar a la población estimada para dichos años. Para ello se ha proyectado el tamaño medio del hogar para cada zona combinando la proyección prevista del tamaño medio para la CAE para los años 2008 y 2016 con el diferencial observado en 1996 entre cada zona y el conjunto de la CAE.

### **Hipótesis utilizadas**

Los cuadros A.1 y A.2 recogen la información demográfica básica para las 15 Areas Funcionales en el período 1981-96. Estos cuadros presentan las cifras de población, nacimientos y muertes (cuadro A.1) y las cifras de crecimiento demográfico, vegetativo y saldo migratorio implícito (cuadro A.2) para cada uno de los tres quinquenios analizados y para el período en su conjunto. Los cuadros A.3 y A.4 muestran la misma información en forma de tasas anuales (medidas en tanto por mil sobre la semisuma de la población inicial y final de cada período). Todos estos cuadros de apoyo (A.1 a A.7) se presentan conjuntamente en el Anexo de Población.

Se ha analizado la estabilidad de las tasas de natalidad, mortalidad y migración de las 15 Areas Funcionales en relación al correspondiente valor para el conjunto de la CAE. El cuadro A.5 muestra la variabilidad de estos índices en los tres quinquenios analizados.

A los efectos de la proyecciones a realizar se ha estimado que en la gran mayoría de los casos el comportamiento de los índices diferenciales de natalidad y mortalidad refleja una notable estabilidad de estas variables respecto a la evolución para el conjunto de la CAE. La principal excepción corresponde al comportamiento de la mortalidad en el área

de Llodio, donde se aprecia una notable convergencia de la tasa de mortalidad del área respecto a la CAE entre 1981 y 1996<sup>1</sup>.

El saldo migratorio presenta un comportamiento mucho más errático que la natalidad y la mortalidad, pero resulta difícil identificar una clara tendencia para los próximos 20 años en base a la débil evidencia derivada de las tres observaciones quinquenales disponibles. En consecuencia, al igual que para las tasas de natalidad y mortalidad, se ha optado por mantener el mismo diferencial medio observado para cada comarca en el período 1981-95 para el período de proyección 1996-2016.

El cuadro 1 muestra estos diferenciales medios observados para 1981-95. En el caso de la natalidad y de la mortalidad el diferencial comarcal se presenta en formato de números índices sobre la correspondiente tasa media de la CAE (base 100). En el caso del saldo migratorio, el cuadro recoge la diferencia de la tasa del Area Funcional respecto a la tasa media de la CAE (medidas en tanto por mil). Se ha supuesto que estos diferenciales se mantendrán en el período de proyección 1996-2016.

---

<sup>1</sup> Esta evolución (al igual que la que se aprecia en el área de Laguardia) parece deberse a un cambio realizado en 1985-86 en el tratamiento de la estadística de defunciones en Alava. Las defunciones registradas en Vitoria disminuyen de 1359 a 1090 entre 1985 y 1986, mientras que las correspondientes al resto de los municipios alaveses aumentan de 277 a 449.

**Cuadro 1.** Diferencial de las tasas de mortalidad, natalidad y migración de las áreas funcionales respecto a la media de la CAE (1981-95).

Area funcional	Natalidad (CAE=100)	Mortalidad (CAE=100)	Migración (en 0/00)
Llodio	97	82	-1.3
Alava Central	111	86	6.4
Laguardia	95	126	4.4
Balmaseda-Zalla	87	133	1.7
Bilbao Metropolitano	98	101	-1.6
Mungia	103	108	9.2
Igorre	99	123	-0.5
Durango	107	91	1.7
Gernika-Markina	95	130	1.0
Donostialdea	100	101	1.4
Tolosa	99	110	-1.0
Beasain-Zumarraga	93	90	-4.6
Zarautz-Azpeitia	115	100	2.9
Eibar	91	98	-7.3
Mondragon-Bergara	94	93	-2.3
<b>CAE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0.0</b>

Fuente: Elaboración propia

Se han respetado las proyecciones del conjunto de la CAE elaboradas por Eustat (febrero 2000) para el período 1996-2010 (el cuadro 2 recoge los resultados de dicha proyección).

Para el período 2011-16 se han mantenido las tendencias apuntadas por Eustat en su proyección. Esto supone que la tasa bruta de natalidad media para el conjunto de la CAE sería de 10,1 por mil en el período 2009-2016 (frente al 8,2 de 1997-2007), que la tasa bruta de mortalidad sería de 10,5 por mil (frente al 9,2 de 1997-2007) y que el saldo migratorio externo sería nulo (frente a la salida neta anual de una media 2.100 personas en 1997-2008).

## Cuadro 2

Proyecciones demográficas para el conjunto de la CAE (miles de personas)

Año	Población (a 31 dic)	Nacimientos	Muertes	Emigración	Inmigración	Saldo migratorio
1996	2092.8	15.6	17.5	15.1	11.5	-3.6
1997	2087.2	15.6	17.7	15.1	11.5	-3.6
1998	2081.4	15.6	17.9	15.1	11.5	-3.6
1999	2075.3	15.6	18.1	15.1	11.5	-3.6
2000	2069.4	15.8	18.3	14.9	11.5	-3.4
2001	2064.8	16.1	18.6	14.8	12.7	-2.1
2002	2060.4	16.4	18.8	14.7	12.7	-2.0
2003	2056.2	16.8	19.1	14.6	12.7	-1.9
2004	2052.3	17.1	19.3	14.4	12.7	-1.7
2005	2048.7	17.5	19.6	14.3	12.7	-1.6
2006	2046.2	18.0	19.8	14.2	13.5	-0.7
2007	2044.0	18.4	20.1	14.0	13.5	-0.5
2008	2042.1	18.9	20.4	13.9	13.5	-0.4
2009	2040.5	19.3	20.6	13.8	13.5	-0.3
2010	2039.1	19.6	20.8	13.7	13.5	-0.2

Fuente: Eustat, Proyecciones de población, febrero 2000.

Por último, se ha analizado la evolución pasada del tamaño familiar medio, esto es, del número de personas por vivienda principal. El cuadro A.6 recoge los datos básicos referidos a las operaciones censales de 1981 a 1996.

Se observa que tanto la CAE como todas las Areas Funcionales han conocido un notable descenso en el tamaño familiar entre los años 1981 y 1996. Las últimas columnas del cuadro A.6 muestran la notable estabilidad del diferencial observado para cada Area Funcional a lo largo del período analizado. La mayor variabilidad se observa en el área de Mungia, donde la máxima y mínima desviación respecto al valor medio llega al 2,5%. Se ha optado por aplicar el diferencial observado en 1996 a las diversas hipótesis de evolución del tamaño familiar medio para el conjunto de la CAE.

En el escenario que se prevé para el futuro próximo, caracterizado por la casi total estabilidad de la población de la CAE, las necesidades de vivienda vendrán determinadas en su práctica totalidad por las expectativas de disminución en el tamaño familiar.

El cuadro 3 resume los resultados de la extrapolación para los años 2008 y 2016 de diversas mediciones de la tendencia observada en la evolución del tamaño familiar medio de la CAE en el período 1981-1996. Por un lado se ha analizado la tendencia del tamaño familiar observado entre 1981 y 1996 aplicando 3 métodos diferentes (tendencia lineal, logarítmica y suavizada). Por otro lado, se han aplicado dos conjuntos de tasas de persona principal por grupos quinquenales de edad a la pirámide de población prevista para los años 2008 y 2016. El primer conjunto de tasas corresponde a los valores medios de la CAE correspondientes al año 1996. El segundo conjunto de tasas representa una cierta recuperación de las tendencias de cohabitación de jóvenes y ancianos que reflejaría una mejora económica sostenida y cierta convergencia hacia patrones de comportamiento de la países europeos más prósperos.

### Cuadro 3.

Diversas hipótesis de proyección del tamaño familiar medio de la CAE

	2008	2016
Tendencia lineal 1981-96	2.58	2.24
Tendencia logarítmica 1981-96	2.67	2.41
Tendencia suavizada 1981-96	2.65	2.41
Tasas de persona principal de 1996	2.67	2.46
Tasas más "europeas" de persona principal	2.57	2.38

Fuente: Elaboración propia

La hipótesis que se ha aplicado para realizar las proyecciones ha sido la tendencia suavizada, esto es, la que plantea una reducción del tamaño familiar medio de la CAE de 3,07 personas por vivienda observada en 1996 a 2,65 en el año 2008 y a 2,41 en el 2016<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Estas cifras corresponden a la aplicación de la tasa de variación observada entre los valores de 1981-86 y de 1991-96 al tamaño familiar correspondiente a 1996.

### **Resultados de la proyección**

El cuadro A.7 recoge las proyecciones resultantes de los supuestos presentados en el apartado anterior. Este cuadro muestra las cifras resultantes de nacimientos, muertes y saldo migratorio para cada una de las 15 Areas Funcionales en los dos períodos considerados 1996-2008 y 2008-2016. El cuadro recoge también las proyecciones del tamaño familiar para cada Area Funcional.

La aplicación de estos flujos a la población inicial de 1996 permite disponer de las proyecciones demográficas de cada una de las 15 Areas Funcionales para los años 2008 y 2016. Estos resultados se presentan en el cuadro 4.

