



# MONOGRAFÍAS TEMÁTICAS

## SISTEMA DE ASENTAMIENTOS

Asistencia Técnica

TALLER DE IDEAS 

Re-estudio de las DOT

AGOSTO 2008

# 1. EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS EN LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- 1.1. LAS DOT Y EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS
- 1.2. EL SISTEMA POLINUCLEAR VASCO DE CAPITALS
- 1.3. LAS CABECERAS Y ÁREAS FUNCIONALES DEL TERRITORIO
- 1.4. ESTRATEGIAS PARA EL ESPACIO RURAL
- 1.5. CORRECCIÓN DE DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES
- 1.6. ORDENACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS

# 2. UN SISTEMA DE CIUDADES EN EL ARCO ATLÁNTICO

- 2.1. LA RÓTULA DEL ARCO ATLÁNTICO
- 2.2. DINÁMICA DE CAMBIO EN EL ARCO ATLÁNTICO
- 2.3. EL SISTEMA URBANO DE LA CAPV EN EL CONTEXTO EUROPEO
- 2.4. UN TERRITORIO ALTAMENTE URBANIZADO

# 3. PROCESOS RECIENTES DE DESARROLLO URBANO EN LA CAPV

- 3.1. DESARROLLO RESIDENCIAL EN LA CAPV
- 3.2. VIVIENDA Y POBLACIÓN. ANÁLISIS COMPARATIVO
- 3.3. VIVIENDA SECUNDARIA
- 3.4. EL MODELO TERRITORIAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

**3.5. LAS TIPOLOGÍAS EDIFICATORIAS EN LOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS**

**3.6. DISPONIBILIDAD DE SUELO PARA LOS DESARROLLOS URBANOS**

**4.**

**EL TAMAÑO FUNCIONAL DE LAS CIUDADES VASCAS**

**4.1. IDENTIFICACIÓN DE CIUDADES Y ÁREAS URBANAS**

**4.2. VARIABLES SELECCIONADAS PARA LA DETERMINACIÓN DEL TAMAÑO FUNCIONAL DE LAS CIUDADES**

**4.3. DETERMINACIÓN DE TAMAÑOS FUNCIONALES**

**4.4. ANÁLISIS COMPARATIVO**

**5.**

**EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS DE LA CAPV**

**5.1. EL CRECIENTE PROTAGONISMO DE LOS ESPACIOS METROPOLITANOS**

**5.2. LAS CIUDADES MEDIAS**

**5.3. CAMBIOS EN LA FUNCIONALIDAD DEL TERRITORIO**

**5.4. RENOVACIÓN Y CALIDAD URBANA**

**5.5. COMPATIBILIZACIÓN DE PLANEAMIENTOS**

1.

# El sistema de asentamientos en las DOT



## 1.2. El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales

Uno de los principales objetivos de las DOT es propiciar la consecución en la Comunidad Autónoma de Euskadi de un Modelo Territorial que incorpore un sistema de ciudades coherente, capaz de captar las innovaciones económicas, sociales y culturales que se generan en los espacios más dinámicos de Europa y difundirlas de forma equilibrada al conjunto de núcleos y territorios de distinto rango de Euskadi.

En el Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma Vasca hay tres ciudades importantes a poca distancia entre ellas y que conjuntamente son capaces de liderar de forma equilibrada el conjunto de Euskadi y cada uno de los Territorios Históricos.

El Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, por su tamaño funcional y estratégica situación geográfica, ejercen un papel estructurador muy positivo sobre sus respectivos territorios históricos. Sus actividades urbanas y equipamientos deben concebirse de forma complementaria. Las tres ciudades del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales conjuntamente deben liderar desde el punto de vista económico, cultural y específicamente urbano el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.

La propuesta de las DOT con respecto al Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz es la creación de un auténtico Sistema Polinuclear Vasco de Capitales concebido desde la óptica de la complementariedad y la interrelación, con objeto de constituir un soporte urbano integrado de alto rango capaz de liderar un amplio espacio regional

que supere los límites político administrativos de Euskadi y que permita competir con eficacia en el nuevo contexto europeo en el que las áreas urbanas pugnan por la atracción de inversiones innovadoras y por alcanzar altos niveles de calidad ambiental.

## 1.3. Las Cabeceras y Áreas Funcionales del Territorio

Las DOT se orientan a potenciar una red de ciudades de tamaño medio capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto de áreas funcionales del territorio. Estas cabeceras tienen la función esencial de integrar los espacios rurales en el sistema urbano. Se considera que las áreas funcionales constituyen "piezas" cuya escala es adecuada para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la Comunidad Autónoma.

## 1.4. Estrategias para el Espacio Rural

Teniendo en cuenta el reducido tamaño territorial de Euskadi y la alta densidad demográfica, las áreas rurales adquieren un valor estratégico que supera la mera contribución de las actividades primarias al producto bruto. Desde las DOT se considera fundamental articular una estrategia para poner en valor las áreas rurales, manteniendo su idiosincrasia y creando unas condiciones propicias para la generación de empleo y para su desarrollo sostenible.

Se propone un amplio conjunto de medidas para revitalizar el medio rural y los núcleos tradicionales. Entre ellas podemos citar la rehabilitación de

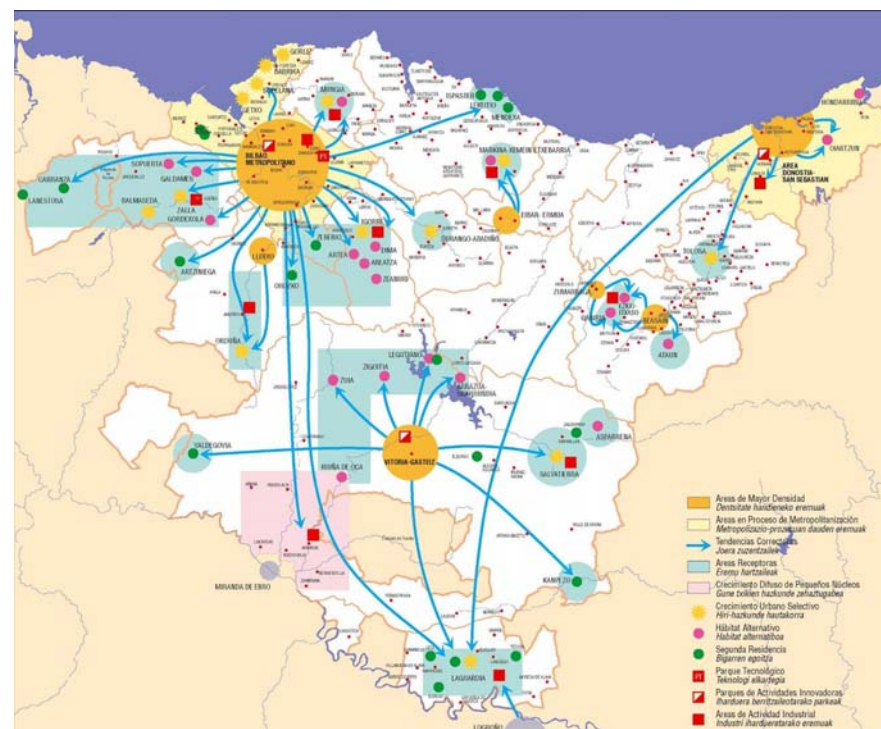
cascos históricos, la ordenación de áreas de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio, regulación de la segunda residencia, creación de hábitats alternativos, potenciación de núcleos de tamaño medio integrados en el medio rural, propuestas de equipamientos e infraestructuras, etc.

## 1.5. Corrección de Desequilibrios Territoriales

Las propuestas de una ordenación del sistema de asentamientos orientada a la corrección de los desequilibrios territoriales parten en la valoración de las DOT del contraste del modélico equilibrio territorial de Gipuzkoa con la excesiva concentración espacial de la población que se produce en el Área Funcional de Bilbao y la conocida macrocefalia de Vitoria en el contexto del rea Funcional de Araba Central.

En las DOT se proponen un conjunto de acciones interrelacionadas de creación de suelo industrial, crecimiento residencial selectivo, mejora de niveles de accesibilidad, operaciones de renovación urbana, segunda residencia, hábitats alternativos, creación de nuevos equipamientos, etc. Estas están concebidas globalmente para corregir los desequilibrios detectados en el entorno del Bilbao Metropolitano y en el Área Funcional de Araba Central por un lado, y para mantener los niveles actuales de equilibrio territorial en Gipuzkoa por el otro.

Para corregir los desequilibrios territoriales en Bizkaia se plantean actuaciones de crecimiento selectivo en Balmaseda-Zalla, Mungia, Igorre, Orduña y Durango, en coordinación con el proceso de renovación del Bilbao Metropolitano. En esa dirección, se plantean la progresiva especialización del espacio central bilbaíno en actividades de rango internacional y la posterior difusión de las actividades de ámbito comarcal hacia territorios próximos.



En Araba, la macrocefalia de Vitoria-Gasteiz se intenta paliar a través de una mayor difusión de actividades hacia el resto del territorio potenciando los núcleos con mayor capacidad reequilibradora y ayudando a la generación de nuevos procesos de desarrollo que, además, aprovechen el potencial endógeno de muchas comarcas de Araba. La corrección de los desequilibrios que propone el modelo territorial se apoya en los núcleos con mayor potencial de las comarcas de La Llanada, La Rioja Alavesa y la Montaña Alavesa. Acciones que mejoren su funcionalidad, iniciativas de crecimiento residencial y de espacios para actividades económicas, apoyo a

la segunda residencia y conexiones más sólidas son algunas de las iniciativas que se proponen.

En Gipuzkoa las acciones son más específicas de cada Área Funcional como corresponde a un territorio cuyo desarrollo histórico había dado como resultado un modelo más equilibrado y diverso. Para ello, se considera necesario ordenar adecuadamente el importante proceso de metropolización del Área Funcional de Donostia. Se incide en los núcleos más importantes de las áreas de Tolosa, Eibar, Beasain-Zumarraga, Azpeitia-Azkoitia y Mondragón-Bergara mediante operaciones de renovación urbana, reequipamiento y un conjunto coordinado y sinérgico de medidas de fomento y apoyo al desarrollo de estas áreas funcionales.

## 1.6. Ordenación de los asentamientos

Muchos aspectos de la Ordenación Urbana que tradicionalmente se trataban desde la óptica local de cada municipio son abordados por las DOT, debido a su incidencia directa en la configuración del Modelo Territorial al que se aspira.

Con carácter general, las DOT respetan la libertad de los municipios para orientar sus planes urbanísticos; sin embargo, en determinados municipios y con respecto a aspectos concretos, las DOT proponen acciones específicas concebidas desde la óptica global de la consecución de un determinado modelo territorial. Se trata de un mecanismo de integración del urbanismo local y de la Ordenación del Territorio del conjunto de la Comunidad Autónoma.

Algunas de estas orientaciones son las siguientes:

### *Política de Suelo Residencial e Industrial*

La política de suelo residencial, de suelo industrial, de promoción pública de viviendas y espacios industriales se considera como un instrumento muy importante para lograr los objetivos territoriales que se persiguen en las DOT.

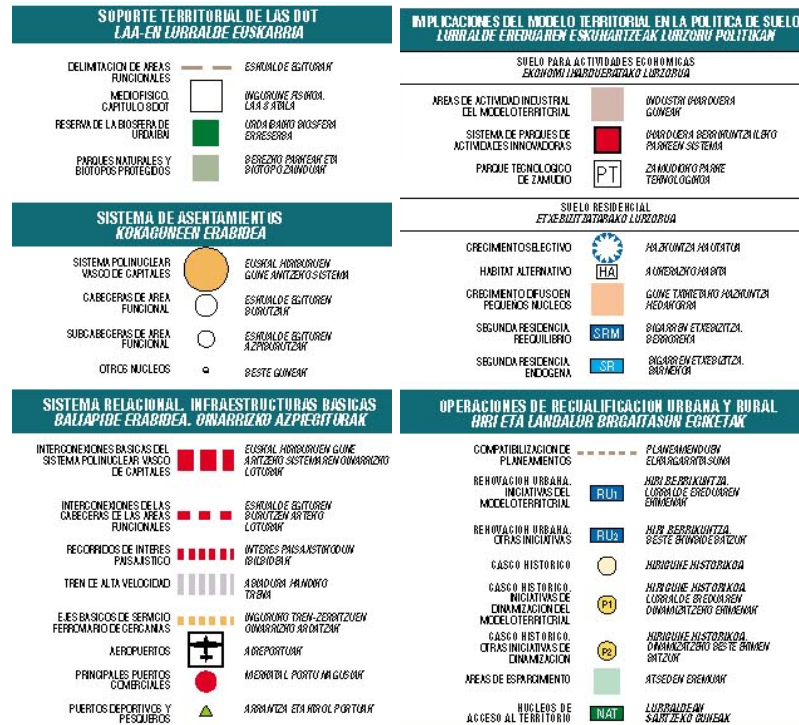
Se propone una serie de operaciones combinadas de creación de suelo residencial e industrial en ciertos puntos del territorio, en correspondencia con las estrategias de transformación del modelo territorial.

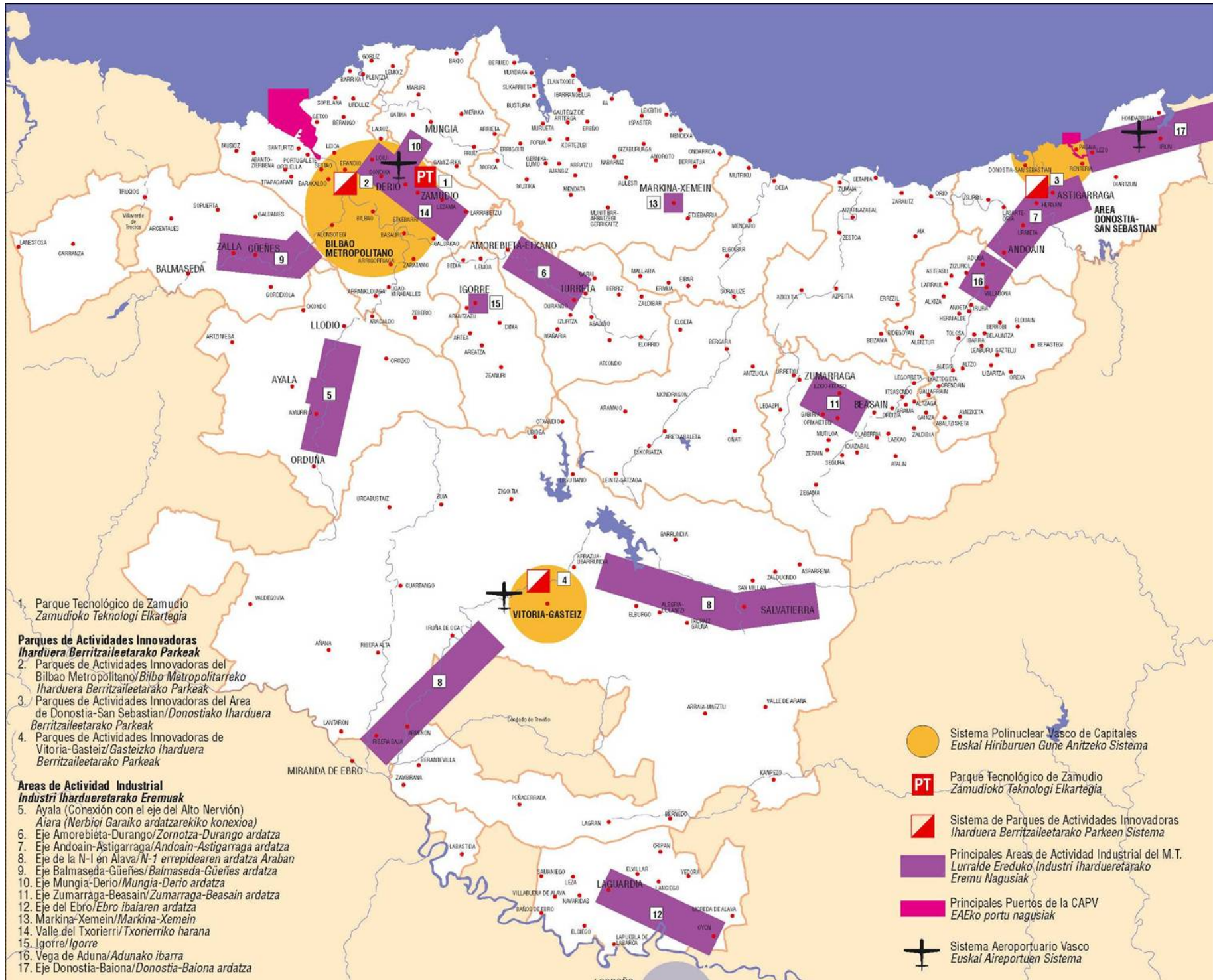
En particular, hay núcleos en los que las DOT proponen un Crecimiento Selectivo importante hasta alcanzar un rango urbano mayor. Esta propuesta se plantea para Balmaseda, Zalla, Getxo, Sopelana, Barrika, Gorliz, Mungia, Durango-Abadiño, Orduña, Markina-Xemein-Etxebarria, Tolosa-Ibarra, Salvatierra y Laguardia.

Se contempla también la creación de hábitats alternativos de baja densidad, con tipologías residenciales unifamiliares, en contacto con la naturaleza y vinculadas a núcleos de carácter rural. Esta estrategia se aplica a Gordexola, Galdames, Sopuerta, Meñaka, Dima, Areatza, Zeanuri, Artea, Markina-Xemein-Etxebarria, Hondarribia, Oiartzun, Gabiria, Ezkio-Itsaso, Ataun, Iruña Oka, Zuia, Zigoitia, Legutiano, Arrazua-Ubarrundia y Asparrena.

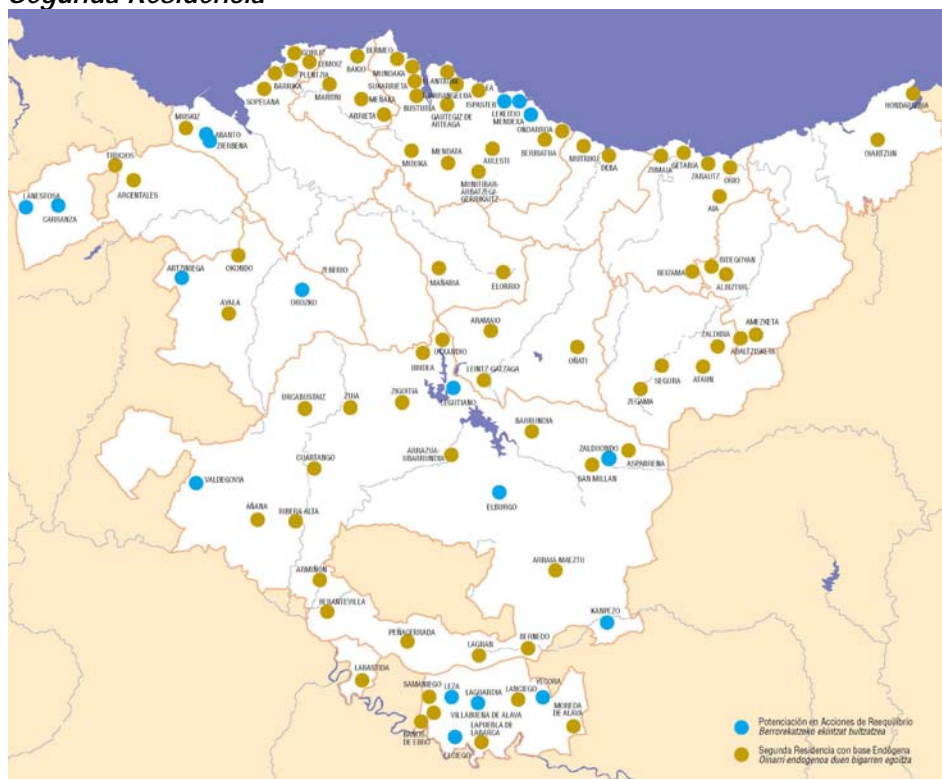
Asimismo, se propone la creación de nuevas Áreas de Actividad Industrial en correspondencia con el Modelo Territorial y con tipologías urbanísticas y arquitectónicas muy cuidadas. Estos ámbitos se localizan en Aiara, Amorebieta-Durango, Andoain-Astigarraga, Lantarón-Vitoria/Gasteiz,

Balmaseda-Güeñes, Mungia-Derio, Zumarraga-Beasain, Igorre, Laguardia-Oion, Markina-Xemein, Salvatierra/Agurain y Valle del Txorierrí.





*Segunda Residencia*



El desarrollo turístico y de segunda residencia son fenómenos a los que las DOT otorgan un protagonismo creciente en el futuro de la economía y del territorio vasco. Se propone el desarrollo de la segunda residencia de forma muy dispersa sobre un total de 96 municipios, principalmente de carácter rural, manteniendo su idiosincrasia y elevando su nivel de equipamientos. La propuesta de desarrollo de la 2ª residencia vinculada a núcleos rurales constituye una alternativa propuesta por las DOT como respuesta a una

demanda de contacto con la naturaleza y con el medio rural sin inducir procesos de urbanización difusa sobre los espacios rurales.

En algunos municipios se propone una potenciación de la 2ª residencia más allá de los límites con los que se produce el fenómeno actualmente, y ello como parte de estrategias globales de descongestión y en función del proceso de transformación de la 2ª residencia en 1ª vivienda detectado en los territorios más próximos a las principales ciudades. Esta orientación se propone para Lanestosa, Karrantza, Artziniega, Orozko, Zeberio, Lekeitio, Mendexa, Valdegóvia/Gaubea, Kampezu y Laguardia.

Las diversas iniciativas propuestas para el desarrollo residencial y de espacios de actividad económica se articulan a través de los correspondientes planes territoriales parciales y planes municipales, así como mediante dos planes territoriales sectoriales: el PTS de Suelo para Promoción Pública de Viviendas y el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas.

La aprobación del PTS de Suelo para Actividades Económicas ha supuesto el desarrollo completo de las Directrices a este respecto. Ha permitido racionalizar el proceso de desarrollo de estos suelos, aportando una referencia general para todos los operadores. La integración urbana y territorial de las actuaciones industriales y de los grandes espacios comerciales y la reflexión sobre las reservas estratégicas de suelo en la vertiente cantábrica han sido aportaciones fundamentales de este documento. Sus propuestas siguen el esquema territorial propuesto por las DOT y las concretan a nivel de Área Funcional y municipal, incluso identificando emplazamientos para los nuevos desarrollos que han sido luego desarrollados por las diversas agencias de creación de suelo de actividad de la CAPV.

Por su parte, el PTS de Suelo para Promoción Pública de Viviendas se encuentra en fase de tramitación. No obstante, tanto los planes desarrollados por el Departamento de Vivienda como los PTP y los planes municipales han recogido las propuestas de las DOT, procediendo a la cuantificación de los desarrollos previstos de acuerdo con un sistema que, además, de las características de cada localidad incorpora elementos asociados a las propuestas del modelo territorial. En la actualidad, sobre el total de viviendas planteadas por el planeamiento urbanístico, el 32% corresponden a VPO. Los diferentes PTP aprobados incorporan una cuantificación del suelo residencial a desarrollar durante los próximos 16 años y de los suelos públicos a incorporar en este proceso para cada municipio, así como las viviendas resultantes.

### *Iniciativas territoriales para el Bienestar y la Renovación*

Sin formar parte del Modelo Territorial propiamente dicho pero muy relacionado con él y con las estrategias propuestas para el sistema de asentamientos, las DOT plantean una serie de iniciativas referidas a la renovación urbana, la revitalización de los centros históricos o los equipamientos.

Afrontar la caótica situación urbana que actualmente presentan un número significativo de ciudades vascas es un reto inaplazable. Las DOT sugieren nuevos métodos de trabajo y un sistema de prioridades para el desarrollo de este ambicioso y necesario programa de renovación urbana. Son ciudades desarrolladas por exigencias productivas de la etapa industrial, situadas en fondos de valles estrechos de la vertiente cantábrica en los que la escasez de suelo ha provocado una pugna de los diversos usos por ubicarse en los reducidos emplazamientos disponibles.

Se propone desarrollar en ciertas ciudades vascas iniciativas de Renovación Urbana orientadas a propiciar transformaciones urbanas positivas.

Por otra parte, en la Comunidad Autónoma Vasca hay un total de 69 Centros Históricos que constituyen un patrimonio urbano y arquitectónico de primera magnitud. Pese a los esfuerzos realizados, es esencial seguir ideando fórmulas imaginativas y eficaces para su mantenimiento y recuperación. Con frecuencia, el abandono al que están sometidos ciertos Centros Históricos guarda una estrecha correspondencia con el aislamiento del municipio, con su dinámica demográfica regresiva, con la inviabilidad de su base económica local y con toda una serie de condiciones que hace difícil un proceso endógeno de rehabilitación concebido exclusivamente desde una óptica local.

Las DOT aportan también sugerencias DOT para orientar la política sectorial en materia de equipamientos en función del modelo territorial, planteando tres niveles o escalas como referencia: la escala nacional, la de Territorio Histórico y la comarcal o de Área Funcional.

Además de las temáticas señaladas, en relación con los asentamientos, las DOT abordan otras cuestiones tales como:

- Cuantificación de la Oferta de Suelo Residencial
- Ordenación del Paisaje Industrial
- Compatibilización de Planeamientos Municipales
- Ordenación del Patrimonio Cultural, etc.

**2.**

**Un sistema de  
ciudades en el  
Arco Atlántico**

## 2.1. La Rótula del Arco Atlántico

En el contexto de los procesos de desarrollo territorial e integración del espacio europeo uno de los objetivos principales de las DOT fue definir los elementos estratégicos de carácter físico y funcional que resultan claves para que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda integrarse eficazmente en este nuevo espacio europeo.



El País Vasco ocupa una posición estratégica en la intersección del corredor norte-sur París Madrid y dos corredores transversales, Eje del Ebro y Eje de la Cornisa Cantábrica. Tiene vocación de liderar el Arco Atlántico y ser una importante charnela de integración entre el Arco Atlántico y el Norte del Sur, que son dos grandes euro-regiones con clara proyección de futuro. Además, está situado en el centro de gravedad de un importante nodo de centralidad europeo, en el que junto al propio territorio de la CAPV se integran Cantabria, Rioja, Navarra, y el área de Bayona.

El Sistema Policéntrico Vasco de Capitales, en ausencia de otros sistemas urbanos de este rango en las regiones españolas y francesas de su entorno inmediato, tiene vocación de intensificar la innovación y constituir un potente nodo de desarrollo para la nueva economía. Cada vez más, la consolidación de un espacio europeo único y la progresiva disolución de las fronteras entre países hacen que la competencia y la cooperación entre los territorios aumenten. En el futuro de Europa, cada territorio y cada ciudad debe identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado. En el caso del País Vasco es esencial definir las claves de la integración funcional e infraestructural con las demás regiones europeas.

El Modelo Territorial de las DOT hace un énfasis especial en identificar las ventajas que para el País Vasco derivan de su localización y en proponer iniciativas territoriales que permitan aprovecharlas como elemento clave del desarrollo territorial:

- Se encuentra en una posición europea mucho más central que las otras regiones atlánticas de la Península Ibérica (Cantabria, Asturias, Galicia y Portugal), y ello le hace estar más cerca a la denominada "Órbita de la

Altas Tecnologías” y disponer de mayores posibilidades de integración con los espacios neurálgicos de la Europa comunitaria.

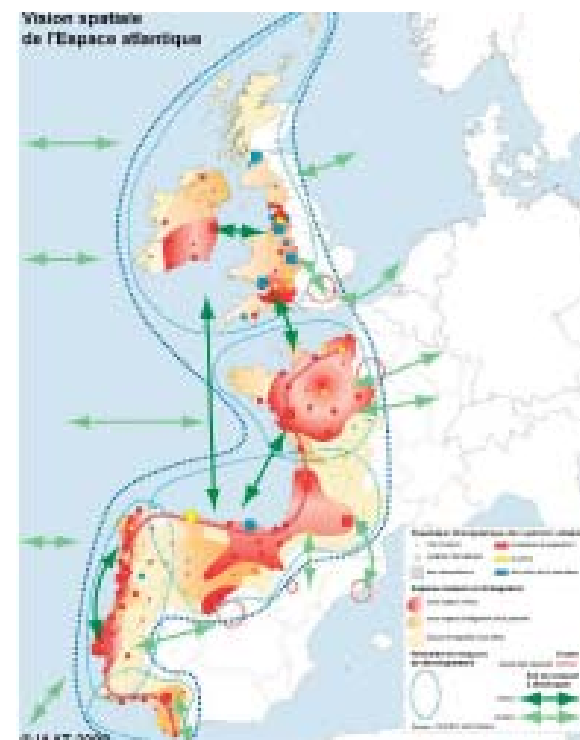
- Además, el País Vasco es el territorio del Arco Atlántico que más cerca se encuentra del Arco Mediterráneo, que es uno de los espacios más dinámicos y de mayor crecimiento de Europa.
- Se halla en la intersección del corredor europeo norte-sur, que va desde el norte de Europa hasta Andalucía pasando por París, Aquitania, el propio País Vasco y Madrid, y dos corredores transversales que son el Eje del Ebro y el corredor en formación de la Cornisa Cantábrica.
- En torno a las capitales vascas hay diversas ciudades de rango notable, a escasa distancia y con posibilidad de una interacción funcional mayor. Se trata de Santander, Logroño, Pamplona y Bayona. Globalmente pueden configurar un nodo de centralidad europeo que actúe como rótula urbana de articulación de espacios de más amplio alcance.
- El País Vasco tiene una importante ventaja competitiva derivada de su configuración territorial y de su localización geográfica para constituir una auténtica “Rótula” de articulación entre el Arco Atlántico y los espacios más dinámicos de Europa.

## 2.2. Dinámicas de cambio en el Arco Atlántico

El concepto de la rótula sigue siendo una referencia válida hacia el futuro en tanto que es un enfoque coherente con la posición y las dinámicas de la CAPV y con los procesos de desarrollo del espacio europeo.

Históricamente, lo que se ha considerado como espacios incluidos en el llamado Arco Atlántico (las costas atlánticas occidentales de Francia, España, Portugal y las islas británicas) han constituido, en muchos de sus tramos, un subsistema urbano con dificultades de integración en el conjunto

europeo. Esta zona está jalonada de ciudades de rango y capacidad de influencia moderadas, que viven más bien aisladas unas de otras, conformando un espacio urbano poco estructurado y poco dinámico que a veces se ha denominado los “Finisterres”, formado por regiones mal conectadas entre sí que frecuentemente están polarizadas en torno a ciudades medianas, con escasa diversificación funcional.



En esta euro-región no hay actualmente aglomeraciones urbanas de rango superior capaces de ejercer un liderazgo eficaz que les permita ser vehículo de la generación-transmisión de innovaciones que posibilite el desarrollo

económico y el bienestar social. El grado de dependencia de la Megalópolis y de las respectivas capitales nacionales resulta, pues, muy elevado. Las ciudades de esta región europea se debaten entre el mantenimiento de su papel urbano tradicional y la búsqueda de mecanismos de cooperación interurbana que pongan fin al aislamiento, a la descoordinación y a la debilidad funcional que las caracteriza.

Sobre esta visión general, la realidad de este espacio muestra que la Euro-región Atlántica agrupa zonas poco homogéneas y con problemas. Existen desequilibrios internos en cuanto a densidad de población, tendencias demográficas, situación socio-económica, etc. El panorama de crisis de las actividades económicas tradicionales basadas en la industria está en gran parte superado en muchas de las regiones de este espacio, pero no en todas. Irlanda, Escocia, el oeste de Inglaterra, las costas del Canal de La Mancha, la región urbana de Burdeos, la ciudad-región vasca y las áreas metropolitanas de Oporto y Lisboa presentan, con sendas de desarrollo muy distintas, una evolución de dinamismo y cambio estructural en los últimos años cosa que no ocurre todavía de una forma evidente en Asturias, Andalucía Occidental o Gales.

Los diversos programas Interreg aplicados en los últimos años se han orientado a propiciar estrategias de integración que favorezcan la aparición de mayores interrelaciones y sistemas urbanos y de infraestructuras más sólidos.

En el sector del Arco Atlántico del Golfo de Bizkaia y el norte de la Península Ibérica ha aumentado de forma significativa el nivel de articulación existente entre las principales áreas y núcleos urbanos. El Área Metropolitana de Bilbao se consolida de forma creciente como el elemento central de un espacio que incorpora las ciudades francesas de los Pirineos

Atlánticos desde Baiona hasta la frontera, el sistema de ciudades de la CAPV y el Área Metropolitana de Santander-Torrelavega.

Es en este sector vasco-cántabro donde se produce un mayor nivel de concentración urbana, productiva y densidad de infraestructuras. Así, existe una fractura o discontinuidad entre este espacio y el Área Central Asturiana, donde existen también altos niveles de concentración urbana y demográfica. Fractura que se amplía todavía más en las relaciones con Galicia, debido a la concentración de las principales zonas urbanas gallegas en el ámbito más occidental de la Comunidad, a la debilidad urbana y económica de los espacios intermedios del occidente asturiano y el oriente gallego y a la escasísima calidad de las infraestructuras de conexión existentes.

La progresiva finalización de la Autovía del Cantábrico, desde Irún hasta A Coruña, y la futura línea de alta velocidad ferroviaria son aspectos esenciales para la ampliación de la densidad urbana en este ámbito. El creciente peso urbano de Bilbao como ciudad con capacidad para acoger elementos de conexión internacional y servicios avanzados constituye una gran oportunidad para aumentar la proyección de esta capital sobre el conjunto de este espacio. Igualmente importantes son los crecientes procesos de articulación que aparecen con espacios contiguos. Hacia el oeste, el Área Metropolitana de Bilbao se desarrolla de forma creciente sobre la costa oriental de Cantabria, de forma que núcleos como Castro Urdiales o Laredo son hoy parte integrante del espacio metropolitano de Bilbao. Hacia el este aparece una cada vez más sólida articulación de la Eurociudad Donosti-Baiona.

Este aumento de la masa crítica de población y actividades productivas aparece como un elemento fundamental para ampliar la oferta, en términos

cuantitativos y de sofisticación, de los servicios avanzados y de las conexiones de alto nivel, especialmente aéreas y marítimas, que aparecen en la última década como elementos clave para la evolución de los territorios en el marco de la sociedad del conocimiento y de las nuevas escalas impulsadas por la globalización.

Lejos de constituir una restricción inevitable, la localización y los componentes de excelencia específicos de muchas regiones del Arco Atlántico se han convertido en factores de éxito ampliamente reconocidos. La experiencia reciente de territorios atlánticos como Irlanda, Escocia e Islandia, o de Finlandia en otro contexto periférico, muestran cómo territorios poco conectados y situados fuera de los ámbitos centrales tradicionales pueden transformarse en ámbitos de elevada calidad de vida y líderes en el desarrollo europeo.

Probablemente el aspecto más singular e interesante de estos territorios es la importancia de las ciudades medias en la organización del espacio y en el mantenimiento del dinamismo económico. Estas ciudades medias se organizan en sistemas regionales con una larga tradición histórica, configurando estructuras urbanas policéntricas. Frente a las grandes megalópolis que en otras zonas del mundo se están configurando como los hábitats de la globalización, estos sistemas policéntricos constituyen ámbitos que disponen de ventajas competitivas singulares fundamentales para participar con éxito en el nuevo escenario. Son espacios con una fuerte identidad y con una escala humana que aumenta su sostenibilidad y es garantía de una mayor calidad de vida. Este tipo de territorios están demostrando una enorme capacidad para dar respuestas adecuadas a los nuevos retos de las ciudades y regiones.

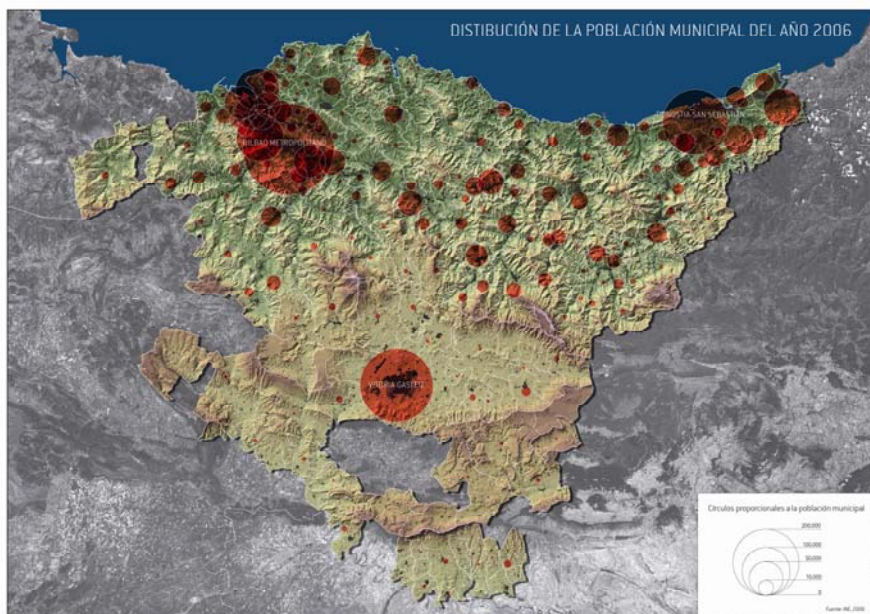
Su atractivo les permite captar capital humano e iniciativas innovadoras que constituyen la clave de la nueva economía. Su flexibilidad y capacidad de cambio son idóneas para mantener y mejorar sus perspectivas de éxito en un contexto de cambio permanente, en el que ninguna situación es segura y donde territorios históricamente débiles pueden posicionarse globalmente en un corto periodo de tiempo.

### 2.3. El sistema urbano de la CAPV en el contexto europeo

El sistema urbano de la CAPV está claramente liderado por Bilbao y su espacio metropolitano que, por su tamaño y sus funciones urbanas, actúa como una capital de rango regional cuya proyección supera ampliamente el espacio de la Comunidad Autónoma. En el siguiente escalón en una perspectiva jerárquica aparece el Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián cuyo crecimiento en los últimos años está orientándose hacia una creciente integración con los ámbitos del Bajo Bidasoa y el sureste francés, de forma que se está configurando progresivamente un espacio con características de un Área Urbana extensa y de un tamaño funcional mucho mayor que el actual. Vitoria-Gasteiz, aunque ya es el segundo municipio con más habitantes de la CAPV, presenta una situación aislada, sin llegar a configurar un espacio metropolitano propiamente dicho, debido al reducido tamaño de los asentamientos de su entorno.

Aunque, como apuntaban las DOT, estos tres nodos urbanos presentan en muchos aspectos perfiles diferenciados y especializaciones urbanas complementarias, el proceso de integración funcional entre ellas es todavía incipiente. Atendiendo a un dato como son los desplazamientos entre los

diferentes territorios históricos, los viajes entre Araba y Bizkaia suponen aproximadamente un 2,3% de todos los desplazamientos intercomarcales que se dan en la CAPV, un 0,6% los que se producen entre Gipuzkoa y Araba y un 3,6% los correspondientes a desplazamientos entre Bizkaia y Gipuzkoa. Son datos que muestran la importante centralidad que cada una de las capitales presenta en su correspondiente Territorio Histórico.