#### **Cuadro 4.**

Proyecciones demográficas por áreas funcionales (años 2008 y 2016)

Área funcional	Población			Viviendas principales			Tamaño familiar		
	1996	2008	2016	1996	2008	2016	1996	2008	2016
Llodio	39703	38044	37447	12485	13878	15021	3.18	2.74	2.49
Alava Central	238283	256435	272002	78295	97744	114002	3.04	2.62	2.39
Laguardia	9658	9434	9366	3332	3775	4122	2.90	2.50	2.27
Balmaseda-Zalla	29791	28457	27790	9626	10666	11454	3.09	2.67	2.43
Bilbao metropolitano	913793	869131	850202	300758	331837	356937	3.04	2.62	2.38
Mungia	19050	21680	23673	5980	7895	9479	3.19	2.75	2.50
Igorre	11624	10580	9994	3728	3936	4088	3.12	2.69	2.44
Durango	68320	68742	69969	21030	24546	27472	3.25	2.80	2.55
Gernika-Markina	71834	67544	65325	22655	24711	26279	3.17	2.73	2.49
Donostialdea	382761	381645	385661	126956	146844	163166	3.01	2.60	2.36
Tolosa	42869	40896	40097	13364	14789	15944	3.21	2.77	2.51
Beasain-Zumarraga	65986	60275	57326	20927	22175	23190	3.15	2.72	2.47
Zarautz-Azpeitia	64173	66862	69644	19265	23285	26669	3.33	2.87	2.61
Eibar	75303	65910	60489	24095	24464	24688	3.13	2.69	2.45
Mondragon-Bergara	64907	61423	59899	20000	21955	23543	3.25	2.80	2.54
<b>CAE</b>	<b>2098055</b>	<b>2047055</b>	<b>2038885</b>	<b>682496</b>	<b>772501</b>	<b>846055</b>	<b>3.07</b>	<b>2.65</b>	<b>2.41</b>

Fuente: Elaboración propia

Como conclusión de estas proyecciones se puede señalar que se espera un mantenimiento de las actuales tendencias y prolongación de la evolución demográfica de las dos últimas décadas hasta el año 2016.

El aumento de nuevos hogares en el periodo 1996-2016 asciende a 163.559. Aplicando la media del período 1996-2008 a los últimos años podemos estimar la existencia de 712.498 viviendas principales en el año 2000.

En consecuencia, en el período 2000-2016 el aumento de viviendas principales será el correspondiente a 133.600 nuevos hogares.

## **2.4. RITMO DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN LA C.A.P.V. DURANTE LOS ULTIMOS AÑOS**

En las décadas 1960-70 y 1970-80 el parque de viviendas de la CAPV experimentó un gran crecimiento al compás del fuerte aumento de población provocado por los movimientos migratorios inducidos por la acelerada industrialización del país

En ambas décadas el parque de viviendas se incrementó en más de 200.000 unidades por década, con un ritmo sostenido de construcción de 20.000 viviendas por año.

A finales de los setenta en la Cornisa Cantábrica y a partir de 1982 en Alava esta tendencia se quebró sustancialmente debido a la crisis industrial y la consiguiente recesión demográfica.

Desde el año 1978, en el que se terminaron cerca de 19.400 nuevas viviendas hasta el año 1987, el ritmo de construcción ha venido decreciendo de forma constante.

Durante los cinco años del período 1978-1982 se construyeron en la C.A.P.V. un total de 36.000 nuevas viviendas, a un ritmo medio de 9.000 viviendas/año.

Durante los cinco años siguientes, correspondientes al periodo 1983-1987, se construyeron en la C.A.P.V. tan sólo un total de 23.800 nuevas viviendas, a un ritmo de 4.800 viviendas por año.

Durante los periodos cuatrienales 1987-1990, 1991-1994 y 1995-1998 el número de nuevas viviendas construidas ha ido en creciente aumento a unos ritmos de 5.500 viviendas/año, 7.100 viviendas/año y 9.300 viviendas/año respectivamente.

El cuadro adjunto refleja la evolución de las viviendas en la CAPV en el periodo 1979-1999.

Evolución de las viviendas en la CAPV 1979-97

EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS EN LA CAPV. 1979-97								
	Iniciadas				Terminadas			
	VPO	Libres(1)	Libres(2)	Total(1)	Total(2)	VPO	Libres	Total
1979	9454	3994		13448		9403	4086	13489
1980	7676	2906		10582		7645	3241	10886
1981	2978	s.d.				5077	1323	6400
1982	4937	s.d.				4476	862	5338
1983	3123	s.d.				4289	1498	5787
1984	2669	s.d.				3073	1593	4666
1985	4721	s.d.				2491	1789	4280
1986	3581	s.d.				3316	1608	4924
1987	2529	2626	2626	5155	5155	3349	829	4178
1988	1657	3395	3395	5052	5052	3269	1651	4920
1989	1385	6443	6443	7828	7828	1741	5084	6825
1990	1204	6310	6310	7514	7514	1164	4564	5728
1991	1645	5521	5521	7166	7166	575	5908	6483
1992	2017	5213	5213	7230	7230	1364	4342	5706
1993	2769	5016	5016	7785	7785	2370	7429	9799
1994	2092	7504	7716	9596	9808	2173	4322	6495
1995	2478	10260	11129	12738	13607	2395	5724	8119
1996	2637	8903	10104	11540	12741	2699	4321	7020
1997	2324	9592	10716	11916	13040	2064	8799	10863
1998	2916	13502	12145	16418	15061	2566	8555	11121
1999	3611	15351		18962		2124	11633	13757
Media								
1987-90	1694	4694	4694	6387	6387	2381	3032	5413
1991-94	2131	5814	5867	7944	7997	1621	5500	7121
1995-98	2589	10564	11024	13153	13612	2431	6850	9281

Libres (1): Fuente: Gobierno Vasco según estimación Ministerio Fomento

Libres (2): Fuente: Estimación según visados Colegio de Arquitectos

La media del periodo 1986-1999 es de 7.600 viviendas/año y de los datos que se poseen respecto a viviendas iniciadas en los años 1999 y 2000 podemos deducir que ésta podría alcanzar, para un periodo de 16 años, similar al horizonte del Plan, una media en torno a las 8.500 viviendas/año.

Sin embargo, conviene hacer notar que estos datos se encuentran fuertemente lastrados por los correspondientes a los primeros años del periodo, de tal forma que, si contempláramos los últimos ocho años, la media sería de más de 9.000 viviendas/año y de más de 10.000 viviendas/año con referencia al 2001 (considerando las viviendas

iniciadas en los años 1988 y 1999 que presumiblemente se acabarán en el año 2000 y siguiente).

La diferencia entre años “bajos y altos” la podríamos establecer en torno a las 2-2.5 veces más de viviendas/año construidas en éstos últimos.

Resumiendo, podemos decir que, al igual que en el resto del Estado Español, el mercado inmobiliario de la CAPV en la segunda mitad de los años noventa se caracteriza por un aumento de la demanda de viviendas (especialmente en las tres capitales y áreas de influencia metropolitana) potenciado por una serie de factores que, según diversos autores, podemos resumir en:

- Aumento del PIB y descenso del IPC
- Aumento de la tasa de actividad y descenso de la tasa de paro
- Descenso de los tipos de interés para los préstamos hipotecarios que tiene fuerte repercusión sobre la demanda.
- Bolsas de dinero negro que son colocadas en el mercado inmobiliario por inversores con expectativas de ganancia apoyadas en el elevado ritmo de aumento de los precios.

Como consecuencia de todo ello, se produce un fuerte aumento de la demanda que se traslada inmediatamente al precio de las viviendas en stock o en fase de construcción y, seguidamente, ante la incapacidad de dar respuesta a esta demanda (debido a la inelasticidad de la oferta) se desborda hacia los precios del suelo y el mercado de vivienda usada, en un proceso que comienza en las zonas centrales y otras susceptibles de generar rentas de posición, extendiéndose paulatinamente hasta alcanzar las áreas periféricas.

A continuación y para su comparación se presentan otros dos cuadros resumen sobre el parque de viviendas en la CAPV (Por Areas Funcionales).

En el primero de ellos, que corresponde al período 1986-1996, los datos para su elaboración provienen del EUSTAT y reflejan el parque de viviendas correspondiente a

los dos referidos años, así como el crecimiento experimentado en el período y el ritmo de aumento en viviendas/año.

Crecimiento del parque de viviendas en el período 86-96 por Areas Funcionales

Areas	Vivienda 1986	Vivienda 1996	Crecimiento %	Viviendas/año
Llodio	14.627	15.560	6.38	93
Alava Central	80.878	95.140	17.63	1.426
Laguardia	6.039	6.355	5.23	32
T.H ALAVA	101.544	117.055	15.28	1551
Encartaciones	11.343	12.466	9.9	112
Bilbao Metropolit.	329.064	348.120	5.79	1.906
Mungia	8.368	9.792	17.02	142
Igorre	4.669	4.987	6.81	32
Durangoaldea	22.041	25.236	14.5	320
Gernika-Markina	30.108	32.333	7.39	223
T.H. BIZKAIA	405.593	432.934	6.74	2.735
Donostialdea	135.106	150.991	11.76	1.589
Tolosaldea	14.828	16.896	13.95	207
Goierri	23.463	25.752	9.76	229
Urola-Kosta	22.915	26.589	16.03	367
Bajo Deba	27.101	28.611	5.57	151
Alto Deba	21.092	23.687	12.26	259
T.H. GIPIZKOA	244.505	272.517	11.46	2.802
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>751.642</b>	<b>822.506</b>	<b>9.43</b>	<b>7.088</b>

Fuente: Datos Eustat y elaboración propia

En el segundo de ellos, correspondiente al período 1986-1999, los datos de 1986 provienen del EUSTAT mientras que los de 1999 son de elaboración propia y corresponden al reconocimiento territorial efectuado para la elaboración del Inventario de suelos residenciales de la CAPV en el curso del presente trabajo.