Bilbao ejerce un claro dominio como centro urbano de nivel superior sobre la totalidad del territorio de la CAPV y extiende su influencia funcional más allá de los límites de la Comunidad, abarcando amplios espacios de Cantabria, La Rioja, Navarra y el norte de Castilla y León, y configurándose claramente como la capital del norte de la Península Ibérica. El número de

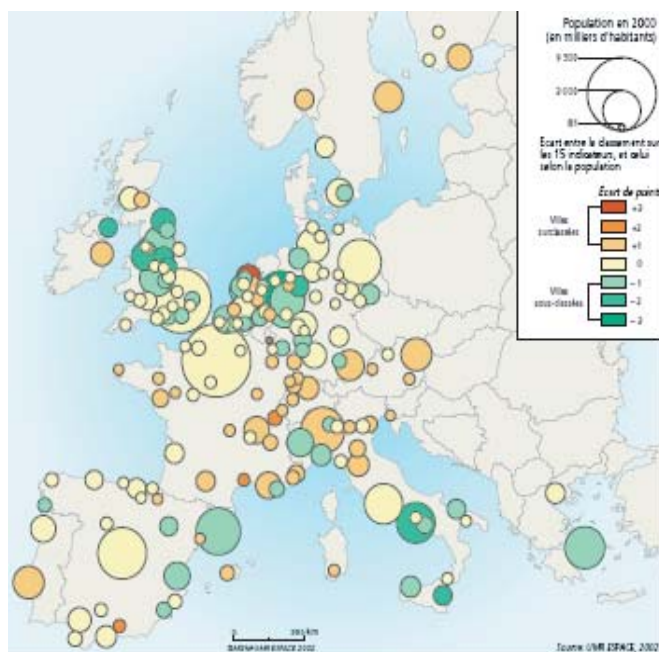
desplazamientos diarios hacia Bilbao desde Burgos supera a los realizados desde Araba, y los que tienen su origen en Cantabria triplican a los procedentes de Gipuzkoa. En el caso de una infraestructura como el aeropuerto, aunque la mayoría de los viajeros que utilizan el aeropuerto de Loiu proceden lógicamente de Bizkaia, esta infraestructura ejerce un papel supraprovincial importante, puesto que 1 de cada 4 viajeros procede de otros ámbitos provinciales, principalmente de aquellos que son limítrofes. Un 16,2% de los pasajeros viene del resto de la CAPV (Gipuzkoa 12% y Araba 4,2%), y un 4,9% de Cantabria e incluso de provincias más lejanas como Navarra (2,1%), La Rioja (1,4%), o Asturias (0,4%), configurándose como el aeropuerto de referencia de la zona norte-centro peninsular.

Así, un primer rasgo de la estructura urbana de la CAPV es la fortaleza y el equilibrio de su nivel superior (formado por las tres capitales de los Territorios Históricos que lideran el conjunto del sistema de ciudades vascas) y de los espacios de su entorno.

Se trata de un sistema que ocupa una posición destacada en el sistema urbano europeo. A ello contribuye el tamaño demográfico y funcional de sus ciudades principales y, de forma importante, la proximidad existente entre los principales nodos urbanos. Estos nodos conforman una red urbana densa con elementos de interconexión crecientes, la cual permite una excelente cobertura de las funciones urbanas de nivel superior sobre la totalidad del territorio.

Estas circunstancias otorgan un importante papel a los estratos superiores del sistema urbano, que son el elemento esencial para la consolidación de la ciudad-región como un espacio con mayor potencial para captar dinámicas de innovación y proyectarse internacionalmente. La localización de estas ciudades permite, además, aumentar su capacidad para polarizar

espacios externos tanto hacia el resto de la cornisa cantábrica como hacia el sur de Francia y hacia los espacios del Eje del Ebro y el Norte de la Meseta, nucleando una importante región urbana con una población aproximada de 4,5 millones de habitantes. La adecuada distribución jerárquica de estas tres ciudades constituye un valor añadido, que permite reforzar el sistema urbano regional al propiciar las relaciones internas entre ellas y una adecuada distribución de las funciones urbanas, reduciendo la dependencia con respecto a sistemas urbanos exteriores y la aparición de procesos de competencia urbana y de fragmentación propios de sistemas urbanos débiles y desestructurados.



Desde el punto de vista del sistema urbano, Bilbao es un extenso y complejo espacio metropolitano. Aunque la ciudad central sigue siendo el elemento dominante, tanto en términos funcionales como demográficos, su significado urbano no es comprensible ni analizable por sí solo, sino como pieza clave de un ámbito más amplio.

El Bilbao Metropolitano es un ámbito en expansión con una población en torno al millón de habitantes, siendo la pieza urbana fundamental a través de la cual el sistema urbano de la CAPV se relaciona con el sistema de ciudades europeo.

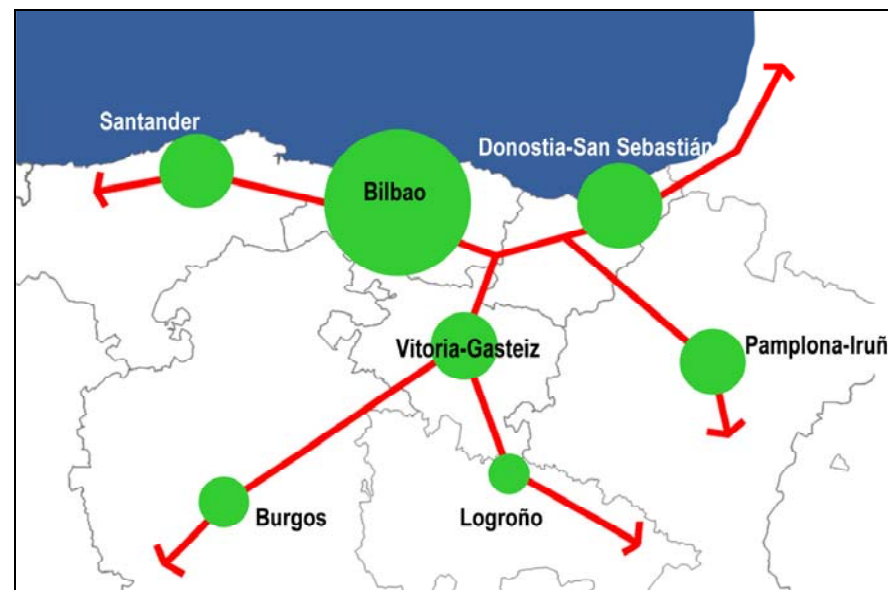
En el sistema urbano europeo, Bilbao se integra entre las ciudades de nivel 5 junto con otras como Colonia, Lisboa, Marsella, Nápoles, Génova, Tolouse o Florencia, configurando uno de los estratos más dinámicos y competitivos del sistema de ciudades de Europa.

Se trata de centros urbanos con poblaciones entre 1 y 2 millones de habitantes, que ocupan una importante posición como metrópolis que articulan espacios regionales muy dinámicos. Su desarrollo se ha apoyado principalmente en su posición como centros de servicios urbanos de alto nivel y, en muchos casos, con una elevada especialización en torno a algunas actividades productivas en las que se ha alcanzado un elevado nivel de excelencia. En algunos casos el reto de estas ciudades pasa por mantener su elevado nivel de competitividad en sus sectores productivos principales, mientras que para otras el reto se encuentra en mejorar e innovar en su base productiva. En cualquier caso, se trata de espacios urbanos que pugnan por atraer nuevas funciones de rango internacional que les permitan mantener y mejorar sus expectativas, evitando procesos de declive a costa de las ciudades de mayor rango de su entorno.

Con este objetivo, se detectan dos tendencias fundamentales. En primer lugar, la implantación de proyectos de desarrollo urbano y económico centrados en torno a algunas actividades para las que se cuenta con ventajas singulares y en torno a la que se pretende lograr una posición de liderazgo internacional. Por otra parte, aparecen iniciativas de integración en redes de ciudades que permitan articular ejes o corredores de desarrollo que garanticen el dinamismo urbano a largo plazo. Es en este ámbito urbano en el que deberá plantearse el futuro de Bilbao como elemento esencial del territorio de la CAPV y de sus expectativas de futuro.

El retraso en el desarrollo de importantes infraestructuras de comunicación (sistemas de autopistas, ferrocarril de alta velocidad, extensión del rango de vuelos del aeropuerto de Loiu) limita más que el rango urbano la influencia de Bilbao en ámbitos potencialmente más amplios para muchas demandas urbanas que esta capital podrían satisfacer. Bilbao se ha consolidado en la última década como un espacio de creciente dinamismo en sectores estratégicos como los servicios a las empresas y las actividades de I+D, además de consolidar una renovada imagen exterior de excelencia urbana y de espacio de atracción del turismo internacional.

En el segundo escalón de la jerarquía urbana de la CAPV se encuentra el Área Urbana de Donostia-San Sebastián. Con una población en torno a los 350.000 habitantes, se trata de una ciudad media de gran dinamismo y que ha experimentado una importante expansión de su área urbana durante la última década, asumiendo un creciente protagonismo funcional sobre su Territorio Histórico y sobre espacios colindantes de Navarra y del sur de Francia.



A escasamente 20 km de Donostia-San Sebastián, y paulatinamente más integrada en su ámbito metropolitano, se encuentra el ámbito Irún-Hondarribia, con una población cercana a los 80.000 habitantes. Se trata de uno de los espacios más dinámicos de la CAPV durante la última década, y configura de hecho la cuarta Área Urbana de la Comunidad Autónoma. La proximidad y las crecientes relaciones funcionales de este espacio con los ámbitos urbanos de los Pirineos Atlánticos, con unos 150.000 habitantes en torno a la aglomeración de Baiona, está configurando un corredor urbano de creciente potencial futuro.

El Área Urbana de Donostia-San Sebastián se sitúa en el nivel 7 dentro del sistema urbano europeo, en un estrato fuertemente competitivo formado por un gran número de ciudades con población entre los 150.000 y los

500.000 habitantes. Este tipo de ciudades suelen desarrollar un importante papel como centros urbanos de referencia para sus áreas de influencia, pero carecen de la dimensión y de las funciones urbanas necesarias para proyectarse en la escala internacional. Están aquí incluidas un buen número de áreas urbanas que recientemente han sido capaces de transformarse para evolucionar, desde meros centros administrativos de escala provincial o supraprovincial, hacia nuevas funciones asociadas al desarrollo de actividades terciarias y la acogida de actividades productivas en el ámbito de la industria y el turismo.

Dentro de este nivel tan dinámico del sistema de ciudades las funciones urbanas de Donostia-San Sebastián se han expandido en los últimos años, aumentando su centralidad con respecto a las ciudades medias de su Territorio Histórico, pero no al mismo ritmo que Bilbao, en gran parte por las limitaciones que ha experimentado a la hora de extender su influencia funcional sobre un espacio de suficiente dimensión. Dentro del sistema urbano de la CAPV, Donostia-San Sebastián presenta una posición secundaria con respecto a Bilbao para la mayor parte de las funciones urbanas de mayor rango. Todavía las interrelaciones entre las dos capitales y la búsqueda de complementariedades efectivas no son todo lo estrechas que sería deseable para potenciar un sistema urbano integrado con dos polos motrices en el nivel superior. La presencia de otros importantes núcleos urbanos en el entorno implica notables debilidades en su proyección urbana. Así, la propia área de Irún-Hondarribia, la estructura de ciudades medias de Gipuzkoa y sobre todo la elevada centralidad de ciudades como Pamplona y Baiona en sus respectivos ámbitos y en segmentos de la oferta urbana similares a los de Donostia-San Sebastián suponen factores que limitan su proyección urbana. La ciudad de Vitoria-Gasteiz forma, junto con Donostia-San Sebastián, el segundo nivel de la jerarquía urbana de la CAPV. Vitoria-Gasteiz queda

claramente incluida en el área de influencia de la ciudad de Bilbao, hacia la que gravita como centro urbano de nivel superior, presentando a la vez un claro liderazgo en el ámbito de su Territorio Histórico y de las comarcas del norte de Burgos. Excepto algunas pequeñas ciudades como Salvatierra/Agurain, con poblaciones inferiores a los 5.000 habitantes, y ámbitos como el corredor Llodio-Amurrio vinculados directamente al Bilbao Metropolitano, el territorio Alavés presenta una carencia casi total de núcleos con un cierto rango urbano, debido a al marcado carácter rural de la mayor parte de su territorio. Ello dota a la capital de un elevado protagonismo en la estructura urbana del sur de la CAPV sin que existan núcleos complementarios que se aproximen a su rango urbano, siendo Miranda de Ebro, ya en territorio burgalés, el segundo núcleo en tamaño que estructura su espacio funcional. Las dificultades de conexión con el ámbito de La Rioja Alavesa y la estructura económica de este espacio da lugar en este ámbito a influencias cruzadas con el sistema urbano de La Rioja, especialmente en núcleos como Oión, integrados funcionalmente en el área metropolitana de Logroño.

No obstante, Vitoria-Gasteiz ha sido el ámbito más dinámico de la CAPV durante los últimos 20 años, y el que alberga mayores propuestas de crecimiento futuro. A su carácter de capital administrativa de la CAPV se une una fuerte especialización industrial y logística y la consolidación de funciones culturales y educativas cada vez más importantes. Estas circunstancias la diferencian de la mayor parte de las ciudades europeas de su mismo rango que, por lo general, reúnen tan solo una especialización funcional de alto nivel. De este modo, Vitoria-Gasteiz presenta una oferta terciaria y de servicios públicos muy superior a la de la mayor parte de las ciudades industriales pero, además, dispone de una base manufacturera que le garantiza un importante dinamismo económico y demográfico y constituye una excelente base para la expansión de los servicios a las empresas como sector de actividad emergente. A ello une su potencial

turístico y la progresiva inclusión en su área urbana de zonas consolidadas en la oferta de ocio, lo que aporta un factor decisivo para el enriquecimiento de su oferta urbana.

El segundo elemento clave para el futuro de Vitoria-Gasteiz y para comprender su inserción en sistemas urbanos más amplios y complejos es su posición de espacio de articulación entre los ámbitos atlánticos y los del Eje del Ebro. Esta localización otorga un valor singular a Vitoria-Gasteiz, pues lo integra en un eje de desarrollo constituido por un sistema de ciudades que tiene un peso creciente en el espacio europeo.

## 2.1. Un territorio altamente urbanizado

El sistema de ciudades de la CAPV se encuentra altamente desarrollado, aunque presenta importantes heterogeneidades en su distribución.

El elemento dominante es el gran espacio metropolitano de Bilbao, que pese a las pérdidas de población que experimentó en los años de la crisis industrial sigue acogiendo al 41% de la población de la Comunidad Autónoma. Tras haber alcanzado un máximo cercano al 80% de la población de Bizkaia, hoy todavía concentra el 76,5% de este Territorio Histórico.

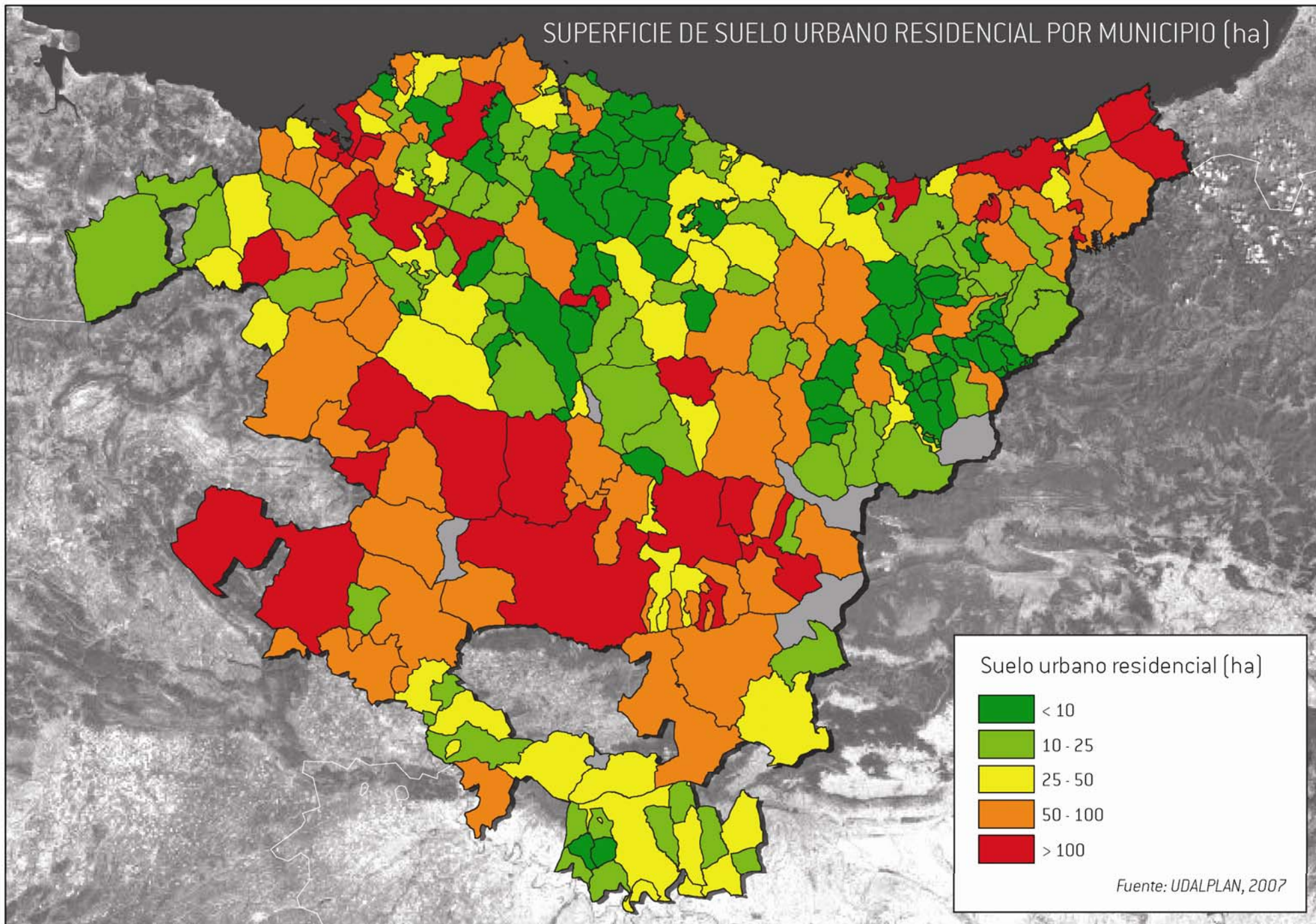
Fuera de esta gran concentración urbana en expansión tan solo cinco municipios superan los 10.000 habitantes. Durango, Amorebieta-Etxano, Gernika-Lumo, Mungia y Ermua. En el caso de Mungia, el desarrollo se muestra, de hecho, vinculado directamente al espacio metropolitano de Bilbao, junto al que se localiza. En cambio, Ermua participa de las

dinámicas urbanas del valle del Deba gipuzkoano. Aparece, así, un territorio predominantemente urbano pero altamente concentrado en torno al ámbito de Bilbao, el cual experimenta un proceso de metropolización cada vez más amplio. Se pierde población en los espacios centrales (la propia ciudad de Bilbao y los grandes municipios de la Margen Izquierda), y esta se proyecta sobre ámbitos más extensos y hasta hace poco rurales del espacio vizcaíno: la costa, Igorre, Aiara, Encartaciones...

Tradicionalmente, la estructura urbana de Gipuzkoa ha sido mucho más equilibrada. Donostia-San Sebastián ha ido perdiendo paulatinamente peso en el conjunto de Gipuzkoa. En la década de los 50 acogía al 40% de la población del Territorio Histórico, y hoy solo al 26,5%. A la vez crecían un numeroso grupo de ciudades medias industriales distribuidas por los valles interiores y, en menor medida en la costa: Eibar, Arrasate-Mondragón, Elgoibar, Oñati, Bergara, Beasain, Tolosa, Zarautz, Azpeitia, Zumarraga, Irun y Hondarribia superan los 10.000 habitantes. Sin embargo, en la última década se detectan cambios en esta estructura policéntrica. El Área Urbana de Donostia-San Sebastián se expande y crece demográficamente, pasando a acoger ya al 46% de la población de la provincia en su ámbito más inmediato; mientras, su proyección en términos de población y mercado de vivienda se extiende por el Bajo Deba y la costa occidental. La mayoría de las ciudades medias guipuzcoanas han sufrido, a su vez, un proceso de estancamiento, cuando no de retroceso. Así, estas ciudades pierden funcionalidad ante la más atractiva oferta de servicios de la capital, configurando un territorio densamente urbanizado pero con pautas de funcionamiento y de desarrollo urbano cada vez más diferenciadas de las del pasado.

Araba, en contraste, es un territorio mayoritariamente rural. Tan solo la capital y la ciudad de Llodio, colindante con el Bilbao Metropolitano,

# SUPERFICIE DE SUELO URBANO RESIDENCIAL POR MUNICIPIO (ha)



superan los 10.000 habitantes. El peso de Vitoria-Gasteiz es decisivo, pues en ella reside casi el 75% de la población alavesa y es sobre los pequeños núcleos de su extenso término municipal y sobre las poblaciones de su entorno sobre las que se produce el crecimiento metropolitano que por su reducida magnitud no es capaz de generar centralidades ni ámbitos urbanos alternativos al espacio central.

Dentro de esta estructura general, es de destacar la fuerza con la que se ha manifestado el proceso de crecimiento urbano en la CAPV a lo largo del siglo XX. Se trata de una tendencia general asociada a los procesos de desarrollo económico, el cual ha sido tanto más intenso cuanto mayor ha sido el peso industrial de un territorio como es el caso de la CAPV. En la monografía de población se describen con detalle los procesos demográficos asociados al crecimiento vegetativo y a los movimientos internos y externos de la población que han configurado la distribución actual de la población en el sistema de asentamientos.

Las ciudades del País Vasco atrajeron población no sólo de sus áreas rurales de influencia, sino de otras regiones con menores índices de crecimiento. El fuerte proceso de urbanización experimentado por la CAPV sobre todo en la segunda mitad del siglo XX se ha dado prioritariamente en las grandes capitales y en los centros industriales. En Bizkaia la concentración de la gran industria en la Margen Izquierda de la Ría impulsó el espectacular crecimiento de estos municipios, tanto por la inmigración desde fuera de la Comunidad Autónoma como por el efecto succión sobre los territorios del entorno, agudizando la ruralización de amplias zonas de Bizkaia. Un proceso similar se dio en Vitoria, aunque más tardío y menos intenso, mientras que la estructura mucho más equilibrada de Gipuzkoa evitó los procesos de concentración y succión, generando un ámbito más homogéneamente urbanizado. La industria como elemento impulsor de la

urbanización significó, llegado el momento de la crisis, que los espacios que más habían crecido experimentarían mayores retrocesos.



Sin embargo, el declive de los centros industriales no ha significado pérdida de tejido urbano. En la actualidad el 86% de la población habita en núcleos de más de 10.000 habitantes o en municipios integrados funcional y espacialmente en las áreas metropolitanas de las principales ciudades. Se trata de una de las tasas de urbanización más elevadas de Europa, similar

a la de espacios como el Raanstadt holandés o la cuenca del Rhur. Este notable desarrollo del sistema de asentamientos tiene unas raíces históricas basadas en tempranos procesos de industrialización de algunos enclaves y la aparición de importantes estructuras comerciales asociadas a los puertos, especialmente al de Bilbao. Estos factores permitieron la consolidación de una primera estructura urbana que muestra ya muchos de los rasgos que persisten en la actualidad y que han condicionado desarrollos posteriores. Sin embargo, es a partir de los años 50 cuando se dan los procesos que con mayor fuerza han contribuido a definir el actual sistema de ciudades de la CAPV: un crecimiento expansivo de las capitales provinciales, que ha llevado a configurar espacios metropolitanos cada vez más amplios, y la emergencia de nuevos núcleos que pasan a ocupar posiciones importantes en el sistema urbano como consecuencia del desarrollo industrial. En 1.950, casi el 75% de la población de la Comunidad Autónoma vivía en los municipios que componen actualmente las principales áreas Urbanas de la CAPV y un 68% lo hacía en los espacios metropolitanos de las capitales vascas. Los procesos de crecimiento demográfico y expansión metropolitana han sido proporcionales al tamaño de cada ciudad, al igual que su evolución en el tiempo.

El Área Metropolitana de Bilbao es la que más ha crecido en términos absolutos, y también la que lo hizo más pronto. Se configura en la actualidad como un territorio en el que ya en la década de los 50 se apreciaba un proceso de metropolitanización avanzado, con un crecimiento mayor en los núcleos de la periferia que en la ciudad central. En las décadas de los 80 y los 90 perdió población ante la crisis industrial y en el último lustro se ha producido una importante recuperación demográfica, aunque esta se da en puntos del espacio metropolitano distintos a los de la etapa industrial, de forma que los municipios de la Margen Izquierda no han recuperado sus anteriores niveles de población y se da, a la vez, una

ampliación del área urbana, la cual incorpora nuevos municipios más alejados que experimentan un rápido desarrollo.

En el Área Urbana de Donostia-San Sebastián vive actualmente casi el 15% de la población de la CAPV, lo que en porcentaje representa dos puntos menos de la que vivía a principios de la década de los 50. Es el ámbito metropolitano que menos ha crecido en esta etapa y ha sufrido también de forma importante los efectos de la crisis industrial, de forma que hasta el año 2006 no han recuperado los niveles poblacionales de finales de los años 70. Sin embargo, el crecimiento de los últimos años ha dado lugar a una importante expansión urbana. Mientras los núcleos industriales del entorno de la Bahía de Pasaia mantienen una situación de estancamiento, el espacio metropolitano se ha extendido por el litoral y a lo largo de los valles del Urumea y el Orio, adquiriendo un creciente protagonismo funcional.

En Vitoria-Gasteiz vive aproximadamente un 10% de la población de la CAPV frente a sólo el 5% que lo hacía en 1950. El crecimiento de esta ciudad ha sido espectacular, multiplicando por 4,35 su población en este periodo. La más tardía industrialización permitió el desarrollo de sectores mucho menos afectados por la crisis, de forma que su crecimiento no se ha interrumpido en ningún momento desde hace más de 50 años. La localización de la capitalidad de Euskadi, el atractivo de la ciudad y sus posibilidades de crecimiento han sido factores fundamentales para este importante desarrollo que, al darse en un territorio con ausencia de centros alternativos, ha generado en sus primeras etapas de crecimiento un importante efecto succión sobre los espacios rurales de la provincia de Araba.

Junto a estas áreas metropolitanas, los valles atlánticos y en menor medida el litoral configuran los ámbitos donde se han dado los mayores procesos de crecimiento urbano de la CAPV durante las últimas décadas. El valle del Deba, fundamentalmente ciudades como Eibar, Ermua, Elgoibar y Arrasate-Mondragón; el del Urola, con núcleos como Azpeitia, Zumarraga y Legazpi; o el corredor de la A-1, con centros en Tolosa, Ordizia o Beasain y Durango y su han sido ámbitos con un espectacular desarrollo urbano entre los años 50 y 80. Todos ellos experimentaron una contracción más o menos fuerte durante los años de la crisis, pero han comenzado en el último lustro una etapa de recuperación en la que los núcleos del Deba son la excepción.

En el litoral son los centros asociados a los procesos de expansión metropolitana los que más han crecido (Zarautz, Hondarribia, Gorniz, Plentzia), y esta relación funcional ha permitido un desarrollo más tardío pero constante.

El proceso de urbanización ha supuesto, sobre todo en su etapa de mayor intensidad, un debilitamiento de las zonas rurales, las cuales han experimentado una constante pérdida de población y un agudo proceso de contracción de su sistema de asentamientos, de forma que no sólo es mucho menor la proporción de población que habita en municipios de menos de 5.000 habitantes, sino que el tamaño de los núcleos rurales ha disminuido de forma generalizada. Tan solo en la última década se aprecian procesos de crecimiento en aquellos núcleos rurales que se integran en las dinámicas de los espacios metropolitanos bien de forma directa, captando nuevos residentes y actividades al quedar insertos en sus dinámicas de expansión, bien de forma indirecta, al incorporar actividades de ocio y segunda residencia demandados desde los ámbitos metropolitanos. Sin embargo, los municipios de menos de 1.000 habitantes tienen cada vez mayores dificultades para sobrevivir cuando se encuentran en situación de

aislamiento geográfico. En 2007 existían 113 municipios con menos de 1.000 habitantes, un 43% del total de ayuntamientos de la CAPV en los que residía poco más del 2% de la población total. De ellos 43 tenían menos de 500 habitantes. Entre los municipios de menos de 1000 habitantes, más de la mitad han seguido perdiendo población en la última década, y de los restantes solo 2 experimentan un aumento de población superior al 1% entre 1996 y 2007. Los municipios de 1.000 a 5.000 habitantes representan un tercio del total, pero su población apenas supera el 8,9% de la de la Comunidad Autónoma. En el siguiente estrato se da un mayor equilibrio, pues hay 26 municipios con población de entre 5.000 y 10.000 habitantes, el 10,4% de los ayuntamientos en los que vive un 8,6% de la población del País Vasco. Mientras tanto, el porcentaje de municipios de 10.000 o más habitantes es del 15,2% (38 municipios sobre los 250 totales), pero como ya se ha dicho, la población residente en ellos es del 79%. Existe, por tanto, una tendencia hacia la agudización de este proceso. La regresión del sistema de asentamientos rurales presenta una clara acotación espacial, circunscribiéndose a las zonas occidentales de Encartaciones, las zonas menos accesibles del Área Funcional de Gernika, los municipios más pequeños de las montañas y valles alaveses y los de La Rioja Alavesa.

**3.**

**Procesos recientes  
de desarrollo  
urbano en la CAPV**

### 3.1. Desarrollo residencial en la CAPV

Según los datos del Departamento de Vivienda, entre 1998 y 2006 se concedieron en la CAPV 118.777 licencias para viviendas de nueva planta. Los datos de viviendas construidas en el periodo 1995-2004 dan un total de 126.732 viviendas nuevas finalizadas.

Se trata de un crecimiento significativo del parque de viviendas, cuyo resultado muestra que el 12% de todas las viviendas de la CAPV en el año 2006 han sido construidas en los últimos 10 años.

Tanto en términos absolutos como relativos, el proceso de aumento del parque de viviendas se ha concentrado en el Bilbao Metropolitano. El 37,5% de todas las viviendas construidas entre 1998 y 2006 lo han sido en este ámbito.

Barakaldo y Bilbao son los municipios que, con gran diferencia, han liderado este proceso. El 65% de las nuevas viviendas del Bilbao Metropolitano se encuentra en estos dos municipios. El intenso proceso de renovación urbana que han experimentado durante este periodo ambos municipios constituye la explicación fundamental de estos crecimientos, al haberse liberado nuevos espacios, antes ocupados por otros usos, que han pasado a destinarse a usos residenciales. Municipios de la margen derecha como Erandio, Leioa y Getxo superan las 1.000 viviendas nuevas en este periodo.

El segundo ámbito con mayor crecimiento corresponde al área Funcional de Araba Central, con casi 22.000 nuevas viviendas entre 1998 y 2006 que superan el 18,45% de todas las construidas en la CAPV. De ellas, 17.300 corresponden a Vitoria-Gasteiz, que es el municipio que más viviendas

nuevas ha construido en la CAPV en este periodo. El resto de los municipios presenta unos valores absolutos mucho menores, destacando Salvatierra con más de 700 viviendas y municipios del entorno de Vitoria-Gasteiz (Iruña Oka, Alegría-Dulantzi, Ribera Baja, Zigoitia...) con crecimientos entre 200 y 400 viviendas.

Donosita-San Sebastián es el tercer ámbito de crecimiento, con el 14,2% de las nuevas viviendas de la CAPV. La capital, con 7.100 nuevas viviendas; Irán, con casi 3.000; y Hondarribia, con 1.200, son los municipios que concentran casi todo el crecimiento de este espacio. Presentan también crecimientos significativos en relación con su tamaño municipios con una localización periférica en el ámbito metropolitano, como Andoain (800 viviendas) Oiartzun (614 viviendas) y Urnieta (472 viviendas). Los municipios de la Bahía de Pasaia muestran crecimientos reducidos en relación con su tamaño. Errenteria se sitúa en torno a las 800 viviendas, a Lezo le corresponden 218 viviendas y a Pasaia 84, siendo este último el municipio metropolitano en el que menos viviendas se han construido.

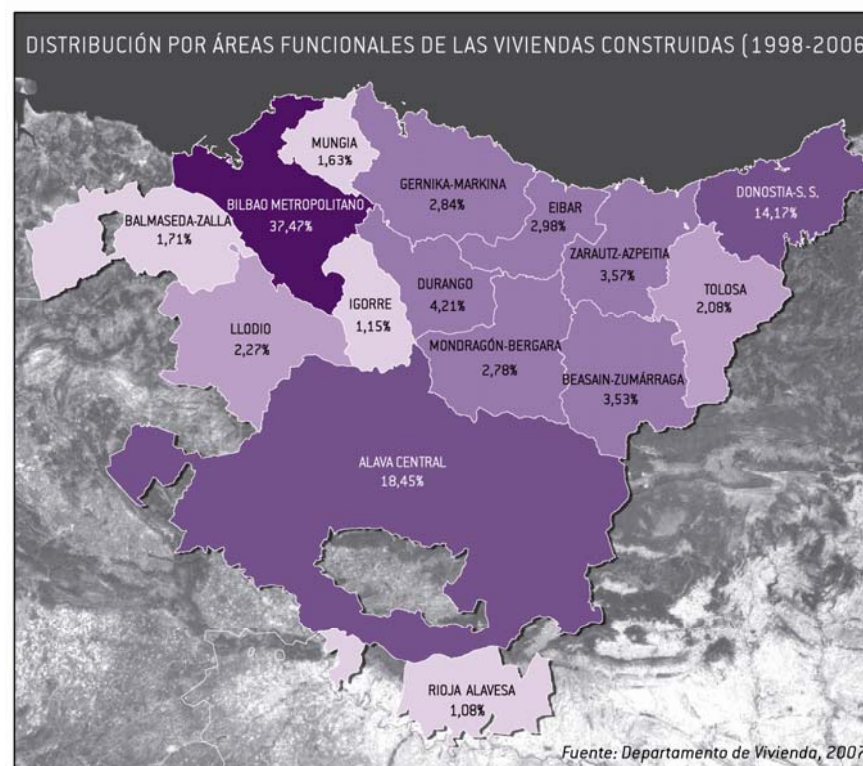
El área de Durango ha acogido el 4,2% de todas las nuevas viviendas de la CAPV. Son casi 5.000 viviendas, que se localizan fundamentalmente en Durango (2.144) y Amorebieta-Etxano (1.226). Berriz y Abadiño, con más de 500 viviendas también aparecen como espacios dinámicos. Zarautz-Azpeitia y Beasain-Zumarraga engloban, respectivamente, el 3,6% y el 3,5% de las viviendas creadas en la CAPV en los últimos 10 años, lo que supone unas 4.200 viviendas en cada área. En Zarautz-Azpeitia los principales crecimientos corresponden al ámbito Azpeitia-Azkoitia, con 1.600 viviendas nuevas en conjunto, y a los espacios costeros (Zumaia, Zarautz, Orio...), con crecimientos entre las 300 y 500 viviendas nuevas. En Beasain son la cabecera (850 viviendas) y su entorno (Ordizia-Lazkao, con 900 viviendas en conjunto), junto al ámbito Zumarraga-Urretxu-Legazpi,

con unas 1.000 viviendas, los espacios que acogen casi toda la nueva oferta.

Mondragón- Bergara (2,8%) y Eibar (3%) han ampliado su parque en unas 3.500 viviendas aproximadamente. Eibar, Elgoibar y Ermua acogen casi todo el crecimiento del Bajo Deba, en torno a las 1.000 viviendas cada uno. En el Alto Deba, Arrasate-Mondragón, Bergara y Oñati concentran los procesos de crecimiento urbano, con unas 800 viviendas nuevas en cada municipio.

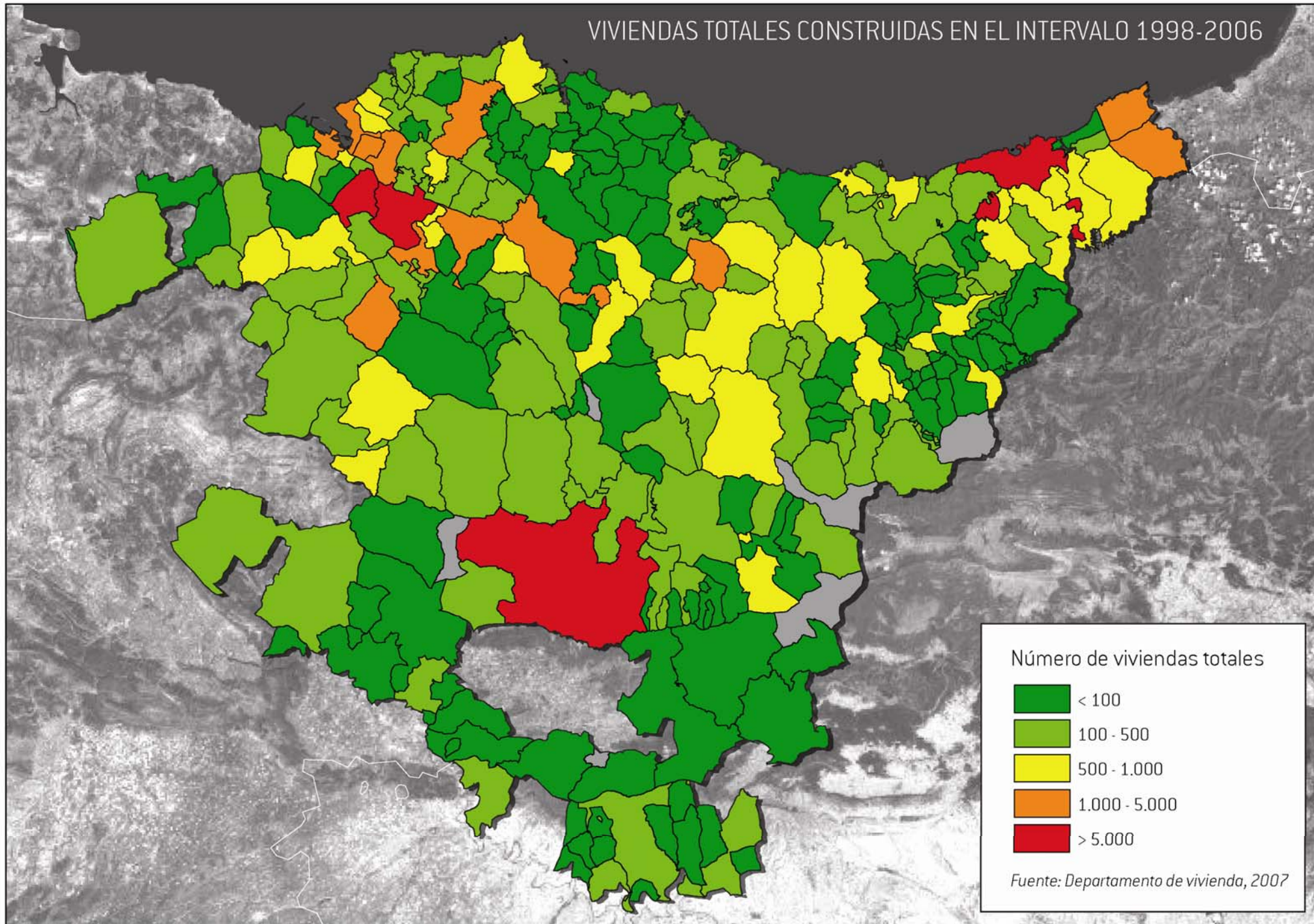
En Gernika-Markina se localiza el 3,8% de los nuevos crecimientos. Gernika (877) y Bermeo (607) son los municipios que más aumentan su parque de viviendas. Markina-Xemein ha construido 300 nuevas viviendas. Todos los demás municipios con crecimientos superiores a las 100 viviendas se localizan en la costa: Lekeitio, Busturia, Mundaka, Berriatua y Ea.

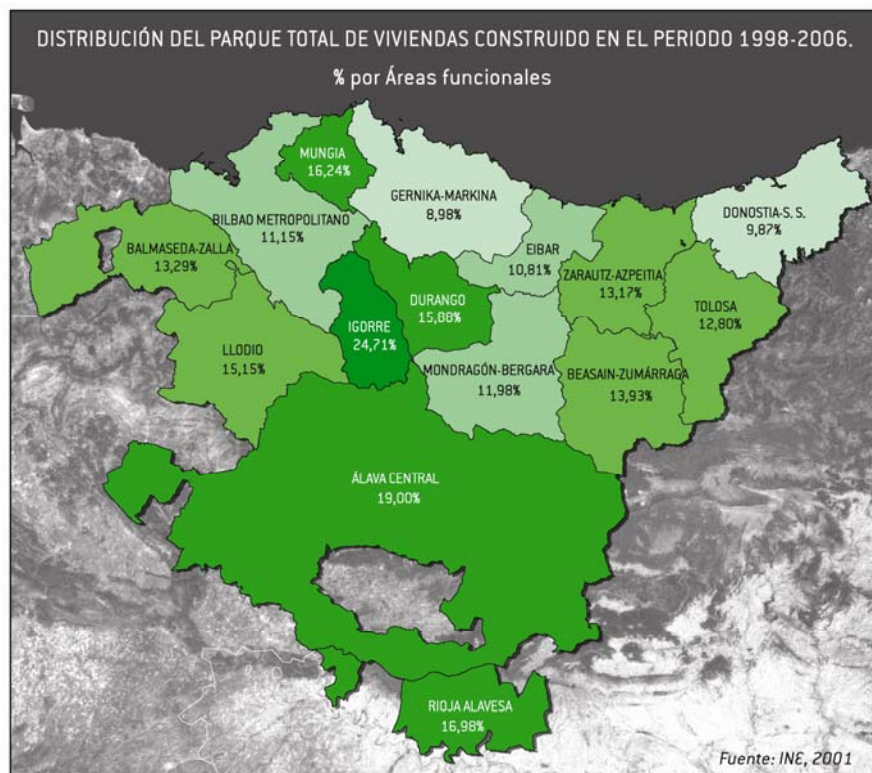
En el área de Llodio las 2700 nuevas viviendas (2,3% de las nuevas viviendas de la CAPV) se localizan principalmente en la cabecera (1.014) y Amurrio (700). Aiara y Okondo presentan crecimientos elevados en relación con su tamaño población (en torno a las 300 viviendas) y el de Orduña es, por el contrario, reducido (120). En el área de Tolosa se han construido 2.480 nuevas viviendas, la mayoría en el ámbito que conecta la cabecera con el Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián: Tolosa 695, Irura 305, Villabona 297 y Anoeta 189.



En el área de Llodio las 2700 nuevas viviendas (2,3% de las nuevas viviendas de la CAPV) se localizan principalmente en la cabecera (1.014) y Amurrio (700). Aiara y Okondo presentan crecimientos elevados en relación con su tamaño población (en torno a las 300 viviendas) y el de Orduña es, por el contrario, reducido (120). En el área de Tolosa se han construido 2.480 nuevas viviendas, la mayoría en el ámbito que conecta la cabecera con el Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián: Tolosa 695, Irura 305, Villabona 297 y Anoeta 189.

# VIVIENDAS TOTALES CONSTRUIDAS EN EL INTERVALO 1998-2006





Las áreas del entorno del Bilbao Metropolitano presentan crecimiento de 2.004 viviendas en Balmaseda Zalla, 1.900 en Mungia y 1.370 en Igorre. Güeñes y Zalla (con 525 viviendas cada uno) y Balmaseda (309 viviendas) concentran el crecimiento de Encartaciones. En Mungia es sobre todo la cabecera, con 1.035 nuevas viviendas, la que acoge casi todo el crecimiento residencial y, en mucha menor medida, Bakio, con 359 viviendas. En Igorre, Lemoa e Igorre, con más de 800 viviendas en conjunto, son los principales puntos de nueva oferta.

Por último, en La Rioja Alavesa se han desarrollado 1.284 viviendas nuevas, la mitad de las cuales se encuentran en Oion, un municipio que participa del crecimiento del Área Metropolitana de Logroño. Elciego, Laguardia y Labastida superan las 100 nuevas viviendas.

En términos de dinamismo, sobre el parque existente previamente destacan los ámbitos alaveses y los del entorno del Bilbao Metropolitano. En Igorre el 24,7% de todas las viviendas ha sido construido en los últimos 10 años. Este porcentaje es del 16,2% en Mungia, del 15,9%, en Durango, del 15,2% en Llodio y del 13,30% en Balmaseda-Zalla. Araba Central es el otro ámbito de elevado dinamismo. El 19% de sus viviendas tienen menos de 10 años. En Laguardia el porcentaje es del 17%.

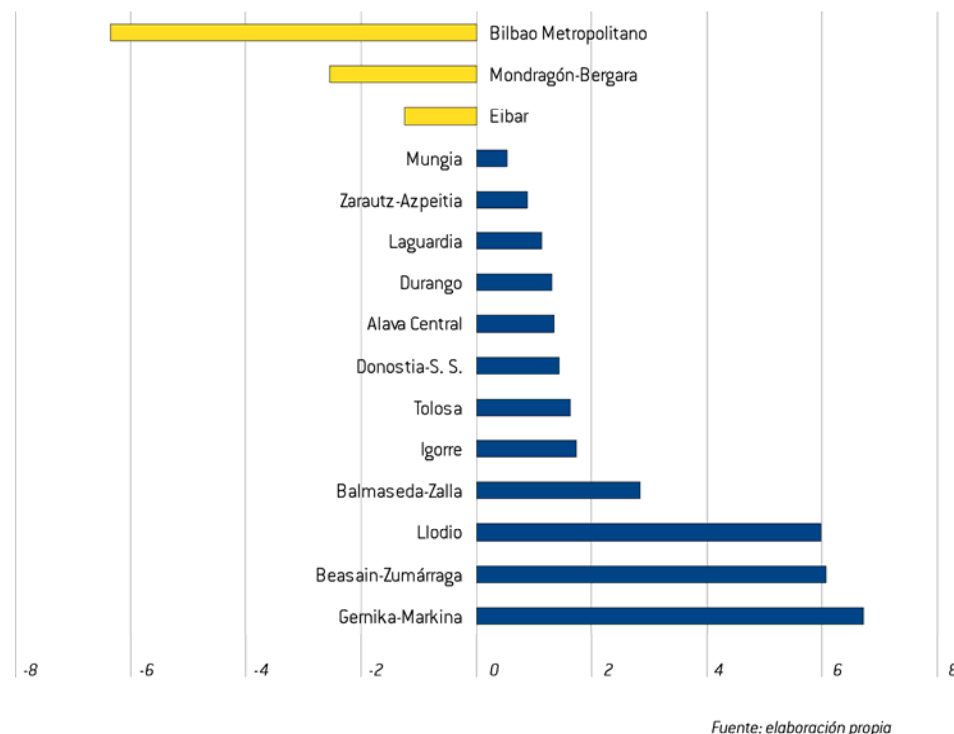
Aparece, por tanto, un modelo de dinamismo concentrado en los entornos del Bilbao Metropolitano como consecuencia de los procesos de expansión de su ámbito y del crecimiento de los espacios alaveses, concentrado principalmente en Vitoria-Gasteiz. En el propio Bilbao Metropolitano el porcentaje de viviendas construidas en este último periodo es del 11,1% sobre el total de viviendas existentes.

Gipuzkoa es el territorio en el que el crecimiento del parque de viviendas ha experimentado un incremento relativo menor con respecto a la situación preexistente. Beasain-Zumarraga, Zarautz-Azpeitia y Tolosa son los ámbitos donde los crecimientos residenciales de los últimos 10 años tienen un mayor peso relativo. En Beasain-Zumarraga esto supone el 14% del parque de viviendas, el 13,1% en Zarautz- Azpeitia y el 12,8% en Tolosa. Por debajo de la media de la CAPV se encuentran las áreas de Mondragón-Bergara, con un 12% de viviendas recientes; Eibar, con un 10,8% y Donostia- San Sebastián, con un 9,8%. El proceso de creación de nuevas viviendas, en términos relativos, se ha dado con la menor intensidad en el

Área Funcional de Gernika-Markina, con un 9% de viviendas construidas en los últimos 10 años.

## 3.2. Vivienda y población. Análisis comparativo

Relación entre el crecimiento demográfico y parque de viviendas por Áreas funcionales (nuevos residentes/ nuevas viviendas). Intervalo 1998-2006



Al comparar la evolución en la construcción de viviendas con la evolución de la población aparecen circunstancias muy diferenciadas en el territorio.

En las áreas del Bilbao Metropolitano, Eibar y Mondragón-Bergara se producen crecimientos del parque de viviendas en un contexto de pérdida de población. La diferencia más acusada aparece en el Bilbao Metropolitano, con más de 44.000 nuevas viviendas y 7.000 habitantes menos. A los procesos de renovación antes mencionados hay que añadir la intensa terciarización de muchas zonas centrales, lo que ha reducido el uso residencial. También en el Bilbao Metropolitano, especialmente en los municipios de la margen izquierda, como en Eibar y en el Alto Deba, aparecen concentraciones de viviendas de muy escasa calidad de los años del crecimiento industrial que resultan cada vez más inadecuado en la actualidad. Todos estos factores, que inducen procesos de cambio de vivienda, pueden contribuir a explicar las tendencias opuestas entre oferta residencial y población en un contexto de precios crecientes de la vivienda.

Una situación completamente contraria se da en las áreas de Mungia y Zarautz-Azpeitia en las que la población ha crecido por encima de la nueva oferta de vivienda. Especialmente en Mungia el número de nuevos residentes duplica el de nuevas viviendas. Las características de estos ámbitos, espacios costeros y atractivos en entornos metropolitanos, apunta, junto con otros datos, a un proceso de conversión de un alto porcentaje de segundas residencias en primeras viviendas, lo que ha permitido aumentar la población residente con un crecimiento menor de las viviendas.

Las áreas de Tolosa, Araba Central, Donostia-San Sebastián, Balmaseda-Zalla, Durango, Igorre, y Laguardia presentan un equilibrio entre crecimiento de la población y de las viviendas, aunque todas ellas con un ligero superávit de la nueva oferta residencial. La casuística de estas áreas

funcionales es muy distinta, abarcando desde procesos de renovación y cambio de vivienda en zonas tradicionalmente industriales a nuevas ofertas ligadas a procesos de expansión metropolitana o desarrollos de segundas residencias.

El último grupo corresponde a áreas funcionales con un fuerte desequilibrio entre evolución de la población y de la vivienda, con dos casos muy diferenciados. Por una parte, en las áreas de Beasain-Zumárraga y Llodio se han creado 6 nuevas viviendas por cada nuevo habitante. Los procesos de cambio residencial hacia viviendas de mayor calidad, desarrollo de segundas residencias y nuevas ofertas ligadas a procesos de expansión metropolitana parecen haberse combinado para generar un desequilibrio tan acusado.

Más llamativo es el caso de Gernika-Markina, con 540 nuevos residentes y casi 3.400 nuevas viviendas. En este caso se trata de un proceso casi totalmente ligado a un intenso crecimiento de las segundas residencias en los municipios costeros.

### 3.3. Vivienda secundaria

Las tendencias apuntadas en los censos en relación con la vivienda secundaria muestran una clara tendencia a la reducción de la importancia de esta modalidad residencial en la CAPV.

En el periodo 1991-2001 el número total de viviendas aumentó en un 14% en la CAPV, pero la vivienda secundaria lo hizo sólo un 3%.

En números absolutos son las áreas funcionales de las capitales las que presentan un mayor número de este tipo de vivienda: Bilbao Metropolitano,

Donostia-San Sebastián y Araba Central acogen más de la mitad de las viviendas clasificadas como segundas viviendas, proporción que se mantiene con una pequeña reducción en 2001.



En términos relativos, en 2001 las áreas funcionales con mayor presencia de vivienda secundaria eran Laguardia (39,47% sobre el total de viviendas censadas), Mungia (24,72%), Gernika- Markina y Zarautz-Azpeitia (13,7%).

Por el contrario, Durango (1,8%), Balmaseda-Zalla (2,1%), Tolosa (2,8%) y Bilbao Metropolitano (3%) son los que menos proporción presentan.



En el conjunto de la CAPV, el peso de las residencias secundarias pasó del 6% al 5,4% sobre el total de viviendas entre 1991 y 2001.

Es especialmente interesante la distribución territorial que presenta este proceso de reducción. En las áreas de Balmaseda-Zalla, Bilbao

Metropolitano, Beasain-Zumárraga, Donostia-San Sebastián, Gernika-Markina e Igorre las residencias secundarias han experimentado una reducción en términos absolutos, lo que constituye un indicador de conversión de segunda residencia a primeras viviendas. Por el contrario, han aumentado en Durango, Eibar, Mungia, Tolosa y, de forma importante en términos relativos en Mondragón-Bergara y en Zarautz-Azpeitia que son, junto con Llodio, los dos únicos ámbitos de la CAPV donde aumenta la proporción de la segunda residencia sobre el conjunto del parque de viviendas.

En el Área Funcional de Araba Central se ha reducido la vivienda secundaria, principalmente en los municipios que están incorporándose al espacio de crecimiento de Vitoria-Gasteiz como Iruña Oka, Bernedo, Arrazua-Ubarrundia, Iruraiz-Gauna, Ribera Alta y Zuia. Algo similar ocurre en Encartaciones, donde se da una reducción en los municipios más cercanos al Bilbao Metropolitano (Balmaseda, Güeñes y Sopuerta) y un crecimiento en los más alejados como Lanestosa, Trucios o Artzentales.

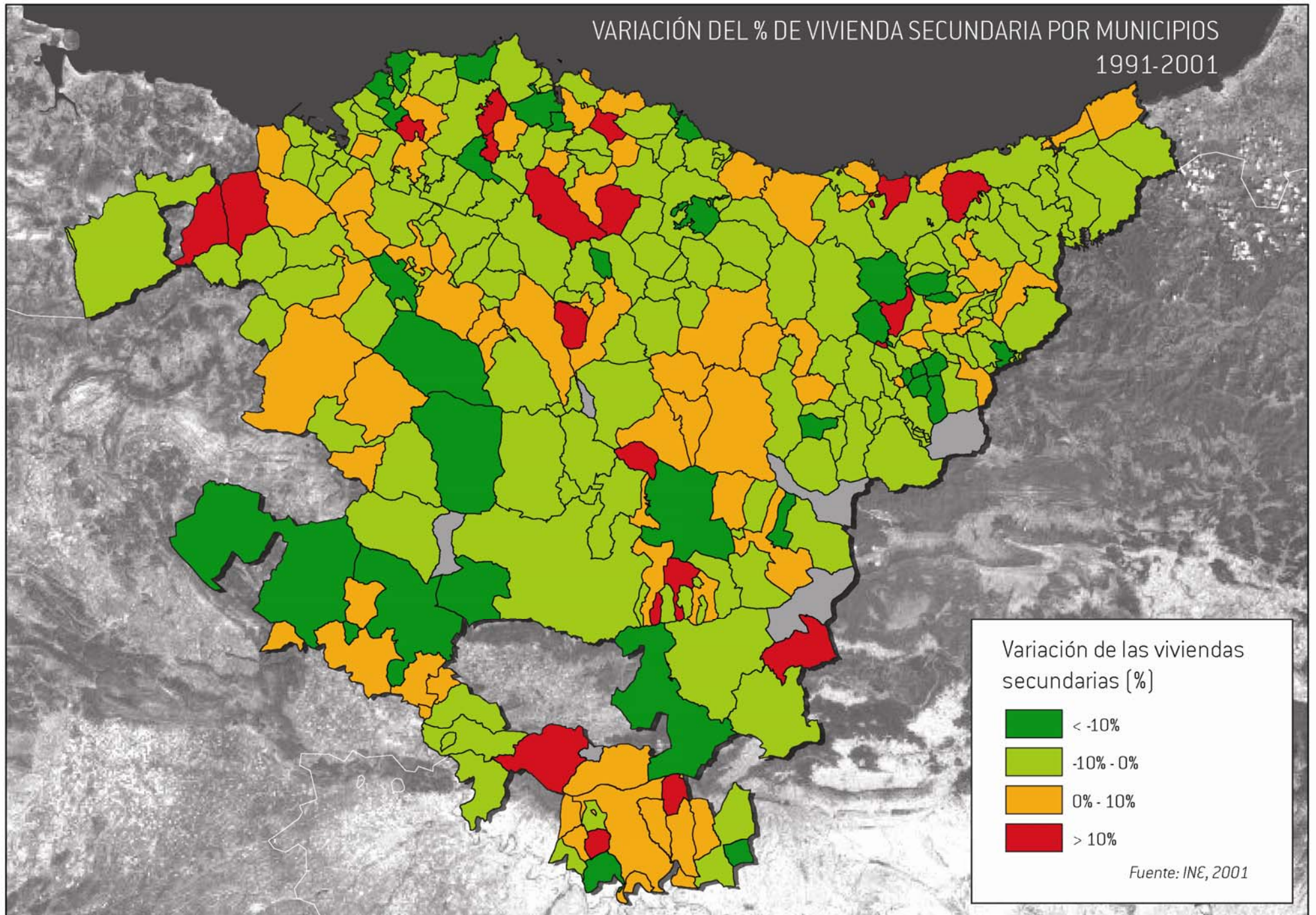
En el Bilbao Metropolitano aumenta en la capital y en municipios en su mayor parte costeros (Sopelana, Plentzia, Muskiz, Zierbena), pero se reduce en la mayoría de municipios periféricos con un proceso intenso de transformación de segunda residencia en primera vivienda (Getxo, Zamudio, Ortuella, Abanto-Zierbena, Trapagaran, Barrika, Gorliz...). En Igorre decrece en los próximos a Bilbao (Igorre, Bedia, Lemoa...) y crece en Dima y Areatza. Ocurre un proceso similar en Llodio, aumentando en Okondo, Aiara y Amurrio y reduciéndose en Orozco y Artziniega. Se reduce también en Gamiz-Fika, Maruri-Jatabe y Bakio, y aumenta en Gatika, Fruiz, Laukiz y Meñaka.

En el Área Funcional de Gernika-Markina el crecimiento de segunda residencia se da sobre todo en la costa (Sukarieta, Elantxobe, Bermeo, Ea...) pero también en el interior (Muxía, Gernika-Lumo, Ereño, Morga, Arratzu...), reduciéndose sobre todo en el área de Markina-Xemein (Etxebarria, Ondarroa, Ispaster, Amoroto...).

En el área de Durango se reduce su número en Garai, Amorebieta-Etxano, Atxondo y Elorrio, pero crece en Berriz, Izurtza, Mañaria y Zaldibar. En el Área Funcional de Donostia-San Sebastián crece en Hondarribia, Pasaia y Usurbil y se reduce de forma significativa en todos los demás municipios. Por el contrario, en Zarautz-Azpeitia se reduce sólo en Zestoa, Errezil y Azkoitia y crece en todos los demás, especialmente en Zarautz.

En Tolosa crece sobre todo en los municipios de carácter más rural (Lizartza, Irura, Gaztelu...). Algo similar ocurre en Goierri, donde crece la segunda residencia en municipios como Arama, Gabiria y Zaldibia y se reduce en el resto; y en Eibar, donde crece en Sorluze y Deba y se reduce en los demás. En el Área de Mondragón-Bergara se da un aumento generalizado de esta modalidad, concentrado fundamentalmente en las ciudades principales (Oñati, Arrasate-Mondragón y Bergara). En La Rioja Alavesa decrece de forma significativa en Oión y Elciego, y aumenta en todos los demás municipios.

VARIACIÓN DEL % DE VIVIENDA SECUNDARIA POR MUNICIPIOS  
1991-2001



## 3.4. El modelo territorial del planeamiento urbanístico

Este proceso de crecimiento y cambio en el desarrollo del parque de viviendas y en las modalidades residenciales está estrechamente vinculado al modelo generado por los diferentes planes urbanísticos locales. Según los datos de UDALPLAN del año 2007, el total del suelo clasificado en la CAPV era de 59.806 ha, de las que casi el 40% corresponden a Sistemas Generales. De estos, algo más de una tercera parte son espacios libres, un 30% a viario, un 22% a equipamientos y el resto, en porcentajes entre el 1 y el 4%, se distribuye entre aeropuertos, puertos y ferrocarriles.

De las restantes 36.000 has, el 62,9% corresponde a suelo residencial (40,1% suelo urbano, 14,2% suelo urbanizable y 8,6% suelo no urbanizable de núcleo rural) y el 37,1% a suelo para actividades económicas (23,5% suelo urbano y 13,6% suelo urbanizable).

La clasificación del suelo, sus sistemas de ocupación y las previsiones y posibilidades de desarrollo futuras aparecen, por tanto, como elementos fundamentales para conocer la evolución de los diferentes ámbitos y el modelo territorial resultante hacia el futuro.

### a. El suelo urbano residencial (SUR)

Lógicamente, las mayores dimensiones del suelo urbano para uso residencial corresponden a las áreas urbanas de las tres capitales, siendo Vitoria-Gasteiz el municipio con más superficie con esta clasificación (1.484 ha), seguida de Bilbao (1.204 ha) y Donostia-San Sebastián (951 ha). En conjunto, las tres capitales concentran el 25% de todo el suelo urbano

residencial de la CAPV. Un segundo escalón corresponde a los municipios de Getxo, Mungia y Baracaldo, con superficies de urbano residencial en torno a las 400 ha. Los 22 municipios con más de 100 ha de suelo clasificado como urbano residencial concentran el 52% de todo el suelo de este tipo en la CAPV. Además, de los ya mencionados entre estos municipios aparecen cuatro cabeceras de Área Funcional (Zarautz, Arrasate-Mondragón, Durango y Zalla); los dos municipios del Bajo Bidasoa en el Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Irun y Hondarribia); Portugalete, Basauri, Santurtzi, Galdakao y Leioa en el Bilbao Metropolitano, Amurrio en el área de Llodio; y Zuia, San Millán/Donemiliaga, Zigoitia, Barrundia y Valdegovía/Gaubea en Araba Central, todos ellos colindantes con Vitoria salvo el mencionado en último lugar. Aparece, por tanto, una fuerte concentración en los espacios metropolitanos de las capitales, y de forma muy especial en los espacios de la Margen Izquierda, que se pone en evidencia si el análisis se desarrolla en la escala de las Áreas Funcionales. En este nivel se detecta que el 67% de todo el suelo urbano residencial de la CAPV se concentra en las tres áreas funcionales de las capitales.

La relación entre población y la extensión del suelo urbano residencial permite diferenciar modelos urbanísticos concentrados o extensivos. En el primer caso destaca el Área Funcional de Eibar, que acoge al 3,3% de la población de la CAPV pero solo dispone del 1,3% del suelo urbano residencial. El municipio de Eibar es, con gran diferencia, el que presenta una menor dotación de SUR por habitante de la CAPV, con más de 1.032 hab/ha de SUR, mientras que Ermua es el cuarto municipio con menor dotación, con una relación de 470 hab/ha de SUR. El otro espacio en el que destaca la diferencia entre población y SUR es el Bilbao Metropolitano, que con el 42,6% de la población de la CAPV dispone del 27% de la superficie total de SUR. Municipios como Basauri, Portugalete y Erandio presentan

densidades entre los 350 y los 500 hab/ha de SUR, y Ugao-Miraballes y Arrigorriaga, en torno a los 300 hab/ha de SUR. En la ciudad de Bilbao esta relación es de 295 hab/ha. Por el contrario, ámbitos como Zeberio, Lemoiz, Zierbena y Gorliz presentan modelos más extensivos, con menos de 50 hab/ha de SUR.

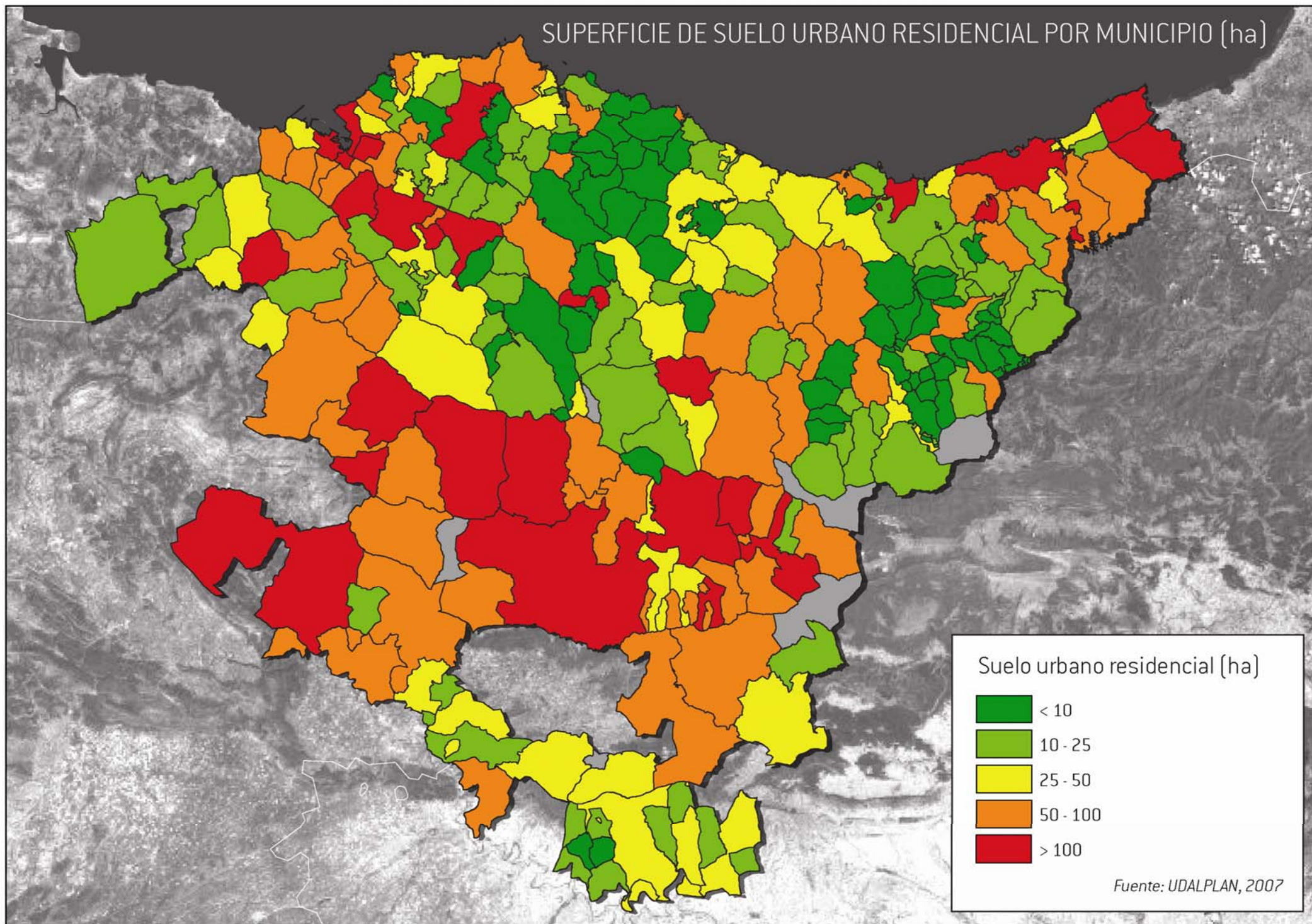
El Área Funcional de Donostia-San Sebastián presenta también un modelo mayoritariamente concentrado, aunque más equilibrado que los anteriores. Acoge al 18% de la población de la CAPV y el 15% de suelo urbano residencial. Los espacios más densos aparecen en torno a la Bahía de Pasaia. Lezo, Pasaia y Errenteria, con dotaciones de entre 275 y 400 hab/ha de SUR. Aparecen, además, otros municipios con una reducida dotación de suelo urbano por habitante como Hernani, Iurreta, Andoain y Lasarte-Oria, con más de 200 hab/ha de SUR. Donostia-San Sebastián presenta una relación de 195 hab/ha y a Hondarribia le corresponde un índice inferior a los 45 hab/ha de SUR.

Durango y Zarautz-Azpeitia presentan una relación muy similar: en torno al 3,2% de la población de la CAPV y el 2,8% de todo el SUR. En Durango, Iurreta es el municipio más concentrado, con 730 hab/ha de SUR. Amorebieta-Etxano, Elorrio y Abadiño superan los 200 hab/ha, y Durango tiene 142 hab/ha de SUR. Los municipios situados fuera del eje de la AP-8 presentan modelos más extensivos, con unos 55 hab/ha. En el área de Zarautz-Azpeitia son Zarautz y Getaria los espacios más densos (en torno a 200 hab/ha de SUR) junto Azpeitia y Azkoitia (en torno a los 165 hab/ha), mientras que Beizama se sitúa en los 65 hab/ha de SUR.

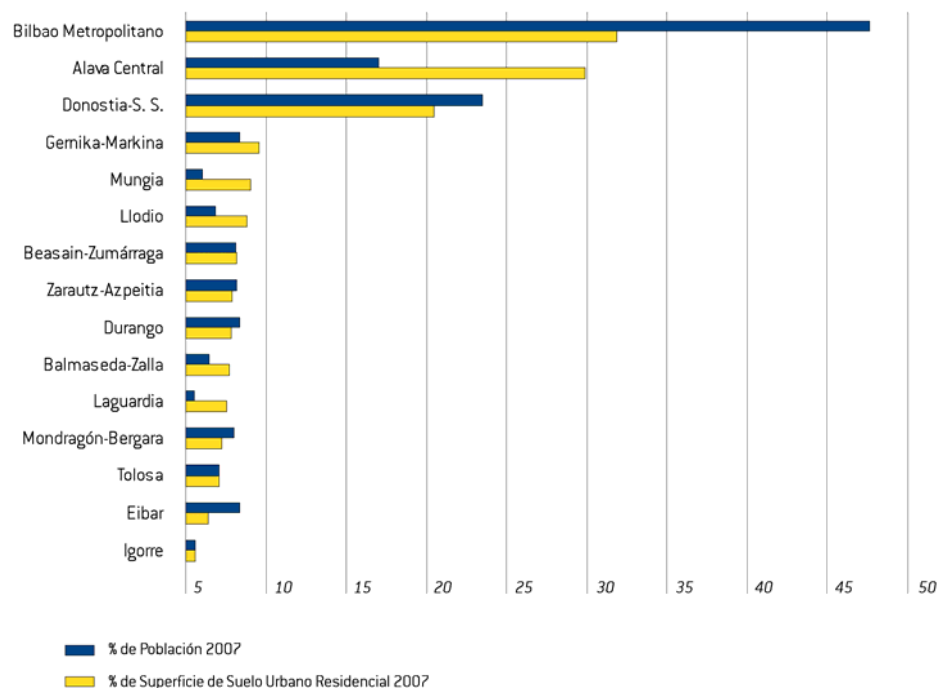


Mondragón-Bergara, con un 2,2% de la SUR y el 3% de la población, es también un ámbito de elevada densidad. Bergara presenta una relación de 287 hab/ha y Arrasate, Aretxabaleta y Eskoriatza, en torno a los 200 hab/ha

# SUPERFICIE DE SUELO URBANO RESIDENCIAL POR MUNICIPIO (ha)



Distribución de la población y las superficies de suelo urbano residencial por Áreas funcionales



Fuente: elaboración propia

El área de Igorre presenta una situación muy equilibrada, con el 0,5% de la población y del SUR. Aquí, la relación con el Bilbao Metropolitano es el elemento fundamental que define los distintos modelos urbanos. Los municipios más cercanos al espacio metropolitano presentan un carácter muy concentrado. Igorre y Dima superan los 300 hab/ha, y Bedia y Lemoa, los 200. Por el contrario, los municipios más alejados como Arantzazu y Artea se sitúan en torno a los 30 hab/ha de SUR.

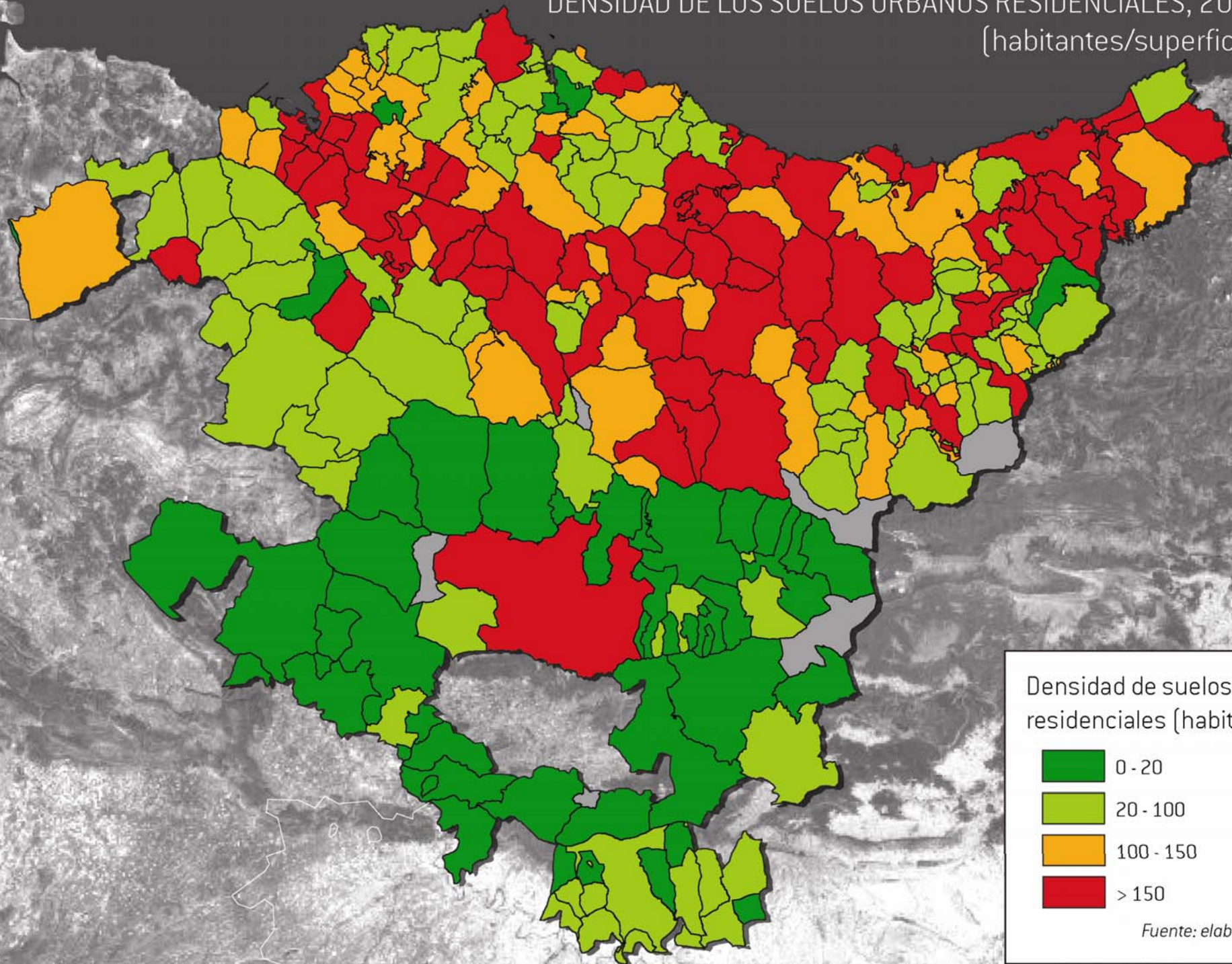
En Beasain-Zumárraga se localiza el 3% de la población y el 3,1% del SUR, correspondiendo ya a espacios en los que el porcentaje de población es inferior al de suelo urbano residencial. Junto a municipios con un modelo muy concentrado como Urretxu (491 hab/ha), Zumarraga, Zaldibia y Ordizia (en torno a 200 hab/ha) y Beasain (172 hab/ha) aparecen otros espacios como Mutiloa, Altzaga, Gabiria y Zerain, característicamente rurales y con menos de 50 habitantes/ha de SUR.

Una situación similar presenta el Área de Tolosa. La cabecera y los municipios colindantes con ella o situados sobre el eje de la A-1 (Tolosa, Hernialde, Villabona, Ibarra...) presentan modelos claramente más concentrados, superiores a los 200 ha/ha de SUR. Los municipios del sureste presentan índices inferiores a los 50 hab/ha (Orexa, Belauntza, Larraul...) con un mínimo en Elduain con 15 hab/ha de SUR.

En el resto de las áreas predominan los modelos extensivos propios de zonas con un alto componente rural y de desarrollos más extensivos. El área de Gernika-Markina tiene el 3,3% de la población y el 4,5% del SUR. Los ámbitos más concentrados aparecen en la costa (Bermeo, con 269 hab/ha de SUR; Ea, Lekeitio, Ondarroa, Ispaster...9 y en las cabeceras con un índice de 164 hab/ha en Gernika-lumo y de 157 hab/ha de Sur en Markina-Xemein. Los ámbitos más extensivos aparecen sobre todo en torno a la ría de Mundaka (Gautegiz Arteaga, Sukarrieta, Busturia, Murueta, Ibarrangelu), con densidades inferiores a los 25 hab/ha de SUR.