Dado que el referido reconocimiento territorial se cerró a 1 de Enero de 2000 y en él se consideraban como construidas aquellas viviendas que en la mencionada fecha disponían de licencia municipal y que, presumiblemente, se terminarán en el 2001 se podría asimilar dicho período 86-99, con las debidas limitaciones, al correspondiente a 86-2001.

Otra de las consideraciones que conviene realizar en relación a la fiabilidad de los datos proporcionados por el segundo de los mencionados cuadros, corresponde al hecho de

que en el mismo se mezclan datos correspondientes a dos series diferentes (EUSTAT y reconocimiento territorial) con las dificultades que ello comporta a la hora de validar los mismos. Debido a estas circunstancias el carácter de los mismos debe considerarse como “de un orden de cifras” más que como datos puramente estadísticos.

Finalmente señalar que, de cara a comparar estos cuadros con el ofrecido anteriormente, conviene tener en cuenta que estos últimos, corresponden a aumento de parque (descontados los derribos) mientras que en el primero se reflejaban exclusivamente las viviendas terminadas.

Crecimiento del parque de viviendas en el período 86-99 por Areas Funcionales

Areas	Vivienda 1986	Vivienda 1999	Total nuevas	Crecimiento %	Viv./año
Llodio	14.627	16.430	1.803	12.3	120
Alava Central	80.878	98.962	18.084	22.4	1.205
Laguardia	6.039	7.058	1.019	16.9	68
<b>T.H ALAVA</b>	<b>101.544</b>	<b>122.450</b>	<b>20.906</b>	<b>20.6</b>	<b>1.393</b>
Encartaciones	11.343	13.532	2.189	19.3	146
Bilbao Metropolit.	329.064	365.430	36.376	11.1	2.425
Mungia	8.368	10.345	1.977	23.6	132
Igorre	4.669	5.279	610	13.1	41
Durangoaldea	22.041	27.394	5.353	24.3	357
Gernika-Markina	30.108	34.394	4.286	14.2	286
<b>T.H. BIZKAIA</b>	<b>405.593</b>	<b>456.374</b>	<b>50.791</b>	<b>12.5</b>	<b>3.386</b>
Donostialdea	135.106	157.554	22.448	16.6	1.497
Tolosaldea	14.828	17.978	3.150	21.2	210
Goierri	23.463	27.230	3.787	16.2	252
Urola-Kosta	22.915	29.526	6.610	28.9	441
Bajo Deba	27.101	28.951	1.850	6.8	123
Alto Deba	21.092	25.286	4.194	19.9	280
<b>T.H. GIPUZKOA</b>	<b>244.505</b>	<b>286.525</b>	<b>42.040</b>	<b>17.2</b>	<b>2.803</b>
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>751.642</b>	<b>865.349</b>	<b>113.737</b>	<b>15.1</b>	<b>7.582</b>

Fuente: Datos 1986 Eustat. Datos 1999 Reconocimiento territorial

De la observación de los datos que proporcionan estos cuadros pueden extraerse las siguientes conclusiones:

La media de crecimiento del parque de viviendas en el período 86-96 ha sido del 9.43% mientras que en el período 86-2001 habría sido del 15.1% lo que implica un crecimiento de un punto superior en el último quinquenio.

En los primeros diez años del período el Territorio Histórico de Alava ha visto aumentado su parque de viviendas más de un 15% y el T.H. de Gipuzkoa casi un 11.5%. Por el contrario, el aumento del parque en las Areas Funcionales de Bizkaia no ha llegado al 7%.

Dentro del Territorio Histórico de Alava el aumento del parque se ha centrado en el Area Funcional de Alava Central que ha visto incrementado el mismo en más de un 17% mientras que las Areas Funcionales de Llodio y Laguardia han tenido un comportamiento inferior a la media de la CAPV.

En el Territorio Histórico de Bizkaia las Areas Funcionales de Mungia y Durango han experimentado crecimientos de su parque residencial muy importantes, en línea con las de Alava Central, mientras que Bilbao Metropolitano apenas ha visto aumentado su parque en un 5.8%. El resto de las Areas Funcionales, a excepción de Encartaciones que ha tenido un comportamiento semejante a la media de la CAPV, han experimentado crecimientos por debajo de dicha media. (Igorre 6.8% y Gernika-Markina 7.4%)

En el T.H. de Gipuzkoa destacan los crecimientos de Urola-Kosta (16%) y Tolosaldea (14%), mientras que el Bajo Deba, con un crecimiento del 5.6%, es el Area que peor comportamiento ha experimentado en la CAPV sólo superada, en sentido negativo, por el A.F. de Laguardia (5.23%)

Si consideramos el período completo 1986-2001 se aprecia una ralentización del crecimiento en el Area Funcional de Alava Central, (22.4% en el conjunto del período), que ha visto reducir el ritmo de crecimiento de su parque en casi un 50% en el último

lustro, de tal forma que el ritmo medio de aumento de viviendas para el conjunto del período ha quedado establecido en 1.400 viviendas/año, aproximadamente.

El mayor o menor dinamismo de una misma zona en determinadas períodos, independientemente de otros aspectos de carácter general, tendría mucho que ver con la revisión de los documentos de planeamiento municipal, de forma que los ritmos de construcción se aceleran en las fases inmediatamente posteriores a la aprobación del mismo para decaer a medida que el documento va adquiriendo una cierta vejez al concentrarse en esta última fase aquellos suelos que presentan mayores dificultades para su desarrollo.

En su conjunto, las Areas Funcionales de Bizkaia han experimentado en el último quinquenio un relanzamiento en su actividad constructora acercándose más a la media de la CAPV. Así, Encartaciones prácticamente ha duplicado su ritmo anual y Bilbao Metropolitano y Gernika- Markina lo han hecho en más de un 80%. Bilbao Metropolitano ha pasado de un ritmo de 1.900 viv./año en los primeros diez años del período a cerca de 3.500 viv./año en el último lustro.

Este relanzamiento de la actividad en el Bilbao Metropolitano ha coincidido con un decaimiento del ritmo constructor en el Area Funcional de Mungia que, de las 140 viv./año entre 1986-96 ha pasado a 110 viv./año en los últimos cinco años. El Area Funcional de Durango ha crecido en este último quinquenio a razón de 430 viv./año.

La media del período 86-99 arroja un ritmo de crecimiento para el conjunto de las Areas Funcionales adscritas al T.H. de Bizkaia de cerca de 3.400 viv./año.

En Gipuzkoa si bien el ritmo se ha mantenido estable a nivel de Territorio Histórico (en torno a las 2.800 viviendas año), sin embargo, ha descendido significativamente en el último lustro en el Goierri y Bajo Deba (del orden del 40% y 50% respectivamente) y en menor medida en Donostialdea, manteniéndose ligeramente al alza en Tolosaldea y experimentando fuertes aumentos del 30% y 60% en el Alto Deba y Urola-Kosta, respectivamente.

## **2.5 ACTUACIONES DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA LLEVADAS A CABO EN LOS ULTIMOS AÑOS.**

Otra área temática de gran importancia dentro de los trabajos del Avance del PTS ha consistido en la elaboración de un resumen panorámico del conjunto de las actuaciones realizadas en los últimos años en materia de construcción de vivienda protegida.

Como primer aspecto a considerar conviene señalar que si bien la definición de los principales parámetros de la política de vivienda, especialmente aquella destinada a VPO, corresponde al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, la calificación, desarrollo y ejecución de la misma no está exclusivamente en manos del Gobierno Vasco existiendo, además de la iniciativa privada, otros organismos que tienen vinculaciones con ella tales como Ayuntamientos, Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación, Dirección de Bienestar Social, y diversos programas (Programa piloto para la conservación del Patrimonio Arquitectónico, Programa Urban, etc.).

La política del Departamento en relación a la promoción pública de vivienda desarrollada en estos últimos años, en sus aspectos programáticos, queda recogida en los diferentes Planes Directores de Vivienda.

La finalidad del Plan Director es, por tanto, establecer las directrices de las actuaciones del Departamento en el período de referencia. Se trata de un plan plurianual acorde con el desarrollo temporal del ciclo de las inversiones en adquisición de suelo, urbanización, construcción y cesión de las viviendas.

Los objetivos cuantitativos de los últimos Planes Directores quedan reflejados en tres tipos de programas.

- Programa de edificación
- Programa de gestión y urbanización de Suelo
- Programa de acceso a la vivienda (contempla asimismo actuaciones de rehabilitación y actuaciones sobre viviendas vacías)

Con respecto a las actuaciones de edificación podemos decir que, según datos suministrados por la Dirección de Planificación Financiera de Vivienda del Departamento, en el periodo de referencia 1986-2001 se han construido, por el conjunto de los operadores, alrededor de unas 33.000 viviendas protegidas, a una media de 2.350 viviendas/año, que representa, aproximadamente el 30% de las 113.700 viviendas construidas en el período, según se refleja en el cuadro adjunto.