En Encartaciones, con un 1,4% de la población y un 2,7% del SUR, tan solo Balmaseda y Karrantza superan los 100 hab/ha. En el caso de este último

DENSIDAD DE LOS SUELOS URBANOS RESIDENCIALES, 2007  
[habitantes/superficie]



Densidad de suelos urbanos  
residenciales (habitantes/ha)

- 0 - 20
- 20 - 100
- 100 - 150
- > 150

Fuente: elaboración propia

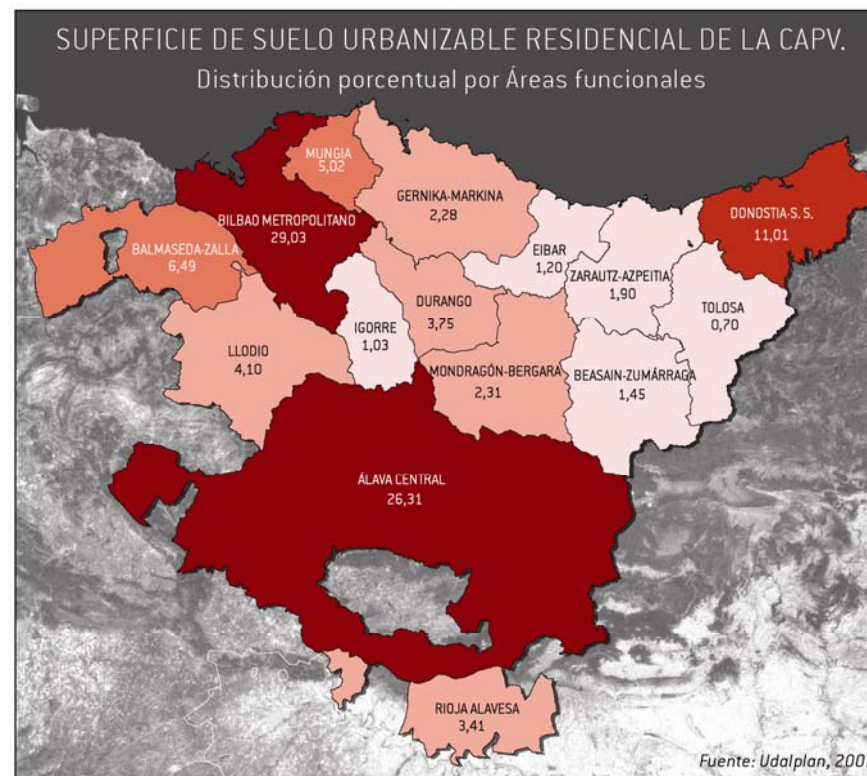
El área de Llodio tan solo presenta una alta concentración en la cabecera (281 hab/ha de SUR), mientras que el resto de los municipios presenta índices inferiores a 100 hab/ha y, en los casos de Arakaldo, Aiara y Orondo, menos de 20 hab/ha.

El área de Mungia dispone del 4% de todo el SUR, y en ella reside solo el 1% de la población. Se trata de un modelo claramente extensivo en el que solo Gamiz, Meñaka y Gatika presentan índices algo superiores a los 100 hab/ha de SUR, y donde municipios como Mungia, Bakio y Laukiz cuentan con índices inferiores a los 35 hab/ha de SUR. El área de Igorre presenta una situación muy equilibrada, con el 0,5% de la población y del SUR. En Araba Central el 12% de la población cuenta con el 25% del SUR de toda la CAPV. Tan solo Vitoria-Gasteiz presenta una densidad superior a 100 hab/ha, y Salvatierra/Agurain y Alegría-Dulantzi son los únicos municipios con índices entre 50 y 100 hab/ha de SUR. El resto de los municipios presentan un carácter altamente extensivo, con 12 localidades con una densidad inferior a los 10 hab/ha. Los municipios del entorno de Vitoria-Gasteiz como Zuia y Zigoitia se encuentran entre los que disponen, en términos absolutos, de más suelo residencial de toda la CAPV.

El mismo carácter presentan los espacios de La Rioja Alavesa, con un 0,5% de la población y un 2,5% del SUR. Aquí el municipio con mayor índice de concentración es Oion, con 69 hab/ha.

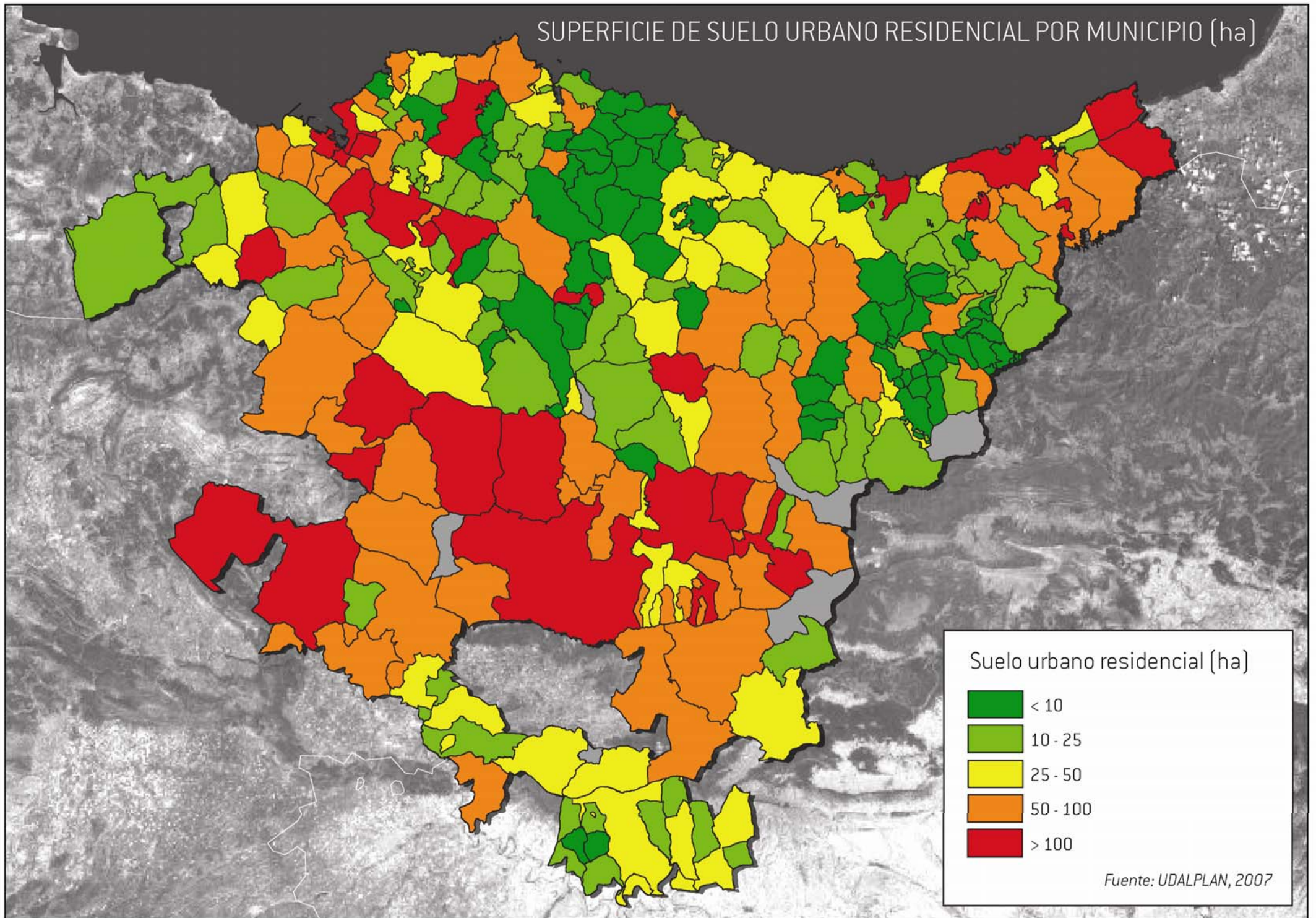
#### b. El Suelo Urbanizable

Si el análisis del suelo urbano permite detectar los modelos urbanísticos seguidos, el del suelo urbanizable ofrece una perspectiva del modelo de futuro propuesto por el planeamiento municipal.

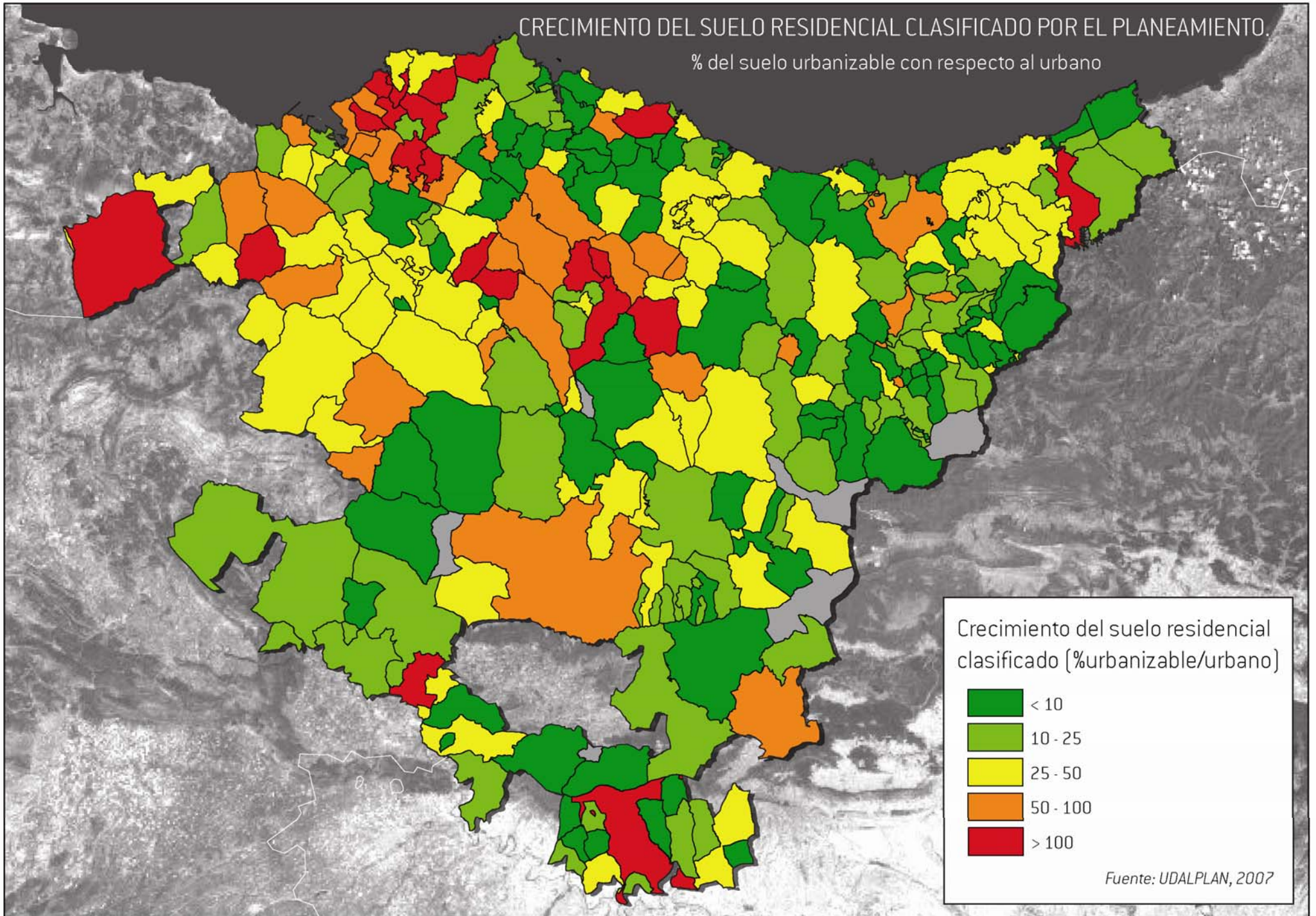


El conjunto de la CAPV tiene 5.129,6 hectáreas de suelo urbanizable residencial, una cantidad que representa el 0,72% del territorio total, lo cual no parece una cantidad proporcionalmente relevante. No obstante, se trata de un incremento del 35% sobre el total de suelo urbano residencial existente en la actualidad, por lo que implica aumentar en un tercio la superficie ocupada por usos urbanos destinados a vivienda. Por otra parte, este nuevo suelo destinado a usos residenciales presenta una fuerte concentración espacial. Tan solo 10 municipios concentran casi

# SUPERFICIE DE SUELO URBANO RESIDENCIAL POR MUNICIPIO (ha)



CRECIMIENTO DEL SUELO RESIDENCIAL CLASIFICADO POR EL PLANEAMIENTO.  
% del suelo urbanizable con respecto al urbano

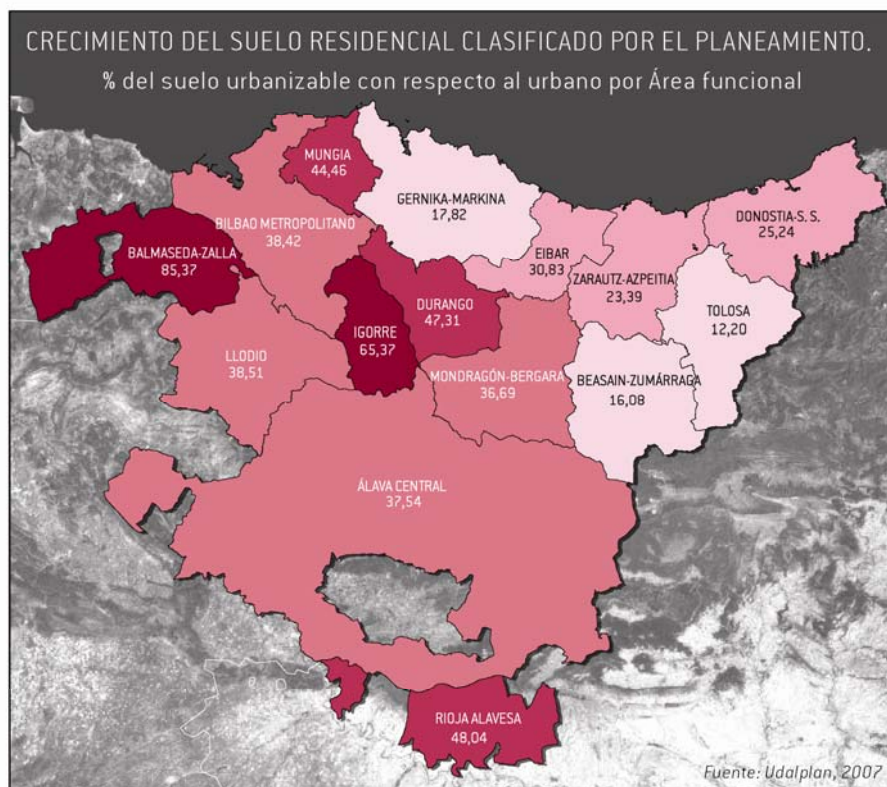


Crecimiento del suelo residencial clasificado (%urbanizable/urbano)

< 10  
10 - 25  
25 - 50  
50 - 100  
> 100

Fuente: UDALPLAN, 2007

el 50% de todo el suelo urbanizable residencial (SUZR) de la CAPV. El que mayor oferta realiza es, con diferencia, Vitoria-Gasteiz, con una superficie de SUZR de más de 966 ha. Le siguen, con previsiones de entre 200 y 250 ha, Derio, Zalla, Getxo y Donostia-San Sebastián. Con clasificaciones de SUZR entre las 100 y 130 ha se encuentran Mungia, Leioa, Errenteria, Bakio y Laguardia.



Por Áreas Funcionales, el Bilbao Metropolitano dispone del 29% del suelo urbanizable residencial de la CAPV. Como ya se ha visto al referir los municipios que prevén mayores desarrollos, este crecimiento del Bilbao Metropolitano se plantea fundamentalmente en los municipios de la Margen Derecha y en los ámbitos situados al norte de Bilbao (Barrika, Berango, Plentzia, Sopelana, Bilbao, Leioa, Derio y Getxo), que concentran los principales crecimientos, mostrando el progresivo desplazamiento hacia el norte de los procesos de crecimiento del Área Metropolitana. El SUZR de Getxo supera a la suma de los de Portugalete, Sestao, Santurtzi, Basauri y Barakaldo. En conjunto, el SUZR previsto en el Bilbao Metropolitano supone un 38% del suelo urbano existente. Los principales cambios en términos relativos se dan en Berango, Urduliz, Loiu, Plentzia, Derio y Barrika, cuyo SUZR más que duplica el suelo urbano existente.

El segundo ámbito funcional por extensión del urbanizable residencial corresponde a Araba Central, con el 26,3% de todo el de la CAPV. El 60% corresponde a Vitoria-Gasteiz, con casi 1000 ha. Con cifras mucho menores (en torno al 5% de la superficie prevista en la capital) aparecen municipios de su entorno como Zigoitia, Ribera Baja/Erribera Beitia e Iruña Oka. Con estas cifras, el conjunto del Área aumenta en un 35% su suelo clasificado para usos residenciales. Ribera Baja/Erribera Beitia multiplica por 2,2 esta superficie, Kampezo la incrementa en un 85%, y Vitoria-Gasteiz, en un 65%.

Con una superficie muy inferior, el Área de Donostia-San Sebastián tan solo dispone del 11% de todo el SUZR de la CAPV. Son unas 565 ha, de las cuales la mitad son de la capital, casi una quinta parte corresponden a Errenteria y unas 45 ha a Irun. El resto de los municipios plantean crecimientos moderados, en torno a las 15 o 20 ha, y que no llegan a 10 en Pasaia, Lezo y Astigarraga. En conjunto, se plantea un aumento del 25% de los suelos residenciales, siendo los ámbitos con mayor crecimiento

relativo Errenteria, que crece un 112%, y Urnieta, al que corresponde un crecimiento del 42%.

Las áreas de Encartaciones y Mungia presentan crecimientos significativos en relación con su tamaño, los cuales se vinculan directamente a su cada vez mayor función como espacios de crecimiento residencial del Bilbao Metropolitano. En Balmaseda-Zalla se dispone del 6,5% de todo el SUZR de la CAPV, 333 ha, en su mayoría localizadas en el municipio de Zalla con 216 has. Con superficies en torno a las 20 ha se encuentran Sopuerta, Karrantza y Güeñes.

Encartaciones es el Área que mayor crecimiento propone en términos relativos, siendo su SUZR el 85% de todo el urbano del que dispone. Zalla lo aumenta en un 158%, Karrantza en un 117% y Sopuerta en un 72%. Mungia es la quinta Área Funcional con más SUZR clasificado (el 5% de toda la CAPV), lo que supone casi 260 ha. Bakio (con 116 ha) y Mungia (96 ha) acogen la mayor parte de esta superficie. Los crecimientos propuestos en Bakio, Gatika y Maruri-Jatabe suponen más que duplicar su actual suelo urbano residencial, aumentando en el conjunto del Área los suelos residenciales clasificados en un 44%.

Llodio dispone del 4% del SUZR de la CAPV, y Durango del 3,8%. Estos espacios presentan crecimientos equilibrados entre sus diversos municipios. En Durango, Amorebieta-Etxano dispone de 50 ha, y Elorrio, Abadiño y Durango, entre 25 y 35 ha. Los cambios relativos más significativos se dan en Elorrio e Iurreta, que más que duplican su suelo residencial clasificado mientras que Garai casi lo cuadruplica. En Llodio, Amurrio acoge 66 ha de SUZR, aumentando su suelo residencial clasificado en un 58%; Orduña, por su parte, acoge 41 ha de SUZR, y, los restantes municipios excepto Arakaldo, entre 20 y 25 ha.

Igorre dispone de 65 ha de SUZR localizados en más de un tercio en la cabecera, y otras 20 ha se reparten entre Lemoa y Areatza. Igorre, Lemoa y Bedia duplican ampliamente su suelo clasificado residencial con las propuestas de sus planeamientos.

El Área de Gernika-Markina dispone en conjunto una superficie de SUZR de 117 ha. Las dos cabeceras disponen de superficies en torno a las 28 ha en Gernika-lumo y a las 14 en Markina-Xemein. El resto de la superficie se concentra en crecimientos moderados en torno a las 10 has en Muxika y algunos municipios costeros: Ispaster, Busturia, Bermeo y Lekeitio. En conjunto, estos desarrollos suponen aumentar en un 65% los suelos residenciales, siendo Ispaster y Muxika los que más crecen proporcionalmente.

En general, las previsiones de crecimiento en las áreas guipuzcoanas son mucho más moderadas. Se sitúan en torno al 1% de la SUZR de la CAPV para cada Área Funcional, oscilando entre las 118 ha de Arrasate-Mondragón y las 36 ha de Tolosa. En Eibar hay 61 ha, 74 ha en Tolosa y 97 en Zarautz-Azpeitia. Estos crecimientos suelen concentrarse en la cabecera (Arrasate, 66 ha; Tolosa, 9 ha; Zarautz, Azpeitia y Ermua, en torno a 20 ha), o en municipios colindantes con ellos, como las 20 has previstas en Ordizia o Zumaia.

La Rioja Alavesa dispone del 3,4% de todo el SUZR de la CAPV, 174 ha, que se concentran casi totalmente en Laguardia, que con 124 has es el municipio que en términos absolutos mayor diferencia presenta en toda la CAPV entre suelo urbano y urbanizable. En términos relativos, este crecimiento supone multiplicar por tres su suelo clasificado residencial. Oion y Labastida plantean crecimientos en torno a las 10 ha, y el resto, cifras muy inferiores.

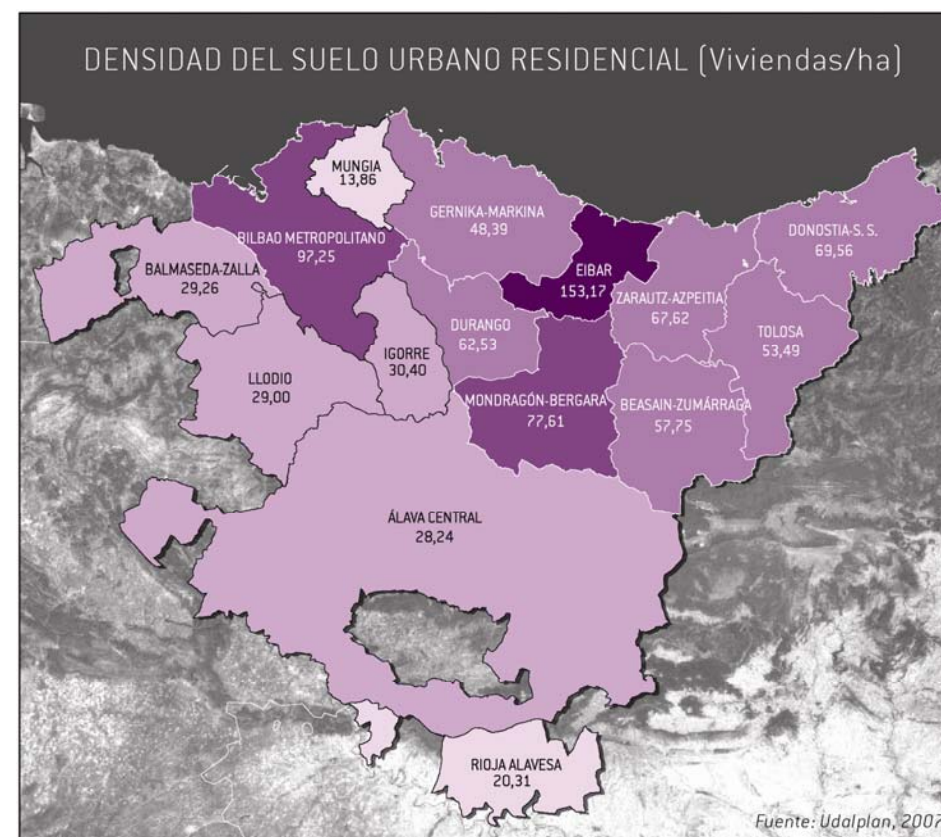
Se define así un modelo de crecimiento centrado en las áreas metropolitanas, especialmente en los espacios al norte de Bilbao, incluyendo gran parte del Área de Mungia, en las zonas más orientales del Área de Donostia-San Sebastián y en torno a la costa de Zarautz y en Vitoria-Gasteiz. Un segundo ámbito de crecimiento aparece en torno al Área de Bilbao (Encartaciones, Llodio y Durango), así como en Laguardia, en La Rioja Alavesa. En el resto del territorio los crecimientos son mucho más moderados y se orientan a satisfacer las demandas normales de desarrollo municipal.

**c. Modelos urbanos y planeamiento urbanístico. Densidades en el suelo urbano residencial**

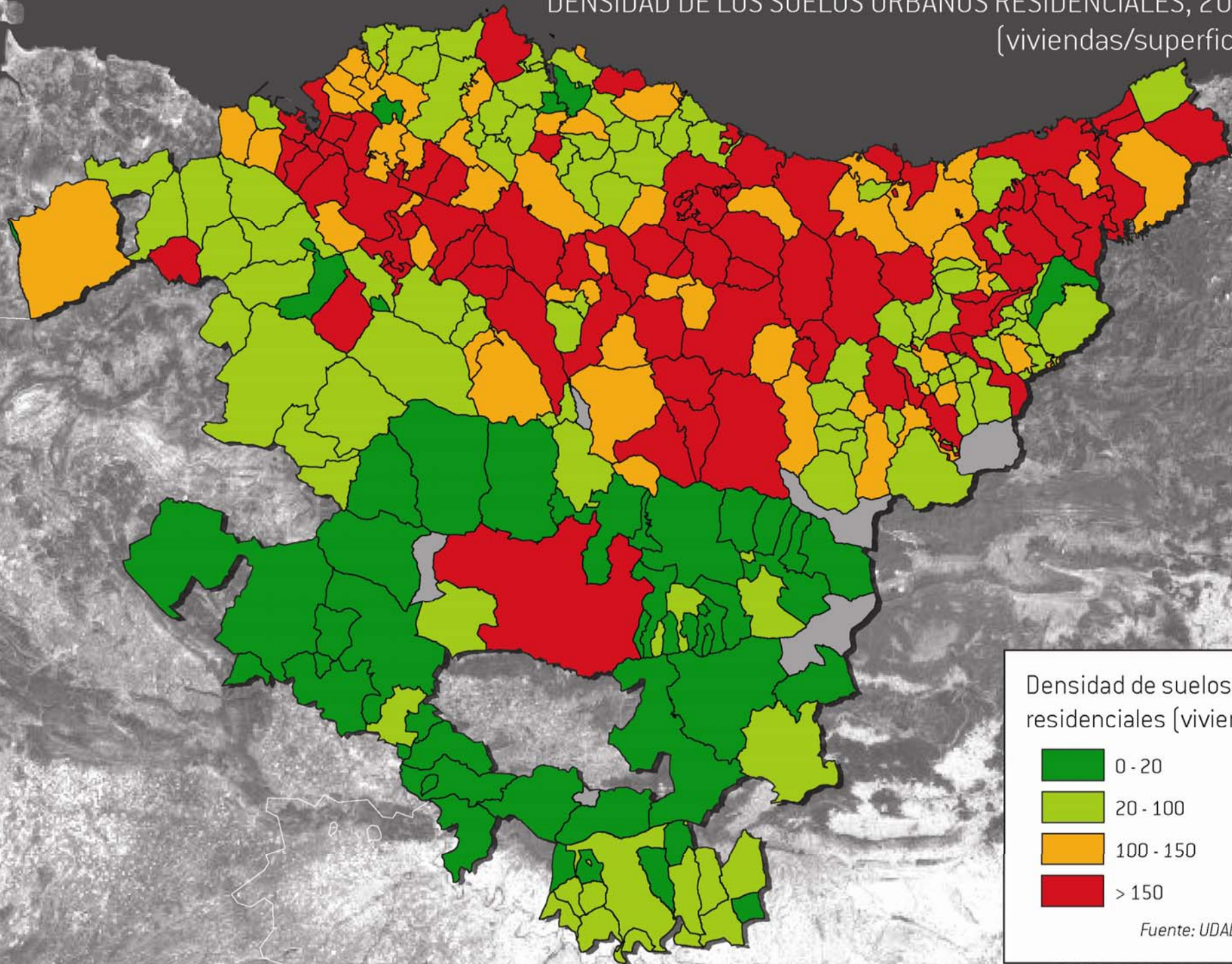
La densidad de viviendas en el suelo urbano residencial (SUR) muestra una distribución territorial muy similar a la establecida entre población y SUR. El área de Eibar es, con gran diferencia, la que presenta una mayor densidad, alcanzando las 153 viv/ha de SUR y destacando especialmente la cabecera. Eibar presenta una densidad residencial de 496 viv/ha en su suelo urbano, la mayor de toda la CAPV y casi tres veces superior a la del siguiente municipio con mayor densidad. En este ámbito también presentan densidades elevadas Ermua (189 viv/ha de SUR) y Elgoibar (con 94 viv/ha).

El Bilbao Metropolitano constituye el segundo espacio más denso, con una cifra global de 97 viv/ha de SUR para el conjunto del Área Funcional. Son los municipios de la Margen Izquierda los que concentran los valores más elevados. Los municipios de Arrigorriaga, Ugao-Miraballes, Barakaldo, Sestao, Basura, Erandio, Santurtzi, Bilbao (125 viv/ha) y Portugalete (173 viv/ha) superan las 100 viv/ha de SUR. Por el contrario, Zeberio, Lemoiz, Arrakundiaga, Zierbena y Loiu no alcanzan las 15 viv/ha de SUR.

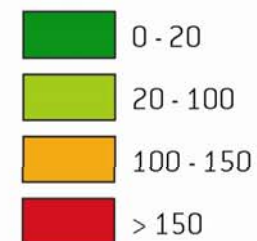
El Área de Donostia-San Sebastián, con 69 viv/ha, es la 4ª área más densa, coexistiendo los asentamientos de alta densidad de la Bahía de Pasaia (Lezo, Pasaia y Errenteria – 160 viv/ha– superan las 100 viv/ha) con otros más extensivos en Hondarribia, Oiartzun, Usurbil y Astigarraga (con densidades inferiores a las 30 viv/ha). La capital de Gipuzkoa presenta una densidad media de 77 viv/ha de SUR.



DENSIDAD DE LOS SUELOS URBANOS RESIDENCIALES, 2007  
[viviendas/superficie]



Densidad de suelos urbanos  
residenciales [viviendas/ha]



Fuente: UDALPLAN, 2007

Las Áreas de Arrasate-Mondragón (77 viv/ha de SUR), Zarautz-Azpeitia (67 viv/ha), Durango (62 viv/ha), Beasain-Zumarraga (57 viv/ha) y Tolosa (53 viv/ha de SUR) corresponden a ámbitos con densidades medias que presentan como rasgo común una elevada densidad de las cabeceras y los municipios centrales, la cual se compensa con entornos rurales. Así, Bergara alcanza las 117 viv/ha de SUR; Arrasate-Mondragon, 87 viv/ha; Ibarra, viv/ha; Tolosa, 96 viv/ha; Zarautz, 92 viv/ha; Iurreta, 218 viv/ha; Abadiño, 89 viv/ha; y Urretxu, 182 viv/ha. Una situación similar se da en el Área de Llodio, donde la cabecera alcanza las 115 viv/ha frente a las 3 viv/ha de Okondo o las 6 viv/ha de SUR de Aiara.

Con un contraste menos marcado, en Encartaciones, Balmaseda (89 viv/ha) corresponde a un modelo urbano denso en torno al centro histórico, el cual difiere del modelo urbano extensivo, con menos de 30 viv/ha, que se da en el resto del territorio del Área Funcional.

En Gernika-Markina los municipios costeros presentan densidades altas (Ea, Bermeo, Elantxobe y Lekeitio presentan valores entre 85 y 115 viv/ha de SUR), mientras que los municipios interiores, los localizados en el entorno de la Ría de Mundaka y los situados al este de Ea presentan densidades muy bajas en su suelo residencial.

Mungia aparece como un espacio en el que los importantes aumentos del parque de viviendas en los últimos años se han orientado principalmente a desarrollos extensivos. Tan solo Bakio alcanza las 36 viv/ha de SUR. Los restantes municipios del Área tienen densidades en su suelo residencial inferiores a las 20 viv/ha, y la cabecera solo alcanza las 12 viv/ha de SUR. Tanto Igorre como La Rioja Alavesa presentan también densidades muy bajas, propias de espacios rurales. En el primer caso solo la cabecera

alcanza las 50 viv/ha, y en La Rioja Alavesa únicamente Oion y Elciego superan el nivel de las 30 viv/ha.

Araba Central corresponde también a un modelo muy extensivo de ocupación del suelo urbano. Incluso Vitoria-Gasteiz tiene una densidad de solo 56 viv/ha, y en el resto del Área 20 municipios no alcanzan las 10 viv/ha de SUR.

**d. Modelos urbanos y planeamiento urbanístico. Densidades en el suelo urbanizable residencial**

Si se comparan los datos de los suelos urbanos con los del suelo urbanizable residencial, aparece una tendencia a la reducción de las densidades que se manifiesta por igual en prácticamente la totalidad del territorio de la CAPV.

Las previsiones de ocupación en los suelos urbanizables residenciales son mucho más bajas que en los suelos urbanos ya existentes. Las mayores reducciones se dan en el Área de Eibar, donde los suelos urbanizables residenciales (SUZR) presentan una densidad media de 26 viv/ha que contrasta con las 153 viv/ha de los urbanos. En el Bilbao Metropolitano la densidad se reduce en 78 viv/ha, y en Mondragón-Bergara, en 59 viv/ha. Los menores cambios se dan en las áreas que cuentan actualmente con suelos urbanos poco densos, como Araba Central (donde los urbanizables se mantienen en torno a las 28 viv/ha) y Mungia (con densidades previstas de 14 viv/ha en el SUZR).

Las densidades más bajas en los suelos urbanizables se dan en La Rioja Alavesa y en Encartaciones (con densidades en torno a las 8 viv/ha de SUZR), así como en Llodio, con 15 viv/ha. Las mayores aparecen en

Durango (35 viv/ha), Donostia-San Sebastián (33 viv/ha), Zarautz-Azpeitia (29 viv/ha) Igorre y Beasain-Zumarraga (26 viv/ha de SUZR), Tolosa (25 viv/ha) y Gernika-Markina (23 viv/ha).



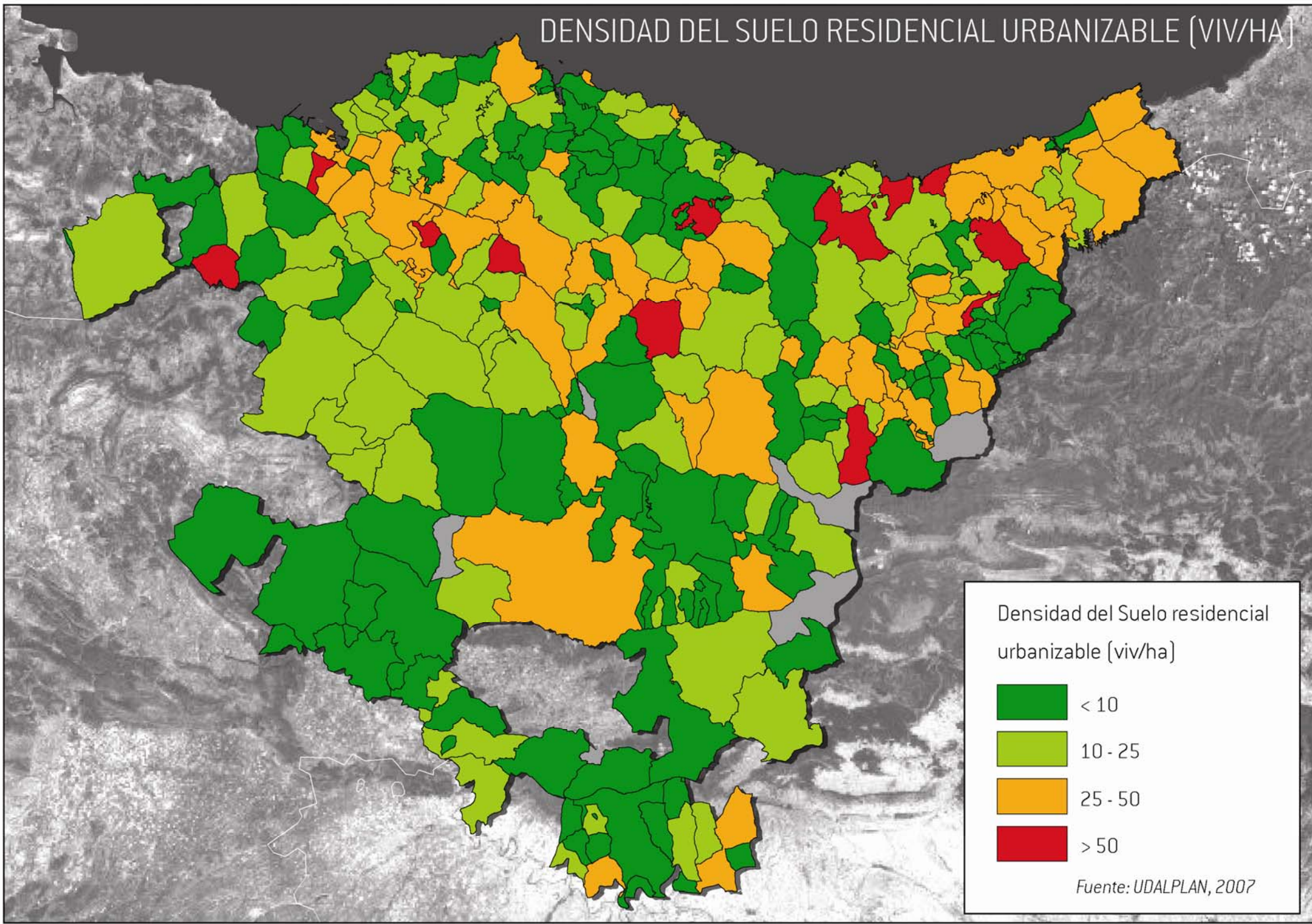
Gipuzkoa, se da una considerable reducción con respecto a los urbanos en la mayor parte de los casos. Así, destacan Basauri, con una reducción de 85 viv/ha en la densidad de los urbanizables con respecto a los urbanos; Zarautz, con una reducción de la densidad de 32 viv/ha; e Ibarra, con una reducción de 37 viv/ha.

Las mayores diferencias corresponden a los municipios históricamente más densos. Eibar, Iurreta, Ermua, Urretxu, Errenteria, Pasaia, Portugalete, Ea, Erandio y Santurtzi tienen en sus urbanizables densidades inferiores a las 100 viv/ha en comparación con sus urbanos residenciales.

Por el contrario, numerosos municipios rurales ven crecer su densidad en los urbanizables con respecto a los urbanos, como expresión de un proceso de transformación del carácter de los núcleos, los cuales pierden su carácter tradicional para incorporar desarrollos más característicamente urbanos. Son municipios como: Legutiano, Zigoitia e Iruña Oka en el entorno de Vitoria-Gasteiz; Lemoiz y Zeberio en el Bilbao Metropolitano (también Sestao, ante la escasez de suelo en el municipio); Hondarribia y Oiartzun en Donostia-San Sebastián; Aiara en Llodio; Elorrio en Durango; Leiza, Amezketa, Gaztelu y Aduna en Tolosa; Idiazabal y Ezkio-Itsaso en Beasain-Zumarraga; Zestoa, Orio y Errezil en Zarautz-Azpeitia; diversos municipios no costeros de Gernika-Markina (Muxika, Etxebarria, Berriatua); Artzentales en Encartaciones; Mungia, Fruiz y Meñaka en Mungia; y Lemoa y Artea en Igorre.

Por municipios, solo 11 superan las 50 viv/ha de SUZR. Son Idiazabal (73 viv/ha); Ibarra (72 viv/ha); Zarautz, Orio, Balmaseda, Etxebarria y Andoain (entre 55 y 60 viv/ha); y Basauri, Lemoa, Elorrio, Zestoa y Ortuella (entre 50 y 55 viv/ha de SUZR). Incluso en estos, la mayoría de ellos situados en

# DENSIDAD DEL SUELO RESIDENCIAL URBANIZABLE (VIV/HA)

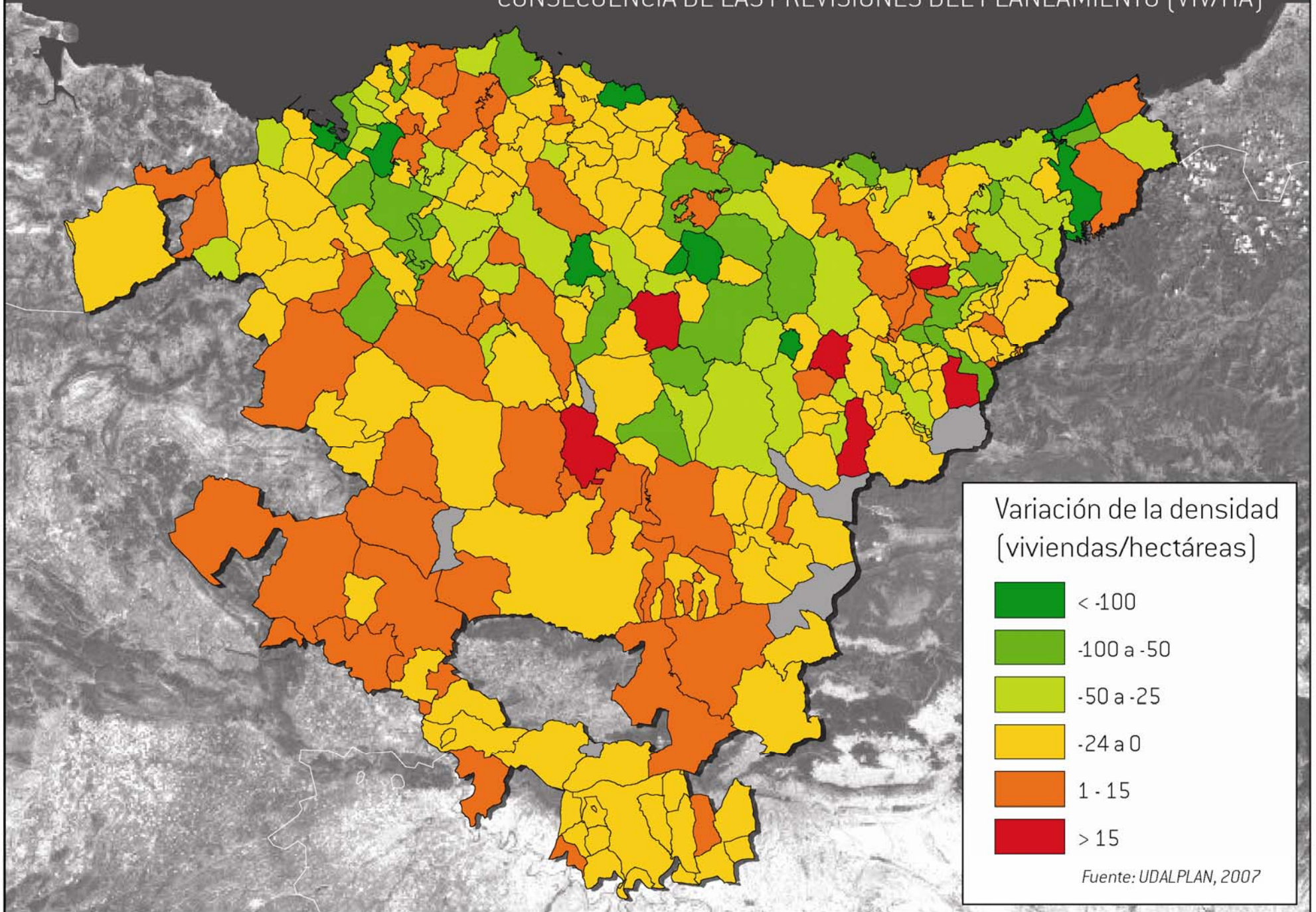


Densidad del Suelo residencial urbanizable (viv/ha)

- < 10
- 10 - 25
- 25 - 50
- > 50

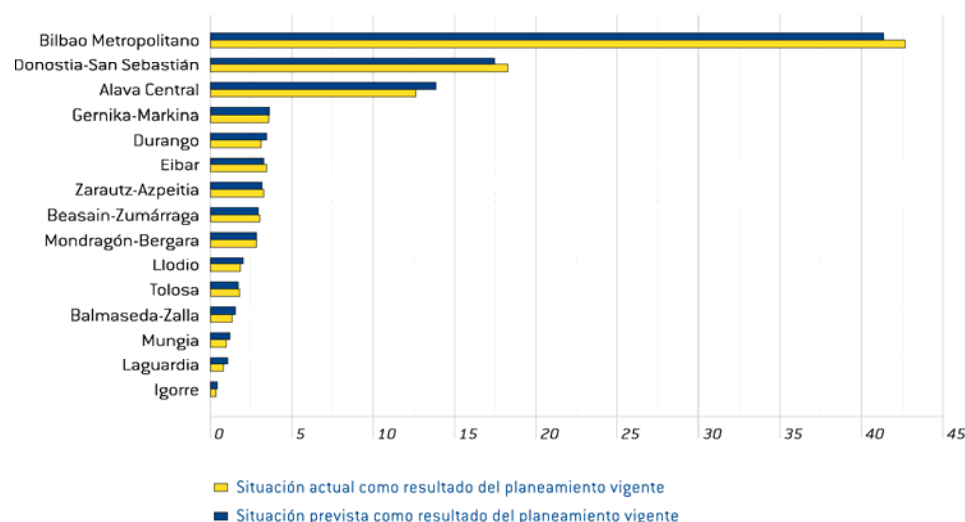
Fuente: UDALPLAN, 2007

# VARIACIÓN EN LA DENSIDAD DE LOS SUELOS RESIDENCIALES COMO CONSECUENCIA DE LAS PREVISIONES DEL PLANEAMIENTO (VIV/HA)



e. El modelo de futuro definido por el planeamiento

Distribución del parque de viviendas por Áreas Funcionales



Fuente: Departamento de vivienda del Gobierno vasco

Como consecuencia de los desarrollos previstos el Bilbao Metropolitano, este pierde peso en el conjunto del parque de viviendas de la CAPV. Si en la actualidad en este espacio se encuentran el 42,7% de las viviendas, una vez cumplidas las previsiones del planeamiento pasará a tener el 41,3%. Otros ámbitos que pierden peso relativo en la distribución de las viviendas serán el Área Funcional de Donostia-San Sebastián, Eibar, Beasain-Zumarraga, Zarautz-Azpeitia y Tolosa. Por el contrario, aumentarán su peso relativo espacios como las áreas de Araba Central (con una ganancia del 1,2%), Mungia, La Rioja Alavesa, Balmaseda-Zalla, Durango, Llodio e Igorre, es decir, las áreas sobre las que se da la expansión del Área Metropolitana de Bilbao y los espacios alaveses. Gernika-Markina y

Mondragón-Bergara no experimentan cambios apreciables. El cambio más significativo es el de Durango, que pasa de ser la 7ª Área Funcional por número de viviendas a ser la 5ª, superando a Eibar y a Zarautz-Azpeitia.

A nivel municipal, en Araba Central, además de la capital (con un crecimiento previsto del 24% en su parque de viviendas), son los municipios del entorno de Vitoria-Gasteiz y del corredor de la A-1 los que acogerán los mayores crecimientos, tanto en términos absolutos como relativos. Iruña Oka, Zuia, Asparrena, Salvatierra/Agurain, Ribera Baja/Erribera Beitia y Zigoitia son los municipios que concentran los mayores crecimientos en este ámbito, además de dos municipios rurales con una posición excéntrica: Valdegovía/Gaubea y Kanpezu.

En el Bilbao Metropolitano es la ciudad de Bilbao el principal centro de crecimiento, con 14.700 viviendas. Santurtzi, Galdakao, Leioa, Getxo y Barakaldo proponen crecimientos superiores a las 2000 viviendas. En términos relativos, los crecimientos más significativos se dan en las localidades costeras y del norte metropolitano como Loiu, Lemoiz, Barrika, Zierbena, Urduliz, así como en Derio y en Ugao-Miraballes.

En el área de Donostia-San Sebastián la capital e Irun acogen más de la mitad de todo el crecimiento previsto planteando, además, Usurbil, Hondarribia, Lasarte-Oria y Errenteria incrementos superiores a las 1.000 viviendas.

En todos los ámbitos del entorno del Bilbao Metropolitano se plantean crecimientos notables. En Balmaseda-Zalla, Balmaseda y Güeñes prevén crecimientos superiores a las 1.000 viviendas. En Durango, Amorebieta-Etxano y la cabecera plantean desarrollos de en torno a las 3.000 viviendas. Igorre y Lemoa concentran los principales desarrollos en su Área

Funcional, y en la de Llodio son Amurrio y Orduña los que los concentran, además de Aiara, que plantea duplicar su parque residencial.

En Mungia, Bakio y Mungia son los municipios que proponen desarrollos más importantes y otros como Maruri-Jatabe tienen previsto triplicar el número de viviendas existente en la actualidad. En Gernika-Markina son Bermeo, Ondarroa y Gernika-Lumo los municipios con previsiones de crecimientos mayores (entre 850 y 1.200 viviendas).

En Beasain-Zumarraga son los corredores Beasain-Ordizia-Lazkao y Zumarraga-Legazpi los que concentran casi todo el crecimiento previsto, muy moderado tanto en términos relativos como absolutos. Situaciones similares se dan en torno al área Eibar-Elgoibar, en Arrasate-Oñati-Aretxabaleta en el Alto Deba y en Tolosa-Villabona en Tolosa.

Zumaia, Azpeitia, Zestoa, Zumaia y Orío son los municipios donde se plantea el crecimiento del Área de Zarautz-Azpeitia, única Área Funcional guipuzcoana que, aparte de la capital, propone crecimientos de cierta magnitud.

Por último, en La Rioja Alavesa todos los municipios plantean un crecimiento de su parque de viviendas superior al 20%, destacando en términos absolutos y relativos los municipios más vinculados a la Comunidad Autónoma de La Rioja: Labastida y Oion.

### 3.5. Las tipologías edificatorias en los desarrollos urbanísticos

Un indicador muy expresivo del carácter y la forma que están tomando los desarrollos urbanos, y de cómo estos transforman los rasgos y los atributos de los asentamientos, es el número de plantas de las edificaciones. Existe una relación evidente entre la altura de los edificios destinados a viviendas y el carácter de los núcleos, de forma que las construcciones en altura son propias de asentamientos con un carácter más propiamente urbano mientras que los edificios unifamiliares son característicos de núcleos rurales. Estas pautas siguen siendo válidas como referentes del grado de "urbanidad" de un núcleo, si bien en este último periodo el creciente desarrollo de viviendas unifamiliares de diferente tipología en los procesos de expansión urbana y en los merecimientos de las periferias metropolitanas requiere que el análisis del carácter de los núcleos a partir de las alturas de sus edificios deba considerar también el periodo en el que se han producido los diferentes desarrollos y el contexto territorial de cada núcleo.

La utilidad de este indicador se ve limitada por la dificultad de acceder a datos desagregados territorialmente con el suficiente grado de actualización. Tan solo los censos ofrecen esta información a nivel municipal y para todos los municipios. Por tanto, los datos disponibles más recientes son los recogidos en el censo de 2001. Aunque este hecho resta actualidad a la información, la comparación entre los resultados del censo de 1991 y el de 2001 permite obtener datos útiles para analizar la evolución de los asentamientos de población en este último periodo, así como las características y tendencias que está asumiendo los procesos de desarrollo y transformación urbana. Por otra parte, los resultados que se obtienen en

este análisis son coherentes con otros datos referentes a los procesos de cambio en los asentamientos de la CAPV, por lo que pese a su falta de actualidad resultan indicadores adecuados para identificar las tendencias que operan en el territorio.

Un primer dato significativo es el aumento casi generalizado de los edificios residenciales de menos de 3 plantas, lo que se corresponde con las reducciones de densidad detectadas en los desarrollos recientes en la mayor parte del territorio de la CAPV. Por Áreas Funcionales, los ámbitos que presentan una mayor proporción de este tipo de edificios son las más característicamente rurales como Laguardia (75,57%), Igorre (52,06%) y Encartaciones (45,59%). Por el contrario, en el Bilbao Metropolitano y en el Área Funcional de Eibar no llegan a suponer el 12% de los edificios existentes.

Los rasgos más interesantes aparecen al analizar la evolución experimentada entre los años 1991 y 2001. En este periodo las únicas áreas donde se reduce el peso de los edificios de 3 plantas o menos son precisamente estos ámbitos más rurales y, especialmente, Igorre, con una reducción del 3,75%, así como Laguardia y Gernika-Markina, con reducciones en torno al 1%. Por el contrario, ámbitos como Mungia y Tolosa por un lado (con crecimientos superiores al 5%) y Eibar y Donostia-San Sebastián por el otro (con aumentos cercanos al 3%) muestran un fuerte incremento de esta modalidad residencial de baja densidad. En relación con las tipologías preexistentes, las transformaciones más importantes hacia modelos extensivos aparecen en Mungia, Tolosa, Eibar, Donostia-San Sebastián y Zarautz-Azpeitia, mientras que en términos absolutos los mayores crecimientos de este tipo de edificios de baja altura se dan en Donostia-San Sebastián, Bilbao Metropolitano y Araba Central.

A la inversa, la proporción de edificios de más de 5 plantas experimenta una pérdida de peso generalizada. En el Área de Tolosa estas edificaciones experimentan una reducción de casi el 10% en relación con el conjunto de los edificios residenciales, mientras que en los ámbitos de Llodio, Mungia, Donostia-San Sebastián, Durango y Eibar las edificaciones de más de 5 plantas suponen en 2001 un 5% menos de las edificaciones residenciales que en el año 1991. En Balmaseda-Zalla y Laguardia la reducción porcentual está en torno a un 3,5%. Los crecimientos basados en desarrollos de media densidad con edificios entre 3 y 5 plantas han sido los más importantes en ámbitos como Igorre (con un crecimiento del 7,52%), y en Llodio, Tolosa y Durango, con incrementos en torno al 4%.

Aparece así una pauta que expresa una tendencia general a la extensificación de los desarrollos residenciales mediante tipologías de vivienda unifamiliar, la cual es especialmente intensa en Gipuzkoa, donde gran parte del crecimiento residencial del Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián se está dando mediante estos desarrollos en la propia Área Funcional y en las colindantes de Zarautz-Azpeitia y Tolosa, mientras que en ámbitos como Eibar se ha producido un cambio radical de modelo desde la situación previa de alta densidad a una nueva etapa de desarrollo basada en gran medida en la oferta de viviendas unifamiliares. En el entorno del Bilbao Metropolitano aparecen pautas diferenciadas. Aunque el fenómeno de crecimiento de desarrollos de baja densidad es generalizado en todos los espacios colindantes con el ámbito metropolitano y en el propio espacio central, aparece una pauta diferenciada entre los desarrollos situados al norte (Mungia), donde los crecimientos de baja densidad son dominantes en contraste con los de áreas como Igorre, Encartaciones, Durango y Llodio, con un predominio de las densidades medias y con frecuencia asociado a un fenómeno de transformación en el carácter de muchos núcleos rurales que incorporan de forma creciente tipologías

propiedades urbanas. En Araba Central el peso fundamental de Vitoria-Gasteiz hace aún más llamativo el hecho de que sean los desarrollos de baja densidad los que más hayan crecido en este periodo. Por el contrario, en La Rioja Alavesa se asiste a un proceso, cuantitativamente reducido todavía, de densificación y de aparición de tipologías más propiamente urbanas en una zona predominantemente rural.

El análisis municipal ofrece una visión más específica de los procesos de cambio en los modelos de crecimiento hacia desarrollos de baja densidad, así como de los espacios donde este proceso es más intenso. Así, en términos relativos el peso proporcional de los edificios residenciales de hasta 3 plantas crece de forma especialmente intensa en el entorno de Vitoria-Gasteiz (Iruña Oka, Ribera Baja/Erribera Beitia, Alegría-Dulantzi), en el ámbito metropolitano de Donostia-San Sebastián (Urnieta, Andoain, Orio, Irura, Berrobi), en municipios vinculados al Bilbao Metropolitano (Arrankudiaga, Urduliz, Lemoiz), en municipios del Bajo Deba (Soraluze) y, con otro carácter más probablemente vinculado a desarrollos de segunda residencia, en municipios de montaña (Kampezu) y en núcleos costeros (Mutriku, Mendexa, Elantxobe). El análisis en términos absolutos del crecimiento de los edificios de 3 plantas muestra que Donostia-San Sebastián, Irun, Getxo y Vitoria-Gasteiz superan los 1.000 nuevos edificios de esta tipología. Los crecimientos más importantes se dan en el entorno de Donostia-San Sebastián (Irun y la propia capital, como se ha mencionado, pero también Andoain, Urnieta, Hondarribia, Zarautz, Usurbil y Orio), en los espacios situados entre Bilbao y la costa (Getxo, Mungia, Berango, Zierbena, Plentzia, Leioa...) y en los municipios de la Llanada más próximos a Vitoria-Gasteiz (Iruña Oka, Alegría-Dulantzi, Zigoitia y Zuia, además de la propia capital). Por otra parte, en menor medida, se dan desarrollos vinculados a cabeceras como Durango (Elorrio, Amorebieta), Azpeitia, Tolosa, Arrasate-Mondragón, Idiazabal, Elgoibar y Zumarraga,

además de crecimientos de gran dimensión (por encima de los 250 edificios) en núcleos rurales como Karrantza, Labastida, Sopuerta y Kanpezu.

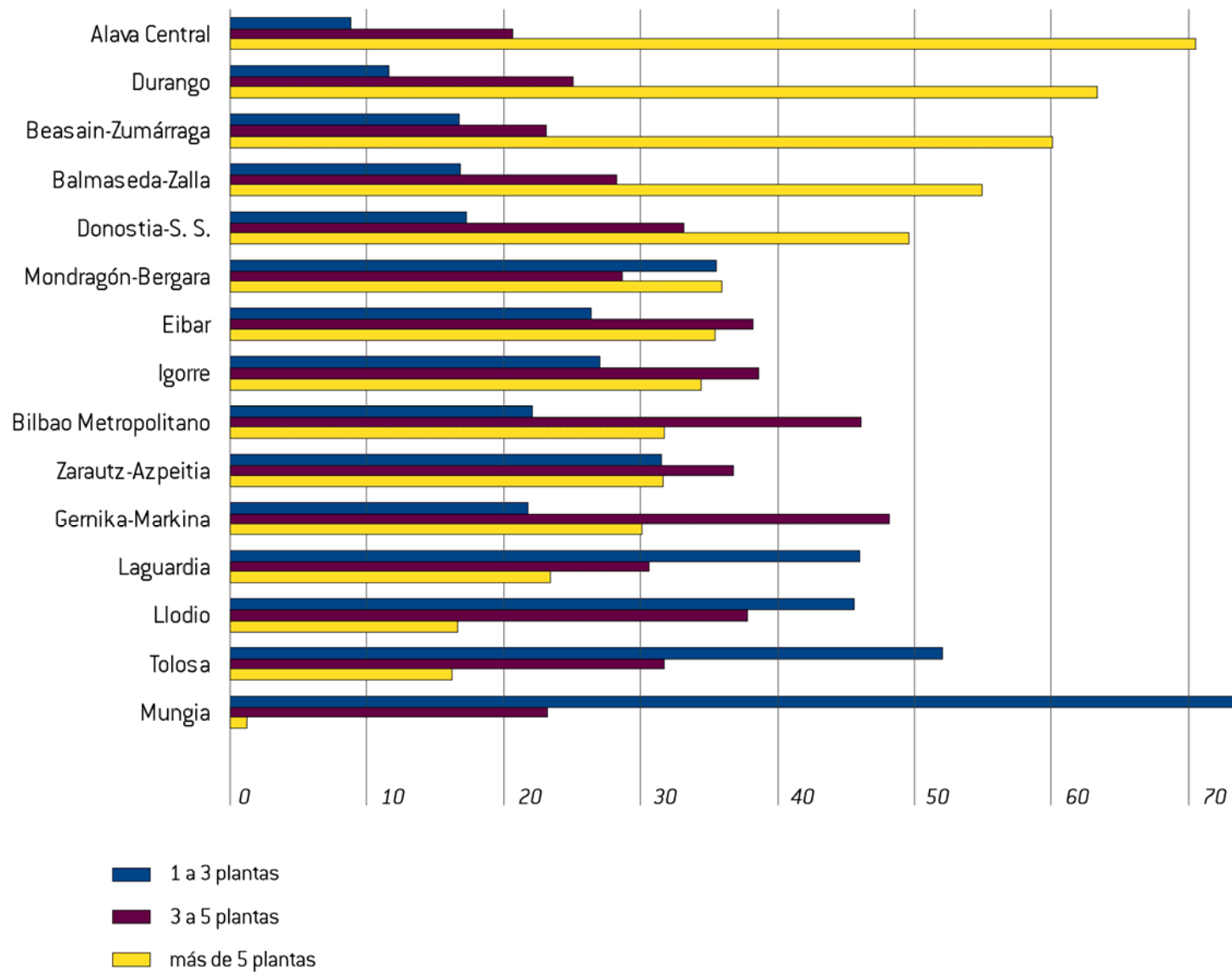
Los desarrollos basados en edificios en altura se concentran lógicamente en los ámbitos más urbanos. Los edificios de más de cinco plantas aumentan principalmente en Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián, y de forma muy significativa en los grandes municipios de la Margen Izquierda (Barakaldo, Santurtzi, Portugalete, Galdakao, Basauri..) y de la Bahía de Pasaia (Errenteria, Pasaia) así como en los entornos metropolitanos más próximos a las capitales de Bizkaia y Gipuzkoa, que hasta ahora habían mantenido un perfil menos urbano (Arrigorriaga, Lasarte-Oria, Hondarribia, Leioa, Bakio, Muskiz, Zierbena, Balmaseda, Abanto Zierbena y Ugao-Miraballes). Además, aparecen desarrollos en altura ligados a los centros urbanos de los valles industriales guipuzcoanos (Beasain, Eibar, Zumarraga, Tolosa, Oñate, Bergara, Urretxu, Arrasate, Ermua), así como a espacios costeros en expansión (Zarautz, Bermeo, Lekeitio, Ondarroa, Gernika-Lumo) y al entorno de Durango (Durango, Amorebieta y Abadiño).

Proporcionalmente, los crecimientos de edificios de más de cinco plantas se dan prioritariamente en municipios que hasta hace poco mantenían un carácter marcadamente rural. Es el caso de Oion, Alegría-Dulantzi, Asparrena e Iruña Oka en La Llanada y La Rioja Alavesa; Orozko, Orondo y Aiara en Llodio; Gordexola y Balmaseda en Encartaciones; Plentzia, Sopelana, Gorliz y Barrika en Mungia; Mallabia y Abadiño en Durango, Areatza y Bedia en Igorre; y Legazpi, Oñati, Zaldibia y Zestoa en Gipuzkoa.

Aparece, por tanto, un nuevo modelo de desarrollo urbano apoyado de forma creciente en edificios residenciales de tres plantas o menos, que es

el tipo de edificación que más creció en la CAPV durante los años 90. Es en Gipuzkoa donde más ha crecido proporcionalmente esta tipología, la cual se concentra fundamentalmente en las zonas del entorno de Donostia-San Sebastián, en los municipios de la Margen Derecha del Bilbao Metropolitano y de Mungia, en Vitoria-Gasteiz y en los municipios colindantes con la capital alavesa. Se trata de un proceso de cambio en los procesos de desarrollo urbano, y también de incorporación de espacios rurales a los procesos de crecimiento metropolitano. Es también el modelo elegido para los procesos de expansión urbana en ámbitos próximos a ciudades medias que han pasado de unos desarrollos de muy alta densidad en torno a centros municipales a crecer en municipios colindantes con tipologías mucho más extensivas y claramente diferenciadas de las de la etapa precedente. A su vez, espacios tradicionalmente densos con una posición central en los ámbitos metropolitanos han mantenido sus pautas de crecimiento, como ocurre en los municipios de la Margen Izquierda o de la Bahía de Pasaia, mientras que las ciudades medias industriales tradicionalmente muy densas y edificadas en altura han seguido este modelo en una medida mucho menor. A este proceso se incorporan de forma creciente núcleos próximos a los espacios metropolitanos que hasta ahora habían sido poco afectados por los procesos de desarrollo urbano y que están acogiendo crecimientos de alta y media densidad, los cuales modifican su carácter, dándoles rasgos mucho más urbanos y con frecuencia diferenciados de los espacios de expansión metropolitana con desarrollos de baja densidad.

## Distribución porcentual de las viviendas por número de plantas y Área funcional



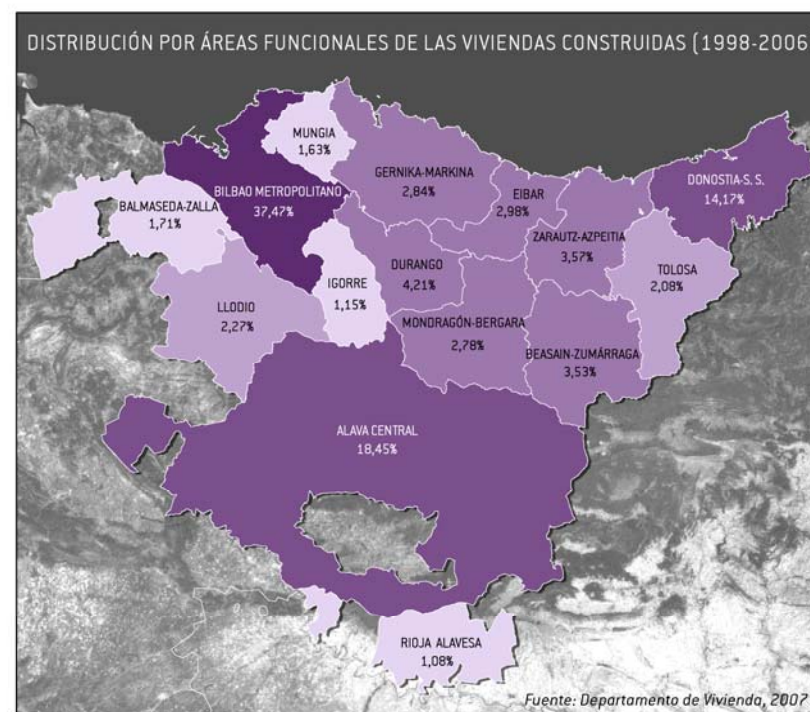
Fuente: INE, 2001

### 3.6. Disponibilidad de suelo para los desarrollos urbanos

La disponibilidad de suelo es uno de los factores críticos para el desarrollo urbano de muchos ámbitos del territorio de la CAPV. El proceso de desarrollo urbano e industrial experimentado por numerosas zonas de Bizkaia y Gipuzkoa ha sido intenso, teniendo estas zonas como característica común unas condiciones físicas que restringen de forma importante las posibilidades de implantar espacios urbanizados e infraestructuras. Todo ello da lugar a que en numerosos municipios las posibilidades físicas de crecimiento urbano se vean cada vez más limitadas. A ello hay que añadir las necesarias restricciones derivadas de la protección de espacios y elementos naturales de especial valor o singularidad, cuya ocupación para usos edificatorios es incompatible con cualquier perspectiva de sostenibilidad.

A partir de los datos de UDALPLAN es posible realizar una estimación de los ámbitos que presentan mayores limitaciones de crecimiento y de aquellos otros con mayores disponibilidades de espacio.

Atendiendo a los suelos ya ocupados o clasificados como urbanos o urbanizables para diferentes usos, así como los destinados a infraestructuras de diverso tipo, aparecen las áreas funcionales de Donostia-San Sebastián (23,83% de la superficie total) y del Bilbao Metropolitano (28,64%) como los ámbitos con mayor porcentaje de superficie ya comprometida, seguidas por el Área de Mungia (12,88%). En el resto del territorio los porcentajes se sitúan en torno al 5% sobre la superficie total de las diferentes áreas funcionales, con un máximo en Eibar (5,62%) y un mínimo en Tolosa (2,82%).



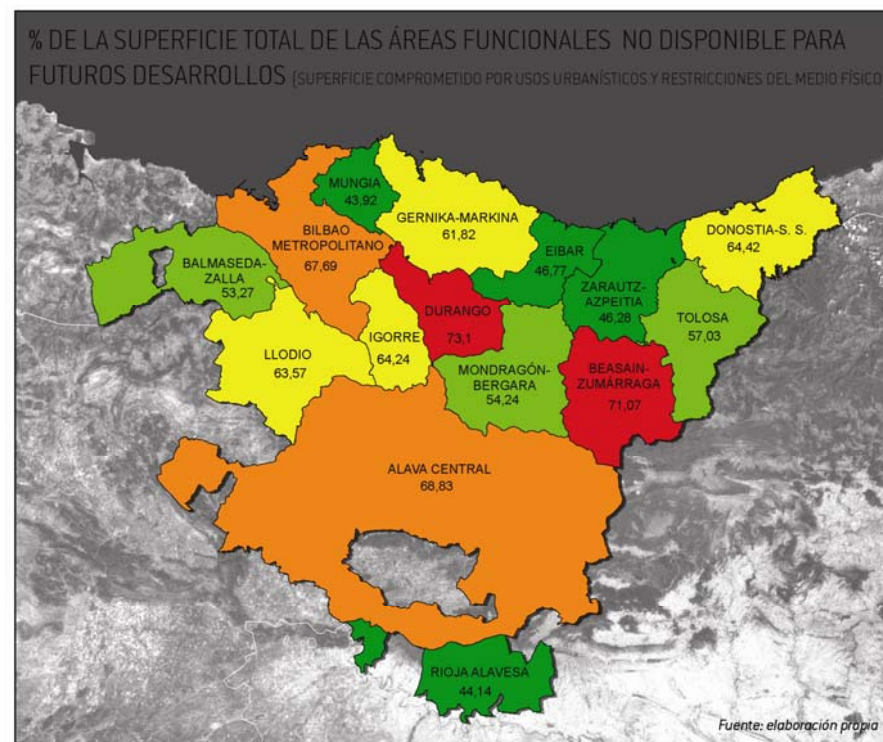
Los resultados a nivel municipal muestran esta situación de forma más detallada. Cuatro municipios del Área Funcional del Bilbao Metropolitano muestran los máximos niveles de ocupación de suelo, planteándose una situación efectiva de colmatación del término municipal. Es el caso de Sestao (94,07% de la superficie del municipio), Getxo (91,44%), Portugalete (89,26%) y Basauri (80,83%). Un porcentaje similar presenta Hondarribia (80,59%), siendo en este caso la presencia del aeropuerto el factor determinante de la alta ocupación de la superficie municipal. Etxebarri, Bilbao, Leioa y Santurtzi presentan niveles de ocupación

superiores al 50%, además de Lekeitio, muy condicionado en este último caso por lo extremadamente reducido del término municipal.

Si a la ocupación derivada de los usos artificiales implantados o comprometidos se añaden las derivadas de las necesidades de conservación del medio físico, aparece una situación mucho más restrictiva para futuros crecimientos en muchos ámbitos. A efectos de considerar las limitaciones impuestas por el medio físico, se han tenido en cuenta las superficies incluidas en las Categorías de Ordenación de Especial Protección, Protección de Aguas Superficiales y Pastizales, que son las que las DOT establecen como ámbitos cuyo desarrollo urbanístico debería restringirse de forma estricta con el fin de preservar recursos ambientales esenciales. Se ha considerado, además, la Categoría de Forestal en tanto que se puede asociar de forma general a espacios con fuertes pendientes y, por tanto, con condiciones orográficas que desaconsejan su desarrollo urbanístico. A esta estimación habría que añadir otras superficies como las protegidas por el PTS del Litoral, así como otros instrumentos de protección del territorio de carácter sectorial y ambiental.

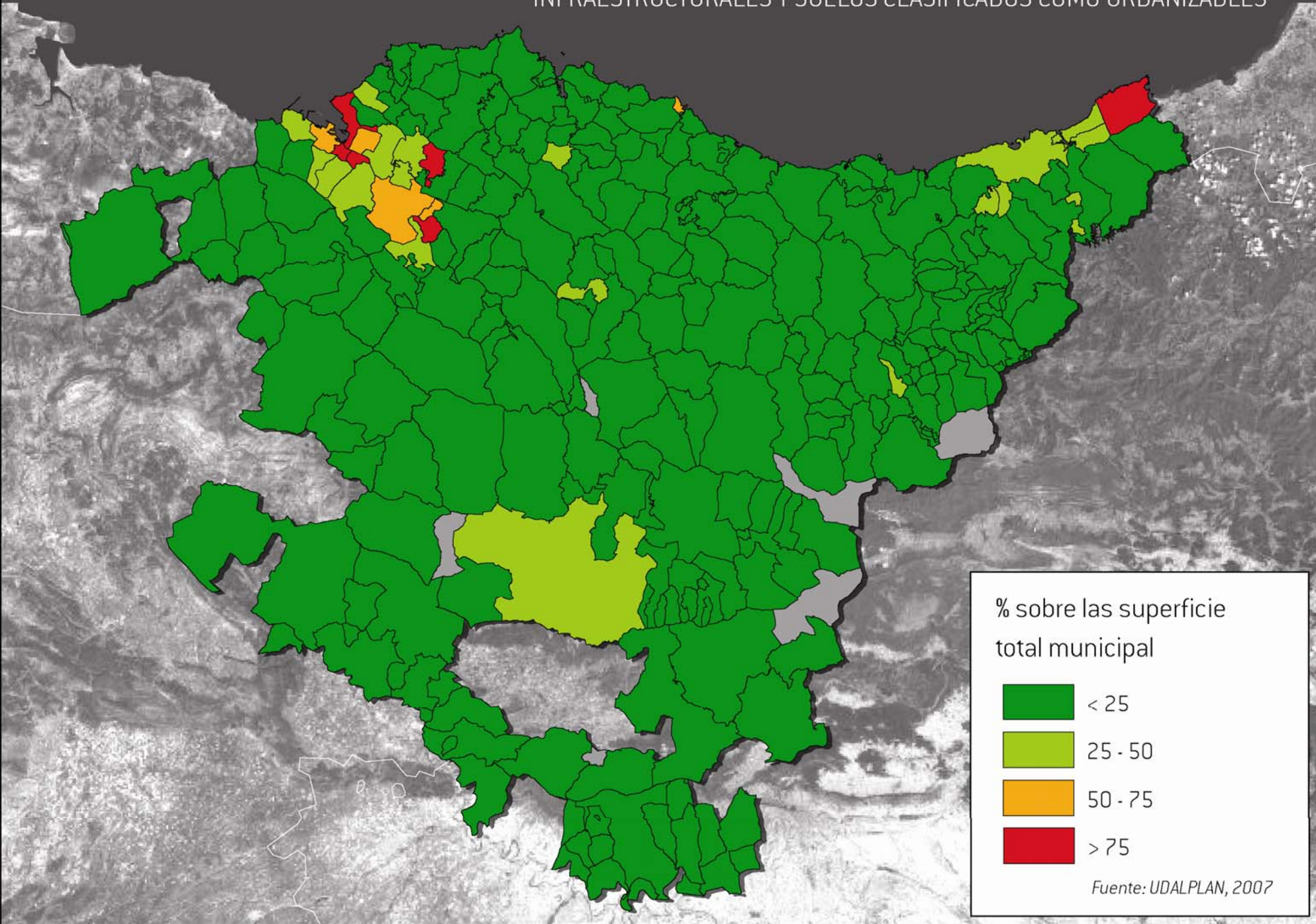
Aún con estas limitaciones, se puede realizar una estimación de la disponibilidad de suelos para el crecimiento en los diversos ámbitos del territorio de la CAPV. Así, en la escala de las áreas funcionales se alcanzan porcentajes de suelos comprometidos por ocupación o restricciones del medio físico del 73,1% de la extensión total del Área de Durango y del 71,07% en la de Zarautz-Azpeitia. Salvo Laguardia y Mungia, con porcentajes de suelos no disponibles en torno al 45%, el resto de las áreas superan el 50% de su superficie en suelos no aptos para desarrollos futuros. Quince municipios presentan porcentajes de suelo no disponible superiores al 90%. Estos son Derio, Etxebarri, Getxo, Santurtzi, Sestao, Leioa y Arrigorriaga en el Área Funcional de Bilbao, además de los

municipios de Beasain, Durango, Pasaia, Eibar, Elduain y Arakaldo. En total son 100 los municipios con más de un 70% de su término municipal comprometido por desarrollos urbanísticos, suelos clasificados, infraestructuras o condicionantes ambientales.