Viviendas protegidas construidas en el período 1986-1999 por Areas Funcionales

Area funcional	Viv. Sociales	Resto protegidas	Total Protegidas	Total nuevas	% respecto total
Llodio	145	331	476	1.803	26.4
Alava Central	1.435	6.150	7.585	18.084	41.9
Laguardia	25	128	153	1.019	15.0
<b>TOTAL ARABA</b>	<b>1.605</b>	<b>6.609</b>	<b>8.214</b>	<b>20.906</b>	<b>39.3</b>
Balmaseda-Zalla	190	183	373	2.189	17.0
Bilbao Metropolitano	3.494	8.338	11.832	36.376	32.5
Mungia	0	212	212	1.977	10.7
Igorre	51	109	160	610	26.2
Durango	198	490	688	5.353	12.9
Gernika-Markina	60	430	490	4.286	11.4
<b>TOTAL BIZKAIA</b>	<b>3.993</b>	<b>9.762</b>	<b>13.755</b>	<b>50.791</b>	<b>27.1</b>
Donostialdea	1.095	5.754	6.849	22.448	30.5
Tolosa	74	473	547	3.150	17.4
Beasain-Zumarraga	234	1.190	1.424	3.736	38.1
Zarautz-Azpeitia	71	815	886	6.610	13.4
Eibar	65	231	296	1.850	16.0
Mondragón-Bergara	130	646	776	4.194	18.5
<b>TOTAL GIPUZKOA</b>	<b>1.669</b>	<b>9.109</b>	<b>10.778</b>	<b>41.989</b>	<b>25.7</b>

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco

En relación al porcentaje de vivienda protegida/vivienda total, conviene señalar que desde 1979 hasta 1986 la vivienda protegida venía representando como media del período el 65% de la vivienda construida. Esta relación, según se desprende del cuadro relativo a la Evolución de las viviendas en la CAPV 1979-97, reflejado en el epígrafe anterior, se quebró drásticamente a partir del año 1989 en que el mismo cayó al 25% habiéndose mantenido desde entonces en torno a dicha cifra con ligeros altibajos derivados fundamentalmente del número de viviendas libres construidas en los diferentes años.

Evolución del peso de la Vivienda protegida con respecto al total de viviendas construidas

<b>Año</b>	<b>%</b>
1987	80
1988	66
1989	25
1990	20
1991	9
1992	23
1993	24
1994	33
1995	29
1996	38
1997	19
1998	23
1999	15
Media 1987-1990	44
Media 1991-1994	23
Media 1995 1998	26

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Departamento

En base a los datos recogidos en el mencionado cuadro se puede deducir que a partir de 1989 la actividad constructora de promotores e inmobiliarias privadas se orienta hacia la demanda más solvente con lo que se produce una desadecuación entre tipo de oferta y demanda cuya consecuencia es el estrangulamiento de las expectativas de cambio en los estratos económicamente más débiles de la población y el trasvase de amplias capas intermedias al mercado de vivienda usada con el consiguiente encarecimiento de la misma.

La distribución aproximada por Territorios Históricos del conjunto de viviendas protegidas construidas ha sido de 8.200 viviendas en el Territorio Histórico de Araba y 13.800 viviendas y 10.800 viviendas protegidas en los de Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente.

La construcción de las 8.200 viviendas correspondientes al T.H. de Araba suponen cerca del 40% del total de viviendas construidas en dicho territorio, mientras que la referida relación es del 27% en Bizkaia y el 26% en Gipuzkoa. La media de la Comunidad queda establecida en torno al 29%.

Claramente por encima de la misma se encuentran las Areas Funcionales de Alava Central (41.9%) y Goierri (38.1%) mientras que Bilbao Metropolitano y Donostialdea se mueven en torno a la misma y el resto de las Areas Funcionales presentan unas diferencias por debajo de la media que oscilan entre los 18 puntos de Mungia (10.7%) y los 10 puntos del alto Deba (18.5%).

De las, aproximadamente, 33.000 viviendas construidas 7.500 viviendas corresponden a viviendas sociales y las 25.500 viviendas restantes son viviendas de VPO de otros segmentos. Estas cifras suponen una cuota de participación de las primeras en el agregado total del 22%

Por Territorios Históricos éstas suponen el 29% del total de viviendas protegidas construidas en Bizkaia, el 19% de las de Alava y el 15% de las de Gipuzkoa. Por Areas Funcionales y en relación al total de viviendas protegidas construidas se concentran en Llodio (30%) en el caso alavés, Balmaseda-Zalla (50%) en Bizkaia y Eibar (28%) en Gipuzkoa.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el peso poblacional y la vivienda construida entre 1986 y 1999 (medidas en tantos por ciento), por Territorios Históricos y Areas Funcionales.

Viviendas protegidas construidas en el período 1986-1999 por Areas Funcionales

Area funcional	Poblac. 1999	% sobre T.H.	% sobre CAPV	Viv. Proteg.	% sobre CAPV	% sobre T.H.
Llodio	39.702	14	1.89	476	1.45	5.79
Alava Central	236.276	83	11.27	7.585	23.16	92.34
Rioja Alavesa	9.676	3	0.46	153	0.47	1.86
<b>TOTAL ARABA</b>	<b>285.654</b>	<b>100</b>	<b>13.62</b>	<b>8.214</b>	<b>25.08</b>	<b>100.00</b>
Encartaciones	29.766	3	1.42	373	1.14	2.71
Bilbao Metropolitano	913.966	82	43.58	11.832	36.13	86.02
Mungia	19.010	2	0.91	212	0.65	1.54
Igorre	11.572	1	0.55	160	0.49	1.16
Durango	68.223	6	3.25	688	2.10	5.00
Gernika-Markina	71.042	6	3.39	490	1.50	3.56
<b>TOTAL BIZKAIA</b>	<b>1.113.579</b>	<b>100</b>	<b>53.09</b>	<b>13.755</b>	<b>42.00</b>	<b>100.00</b>
Donostialdea	385.313	55	18.37	6.849	20.91	63.55
Tolosaldea	42.857	6	2.04	547	1.67	5.08
Goierry	65.897	9	3.14	1.424	4.35	13.21
Urola-Kosta	64.086	9	3.06	886	2.71	8.22
Deba Behea	75.170	11	3.58	296	0.90	2.75
Deba Garaia	64.871	9	3.09	776	2.37	7.20
<b>TOTAL GIPUZKOA</b>	<b>698.194</b>	<b>100</b>	<b>33.29</b>	<b>10.778</b>	<b>32.91</b>	<b>100.00</b>
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>2.097.427</b>			<b>32.747</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

Como aspectos más significativos de dicho cuadro señalaremos que en el Area Funcional de Alava Central que concentra el 11% de la población de la CAPV se ha llevado a cabo el 23% de las actuaciones de VPO realizadas en la misma mientras que de Bizkaia que aglutina el 53% de la población sólo ha recibido el 42% de las actuaciones. En Gipuzkoa la relación entre peso poblacional y viviendas protegidas resulta equilibrada en su conjunto.

Un análisis más detallado a nivel de cada uno de los territorios, muestra que en el caso alavés las actuaciones de VPO se han concentrado claramente en Alava Central, mientras que en Bizkaia Bilbao Metropolitano e Igorre son las Areas Funcionales discriminadas positivamente en detrimento del resto. En Gipuzkoa Donostialdea y Goierry han tenido un mayor porcentaje de actuaciones que las se derivarían de su peso poblacional mientras que, por el lado contrario, en el Area Funcional de Eibar, que concentra el 11% de la masa poblacional del territorio las actuaciones de VPO apenas representan el 2.8% de las realizadas en Gipuzkoa.

## 2.6. LA REHABILITACIÓN

La política de vivienda emanada del Departamento no se ha centrado exclusivamente en la construcción de nuevas viviendas protegidas como método para afrontar, la problemática de la vivienda ya que, según se señalaba en apartados anteriores, los últimos Planes Directores contemplaban dentro de su “Programa de acceso a la vivienda” actuaciones de rehabilitación, bien a nivel individual como colectivo o mediante la recuperación de espacios urbanos, como método para intensificar la oferta de viviendas. Si bien este tipo de actuaciones no suponen un aumento real del parque existente, pueden tener un doble efecto sobre el mismo ya que, por un lado, permiten reducir la presión de la demanda sobre vivienda nueva y por otro, en ciertos casos, permite introducir en el mercado viviendas desocupadas ociosas a causa de su mal estado.

A continuación y como referencia necesaria a considerar a la hora de afrontar una adecuada política de vivienda se ofrece la información correspondiente a aquellos municipios con planes especiales incoados o aprobados definitivamente tanto de Cascos Históricos como de Áreas Degradadas.

Area Funcional de Llodio:	Cascos históricos de Artziniega y Retes de Tudela (Artziniega)
Area Funcional de Alava Central:	<b>Estribaciones del Gorbea</b> Legutiano (C.H.) <b>Llanada Alavesa</b> Alegría Dulantzi (C.H.), Salvatierra (C.H.) <b>Vitoria-Gasteiz</b> Vitoria-Gasteiz (C.H.) <b>Montaña Alavesa</b> Bernedo (C.H. de Bernedo y Marquinez) Campezo (C.H. de Sta. Cruz y Orbiso) Lagrán (C.H.) Peñacerrada(C.H.)

	Valle de Arana (C.H. Salinas de Añana)
Area Funcional de Laguardia:	Elciego (C.H.), Labastida (C.H. Labastida y Salinillas de buradón), Laguardia(C.H.), Oion (C.H. de Oion y Labraza), Samaniego (C.H.)
Area Funcional de Balmaseda-Zalla:	Balmaseda (C.H.), Lanestosa (C.H.)
Area Funcional de Bilbao Metropol.:	Barakaldo (A.D. Bº San Luis), Bilbao (C.H.), Bilbao (A.D. Bº Irala), Etxebarri (Bº San Antonio) Leioa (Lamiako-La Txopera) Portugalete (C.H.) Sestao (Bº Chavarri-El Sol), Trapagarán (C.H. de la Arboleda)
Area Funcional de Igorre:	Areatza (C.H.)
Area Funcional de Durango:	Berriz (A.D. Errotatxo), Durango (C.H.)
Area Funcional Gernika-Markina:	Bermeo (C.H.), Lekeitio (C.H.), Mundaka (C.H.)
Area Funcional de Donostialdea:	Astigarraga (C.H.), Donostia (C.H. Parte Vieja), (A.D. de Sagües y Amara Zaharra), Hernani (C.H.), Oiartzun (C.H. Barrio de Elizalde), Renteria (C.H.)
Area Funcional de Tolosa:	Asteasu (C.H.), Tolosa (C.H.)
Area Funcional de Goierri:	Ordizia (C.H.), Segura (C.H.), Urretxu (C.H.)
Area Funcional de Urola-Kosta:	Aia (C.H.), Azkoitia (C.H.), Getaria (C.H.), Orio (C.H.), Zumaia (C.H.)

Area Funcional de Bajo Deba: Deba (C.H.), Elgoibar (A.D. Bº Alzola, Olasogain1), Elgoibar (C.H.), Ermua (C.H. y A.D vías rodadas y de ferrocarril), Mutriku (C.H.), Soraluze (Asilu, Atzuri y Zubiria)

Area Funcional de Deba: Aramaio (C.H. Ibarra), Aretxabaleta (C.H.), Arrasate (C.H.), Elgeta (C.H.), Eskoriatza (C.H.), Leintz-Gatzaga (C.H.), Oñati (C.H.).

## **2.7. LA VIVIENDA DE ALQUILER, LA VIVIENDA VACÍA**

Otros aspectos relativos a las características del parque de viviendas que tienen indudable importancia de cara a la definición de la política de vivienda y que, en la medida de los datos disponibles, han sido tenidos en cuenta en el presente documento son los referentes a la vivienda de alquiler y la vivienda vacía.

### **2.7.1. LA VIVIENDA DE ALQUILER**

Dado que el Censo de Población y Vivienda elaborado por EUSTAT para el año 1996 no recoge la composición del parque según el régimen de tenencia se ha procedido a analizar este aspecto a partir de los datos suministrados por la encuesta trimestral sobre Oferta Inmobiliaria, del último trimestre de 1999, elaborada por el antiguo Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y recogida en el Plan Director de Vivienda 2000-2003.

En base a los datos proporcionados por la misma, se puede deducir que el peso del parque de viviendas en régimen de alquiler representa escasamente el 10% del total del parque de la CAPV y el 14% en el caso del Estado español.

Estos datos contrastan fuertemente con la situación del sector en el año 1950 (más de la mitad de las viviendas se ocupaban en alquiler a nivel del Estado) y con la del resto de los países europeos como Suecia, Dinamarca, Austria, Holanda, Alemania y Francia, donde el porcentaje de vivienda en alquiler sobre el parque total de viviendas ronda el 40%.

Parque de viviendas según su forma de ocupación (en % del parque)

	<b>AÑO</b>	<b>ALQUILER</b>	<b>PROPIED.</b>	<b>OTRAS FORMULAS</b>
Belgica	1991	33	67	0
Dinamarca	1995	44	50	6
Alemania	1995	58	42	0
Grecia	1991	24	76	0
España	1991	14	78	8
Francia	1995	40	54	7
Irlanda	1995	18	79	3
Italia	1991	25	68	6
Luxemburgo	1995	26	70	4
Holanda	1995	52	48	0
Austria	1995	42	54	4
Portugal	1991	28	67	5
Finlandia	1995	30	62	8
Suecia	1990	44	39	17
Reino Unido	1994	33	67	0

Fuente: Statistiques sur le logement dans l' Union Europeenne, 1998. Comisión Europea

Además de su estrechez la otra característica del mercado de alquiler que diferencia a la CAPV y al Estado del resto de países europeos es la escasa presencia del sector público en dicho segmento, que se reduce a menos del 10% del mismo.

Parque de viviendas en alquiler por modalidad de alquiler (en % del parque de alquiler)

	<b>AÑO</b>	<b>SOCIAL</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>OTRAS FORMULAS</b>
Bélgica	1991	19	81	0
Dinamarca	1995	41	42	17
Alemania	1995	17	83	0
Grecia	1991	0	100	0
España	1991	8	92	0
Francia	1995	44	52	4
Irlanda	1990	55	45	0
Italia	1991	23	70	7
Luxemburgo	1995	-	-	-
Holanda	1995	74	26	0
Austria	1990	48	44	8
Portugal	1991	10	87	3
Finlandia	1995	52	48	0
Suecia	1990	50	50	0
Reino Unido	1994	71	29	0

Fuente: Statistiques sur le logement dans l' Union Europeenne, 1998. Comisión Europea

El abandono del sector por parte de la Administración, debido fundamentalmente a los problemas que genera su gestión, y la promulgación de legislaciones contradictorias han restado credibilidad al sector hasta hacer del Estado el que menor porcentaje de su parque destina a este sector (a excepción de Grecia) entre los países europeos.

Los escasos alquileres existentes, tal y como se refleja en el Plan Director, tienen un precio medio en torno a las 100.000 pesetas/mes, mostrando su distribución por intervalos una práctica ausencia de viviendas con rentas inferiores a las 50.000 ptas. mensuales y una presencia importante de alquileres superiores a 100.000 ptas/mes.

Las causas de esta situación cabe atribuirles a la existencia de dos tipos de mercado en el mundo del alquiler: alquileres de renta antigua y los derivados de la Ley Boyer. Mientras que los primeros resultan claramente proteccionistas con respecto al inquilino, los segundos son solamente asequibles a una parte del mercado.

Como consecuencia de ello en la composición del inquilinato tiene un fuerte peso el segmento de jóvenes y ancianos, lo que parece indicar que en dicho régimen se

concentran aquellas personas que disfrutan de un alquiler de renta antigua y aquellas otras que carecen de recursos para acceder a la propiedad.

Aunque el problema del alquiler en la situación actual es un tema complejo, la existencia de, al menos, un 10% de la población que debido a sus ingresos no puede acceder al mercado de alquiler de vivienda libre ni al régimen de propiedad, incluso en viviendas protegidas, hace absolutamente necesario afrontar el problema.

Pero no es solamente debido a esta causa, ni a la creciente necesidad de movilidad de la mano de obra, o a la necesidad de rentabilizar las inversiones en vivienda pública, sino que, incluso desde el punto de vista territorial, dicha necesidad se presenta como inaplazable, ya que, hoy en día, existen una serie de municipios de tamaño medio/alto con graves problemas de saturación y escasas disponibilidades espaciales de cara al futuro en los que la aplicación de políticas de alquiler a las escasas promociones que en ellos puedan realizarse se presenta como la única garantía de cara a disponer de un patrimonio de vivienda pública con el que poder afrontar las necesidades por formación de nuevos hogares que en el futuro próximo puedan producirse.

### **2.7.2. LA VIVIENDA VACÍA**

Al igual que se ha señalado con respecto a la vivienda de alquiler los datos disponibles en relación a la correcta valoración de la problemática de la vivienda vacía son ciertamente escasos, ya que el Censo de Población y Vivienda agrupa bajo el concepto de vacía tanto aquellas que se usan una parte del año (vivienda secundaria o de temporada) como las desocupadas (por estar disponible para ser alquilada o vendida, o en el futuro se va a destinar un uso distinto de la vivienda, o se halla "ociosa".)

El cuadro adjunto refleja el grado de ocupación del parque en 1996 medido en número de habitantes/viviendas principales, número total de viviendas/1.000 habitantes, viviendas ocupadas, viviendas vacías (secundarias + desocupadas) y tasa de desocupación por Areas Funcionales.

Según datos del EUSTAT la CAPV contaba en 1996 con un parque residencial de 820.000 viviendas de las que 682.500 corresponden a viviendas principales y 137.500 se consideraban viviendas desocupadas o secundarias.

La tasa de desocupación (incluyendo los dos tipos mencionados) asciende a nivel de Comunidad al 16.77%.