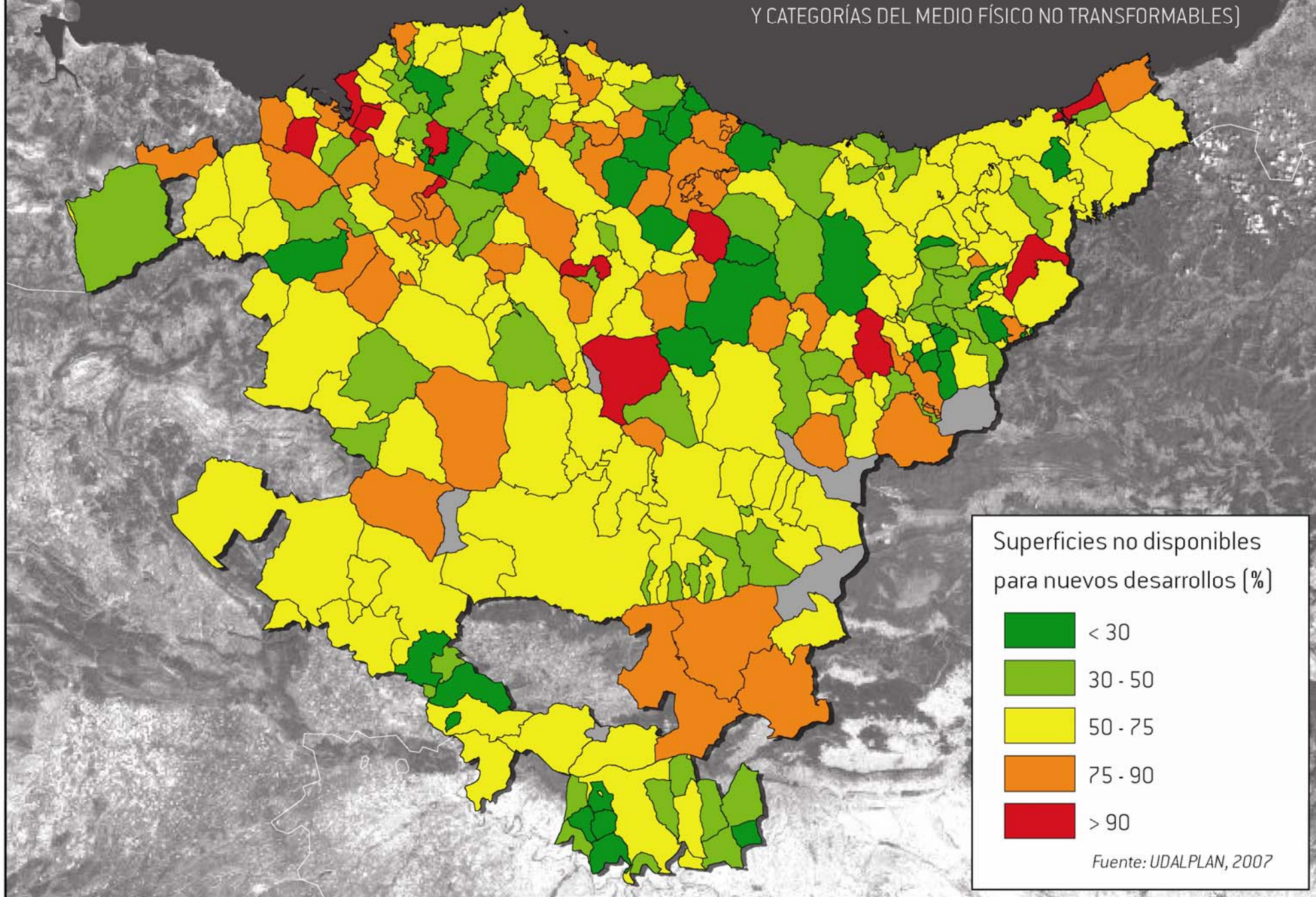


Por otra parte, son 40 los municipios con una superficie de suelo libre de cargas que condicionen su uso superior a las 2.000 ha. En conjunto, estos 40 municipios acogen el 52% de los suelos disponibles de la CAPV. De estos 40 municipios, 14 se encuentran en el Área Funcional de Araba Central e incluyen a Vitoria-Gasteiz, que con más de 7.500 ha es el segundo municipio con mayor disponibilidad de suelo de la CAPV. En conjunto, en el Área de Araba Central se encuentra el 17,6%, unos 4,8 millones de m<sup>2</sup>, de todo el suelo susceptible de nuevos crecimientos de la CAPV. En esta categoría de municipios con más de 2000 ha disponibles se encuentran también 4 municipios del Área de Mondragón-Bergara (6% de toda la superficie disponible), 4 de la de Zarautz-Azpeitia (4,6%), tres de Encartaciones (5,5% de la superficie incluyendo a Karrantza, que con casi 10.000 has es el municipio con mayor extensión de suelo teóricamente utilizable), tres en el Área de Llodio (4,8%), 3 en Eibar (2,8%), dos en La Rioja Alavesa (4,6%), dos en Donostia-San Sebastián (1,8% incluyendo a Donostia-San Sebastián), dos en Gernika-Markina (1%) y un municipio en cada una de las Áreas Funcionales de Igorre, Laguardia, Mungia, Beasain-Zumarraga, Tolosa y Bilbao Metropolitano (Galdakao dispone, por sí solo, de casi el 13% de todo el suelo susceptible de nuevos usos en el Área Funcional).

% SUPERFICIE TOTAL MUNICIPAL OCUPADA POR USOS URBANÍSTICOS E INFRAESTRUCTURALES Y SUELOS CLASIFICADOS COMO URBANIZABLES



% SUPERFICIE TOTAL MUNICIPAL NO DISPONIBLE PARA NUEVOS DESARROLLOS  
(SUPERFICIE OCUPADA POR USOS URBANÍSTICOS E INFRAESTRUCTURALES, SUELOS CLASIFICADOS COMO URBANIZABLES  
Y CATEGORÍAS DEL MEDIO FÍSICO NO TRANSFORMABLES)



4.

# El tamaño funcional de las ciudades vascas

## 4.1. Identificación de ciudades y Áreas Urbanas

Habitualmente, al hablar de tamaño de una ciudad, nos referimos a su cantidad de población. Sin embargo, al entrar a analizar las ciudades como sistema, esto es, teniendo en cuenta sus interrelaciones con otros asentamientos y su papel en la organización del territorio, hay que referirse más específicamente a la medida de las funciones urbanas que desarrollan.

El concepto de tamaño funcional pretende aportar una medición cuantitativa de la oferta de bienes, servicios, dotaciones y actividades productivas que determinan la capacidad de los centros urbanos para satisfacer las necesidades de sus habitantes y de los que residen en sus zonas de influencia, es decir, su potencial para polarizar el territorio mediante la satisfacción de unas demandas más o menos complejas y que tienen en las ciudades sus puntos de suministro privilegiados.

En el año 1.989, dentro de los estudios previos para la elaboración de las actuales DOT, se desarrolló un análisis específico del tamaño funcional de las ciudades de la CAPV. Este análisis constituyó la base para la propuesta de elementos clave del modelo territorial como el sistema policéntrico de capitales, la identificación de las cabeceras de las Áreas Funcionales y los municipios que se integraron finalmente en cada una de éstas.

La reiteración de este análisis casi veinte años más tarde permite revisar la evolución funcional de las ciudades vascas y contrastar los cambios territoriales inducidos en el sistema de ciudades por nuevos factores como el desarrollo de la economía terciaria, la mejora de las comunicaciones o los nuevos modelos urbanos que generan ámbitos en crecimiento y nuevas centralidades en el territorio.

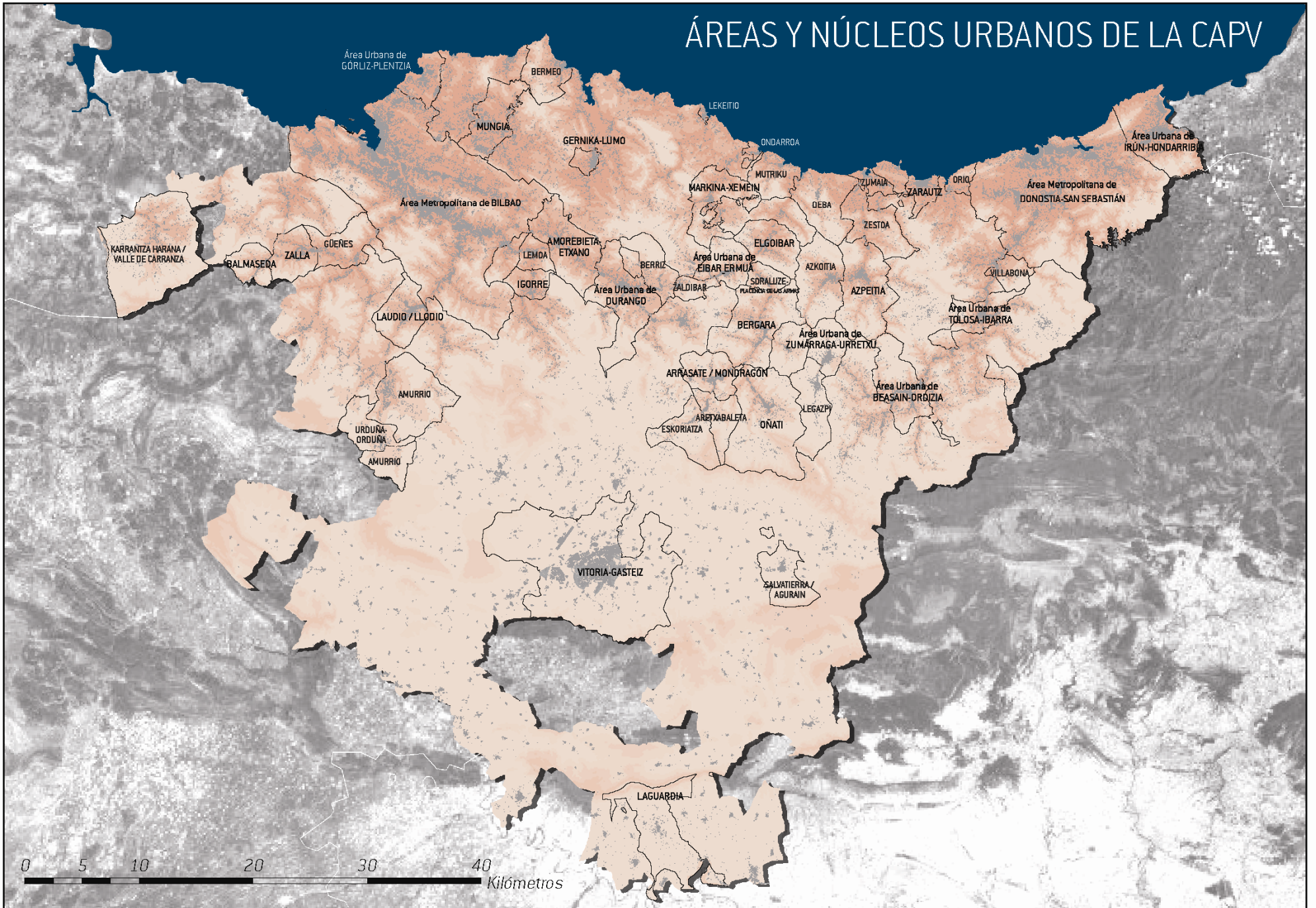
Para la elaboración de este análisis se ha considerado el mismo grupo de ciudades y Áreas Urbanas que en el desarrollado anteriormente de acuerdo con los siguientes criterios de partida:

- Como criterio general se incluyen en el análisis los municipios que tienen al menos un núcleo de población con más de 3.000 habitantes.
- Además, se incluyen los municipios con población total mayor de 3.000 habitantes pero sin ningún núcleo de dicha dimensión, si su densidad de población es superior a los 150 hab/km<sup>2</sup>, lo que constituye un indicador de proximidad y aglomeración.

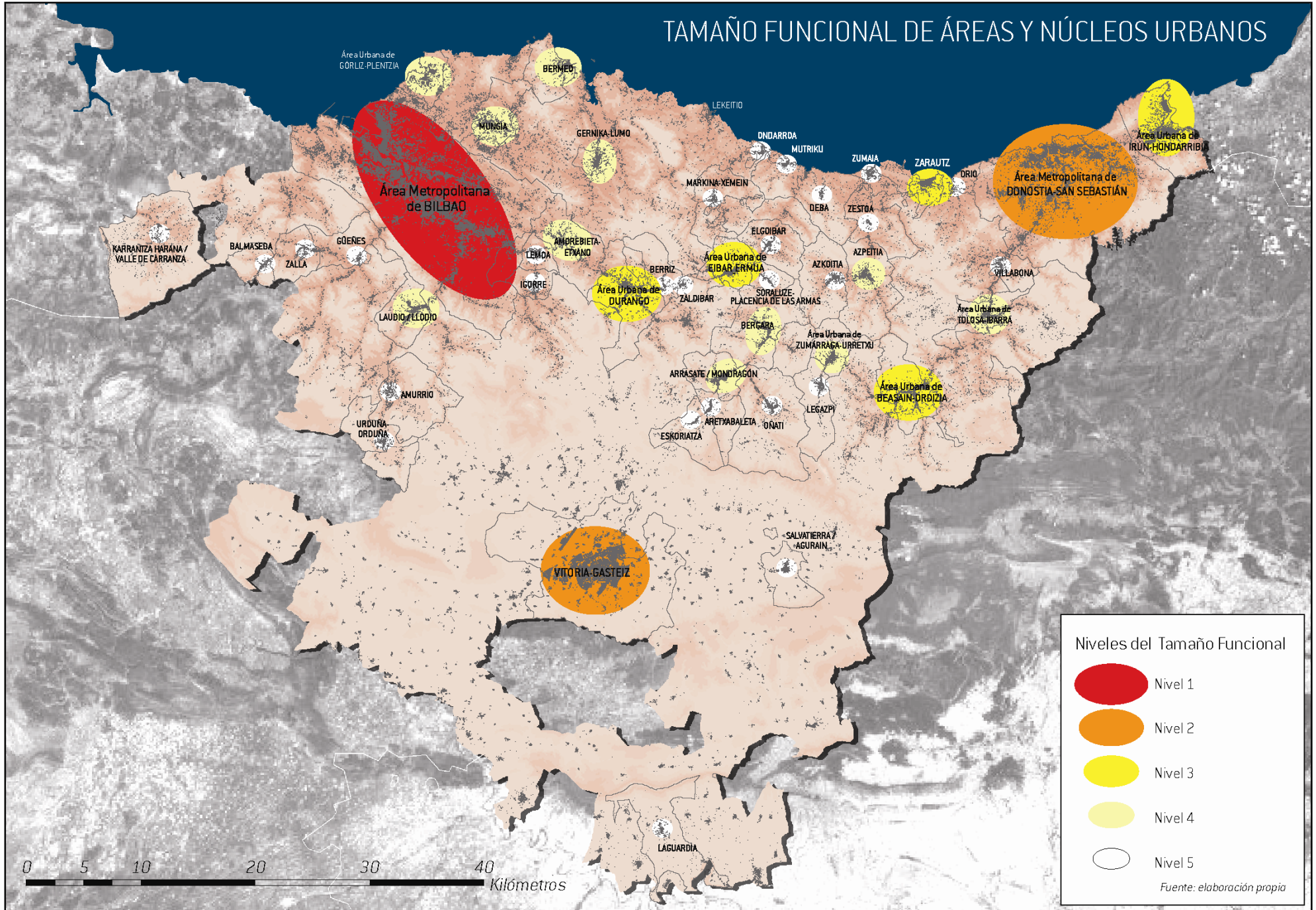
Sobre estos criterios se han incluido, además, la totalidad de las cabeceras de las Áreas Funcionales con lo que se consideran aquí los municipios de Laguardia e Igorre que no estaban incluidos en el estudio inicial.

Por otra parte en los casos de las principales Áreas Urbanas, en las que se aprecian procesos de metropolitanización caracterizados por la existencia de un único mercado laboral y residencial y la presencia de continuidades en los tejidos urbanos que superan los límites municipales, se ha considerado, a efectos de análisis, la totalidad del Área Urbana como un único ámbito de estudio que configura espacios urbanos que, funcional y estructuralmente, pueden considerarse como una única ciudad. Las Áreas Urbanas incluidas aquí son las mismas que, en su momento, se incluyeron en el análisis del sistema de ciudades realizado para las DOT. No obstante los procesos de desarrollo urbano ocurridos durante estos años han dado lugar a una ampliación de las mismas. Para la inclusión de nuevos asentamientos en las Áreas urbanas se ha seguido el criterio de considerar aquellos que presentan una continuidad en sus tejidos urbanos con los anteriormente englobados en cada Área.

# ÁREAS Y NÚCLEOS URBANOS DE LA CAPV



# TAMAÑO FUNCIONAL DE ÁREAS Y NÚCLEOS URBANOS



Atendiendo a estos criterios se han considerado las siguientes ciudades y Áreas Urbanas, formadas por las correspondientes agregaciones municipales:

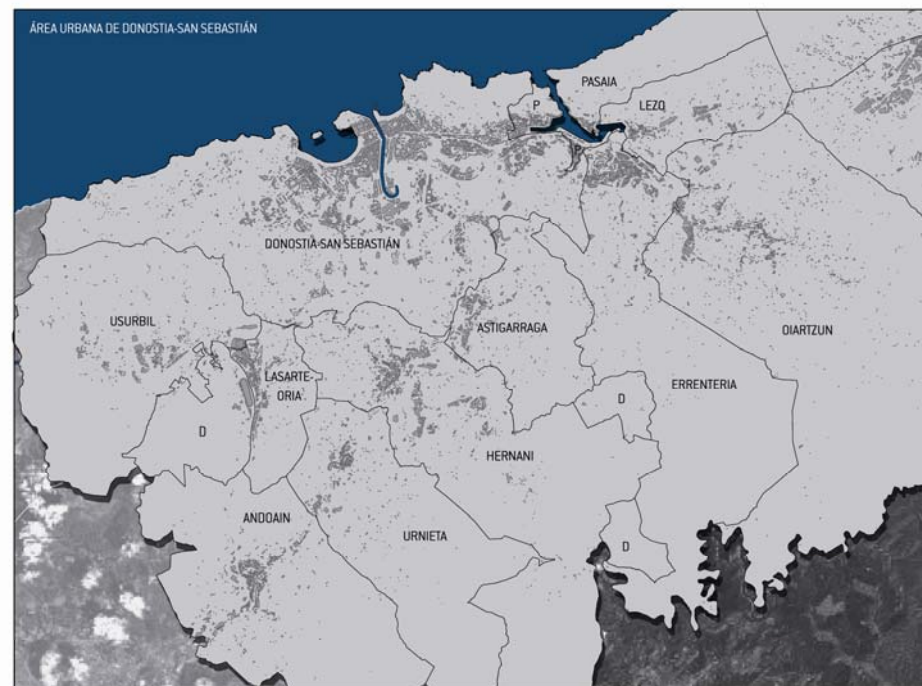
- Área Metropolitana de Bilbao: Arrigorriaga, Barakaldo, Basauri, Bilbao, Derio, Erandio, Etxebarri, Galdakao, Getxo, Leioa, Loiu, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Sondika, Trapagaran y Zamudio. Adicionalmente se han incluido en el Área Urbana de Bilbao los siguientes municipios no considerados en el análisis anterior: Abanto-Zierbena, Alonsotegi, Arrankudiaga, Berango, Larrabetzu, Lezama, Muskiz, Ortuella, Sopelana, Ugao-Miraballes, Urduliz, Zaratamo, Zeberio, Zierbena.
- Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián: Donostia-San Sebastián, Lezo, Pasaia y Erretera. Adicionalmente se han incluido en el Área Urbana de Donostia-San Sebastián los siguientes municipios no considerados en el análisis anterior: Andoain, Astigarraga, Hernani, Lasarte-Oria, Oiartzun, Urnieta y Usurbil.
- Área Urbana de Beasain-Ordizia: Beasain, Lazkao, Ordizia. Para este análisis se ha incluido además en esta área el municipio de Olaberria.
- Área Urbana de Zumarraga-Urretxu: Zumarraga y Urretxu.
- Área Urbana de Gorliz-Plentzia: Gorliz, Plentzia. Para este análisis se ha incluido además en esta área el municipio de Barrika.
- Área Urbana de Irun-Hondarribia: Irun, Hondarribia.
- Área Urbana de Durango: Abadiño y Durango. Para este análisis se ha incluido además en esta área los municipios de Iurreta e Izurtza.
- Área Urbana de Eibar-Ermua: Eibar, Ermua.
- Área Urbana de Tolosa-Ibarra: Tolosa, Ibarra.

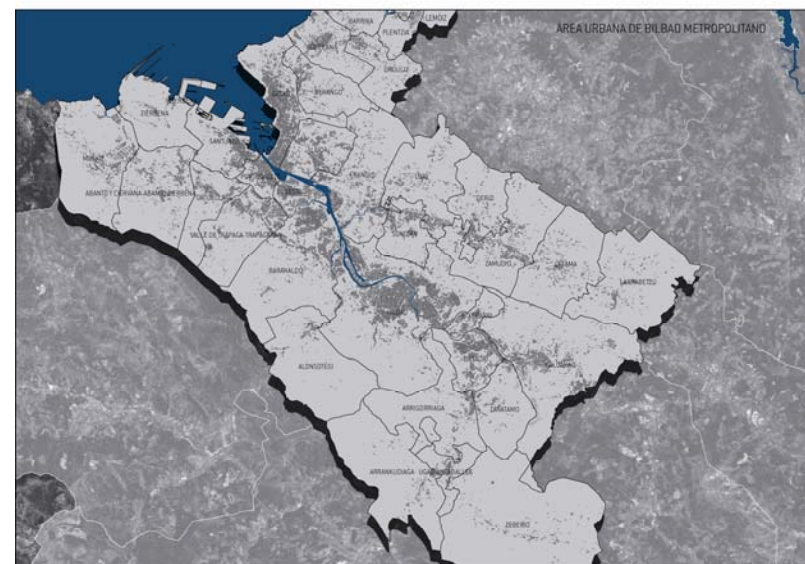
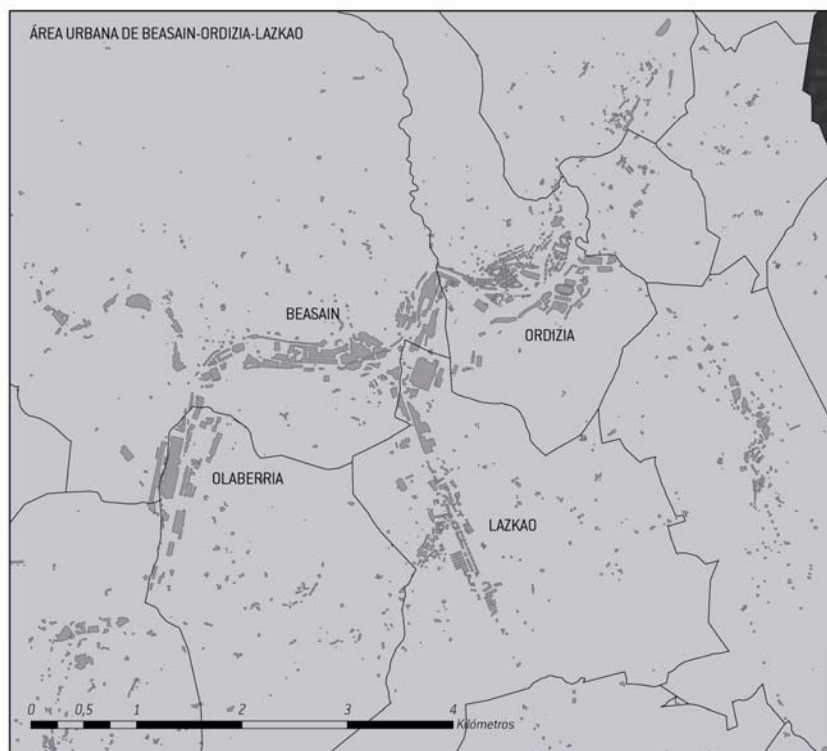
Como resultado de esta agregación municipal de las áreas Urbanas y de los criterios de identificación indicados anteriormente resulta la siguiente relación de ciudades para el análisis de los tamaños funcionales:

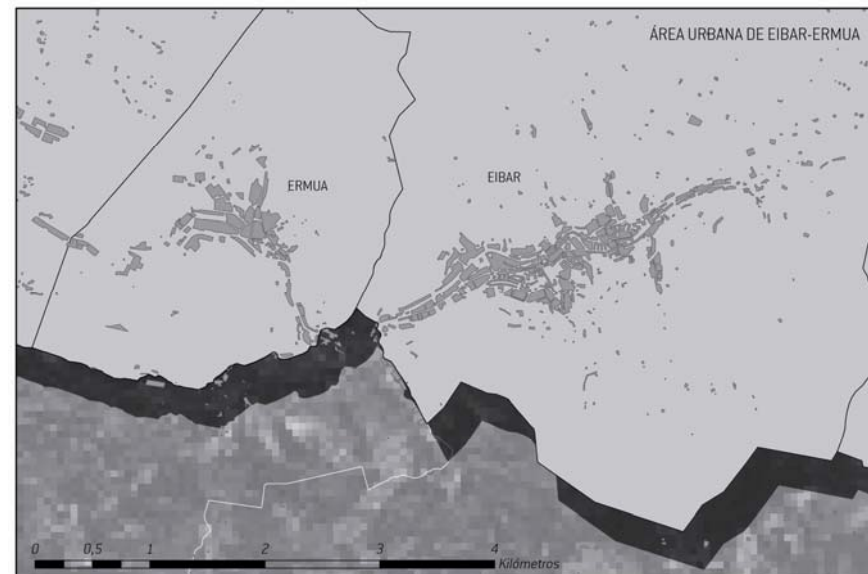
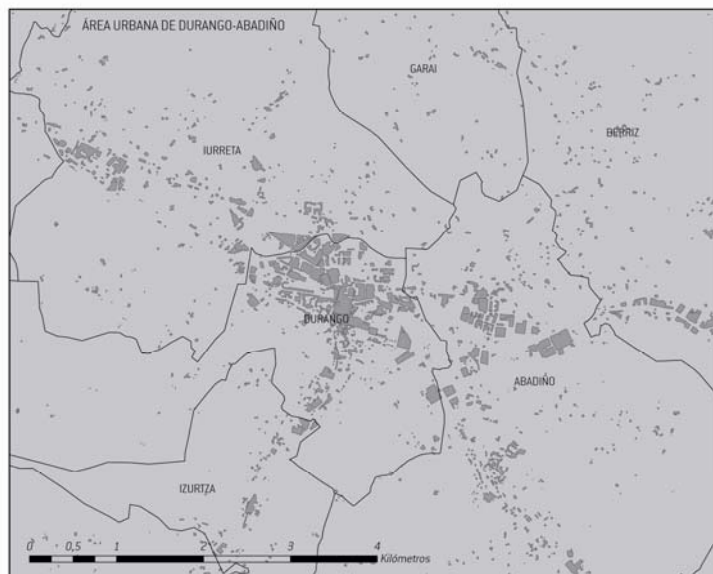
Área Metropolitana de Bilbao  
Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián  
Vitoria-Gasteiz  
Área Urbana de Beasain-Ordizia  
Área Urbana de Zumarraga-Urretxu  
Área Urbana de Gorliz-Plentzia  
Área Urbana de Irun-Hondarribia  
Área Urbana de Durango  
Área Urbana de Eibar-Ermua  
Área Urbana de Tolosa-Ibarra  
Balmaseda  
Zalla  
Amorebieta-Etxano  
Elgoibar  
Gernika-Lumo  
Markina-Xemein  
Igorre  
Laguardia  
Llodio  
Arrasate/Mondragón  
Bergara  
Oñati  
Mungia  
Zarautz  
Azpeitia  
Bergara  
Bermeo  
Zestoa  
Amurrio  
Ondarroa

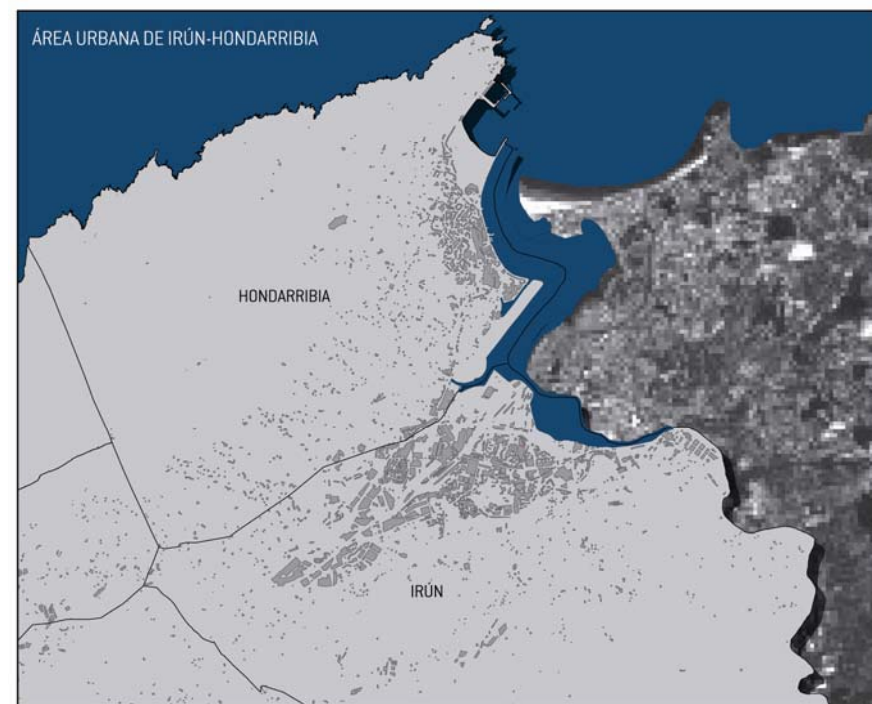
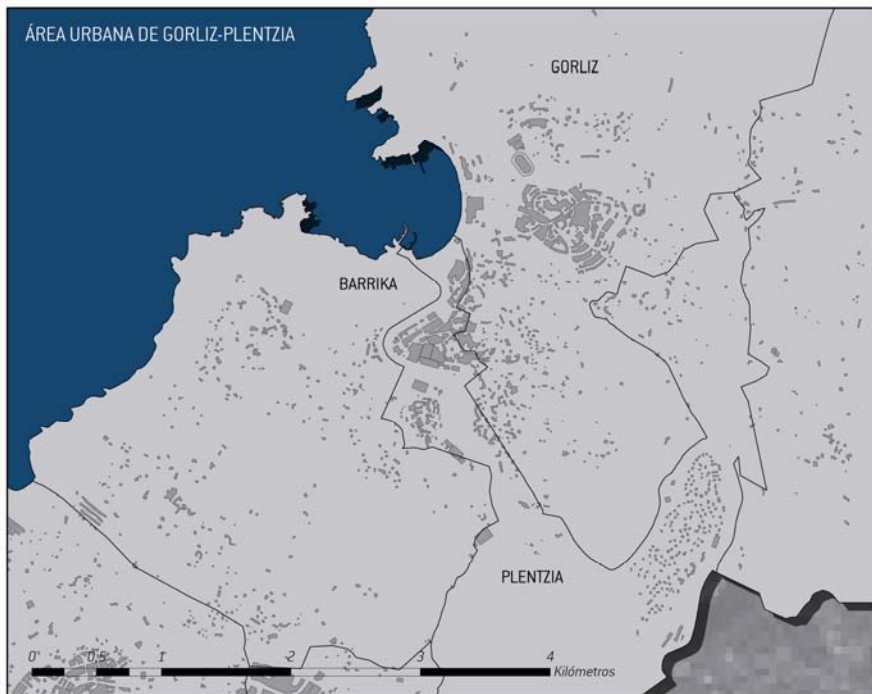
Azkoitia  
Legazpi  
Lekeitio  
Deba  
Zumaia  
Igorre  
Elorrio  
Aretxabaleta  
Orio  
Laguardia  
Güeñes  
Salvatierra/Agurain  
Zaldibar  
Villabona  
Soraluze  
Eskoriatza  
Mutriku  
Berriz  
Urduña  
Lemoa  
Karrantza

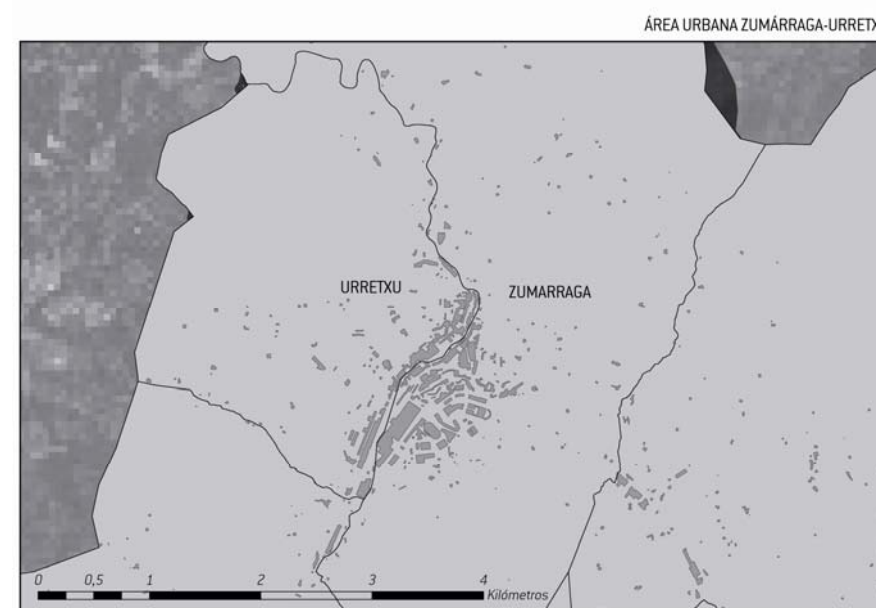
#### 4. El tamaño funcional de las ciudades vascas













## 4.2. Variables seleccionadas para la determinación del Tamaño Funcional de las ciudades

La elección de las variables seleccionadas para medir la dimensión de las funciones urbanas ha estado determinada por el propio carácter de las mismas en relación con el tamaño funcional de las ciudades. Guardan relación con el volumen de población, con la dinámica de la ciudad y sus niveles de actividad, su estructura productiva y social su dotación comercial y de profesionales, etc.

Como criterio general se ha mantenido la estructura de indicadores utilizada en el análisis previo con la incorporación de las variables referentes a la superficie y número de Centros Comerciales y Grandes Superficies que en los últimos años se han convertido en elementos determinantes de la funcionalidad del territorio y de la centralidad de los diversos asentamientos.

Las variables utilizadas y las fuentes de datos de las mismas son las siguientes:

1. Población 2006. Fuente Eustat
2. Variación población 2001-2006 (Absoluta). Fuente Eustat
3. Población juvenil (0-16 años) 2001. Fuente Eustat
4. Población con estudios medios y superiores 2001. Fuente Eustat
5. Población activa 2005. Fuente Eustat
6. Población ocupada en sector 2º. 2001. Fuente Eustat
7. Población ocupada en sector 3º. 2001. Fuente Eustat
8. Personal directivo y técnico 2001. Fuente Eustat
9. Cuota de mercado 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
10. Teléfonos fijos 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
11. Vehículos de motor. Turismos y motos 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
12. Autobuses y camiones 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
13. Oficinas bancarias 2007. Fuente Anuario La Caixa 2007
14. Actividades industriales (industria y construcción) 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
15. Actividades comerciales mayoristas 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
16. Actividades comerciales minoristas 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
17. Actividades comerciales: grandes superficies 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
18. Actividades comerciales ambulantes y mercadillos 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
19. Superficie-m2 grandes superficies 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
20. Centros Comerciales Superficie-m2 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
21. Actividades de restauración y bares 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
22. Población universitaria 2006. Departamento de Educación Universidades e Investigación
23. Alumnos en centros de enseñanza 2006. Fuente Eustat
24. Nº de camas hospitalarias 2006. Fuente Departamento de Sanidad
25. Nº de habitaciones hoteleras 2006. Fuente Departamento de Industria, Comercio y Turismo
26. Nº de viviendas 2006. Fuente Udalplan
27. Nº de viviendas ocupadas 2001. Fuente Eustat
28. Índice turístico 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
29. Índice actividad económica 2006. Fuente Anuario La Caixa 2007
- 30.

El Anexo 1, Matriz de Datos Estadísticos de Base, recoge los valores de estas variables para cada una de las ciudades y Áreas Urbanas incluidas en el análisis.

### 4.3. Determinación de tamaños funcionales

Para la determinación del Tamaño Funcional de las ciudades analizadas se ha procedido a aplicar el método de Componentes Principales a la matriz ciudades-variables que aparece en el Anexo 1.

Este tipo de análisis estadístico permite sintetizar una amplia masa de información en un número reducido de factores o componentes susceptibles de ser evaluados con gran simplicidad para determinar los tamaños funcionales de los núcleos urbanos. La obtención de las diferentes variables para cada ciudad permite detectar que existe un cierto grado de vinculación entre cada par de variables, caracterizado por un índice de correlación lineal. Si se calculan todos los coeficientes de correlación resultantes de tomar dos a dos todas las variables se obtiene una matriz representativa de las dependencias y relaciones entre los diferentes pares de variables. Debido a las múltiples relaciones entre las variables esta información resulta en gran medida redundante, por lo que interesa expresar estos vínculos de forma más simple y que permita detectarlos y explicarlos mediante un esquema fácilmente comprensible. El método de los componentes principales permite lograr este objetivo particionando un conjunto de variables sin condicionantes o criterios de clasificación apriorísticos, sintetizando la masa de variables y de correlaciones entre ellas en un número reducido de índices denominados componentes o factores.

Para la aplicación del método resulta útil que todas las variables se presenten de forma estandarizada, esto es, que puedan ser equiparables los valores de unas con los de otras, para homogeneizar los cálculos pues de lo contrario la matriz de datos de base expresa valores con unidades y magnitudes muy diferentes y no equiparables. Con este fin se elabora la Matriz de Datos Estandarizados, que se

obtiene dividiendo cada columna de la matriz de datos por el mayor elemento de dicha columna. De este modo el valor máximo de cada variable es siempre 1. La Matriz de Datos Estandarizados resultante y una breve descripción de los pasos mediante los que se desarrolla el análisis se recogen en el Anexo 2.