#### Grado de ocupación del parque 1996

Areas	Hab/ viv principales	Total Viv/1000 hab.	Principales	Viv secund+ Desocupada	Tasa desocupac
A.F. Llodio	3.18	391.88	12.485	3.074	19.76
A.F. Alava Central	3.04	387.69	78.295	14.086	15.25
A.F. Laguardia	2.90	659.04	3.332	3.033	47.65
T.H. ARABA	3.06	397.38	94.112	20.193	17.67
A.F. Encartaciones	3.09	418.45	9.626	2.840	22.78
A.F. Bilbao Metropol.	3.04	380.76	301.015	47.206	13.56
A.F. Mungialdea	3.16	517.74	5.980	3.813	38.94
A.F. Igorre	3.12	429.28	3.728	1.262	25.29
A.F. Durango	3.25	369.44	21.030	4.210	16.68
A.F. Gernika-Markina	3.23	447.19	22.398	9.966	30.79
T.H. BIZKAIA	3.07	388.21	363.777	69.297	16.00
A.F. Donostialdea	3.01	394.68	126.956	24.112	15.96
A.F. Tolosa	3.21	394.57	13.364	3.551	20.99
A.F. Goierri	3.15	389.92	20.927	4.802	18.66
A.F. Urola-Kosta	3.33	414.22	19.265	7.317	27.53
A.F. Bajo Deba	3.09	384.27	24.095	4.521	15.80
A.F. Alto Deba	3.23	366.70	20.000	3.685	15.56
T.H. GIPUZKOA	3.09	392.31	224.607	47.988	17.60
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>3.07</b>	<b>390.83</b>	<b>682.496</b>	<b>137.478</b>	<b>16.77</b>

Fuente: EUSTAT y elaboración propia

Las Areas Funcionales correspondientes a Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia presentan unas tasa de desocupación del 15.25%, 13.56% y 15.96% respectivamente, (en los tres casos inferiores a la media de la Comunidad).

Esta circunstancia es común igualmente al resto de Areas Funcionales de carácter más urbano. Tal es el caso de las Areas Funcionales de Durango (16.7%), Eibar (15.8%) y

Mondragón-Bergara (15.56%).

Por el contrario en aquellas Areas Funcionales en las que el peso de la componente rural es mayor o disponen de problemáticas específicas de vivienda de 2ª residencia de carácter estacional, por veraneo, etc. dicha tasa aumenta considerablemente. Así en las Areas Funcionales de Goierri, Llodio, Tolosa y Encartaciones oscila entre el 18.7% de la primera y el 22.8% de la última, mientras que en Igorre asciende al 25.3%. En Zarautz-Azpeitia al 27.5%, en Gernika-Markina al 30.8% y en Mungia y Laguardia al 39% y 48% respectivamente.

Mediante informaciones obtenidas de otros trabajos realizados, y de los datos que aparecen en la encuesta sobre vivienda vacía elaborada en 1999 por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno y, en base a extrapolaciones realizadas por el equipo redactor del presente documento, se ha establecido, con carácter orientativo, el peso de la segunda residencia en una horquilla comprendida entre las 38.000 y 42.000 viviendas.

#### Viviendas vacías en secciones urbanas por Areas Funcionales

Areas	VIVIENDAS VACÍAS	VACÍAS DE TEMPORADA	VACÍAS DESHABIT.
Balmaseda-zalla	17	30	70
Beasain-Zumárraga	11	26	74
Bilbao Metropolitano	8	30	70
Donostia-San Sebast.	9	32	68
Durango	12	19	81
Eibar	11	71	29
Gernika-Markina	23	56	44
Igorre	24	25	75
Laguardia	50	86	14
Llodio	12	46	54
Mondragón-Bergara	7	35	65
Mungia	19	20	80
Tolosa	13	40	60
Vitoria-Gasteiz	11	52	48
Zarautz-Azpeitia	28	44	56
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>11</b>	<b>40</b>	<b>60</b>

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales  
Encuesta sobre vivienda vacía, 1999.

Descontando dichas viviendas del cómputo total de viviendas vacías se ha procedido a cuantificar las viviendas vacías desocupadas en torno a las 100.000 viviendas.

Esta cifra global de 100.000 viviendas no debe, sin embargo, inducir a engaño dado que, dentro de la misma, se engloban situaciones tan diversas como el “vacío técnico” necesario para que el mercado funcione, vivienda vacía que no se halla en disposición de ser reutilizada porque necesita de su rehabilitación, vivienda en localizaciones rurales que hace difícil su inserción en el mercado, etc. por lo que sería preciso profundizar en el tema para proceder a una estimación más fidedigna de las viviendas vacías desocupadas ociosas. Entre tanto se puede plantear como hipótesis de trabajo la cifra de 40.000 viviendas ociosas a nivel de la CAPV.

El referido número de viviendas, que viene a representar el 4.6% del parque estimado de 1999, supone, aún con las reservas necesarias, un campo lo suficientemente importante como para que no pueda soslayarse y sobre el que se debería actuar.

Este hecho cobra su verdadera importancia cuando se observa que, en primer lugar permitiría reducir la demanda de nueva construcción para el que se exige un enorme esfuerzo de la Administración y, en segundo lugar, permitiría actuar a corto plazo sobre las necesidades.

Este mismo razonamiento resulta válido en su aplicación al mercado de vivienda usada cuya magnitud ha superado en valor y transacciones al de nueva construcción.

La intervención en ambos campos, el de la vivienda vacía ociosa y el de la vivienda usada, al margen de consideraciones relativas a la necesaria optimización del parque existente, aparece desde el punto de vista territorial, como el método de actuación más idóneo para absorber parte de la satisfacción de necesidades derivadas de la formación de nuevos hogares, especialmente en aquellos municipios con problemas de saturación y escasas reservas espaciales.

## 2.8 PREVISIONES CONTENIDAS EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

Uno de los principales trabajos de apoyo para la redacción del Avance del Plan Territorial Sectorial de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda lo han constituido los Inventarios de Vivienda y Suelo Residencial de la CAPV.

El número de viviendas previstas por el planeamiento ascendía a comienzos del año 2000 a 168.602 viviendas de las que 88.727 viviendas corresponden a suelo urbano, 76.698 viviendas a suelo urbanizable o apto para urbanizar y las 3.177 viviendas restantes a núcleos en suelo no urbanizable, por lo que, descontando éstas últimas, podemos afirmar que la oferta contenida en el planeamiento urbanístico municipal asciende a 165.425 viviendas.

### Previsiones sobre viviendas contenidas en el planeamiento urbanístico

Area Funcional	Parque actual de viviendas			Nuevas viviendas previstas			Parque total	Crec. en %
	Suelo urbano y urbaniz.	Suelo no urbaniz.	TOTAL	Suelo urbano	Suelo urbaniz.	TOTAL		
Llodio	14.524	1.906	16.430	2.759	1.692	4.451	20.881	27.09
Alava Central	98.105	857	98.962	9.686	32.113	41.799	140.761	42.24
Laguardia	6.967	91	7.058	2.855	1.243	4.098	11.156	58.06
Balmaseda-Zalla	10.414	3.118	13.532	1.471	1.201	2.672	16.204	19.75
Bilbao Metrop.	354.498	10.932	365.430	34.765	18.729	53.494	418.924	14.64
Mungia	7.639	2.706	10.345	1.845	1.445	3.290	13.635	31.80
Igorre	3.113	2.166	5.279	622	919	1.541	6.820	29.19
Durango	24.204	3.190	27.394	4.072	4.950	9.022	36.416	32.93
Gernika-Markina	29.164	5.230	34.394	5.076	2.586	7.662	42.056	22.28
Donostia	153.387	4.167	157.554	13.087	6.964	20.051	177.605	12.73
Tolosa	15.136	2.842	17.978	1.571	263	1.834	19.812	10.20
Beasain-Zumarrag	24.409	2.821	27.230	3.373	1.323	4.696	31.926	17.25
Zarautz-Azpeitia	27.130	2.396	29.526	2.157	1.215	3.372	32.898	11.42
Eibar	27.583	1.368	28.951	2.901	1.211	4.112	33.063	14.20
Mond.-Bergara	23.156	2.130	25.286	2.487	844	3.331	28.617	13.17
Total CAPV	819.429	45.920	865.349	88.727	76.698	165.425	1.030.774	19.12

Fuente: Elaboración propia

Según datos del cuadro adjunto, del total de 165.000 nuevas viviendas previstas, unas 50.000 viviendas corresponderían a las Areas Funcionales adscritas al T.H. de Araba, 78.000 viviendas a las del T.H. de Bizkaia y 37.000 viviendas a las Areas Funcionales de Gipuzkoa.

Estas previsiones, ponen de manifiesto que, a un ritmo medio de 9.000/10.000 viviendas año, el periodo de agotamiento de dicho suelo oscilaría entre los 16/18 años.

Uno de los aspectos que llama la atención en el referido cuadro es la gran divergencia existente en los crecimientos planteados por las diferentes calificaciones, aunque este hecho pudiera deberse a la mayor o menor proximidad al momento actual de la fecha de aprobación de los planteamientos de los municipios más importantes de cada Area Funcional. No obstante y, a pesar de dicha salvedad, conviene señalar que, de acuerdo al ritmo de crecimiento mantenido en los últimos 15 años, en las Areas Funcionales del Territorio Histórico de Alava el periodo de agotamiento de los suelos calificados sobrepasa, en todos los casos, los 35 años, llegando, en el caso del A.F. de Laguardia, a 60 años. En el Territorio Histórico de Bizkaia dicho periodo de agotamiento se estima en 23 años, variando entre los 18 años de Balmaseda-Zalla y los 38 años de Igorre. En el Territorio Histórico de Gipuzkoa la media de agotamiento del suelo calificado se establece en los 13 años siendo superada esta media solamente por el Area Funcional del Goierri (19 años) y el Area Funcional de Eibar (33 años), debido sin duda, en este último caso, a la baja actividad constructora experimentada en el Area Funcional en estos tres últimos lustros.