El Tamaño Funcional es, en definitiva, una nueva variable que resulta de la combinación lineal de las 29 inicialmente consideradas. Con el fin de expresar con claridad los tamaños funcionales resultantes para las ciudades analizadas se ha procedido a asignar un valor de 1000 unidades a la ciudad con mayor tamaño funcional, en este caso el Área Urbana de Bilbao, expresando todos los demás en proporción a este valor máximo de referencia. De este modo los tamaños funcionales de los componentes considerados para el Sistema de Ciudades de la CAPV son los siguientes:

CIUDAD	TAMAÑO FUNCIONAL	TAMAÑO FUNCIONAL (BILBAO=1000)	POBLACIÓN 2007				
AU BILBAO	22,5737276	1000,00	890430	BALMASEDA	0,19675809	8,72	7169,00
AU DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN	8,67254753	364,19	319563	ZUMAILA	0,18657423	8,27	8761,00
VITORIA-GASTEIZ	7,20326491	319,10	227568	IGORRE	0,15645795	6,93	4117,00
AU IRUN	2,70685153	119,91	76334	ELORRIO	0,14256897	6,32	7195,00
AU DURANGO	1,28596702	56,97	37104	MARKINA-XEMEIN	0,13604097	6,03	4605,00
AU EIBAR	1,11114719	49,22	43861	ARETXABALETA	0,0958633	4,25	6500,00
AU BEASAIN	0,83990388	37,21	27963	ORIO	0,08974521	3,98	4676,00
ZARAUZ	0,77412638	34,29	22323	LAGUARDIA	0,06895012	3,05	1500,00
MUNGIA	0,60421783	26,77	15104	SALVATIERRA/AGURAIN	0,00452315	1,87	4177,00
AMOREBIETA-ETXANO	0,56782204	25,15	17112	ZALDIBAR	0,04231789	1,56	2948,00
ARRASATE/MONDRAGÓN	0,56556066	25,05	22312	VILLABONA	0,03526998	1,47	5727,00
AU TOLOSA	0,56364816	24,97	22176	SORALUZE	0,03312446	1,40	4128,00
GERNIKA-LUMO	0,49169799	21,78	16007	ESKORIATZA	0,03158995	1,26	3930,00
AU GORLIZ	0,48361961	21,42	10493	MUTRIKU	0,02854687	1,21	4762,00
LAUDIO/LLODIO	0,46804413	20,73	18478	BERRIZ	0,0273329	1,18	4655,00
AU ZUMARRAGA	0,43885839	19,44	16856	ORDUÑA	0,02655872	1,08	4090,00
AZPEITIA	0,39891838	17,67	13930	LEMOA	0,02432284	0,99	2832,00
BERGARA	0,37701477	16,70	14853	KARRANTZA	0,02238975	0,82	2906,00
BERMEO	0,35248756	15,61	17117	GÜENES	0,01856472	0,20	6287,00
ELGOIBAR	0,27480798	12,17	10605				
OÑATI	0,27307562	12,10	10771,00				
ZESTOA	0,26852467	11,90	3175,00				
AMURRIO	0,24868524	11,02	9669,00				
ZALLA	0,24740967	10,96	8026,00				
ONDARROA	0,24685479	10,94	9494,00				
AZKOITIA	0,2396421	10,62	10462,00				
LEGAZPI	0,2385647	10,57	8633,00				
LEKEITIO	0,2356897	10,44	7435,00				
DEBA	0,21457896	9,51	5325,00				

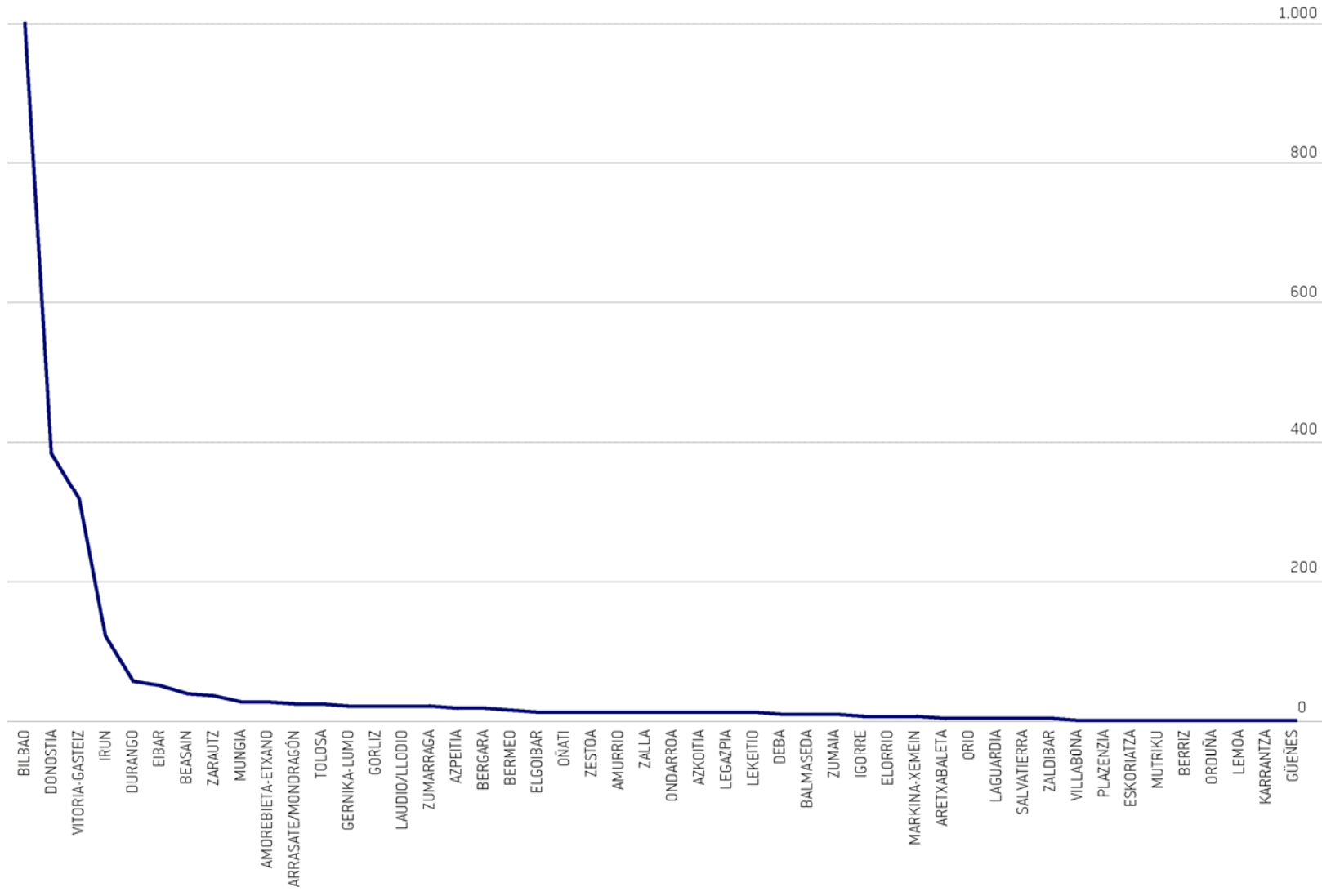
En el gráfico adjunto se ha representado la curva de distribución rango-tamaño en la que el tamaño funcional se representa por su logaritmo neperiano, a efectos de paliar diferencias, dada la abundancia de núcleos medios y pequeños con respecto a los de gran tamaño. Esta curva permite distinguir grupos de unidades urbanas o rangos diferenciados, que corresponden a núcleos o Áreas Urbanas en los que se desarrollan funciones correspondientes a un determinado nivel de la jerarquía urbana.

Los límites entre los diferentes grupos o niveles jerárquicos vienen marcados por el cambio en la dinámica de comportamiento, que se evidencia en la curva por cambios de pendiente significativos en la poligonal que representa gráficamente esta distribución rango-tamaño funcional.

Estos límites tienen, lógicamente, un carácter aproximado. Tras el análisis del referido gráfico los resultados obtenidos son los siguientes:

Nivel 1. Tamaño Funcional entre 1000 y 993	1 ciudad
Nivel 2. Tamaño Funcional entre 385 y 319	2 ciudades
Nivel 3. Tamaño Funcional entre 119 y 34	5 ciudades
Nivel 4. Tamaño Funcional entre 26 y 15	11 ciudades
Nivel 5. Tamaño Funcional menor de 15	30 ciudades

Tamaño funcional de las ciudades



De esta clasificación en niveles jerárquicos cabe inferir unas primeras conclusiones relevantes sobre las características básicas del sistema de ciudades de la CAPV y de su evolución en los últimos 20 años.

- Teniendo en cuenta que las ciudades que pertenecen a un determinado nivel jerárquico desarrollan todas las funciones correspondientes a los niveles inferiores llama en primer lugar la atención que las distancias entre niveles, medidas por las diferencias de tamaño funcional, sean tan elevadas entre las tres ciudades que ocupan los dos estratos superiores del sistema, y en particular de Bilbao y el resto de los núcleos urbanos de la Comunidad, mostrando un claro predominio de estas ciudades principales sobre el conjunto del sistema mientras que las restantes desarrollan funciones de mucho menor nivel y su capacidad polarizadora es extremadamente reducida.

- En este nivel superior y en comparación con los resultados del año 1989 hay que destacar:

- El aumento, leve pero significativo, de la diferencia relativa entre el área Urbana de Bilbao y las otras dos áreas Capitales.
- La ganancia de tamaño funcional de Vitoria-Gasteiz que si anteriormente presentaba un valor de 100 puntos inferior a Donostia-San Sebastián en la actualidad es tan sólo de 65.
- El aumento de las diferencias en los tamaños funcionales entre las áreas urbanas de las capitales y los restantes componentes del sistema urbano que constituye un indicador de la creciente concentración de funciones en las ciudades principales.

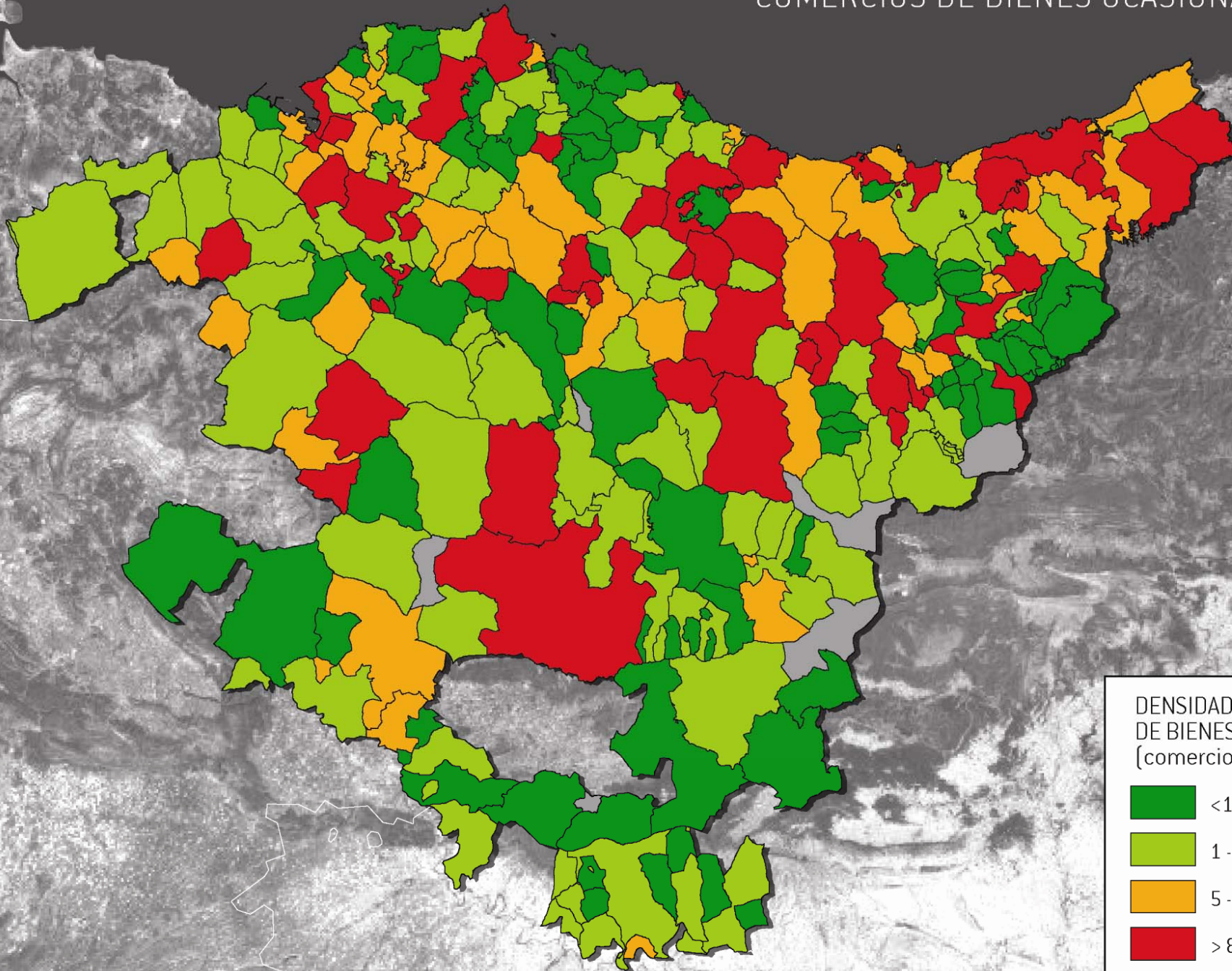
- En el tercer nivel y en los puestos superiores del 4º cabe destacar algunos resultados importantes:

- En primer lugar el fuerte aumento de tamaño funcional del área urbana de Irun-Hondarribia, un espacio en el que el dinamismo demográfico y la concentración de dotaciones ha permitido consolidar un importante subcentro de gran peso funcional.
- El segundo aspecto es el nuevo protagonista de áreas urbanas asociados a las capitales de Bizkaia y Gipuzkoa. Zarautz pasa de la 16ª posición por tamaño funcional entre las ciudades vascas a ocupar el puesto 8º. Más llamativo es el caso de Mungia que pasa del puesto 24ª al 9º. Se trata en ambos casos de núcleos con un extraordinario crecimiento demográfico en estos años en un contexto en el que el resto del territorio perdía población. Presentan estructuras demográficas notablemente más jóvenes que el resto de las ciudades, acogen poblaciones con altos niveles formativos y disponen de elevados niveles dotacionales. En ambos casos un alto porcentaje de viviendas secundarias han pasado a convertirse en residencias principales. Se trata de espacios que han reforzado su centralidad como cabeceras de áreas funcionales a la vez que se beneficiaban del dinamismo de los espacios metropolitanos.
- Una situación similar aparece en los casos de Amorebieta-Etxano y sobre todo de Durango. Esta ciudad es la quinta por tamaño funcional adelantando una posición sobre situación anterior. Amorebieta-Etxano pasa de la posición 19ª a la 10ª. En ambos casos una estratégica localización sobre el principal eje de comunicación de la CAPV, la proximidad de Bilbao, un fuerte crecimiento demográfico y

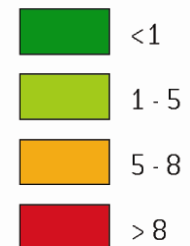
económico y el fortalecimiento dotacional permiten alcanzar una elevada centralidad funcional a este espacio.

- Lo contrario ocurre con los principales asentamientos del valle del Deba. Eibar-Ermua pasa de la 6ª a la 5ª posición por tamaño funcional y Arrasate-Mondragón pasa de la 7ª a la 11ª. Factores como una constante pérdida demográfica, un elevado índice de envejecimiento y una acusada atonía de la actividad comercial son factores explicativos de esta pérdida de funcionalidad.
- No es el caso de Beasain, un ámbito que ha recuperado el dinamismo demográfico en la última década, con tasas de natalidad entre las más elevadas de la CAPV. Una localización altamente accesible pero alejada de la capital guipuzcoana le ha permitido incorporar a su oferta urbana un conjunto de elementos dotacionales y comerciales que le permitan pasar de la 8ª a la 7ª posición por tamaño funcional.
- Tolosa por el contrario pasa de la posición 11ª a la 12ª. Aunque con rasgos demográficos similares a los de Beasain estos aparecen más atenuados aquí. La proximidad de Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián actúa aquí como un elemento de atracción que limita el desarrollo de funciones urbanas y actividades comerciales que no pueden competir con los del cercano espacio metropolitano.

# COMERCIOS DE BIENES OCASIONALES

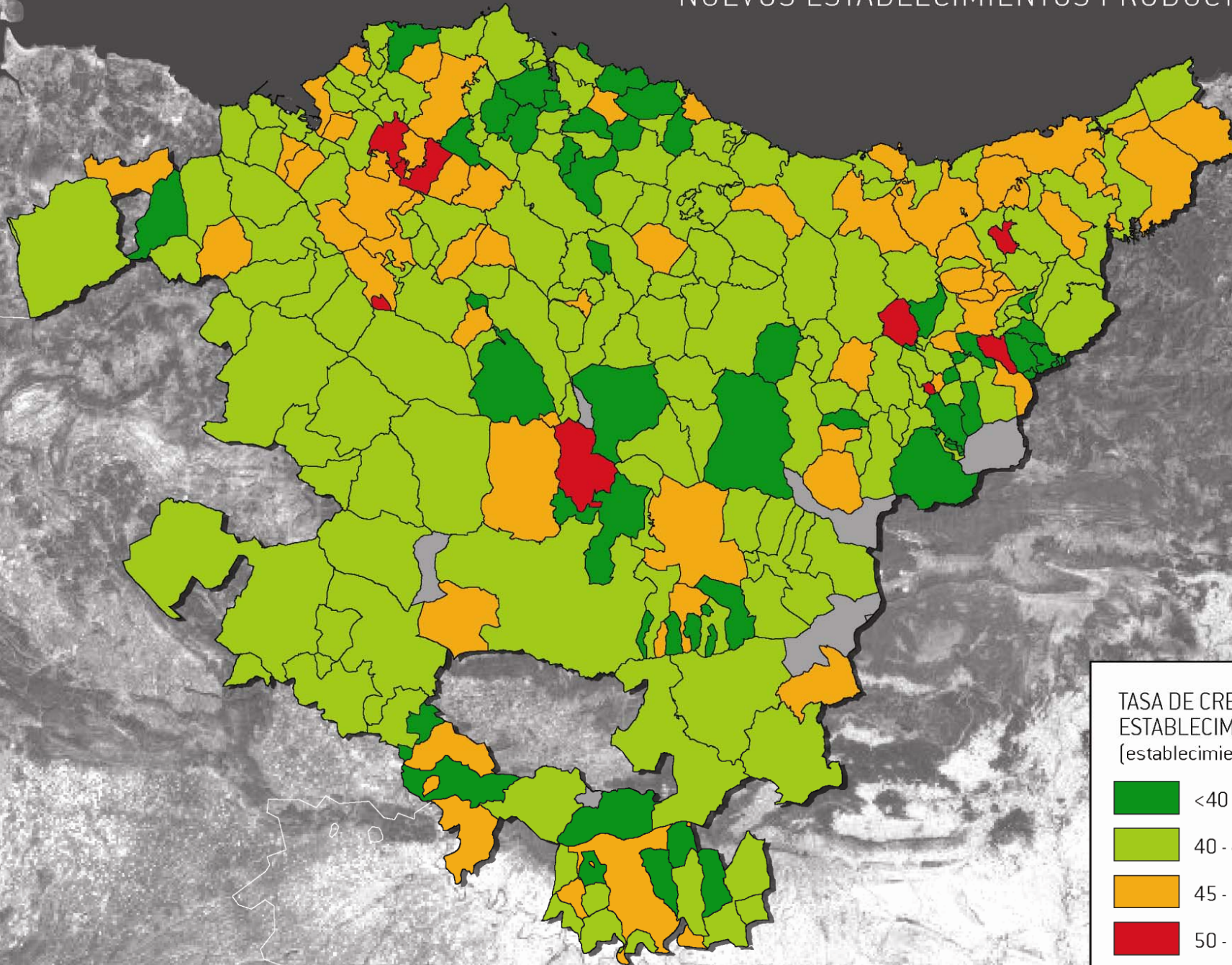


DENSIDAD DE COMERCIOS  
DE BIENES OCASIONALES  
[comercios/1.000 habitantes]

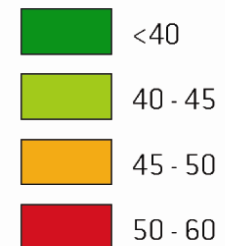


Fuente: Eustat 2005

# NUEVOS ESTABLECIMIENTOS PRODUCTIVOS

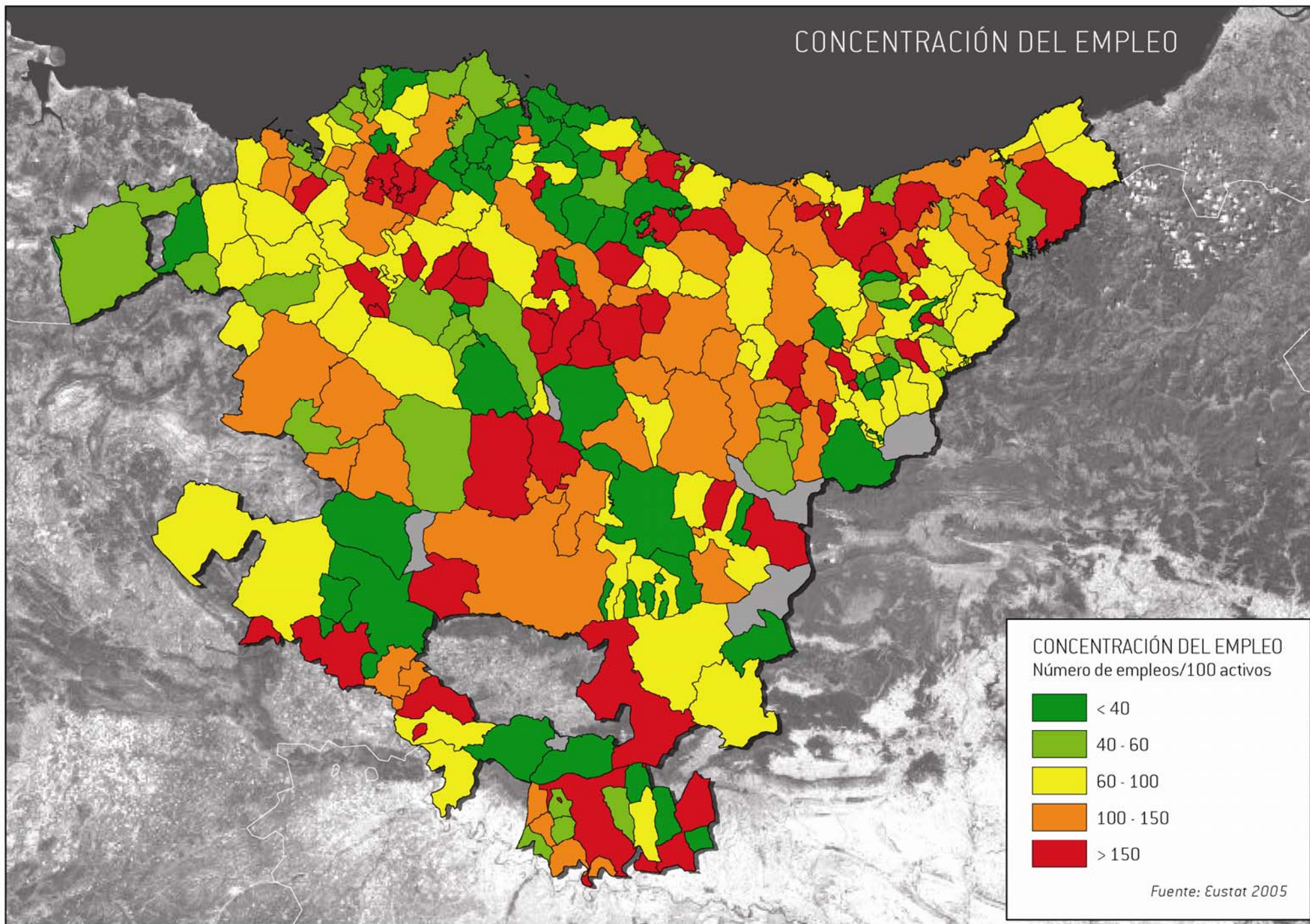


TASA DE CREACIÓN DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS PRODUCTIVOS  
[establecimientos/1.000 habitantes]

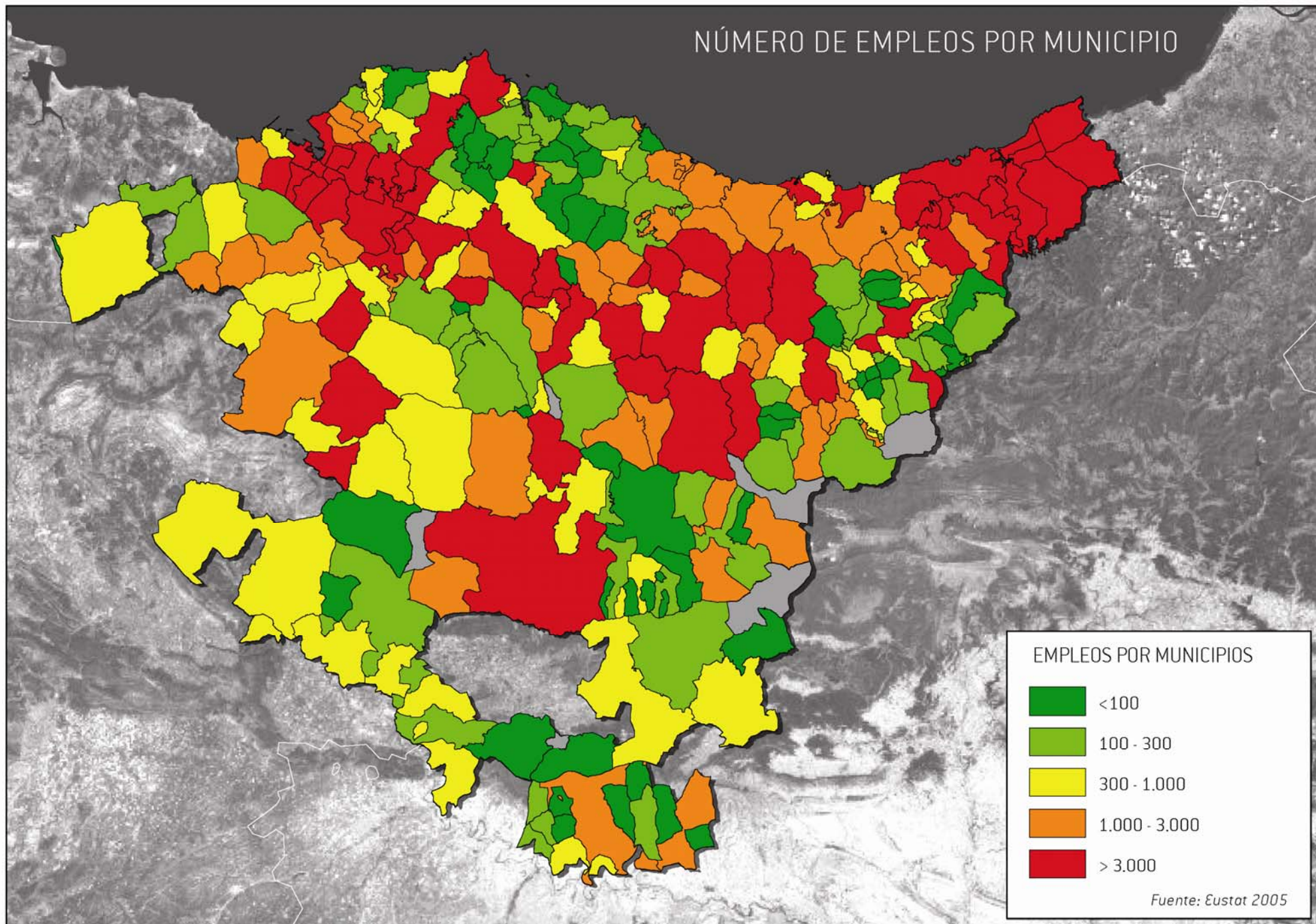


Fuente: Eustat 2005

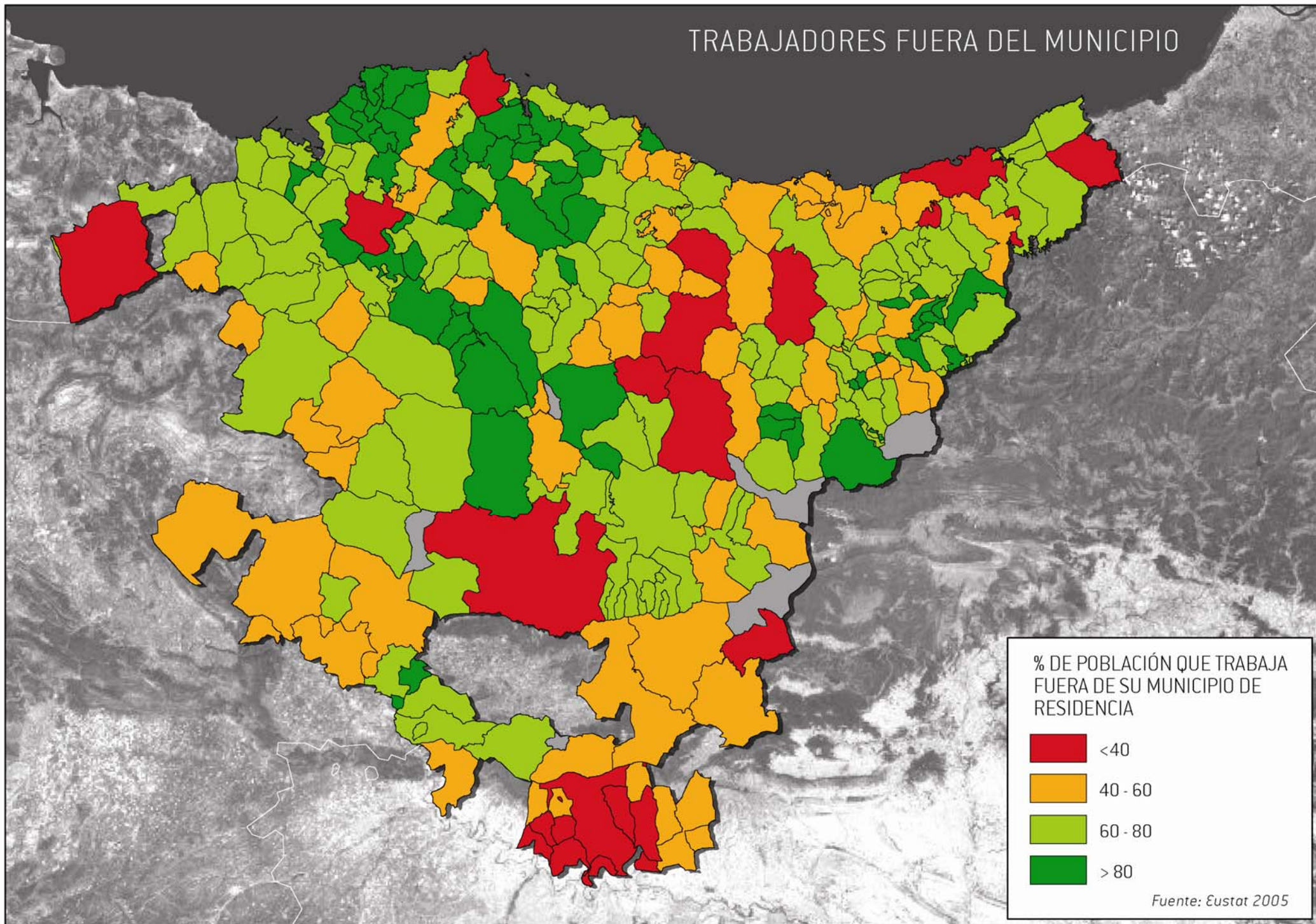
# CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO



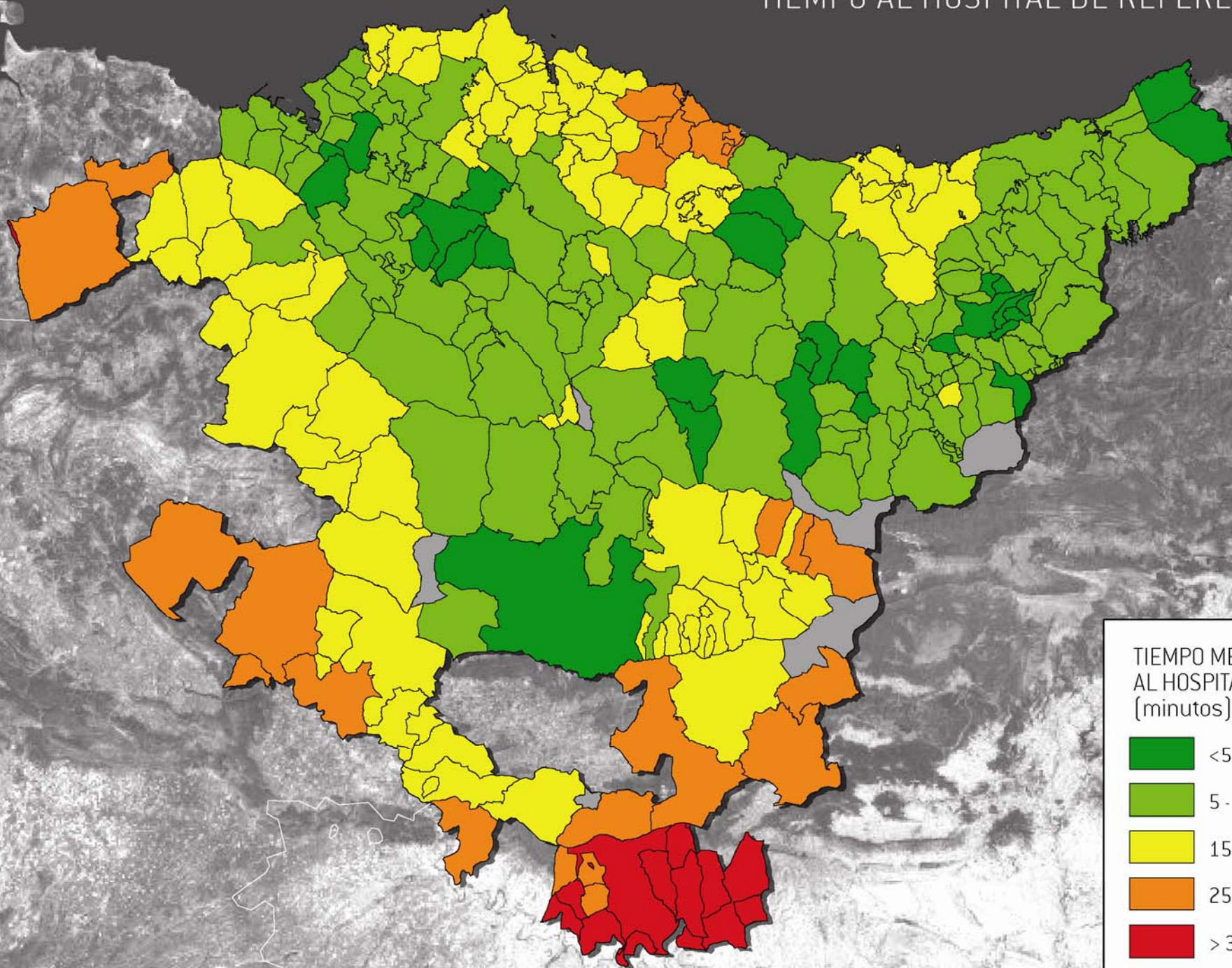
# NÚMERO DE EMPLEOS POR MUNICIPIO



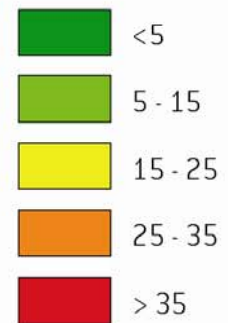
# TRABAJADORES FUERA DEL MUNICIPIO



# TIEMPO AL HOSPITAL DE REFERENCIA



TIEMPO MEDIO DE LLEGADA  
AL HOSPITAL DE REFERENCIA  
[minutos]



Fuente: Eustat 2005

**5.**

# **Evolución y estructura del sistema de asentamientos**

## 5.1. El creciente protagonismo de los espacios metropolitanos

Las tres ciudades capitales acogen, considerando solo los municipios centrales, casi el 36% de toda la población de la CAPV, porcentaje que supera el 67% si consideramos el conjunto de las áreas urbanas que se han configurado en torno a estas tres ciudades. Su peso demográfico y el carácter de las funciones que desarrollan los convierten en altos decisivos del sistema de ciudades de la Comunidad Autónoma. La evolución y el perfil de estas tres ciudades han variado a lo largo de las últimas décadas.

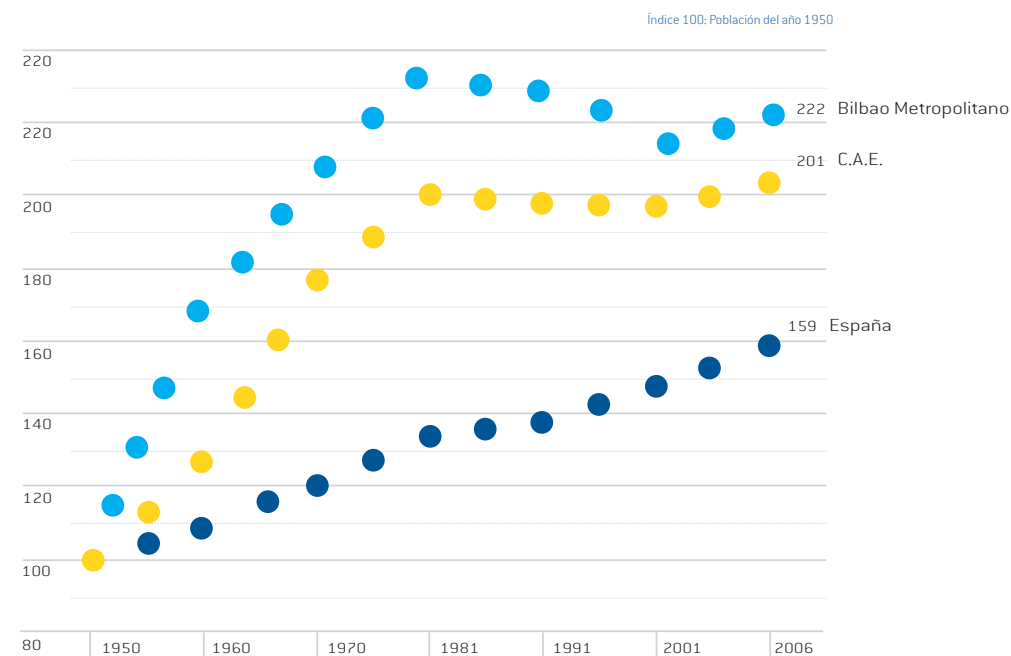
### a. El Área Metropolitana de Bilbao

Entre 1950 y finales de la década de los 70 el Área Urbana de Bilbao multiplicó su población por 2,3. Este fuerte crecimiento estaba asociado a un importante desarrollo industrial en torno a grandes instalaciones fabriles, generándose un modelo que demandaba una creciente aglomeración. Este desarrollo se produjo fundamentalmente en los municipios de la margen izquierda donde ciudades como Basauri, Portugalete, Galdakao, Barakaldo y Santurtzi llegaron a cuadruplicar en población en 25 años mientras la ciudad central apenas llegaba a duplicar su población en el mismo periodo. Se produce así un fenómeno de metropolitanización que se extiende por la margen izquierda en un modelo industrial y residencial de alta densidad y por la margen derecha, en municipios como Getxo, Sopelana o Leioa, con un carácter claramente residencial y de baja densidad.

Un desarrollo tan estrechamente asociado a la industria tradicional hizo a este espacio altamente vulnerable en la crisis industrial que se inició a

finales de los 70. Todos los municipios industriales del entorno de Bilbao y la propia capital vizcaína sufrieron fuertes pérdidas de población y una severa contracción de la actividad económica. Esta pérdida de población y actividad no incidió de forma tan intensa en los municipios residenciales de la margen derecha que siguieron aumentando su tamaño durante los años de las crisis, aunque a un ritmo insuficiente para compensar la pérdida de peso demográfico global.

Evolución de la Población para el área funcional de Bilbao Metropolitano (1950-2006)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

La transformación del Bilbao metropolitano en un centro terciario e innovador es un proceso sobradamente conocido y que incorpora elementos estructurales fundamentales, como el nuevo puerto exterior y el metro, junto con actuaciones emblemáticas como el Guggenheim y el palacio Euskalduna y operaciones estratégicas de renovación urbana en ámbitos como el casco Viejo, Barakaldo o las proyectadas en la península de Zorrotzaurre.

La nueva área metropolitana postindustrial que surge tras los procesos de crisis y renovación presenta sustanciales diferencias con la ciudad industrial precedente. En el aspecto demográfico el área metropolitana perdió casi 60.000 habitantes entre 1.980 y 2.000. Experimentando una cierta recuperación a partir del inicio del nuevo siglo. Casi la totalidad de estas pérdidas demográficas se concentran en los municipios industriales de la margen izquierda y en la capital. Bilbao, incluso teniendo en cuenta los procesos de desagregación municipal de los años 80, ha visto como se reducía su población en más de 45.000 personas en los últimos 25 años. Barakaldo ha perdido 22.000 habitantes, Sestao 10.000, Portugalete y Basauri 8.000, Santurtzi 6.000. La mayoría de estas ciudades siguen perdiendo población y presentan elevados niveles de población mayor.

Por el contrario otros espacios del ámbito metropolitano han experimentado un crecimiento constante a lo largo de estos años. La mayoría de ellos se concentran en la margen derecha, en la costa y a lo largo del Txorierrri. Barrika, Gorniz, Berango, Leioa y Sopelana han más que doblado su población desde los años 80. Todos los municipios situados al norte de Bilbao han aumentado su población en este periodo así como otros localizados en espacios más periféricos con respecto a la ciudad central como Alonsotegi o Arrigorriaga. Estos procesos de cambio internos son la expresión de un proceso que se extiende fuera del ámbito metropolitano.

En los últimos 15 años casi 20.000 personas trasladaron su residencia desde el Bilbao Metropolitano hacia espacios vecinos dentro de la CAPV. El área de Mungia es el principal destino de estos cambios de residencia que también alcanzan a Durango, Igorre, y algunas zonas de Llodio y de la costa de Gernika. Fuera de la CAPV los espacios del litoral oriental de Cantabria actúa como un espacio ligado funcional y demográficamente al Bilbao Metropolitano siendo antiguos residentes de este espacio, que siguen acudiendo a él para sus actividades laborales, los que han inducido los crecimientos de poblaciones como Laredo y Castro Urdiales.