Pero, por encima de estas circunstancias, el aspecto más significativo, y éste si que puede tener su importancia en la cuantificación de las reservas de suelo para vivienda protegida, consiste en el hecho de que, si bien a nivel de Comunidad Autónoma la relación entre suelos urbanos y urbanizables resulta relativamente equilibrada (54% suelos urbanos, 46% suelos urbanizables), en Alava Central los futuros desarrollos están planteados, básicamente, sobre suelos urbanizables, mientras que en el resto de las Areas Funcionales, a excepción de Igorre y Durangoaldea, predominan las calificaciones sobre suelos urbanos frente a los aptos para urbanizar.

Por otro lado, la existencia de estas reservas de suelo desocupado con calificación

residencial no significa, sin embargo, que exista una oferta real de suelo disponible para su inmediata ocupación. Las causas que lo motivan, aunque parezca un lugar común, vienen siendo las mismas que se han reflejado en análisis precedentes y son las siguientes:

- Son suelos topográficamente inadecuados
- Se trata de suelos urbanos con importantes problemas de gestión
- Pertenecen a empresas que los van administrando en función de la problemática particular de sus promociones.
- No disponen de planeamiento urbanístico de desarrollo.
- Están sin urbanizar a la espera de una coyuntura económica más favorable
- Requieren intervenciones infraestructurales importantes que disuaden a los promotores.
- Excesivo precio del suelo.

## 2.9. PREVISIONES SOBRE VIVIENDAS PROTEGIDAS CONTENIDAS EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Las previsiones sobre vivienda protegida contenidas en el planeamiento urbanístico quedan reflejadas en el cuadro adjunto en el que también se exponen, para su posible comparación, los datos correspondientes a nuevas viviendas previstas.

### Previsiones sobre viviendas protegidas contenidas en el planeamiento urbanístico

Area Funcional	Nuevas viviendas previstas			Nuevas viviendas protegidas			Relación vpo/t. Viv.
	Suelo urbano	Suelo urbaniz.	TOTAL	Suelo urbano	Suelo urbaniz.	TOTAL	
Llodio	2.759	1.692	4.451	340	822	1.162	26.11
Alava Central	9.686	32.113	41.799	685	16.905	17.590	42.09
Laguardia	2.855	1.243	4.098	65	0	65	1.59
<b>T.H. ARABA</b>	<b>15.300</b>	<b>35.048</b>	<b>50.348</b>	<b>1.090</b>	<b>17.727</b>	<b>18.817</b>	<b>37.37</b>
Balmaseda-Zalla	1.471	1.201	2.672	231	168	399	14.93
Bilbao Metrop.	34.765	18.729	53.494	6.489	6.625	13.114	24.51
Mungia	1.845	1.445	3.290	32	870	902	27.42
Igorre	622	919	1.541	162	72	234	15.18
Durango	4.072	4.950	9.022	362	1.056	1.418	15.72
Gernika-Markina	5.076	2.586	7.662	569	918	1.487	19.41
<b>T.H. BIZKAIA</b>	<b>47.855</b>	<b>29.830</b>	<b>77.681</b>	<b>7.845</b>	<b>9.709</b>	<b>17.554</b>	<b>22.60</b>
Donostia	13.087	6.964	20.051	3.324	2.735	6.059	30.22
Tolosa	1.571	263	1.834	32	71	103	5.62
Beasain-Zumarrag	3.373	1.323	4.696	343	433	776	15.62
Zarautz-Azpeitia	2.157	1.215	3.372	125	197	322	9.55
Eibar	2.901	1.211	4.112	388	241	629	15.30
Mond.-Bergara	2.487	844	3.331	192	123	315	9.46
<b>T.H. GIPUZKOA</b>	<b>25.576</b>	<b>11.820</b>	<b>37.396</b>	<b>4.404</b>	<b>3.800</b>	<b>8.204</b>	<b>21.93</b>
<b>Total CAPV</b>	<b>88.727</b>	<b>76.698</b>	<b>165.425</b>	<b>13.339</b>	<b>31.236</b>	<b>44.575</b>	<b>26.95</b>

Fuente: Elaboración propia

Tal y como se refleja en dicho cuadro el número de viviendas protegidas contenidas en el planeamiento asciende a 44.575 viviendas que representan el 27% del total de viviendas previstas. De éstas 13.339 están en suelo urbano y 31.236 en suelo urbanizable. Esta cifra de 44.575 viviendas se estima que podría aumentarse en 2.500/3.000 viviendas cuando se lleve a cabo el desarrollo de determinados planeamientos de municipios del T.H. de Bizkaia (Abanto y Zierbena, Portugalete, Erandio, Galdakao, Durango y Elorrio) no adaptados a la Ley 17/94.

Hechas estas salvedades las conclusiones más significativas que se pueden deducir de dicho cuadro se centran en los siguientes aspectos:

- A pesar de la promulgación de la Ley 17/94 de Medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, cuyo análisis y desarrollo se realiza en epígrafes posteriores, se constata, a nivel global, que las reservas de suelo para vivienda protegida alcanza un exiguo 27% del total de viviendas previstas, porcentaje inferior en dos puntos al peso que las actuaciones de vivienda protegida han venido representando en los últimos años en relación al total de viviendas construidas.
- Pero, por encima de la anterior circunstancia, la otra característica que llama poderosamente la atención, es la desequilibrada distribución de dichas reservas en el conjunto de las Areas Funcionales.

Así, Alava, con una población que representa al 13.5% de los habitantes de la CAPV concentra el 42% de las reservas de suelo para VPO y solamente Donostialdea y Mungialdea superan la media de la CAPV.

Paralelamente, otras nueve Areas Funcionales no llegan al 16% en la relación VPO/viviendas previstas y, de ellas, 4, ni tan siquiera alcanzan el 10%.

Para tratar de analizar las causas que han llevado a que los resultados en cuanto a reservas de suelo para vivienda protegida no hayan sido todo lo esperanzadores que se

preveía se presenta a continuación la información referente a reservas de suelo en municipios de más de 7.000 habitantes.

### **2.9.1. LEY 17/94 DE 30 DE JUNIO DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y DE TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA**

A principios de los años 90, al igual que ahora, la carestía de la vivienda constituía una problemática grave y generalizada a todos los municipios lo que provocaba que un porcentaje muy elevado de población no pudiera acceder a una vivienda.

El Departamento entendió que resultaba necesario plantearse una acción directa sobre el mercado de suelo residencial con el objetivo de garantizar la generación de una oferta específica de suelo dirigida a satisfacer las demandas de vivienda de promoción pública y V.P.O.

La forma de lograr este objetivo no sería otra que la de diferenciar muy claramente, desde el inicio de la producción del planeamiento urbanístico, la calificación específica de los suelos residenciales dirigidos prioritariamente a la implantación de Programas de Viviendas de Promoción Pública Directa o de promoción privada.

Para ello promulgó la Ley 17/94 de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tratamiento de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

Esta ley tiene por objetivo:

- El establecimiento de los estándares a adoptar por los municipios en orden a la calificación en su planeamiento municipal de suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública.

- La determinación de los plazos de aprobación del planeamiento urbanístico de desarrollo y de los instrumentos de gestión correspondientes.
- La fijación del aprovechamiento urbanístico correspondiente.

La ley 17/94 introdujo una nueva herramienta para propiciar la construcción de viviendas de protección pública consistente en imponer al planeamiento municipal la obligación de calificar, específicamente, suelo con destino a la construcción de viviendas cuyo precio fuera susceptible de ser tasado por la Administración.

Esta Ley, en su artículo segundo, señala que los Plan General de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento de los municipios de más de 7.000 habitantes deberán calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública la superficie de terreno que resulte necesaria para materializar el aprovechamiento del 20% del total previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución en suelo urbano y el 65% del total residencial previsto en suelo urbanizable programado (para cada uno de los cuatrienios) en suelo apto para urbanizar.

Dado que el proceso de revisión se preveía largo y complejo y, para evitar que la aplicación de esta ley quedase postergada al proceso de revisión global del planeamiento, se introducía la obligación de que las modificaciones que afectasen sustancialmente a la ordenación residencial del planeamiento general, así como el de desarrollo, se sometieran a sus disposiciones.

Los resultados y situaciones actuales de los suelos residenciales calificados de protección oficial por el Planeamiento al amparo de esta ley quedan reflejados en el cuadro adjunto.

Previsiones de Planeamiento en municipios de más de 7.000 habitantes

Areas Funcionales o Comarcas	Viviendas Previstas			Viviendas Protegidas		
	Viv. suelo urbano	Viv. suelo urbaniz.	TOTAL	Viv. suelo urbano	Viv. suelo urbaniz.	TOTAL
Llodio	1.174	1.392	3.166	181	822	1.003
Alava Central	3.687	29.912	33.599	487	16.776	17.263
Laguardia	-	-	-	-	-	-
T.H. ARABA	5.461	31.304	36.765	668	17.598	18.266
Encartaciones	522	494	1.016	154	101	255
Bilbao Metropolitano	29.167	14.984	44.151	5.628	5.741	11.369
Mungialdea	818	1.272	2.090	-	870	870
Igorre	-	-	-	-	-	-
Durango	3.112	4.070	7.182	338	995	1.333
Gernika-Markina	2.794	1.850	4.644	255	918	1.173
T.H. BIZKAIA	36.413	22.670	59.083	6.375	8.625	15.000
Donostialdea	12.432	6.198	18.630	3.236	2.584	5.820
Tolosa	347	20	367	20	-	20
Goierri	2.052	912	2.964	343	433	776
Urola-Kosta	1.516	808	2.324	125	197	322
Bajo Deba	1.967	839	2.806	388	241	629
Alto Deba	1.361	318	1.679	192	123	315
T.H. GIPUZKOA	19.675	9.095	28.770	4.304	3.578	7.882
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>61.549</b>	<b>63.069</b>	<b>124.618</b>	<b>11.347</b>	<b>29.801</b>	<b>41.148</b>

Fuente: Elaboración propia

De la observación de este último cuadro se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- A nivel global de la CAPV existe un relativo equilibrio entre las viviendas previstas en los suelos urbanos y urbanizables calificados.
- Por Territorios Históricos la situación sería la siguiente:
  - En Araba 36.765 viv. (15% suelos urbanos y 85% suelos aptos para urbanizar).
  - En Bizkaia 59.083 viv. (62% suelos urbanos y 38% suelos aptos para urbanizar).
  - En Gipuzkoa 27.780 viv. (68% suelos urbanos y 32% suelos aptos para urbanizar).
- El conjunto de municipios de todas las Areas Funcionales, a excepción de Alava Central, (en realidad municipio de Vitoria Gasteiz ya que es el único de más de 7.000 hab. en dicha A.F.) disponen para su previsible desarrollo de suelo para 58.000

viviendas en suelo urbano y solamente 33.000 viviendas en suelo urbanizable, mientras que en Alava Central la situación es diametralmente opuesta con 3.500 viviendas en suelo urbano y 30.000 viviendas en suelo urbanizable.

- Con respecto al suelo calificado como de reserva para vivienda protegida, básicamente, podríamos decir que el planeamiento urbanístico actual califica, en el conjunto de la CAPV. y en municipios de más de 7.000 habitantes, suelos destinados a satisfacer una demanda potencial de 41.150 viviendas protegidas, que representan el 33% de toda la oferta de vivienda en municipios de más de 7.000 hab. (124.618) y el 25% de las 165.425 viviendas calificadas a nivel de la CAPV. De éstas 41.150 viviendas protegidas 11.350 corresponderían a suelo urbano y 29.800 a suelo urbanizable.
- Solamente de la aplicación de la ley al conjunto de suelos urbanizables (63.069 viviendas) se debieran obtener unas reservas para la construcción del orden de 41.000 viviendas protegidas, cifra equiparable al conjunto de reservas reales tanto de suelo urbano como urbanizable.  
Este porcentaje del 65% no se llega a cumplir ni, tan siquiera, en el planeamiento, recientemente aprobado, del municipio de Vitoria-Gasteiz que, con 33.599 viviendas calificadas en suelo urbanizable, debiera disponer de reservas para la construcción de más de 21.800 viviendas, (5.000 viviendas más de las que refleja el mencionado cuadro).
- Si se computaran las 2.500/3.000 viviendas que, según se ha señalado en epígrafes anteriores, parecen permanecer “ocultas” debido a la falta de adaptación a la Ley del planeamiento de algunos municipios, así como el déficit correspondiente al municipio de Vitoria-Gasteiz el conjunto de reservas ascendería a unas 49.000 viviendas. Descontando las 41.000 viviendas correspondientes al suelo urbanizable, obtendríamos la cifra de 8.000 viviendas como reservas correspondientes al suelo urbano.  
Dicha cifra de 8.000 viviendas en relación a las 61.500 viviendas calificadas en suelo urbano representa el 13% de las últimas y nos da una idea aproximada, en el

momento actual, del porcentaje real de reservas obtenidas en suelo urbano después de la aplicación de los Reglamentos que desarrollen la Ley.

- Otro aspecto que queda patente de la observación de dicho cuadro es el fuerte desequilibrio existente en la distribución territorial de dichas reservas aunque, como igualmente se ha comentado con anterioridad, es posible que dicha situación sea un tanto coyuntural debido a la reciente aprobación del planeamiento de Vitoria-Gasteiz frente a la situación de cierta obsolescencia del mismo en municipios representativos de otras Areas Funcionales.
- En cualquier caso, queda fuera de toda duda que la relación entre viviendas protegidas/viviendas previstas seguirá siendo mayor en aquellos municipios que disponen de una mayor capacidad de acogida y, en consecuencia plantean sus desarrollos, fundamentalmente, en base a suelos urbanizables. Así, en Alava, dicho porcentaje es del 50%, siendo del 25% y 27% en Bizkaia y Gipuzkoa respectivamente. Por Areas Funcionales los porcentajes más bajos se dan en las Areas Funcionales de Tolosa (5%), Urola-Kosta (14%), Alto Deba y Durango (19%) y Bajo Deba (22%).

Como resumen se puede afirmar que, en general, todos los Ayuntamientos, salvo pequeñas excepciones, han ido adaptando su planeamiento a la referida ley, si bien dicha adaptación no parece haberse realizado de forma excesivamente rigurosa. Se intuyen, sin embargo, a pesar del escaso período de tiempo transcurrido desde su aprobación y puesta en funcionamiento, algunas descontextualizaciones que se analizan en la valoración global

## 2.10. PATRIMONIO DE SUELO DEL GOBIERNO VASCO

El suelo constituye el elemento más crítico de toda política de vivienda en nuestro entorno, por lo que la Administración debe disponer de unas reservas de suelo residencial preparado para su ocupación.

Según se desprende del cuadro adjunto el Departamento dispone actualmente de suelo para la construcción de 9.600 viviendas protegidas en la CAPV. (Al margen de dichos suelos dispone de ciertas propiedades sobre otros, actualmente no calificados, especialmente en Donostialdea, que no han sido cuantificados).

### Patrimonio de suelo del Gobierno Vasco

Areas	Total viviendas	% CAPV	Peso Pob. CAPV	Peso pob. TH	% sobre T.H.
A.F. Llodio	221	2.3	1.9	14	8.4
A.F. Alava Central	2.393	25.0	11.3	83	90.5
A.F. Laguardia	30	0.3	0.5	3	1.1
T.H. ARABA	2.644	27.59	13.6	100	100
A.F. Encartaciones	135	1.41	1.4	3	3.1
A.F. Bilbao Metropol.	4.031	42.1	43.6	82	91.5
A.F. Mungialdea	0	0	0.9	2	0
A.F. Igorre	12	0.1	0.6	1	0.3
A.F. Durango	87	0.9	3.3	6	2
A.F. Gernika-Markina	140	1.5	3.4	6	3.1
T.H. BIZKAIA	4.405	45.96	53.2	100	100
A.F. Donostialdea	1.490	15.6	18.4	55	58.7
A.F. Tolosa	68	0.7	2.0	6	2.7
A.F. Goierri	243	2.5	3.1	9	9.6
A.F. Urola-Kosta	116	1.2	3.1	9	4.6
A.F. Bajo Deba	421	4.4	3.6	11	16.6
A.F. Alto Deba	197	2.1	3.0	9	7.8
T.H. GIPUZKOA	2.535	26.45	33.2	100	100
<b>TOTAL CAPV</b>	<b>9.584</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

Los principales aspectos que denota el presente cuadro corresponden al hecho de que, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Plan Director de Vivienda 2000-2003, el mencionado Patrimonio tendría, globalmente, un período de agotamiento de tres años, cifra a todas luces escasa dado el tiempo medio que transcurre entre la calificación y la realización de las viviendas.

Por otro lado, al igual que sucedía con las actuaciones realizadas en los últimos años, se observa un fuerte desequilibrio en las reservas de suelo, de tal forma que el territorio alavés concentra cerca del 28% de dichas reservas, mientras que el 46% de las mismas se hallan en Bizkaia y el 26% en Gipuzkoa.

En el caso de Alava es el Area Funcional de Alava Central la que dispone de más del doble de las reservas que le corresponderían en función de su peso poblacional. En Bizkaia el patrimonio de Suelo del Gobierno Vasco parece concentrarse en Bilbao Metropolitano, en consonancia con su peso poblacional, pero llama sin embargo la atención las escasas reservas de que dispone en el resto de las Areas Funcionales, especialmente en Durango (87 viv.), Igorre (12) y Mungia donde no dispone de ningún tipo de reservas. En Gipuzkoa son las Areas Funcionales de Tolosa y Urola-kosta las que muestran una mayor desadecuación entre su peso poblacional y la cuantía del Patrimonio del Departamento.

La cuantía de las reservas que finalmente se establezcan dependerá, lógicamente de las futuras necesidades en base a los horizontes para los que se planifique y del grado de compromiso que establezca la Administración para cumplir los objetivos señalados, pero, en cualquier caso, parece fuera de toda duda que éstas habrán de estar equilibradamente repartidas entre todas las Areas Funcionales del territorio.