Se trata de un proceso que apunta una clara tendencia a la ampliación del espacio metropolitano en un doble proceso de aumento de la población en los ámbitos hasta ahora periféricos del espacio metropolitano tradicional y a la incorporación a él de forma cada vez más directa de ámbitos que hasta hace poco no se consideraban propiamente metropolitanos.

En el caso de la metrópoli bilbaína la tendencia apunta hacia un desplazamiento hacia el norte del centro de gravedad metropolitano y a la incorporación con mayor intensidad a los mercados de vivienda y trabajo del espacio metropolitano de las áreas funcionales colindantes. Diversos factores impulsan este proceso. Por una parte los elevados precios de la vivienda en las zonas más centrales empujan la demanda hacia zonas más periféricas con costes de suelo más asequibles. Un segundo factor es la creciente demanda de tipologías residenciales que incorporan mayor valor añadido a la vivienda: mayor superficie por persona, piscina, jardines o zonas deportivas privadas, viviendas en urbanizaciones cerradas, viviendas unifamiliares exentas, adosados o en edificios de pocas alturas, etc.

Otro factor que indudablemente está actuando en los crecimientos de la periferia metropolitana es la creciente demanda de espacios residenciales

asociados a entornos atractivos desde el punto de vista ambiental y paisajístico que pone en valor ámbitos hasta hace poco rurales y, sobre todo, los espacios costeros.

Todas estas tendencias en el contexto de un ámbito metropolitano que ha pasado de una etapa de crisis y contracción a otra de dinamismo y crecimiento, han dado lugar a importantes cambios funcionales. Así las actividades industriales se han desplazado, habiendo casi desaparecido en sus enclaves tradicionales en la margen izquierda para concentrarse en las zonas exteriores de la ría, en torno a los nuevos espacios portuarios, y en el Txorierrri, aprovechando la disponibilidad de suelo en zonas no aptas para usos residenciales por la proximidad del aeropuerto. Se trata, además, de una industria mucho menos ligada a las grandes instalaciones y con un peso mucho mayor de los establecimientos de tamaño pequeño y mediano, a la vez que aparecen todavía grandes enclaves de industria en estado de abandono en zonas cada vez más centrales del espacio metropolitano.

Bilbao, y sobre todo sus ámbitos más centrales en torno a la ría, el ensanche y el casco viejo ha fortalecido su perfil terciario concentrando actividades financieras y corporativas, servicios profesionales y empresariales, comercio especializado, actividades culturales, turísticas y de educación superior, etc. Estos espacios centrales están, además, sometidos a cambios poblacionales cada vez más significativos. Casi la totalidad del crecimiento del espacio metropolitano central durante la última década se debe a la llegada de población procedente del extranjero. Estos inmigrantes en su mayoría con bajos niveles de renta, suponen ya el 5% de la población del Bilbao metropolitano y se centra en barrios como el Casco Viejo, Bilbao la Vieja, San Francisco y cada vez más en barrios de los años 50 y 60 de los antiguos municipios industriales. Son ámbitos en los que la escasa calidad de los espacios urbanos y de las viviendas permite

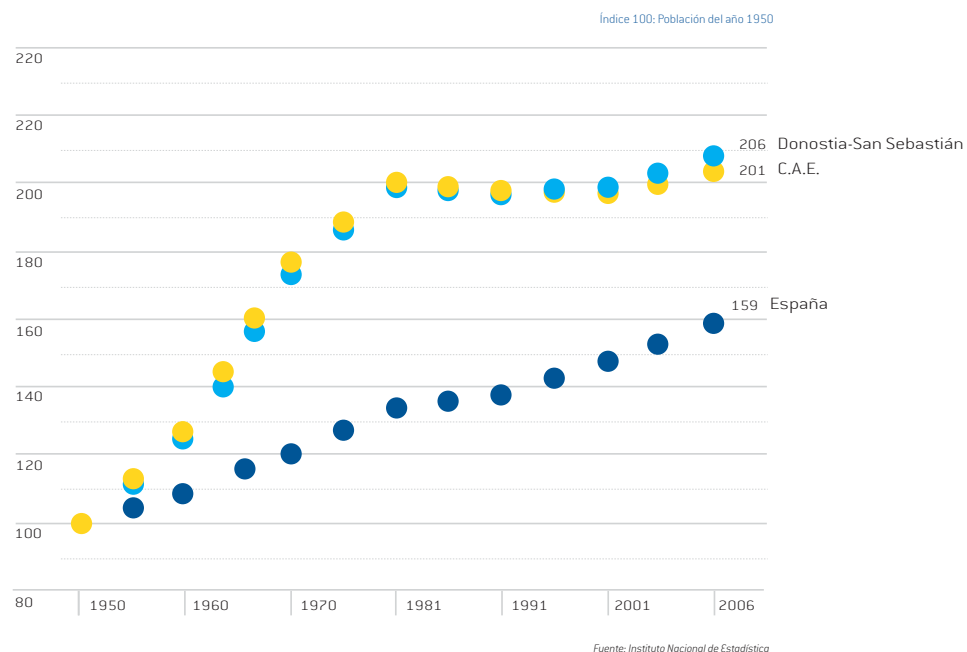
mantener precios que hacen accesible la vivienda para esta población. Es de estas zonas de donde proceden gran parte de los nuevos residentes de la periferia metropolitana.

A la vez aparecen nuevas áreas de centralidad metropolitana asociadas a grandes equipamientos de alto nivel (puerto exterior, aeropuerto, BEC, Universidad, parque tecnológico...) y sobre todo a las grandes superficies que acogen de forma creciente las demandas comerciales y de ocio del espacio metropolitano. El desarrollo de estas nuevas áreas de centralidad es todavía incipiente, debido a lo reciente de los procesos de cambio metropolitano, y especialmente escaso en las zonas del norte metropolitano donde las bajas densidades y discontinuidades en los desarrollos urbanos reducen las facilidades para su aparición, pero los hacen, también, especialmente necesarios. A retos similares de acomodación a las nuevas pautas de desarrollo metropolitano se enfrentan las redes de transporte, los sistemas de transporte colectivo o la localización de los equipamientos públicos.

#### **b. El Área Metropolitana de Donostia-San Sebastián**

A otra escala, y con sus propias características, el proceso de expansión metropolitana se da también en Donostia-San Sebastián. Con una dependencia menor de las actividades industriales más vulnerables a la crisis el impacto de ésta fue menor que en el Bilbao Metropolitano, excepto en los espacios del entorno de la bahía de Pasaia. Este ámbito, que experimentó espectaculares crecimientos hasta mediados de los años 70, sufre desde entonces un declive continuado. Se trata de un ámbito denso y con un paisaje urbano poco atractivo, con iniciativas de transformaciones escasas o insuficientes y en el que las actividades portuarias generan situaciones conflictivas y limitan el contacto con el mar, una de las mayores oportunidades para la transformación de este espacio.

Evolución de la Población para el área funcional de Donostia-San Sebastián (1950-2006)



Así el proceso de expansión urbana se ha dirigido hacia nuevos ámbitos periféricos en busca de tipologías residenciales y urbanas más atractivas y entornos ambientales más ciudades en condiciones de precio comparativamente ventajosos en relación con unos precios que, en las zonas centrales de Donostia-San Sebastián son particularmente elevados. El principal ámbito de crecimiento durante la última década ha sido el área del Bajo Bidasoa, en torno a los municipios de Irún y Hondarribia, así como los municipios del Valle del Urumea. Aproximadamente el 46% de la población metropolitana reside en la ciudad central, un porcentaje que se mantiene estable desde mediados de los años 80. A diferencia del Área Metropolitana de Bilbao la de Donostia-San Sebastián no perdió apenas

población durante los años de la crisis. La población total apenas descendió en 4.000 personas durante la década de los 80. Estas pérdidas de población se concentraron en los municipios de la Bahía de Pasaia que, en conjunto, perdieron unos 7.000 habitantes en este periodo y otros 7.000 en los últimos 15 años en un proceso que no se ha detenido todavía. Así, este ámbito ha pasado de acoger el 19% de la población metropolitana a tan sólo el 15% en la actualidad.

Estas pérdidas se han visto compensadas por el crecimiento de otros ámbitos más dinámicos que se han incorporado paulatinamente al proceso metropolitano. Los principales incrementos demográficos se han dado en el Bajo Bidasoa, que ha pasado de acoger el 16% de la población en 1980 al 19.3 % en la actualidad. En este periodo la población de Irún ha aumentado en un 20% y la de Hondarribia en más de un 50%. Una nueva periferia metropolitana se ha consolidado en torno a los municipios de la cuenca de Urumea y municipios como Oiartzun y Usurbil, apareciendo un ámbito en el que reside ya casi el 20% de la población del Área Funcional.

El ámbito de expansión metropolitana se ha ampliado hacia espacios de otras áreas funcionales y especialmente hacia las zonas costeras del Zarautz- Orio donde se ha dado un proceso de traslado de población, nuevos desarrollos urbanísticos y conversión de segundas residencias a viviendas principales.

Los espacios industriales se han trasladado también a los ámbitos periféricos principalmente a Usurbil, el alto Urumea y al triángulo Irún-Oiartzun-Puerto de Pasaia mientras que en los ámbitos más centrales se da una progresiva transformación de espacios industriales en áreas terciarias, de oficinas, de ocio y de comercio en torno a grandes superficies y centros comerciales.

Las dimensiones del término municipal de Donostia-San Sebastián y un proceso de cambio estructural menos intenso que el de Bilbao han permitido un reforzamiento de las funciones centrales de este espacio sin pérdida de los usos residenciales aunque con una creciente especialización de algunos ámbitos de especial calidad en funciones culturales de ocio y de terciario avanzado y la aparición de áreas de concentración de nuevos inmigrantes en algunas áreas con un urbanismo más deteriorado. A su vez aparecen subcentros metropolitanos en torno a centros tradicionales de cierto tamaño, como Irún y Hernani, y otros ligados al emplazamiento de grandes áreas comerciales en ámbitos de alta accesibilidad metropolitana como Oiartzun y Usurbil.

### c. El Área urbana de Vitoria-Gasteiz

En el caso de Vitoria-Gasteiz los procesos de desarrollo urbano se han concentrado fundamentalmente en la ciudad central. La amplitud del término municipal de la capital y su disponibilidad de suelo han dado lugar a una creciente concentración del crecimiento en este espacio urbano. A diferencia de las otras dos capitales vascas Vitoria-Gasteiz en ningún momento ha dejado de crecer. Un peso menor de la industria tradicional limitó los efectos de la crisis que se inició a finales de la década de los 70. Mientras las otras ciudades experimentaban los procesos de reconversión de los años 80, Vitoria-Gasteiz se convirtió en la sede del Gobierno Vasco y aprovechó su disponibilidad de suelo y su localización para impulsar un desarrollo basado en nuevos espacios industriales orientados a sectores dinámicos y a un extraordinario desarrollo de las emergentes actividades logísticas.

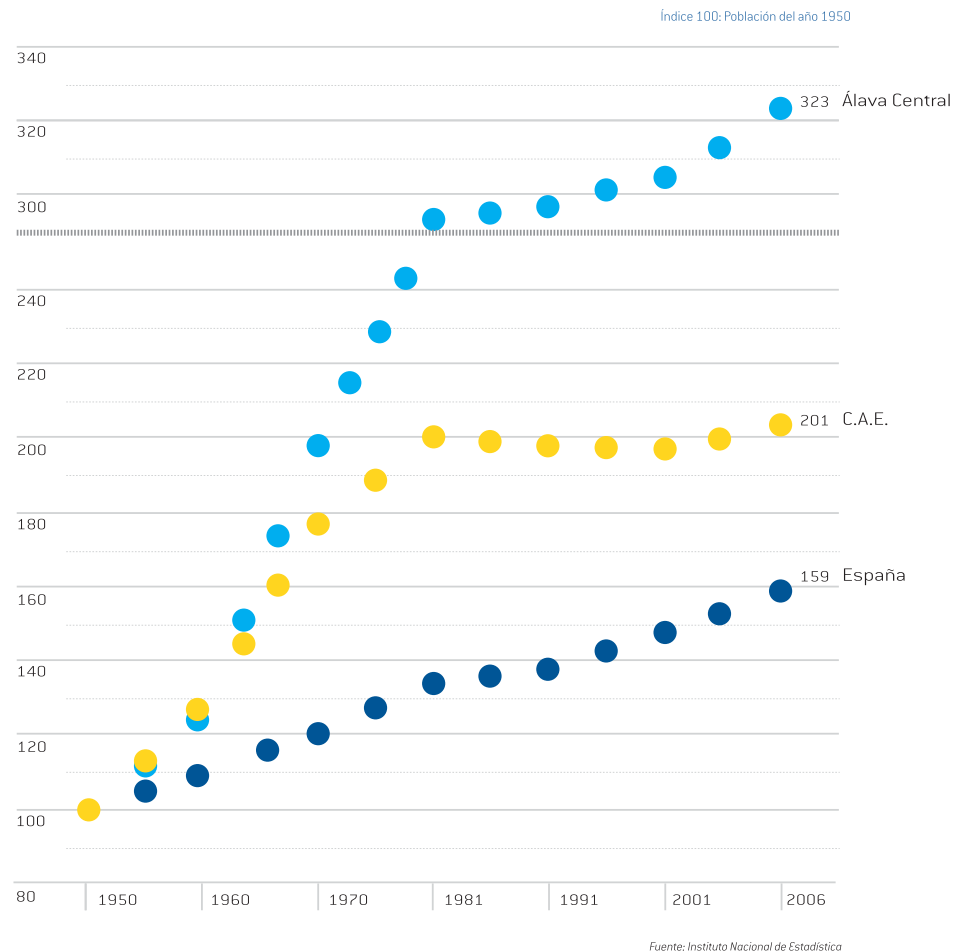
Desde la década de los 50 Vitoria-Gasteiz ha multiplicado su población por 4,3 en un proceso de crecimiento que continúa en la actualidad y que la ha

convertido en el segundo municipio más grande de la CAPV por tamaño demográfico. Este dinamismo se ha concentrado en la ciudad central. Si en los años 50 acogía al 74% de la población de la llanada Alavesa hoy vive en Vitoria-Gasteiz el 89% de los habitantes de este ámbito. Tan sólo a partir de la década de los 90 comienza a apreciarse un crecimiento significativo de los núcleos rurales del entorno de la capital alavesa. Sin embargo, se trata de desarrollos apreciables en términos relativos pero poco importantes en términos absolutos. En los últimos 10 años Alegría-Dulantzi ha aumentado su población en un 86%, Iruña Oka en un 60%, Elburgo/Burgelu la ha multiplicado por 2,8. Sin embargo, estos fuertes incrementos corresponden a un total de 2.400 nuevos residentes en estos municipios.

Son ámbitos que junto a otros como Zigoitia, Zuia, Legutiano y diversos municipios situados a lo largo del eje de la A-1 acogen demandas de residencia de baja densidad procedentes de Vitoria-Gasteiz sí bien se trata de un proceso limitado ante la oferta que realiza la propia capital. De este modo no puede hablarse propiamente de un espacio metropolitano sino de un espacio central macrocefálico que extiende su influencia por los ámbitos de su entorno.

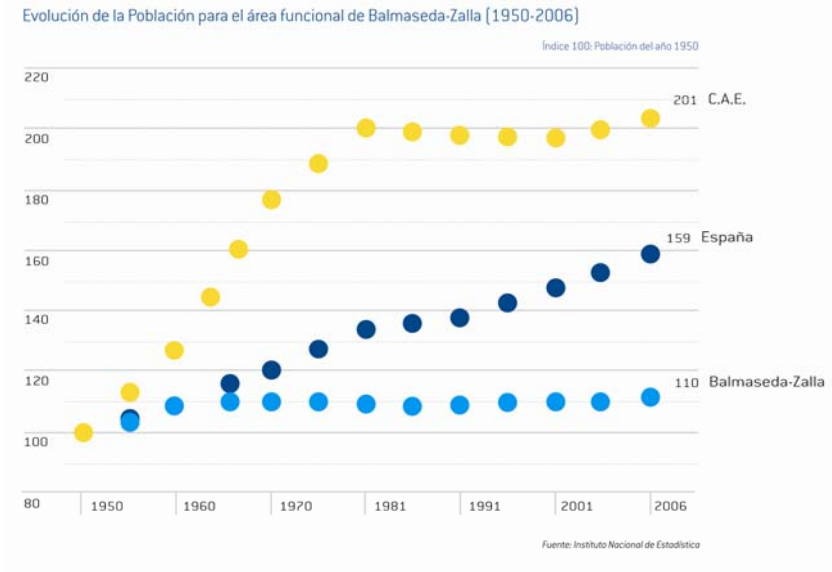
Incluso en el suelo industrial, pese a los importantes desarrollos en municipios como Lantarón, Iruña Oka, Ribera Baja/Erribera Beitia o Legutiano la posición de Vitoria-Gasteiz es totalmente dominante, de forma que en su municipio se localiza el 20% de todo el suelo para actividades económicas de la CAPV, y más del 60% de todo el existente en su extensa área funcional.

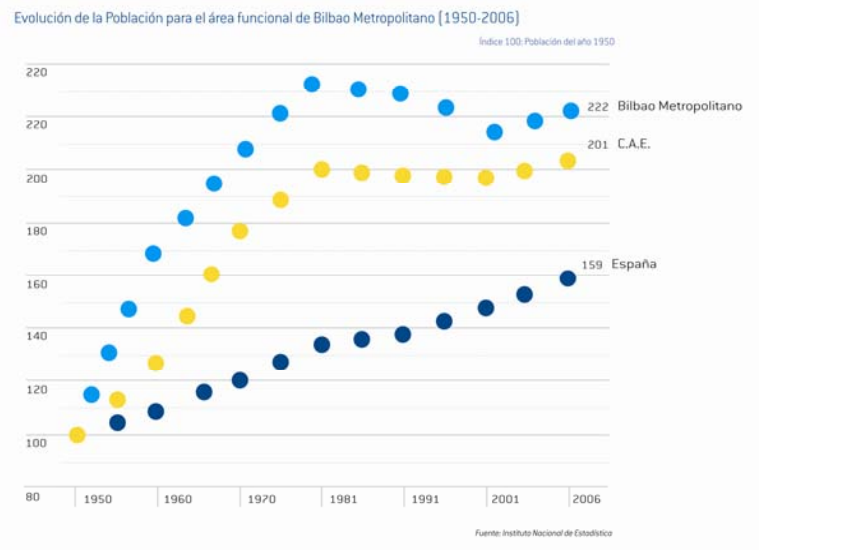
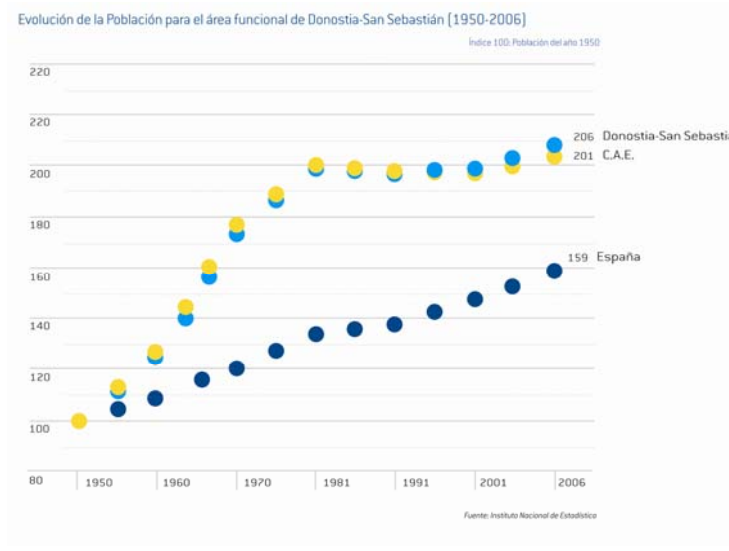
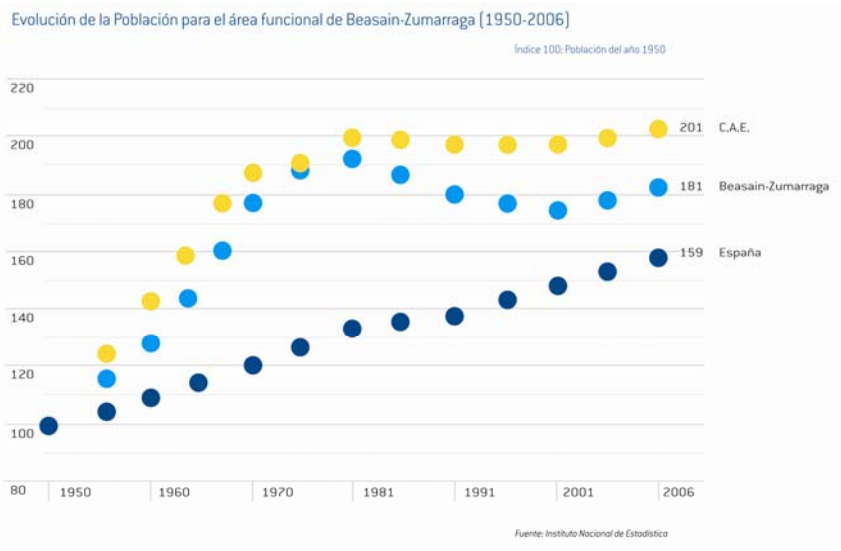
Evolución de la Población para el área funcional de Álava Central(1950-2006)



## 5.2. Las ciudades medias

Las tres grandes áreas urbanas desarrollan en el sistema urbano de la CAPV funciones primordialmente asociadas a la acogida de servicios y actividades de nivel superior y de elementos de inserción del territorio vasco en los contextos más amplios definidos por el sistema de ciudades europeo.

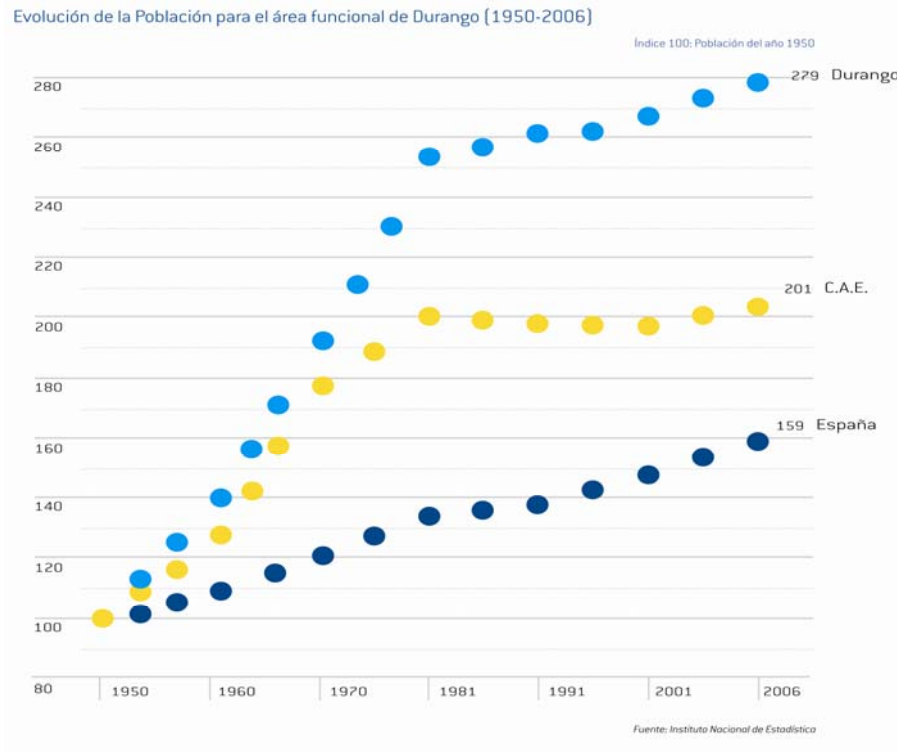




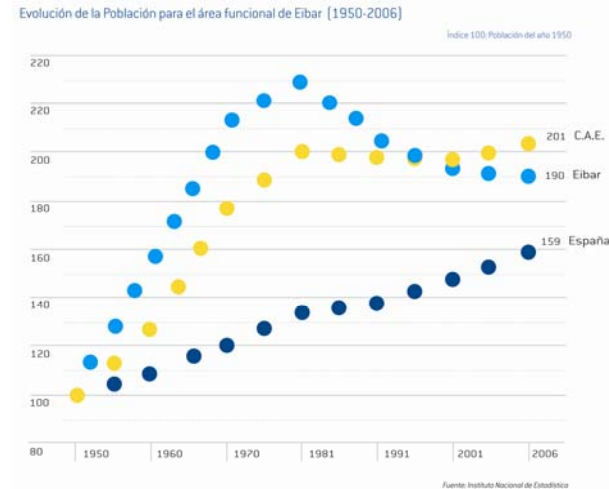
En una estrecha relación funcional con estos tres ámbitos urbanos de mayor rango, existe un numeroso conjunto de ciudades pequeñas y medias, con poblaciones que oscilan entre los 10.000 y los 60.000 habitantes, que constituyen una auténtica red urbana vertebradora del territorio. Aunque con rasgos muy diferenciados, una evolución heterogénea y bases económicas específicas, este grupo de núcleos urbanos presenta algunos rasgos comunes que lo convierten en un elemento clave de equilibrio territorial y proporcionan una base urbana con enorme potencialidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo territorial existentes en diferentes ámbitos de la CAPV:

- Se trata de ciudades que desarrollan un papel primordial en la prestación de servicios urbanos de carácter intermedio que, en el contexto de la sociedad moderna, se configuran cada vez más como básicos pero que precisan de una cierta dimensión urbana y de un umbral de población demandante, por lo que no es posible su disponibilidad a nivel local en la

mayor parte de los municipios. De este modo, las ciudades medias hacen fácilmente accesibles estos servicios a amplias zonas del territorio que, sin ellas, habrían experimentado un creciente declive, aumentando los procesos de polarización en torno a las grandes áreas urbanas de la CAPV.



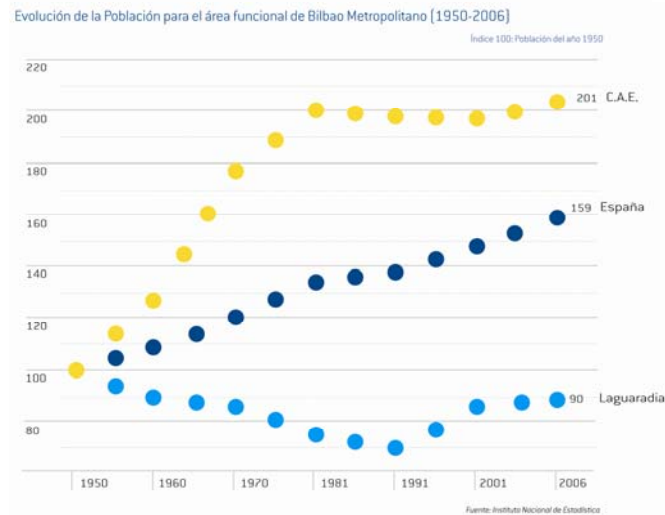
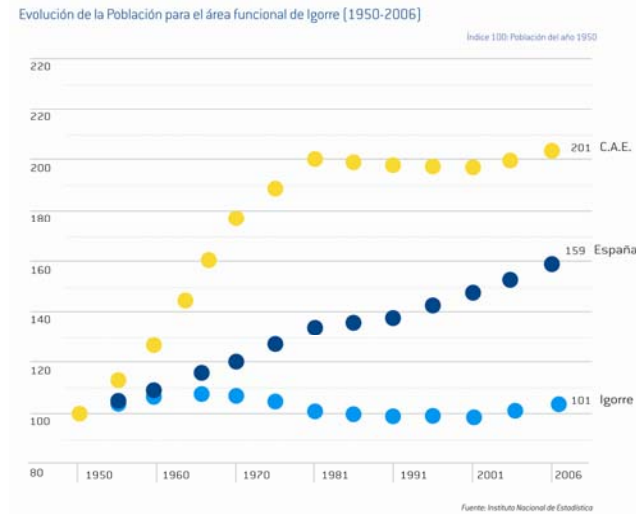
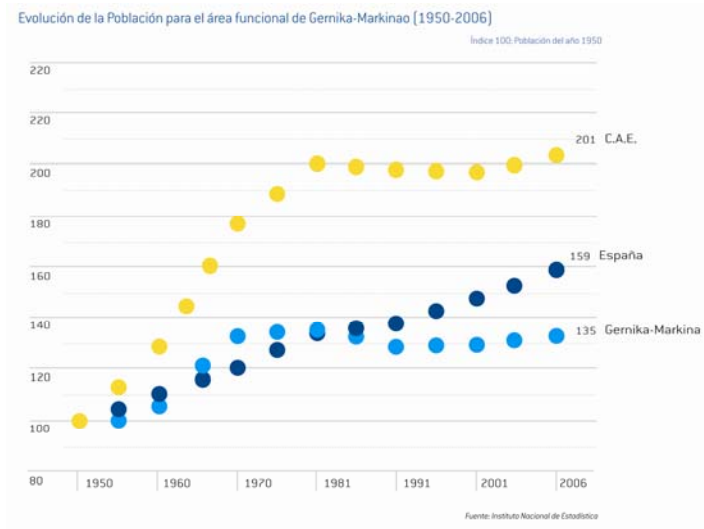
## 5. Evolución y estructura del sistema de asentamientos



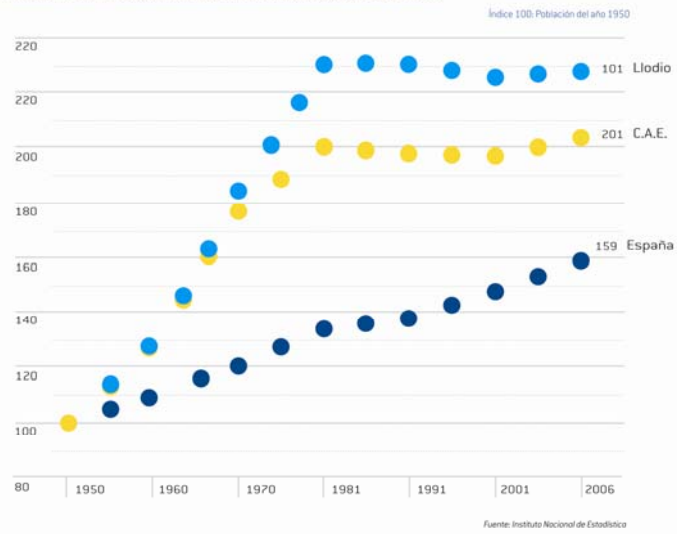
- No obstante, un rasgo común a estas ciudades, especialmente perceptible según mejoran las infraestructuras y servicios de comunicación, es que la falta de rango urbano suficiente las priva progresivamente de funcionalidad, especialmente en muchos servicios privados, personales y a las empresas, y administrativos, que son objeto de una demanda creciente por una estructura social cada vez más sofisticada y exigente. Este proceso plantea un riesgo de pérdida de protagonismo territorial para muchas de estas ciudades en beneficio de las ciudades capitales, amenazando el mantenimiento de las funciones territoriales de una base urbana de enorme.
- En último término, es fundamental percibir que las nuevas condiciones técnicas y de transporte y las nuevas demandas de la población suponen una redefinición del ámbito urbano al que estas ciudades deben dar respuesta con nuevas estructuras productivas y de organización territorial para mantener y reforzar su papel en el modelo

territorial.

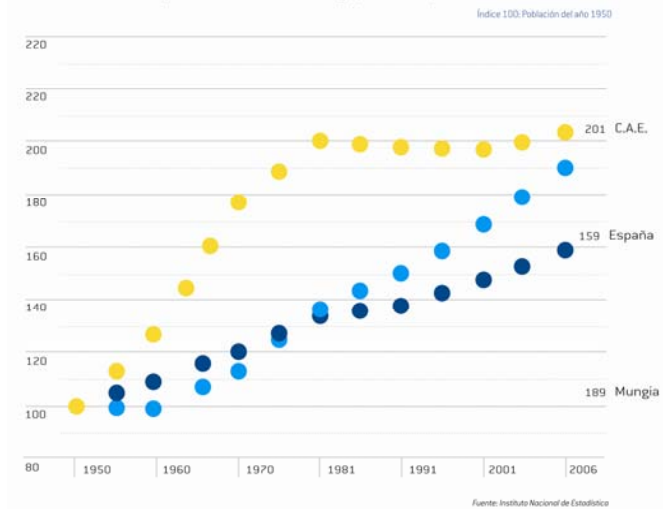
La red de ciudades medias de la CAPV constituye uno de sus activos territoriales más importantes. Proporcionan un equilibrio y una diversidad de oportunidades al modelo territorial que es poco frecuente en espacios con elementos superiores del sistema urbano altamente desarrollados. Con todo, la distribución territorial de estas ciudades no es homogénea en todo el territorio. Su presencia se limita casi exclusivamente a la mitad septentrional de la CAPV, y especialmente en el territorio guipuzcoano, mientras que en Araba su presencia es inexistente. En Bizkaia, donde estas ciudades presentaban una notable debilidad los procesos de expansión del Bilbao Metropolitano han supuesto la dinamización de ciudades y ámbitos intermedios.



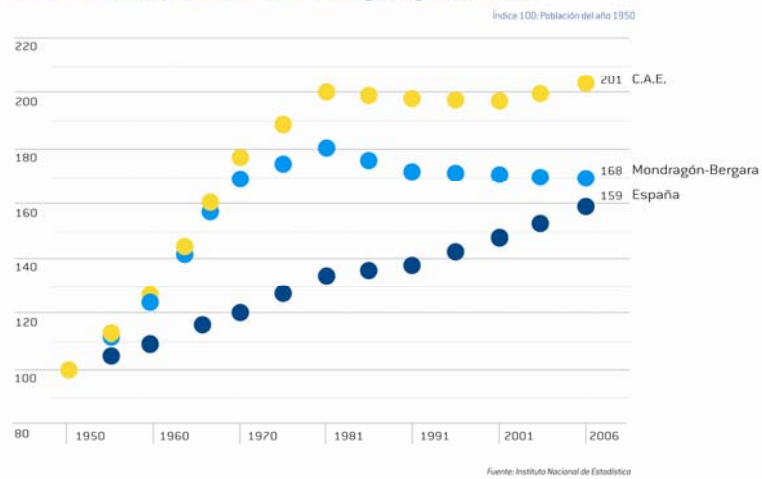
Evolución de la Población para el área funcional de Llodio (1950-2006)



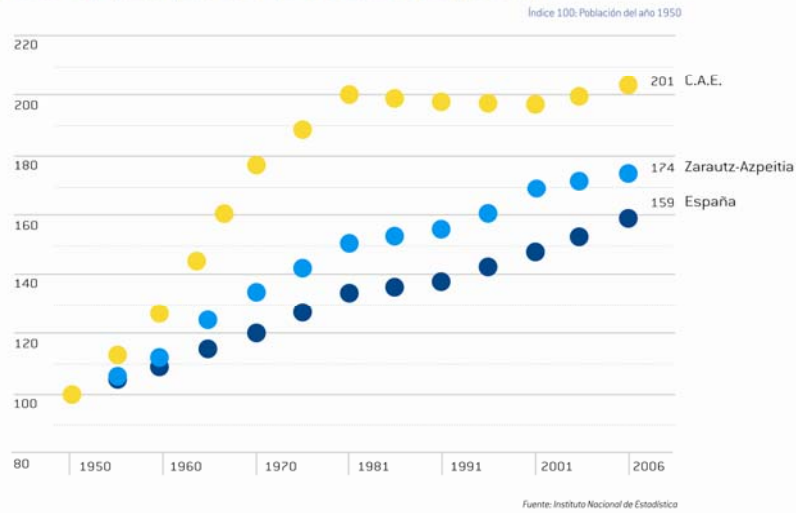
Evolución de la Población para el área funcional de Mungia (1950-2006)



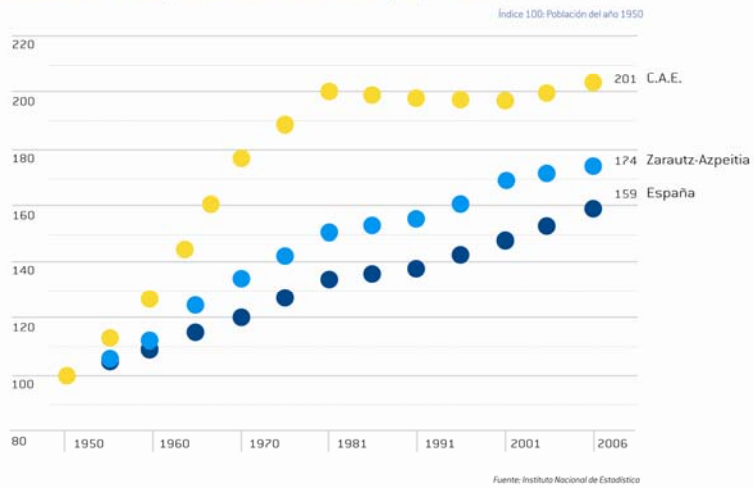
Evolución de la Población para el área funcional de Mondragón-Bergara (1950-2006)



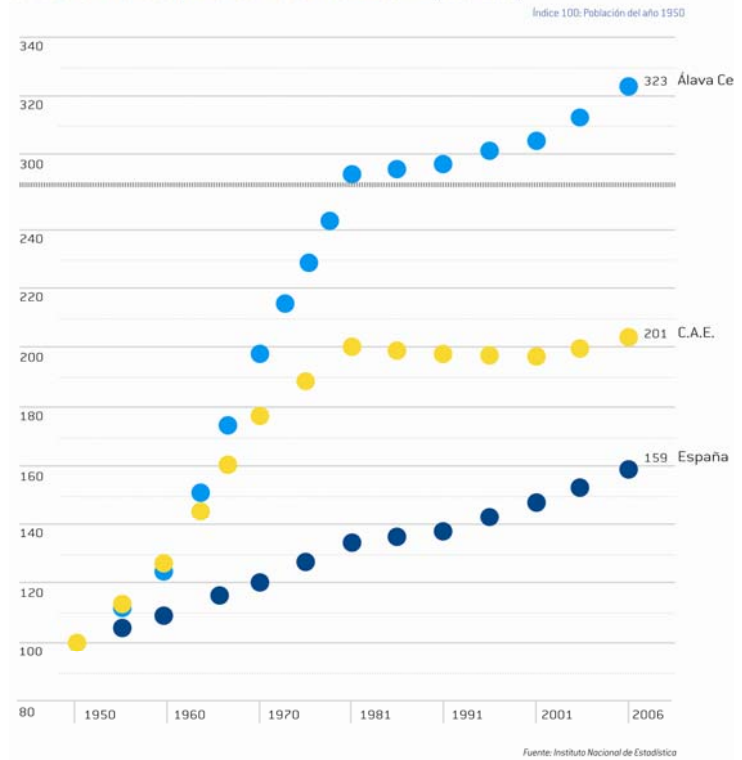
Evolución de la Población para el área funcional de Zarautz-Azpeitia(1950-2006)



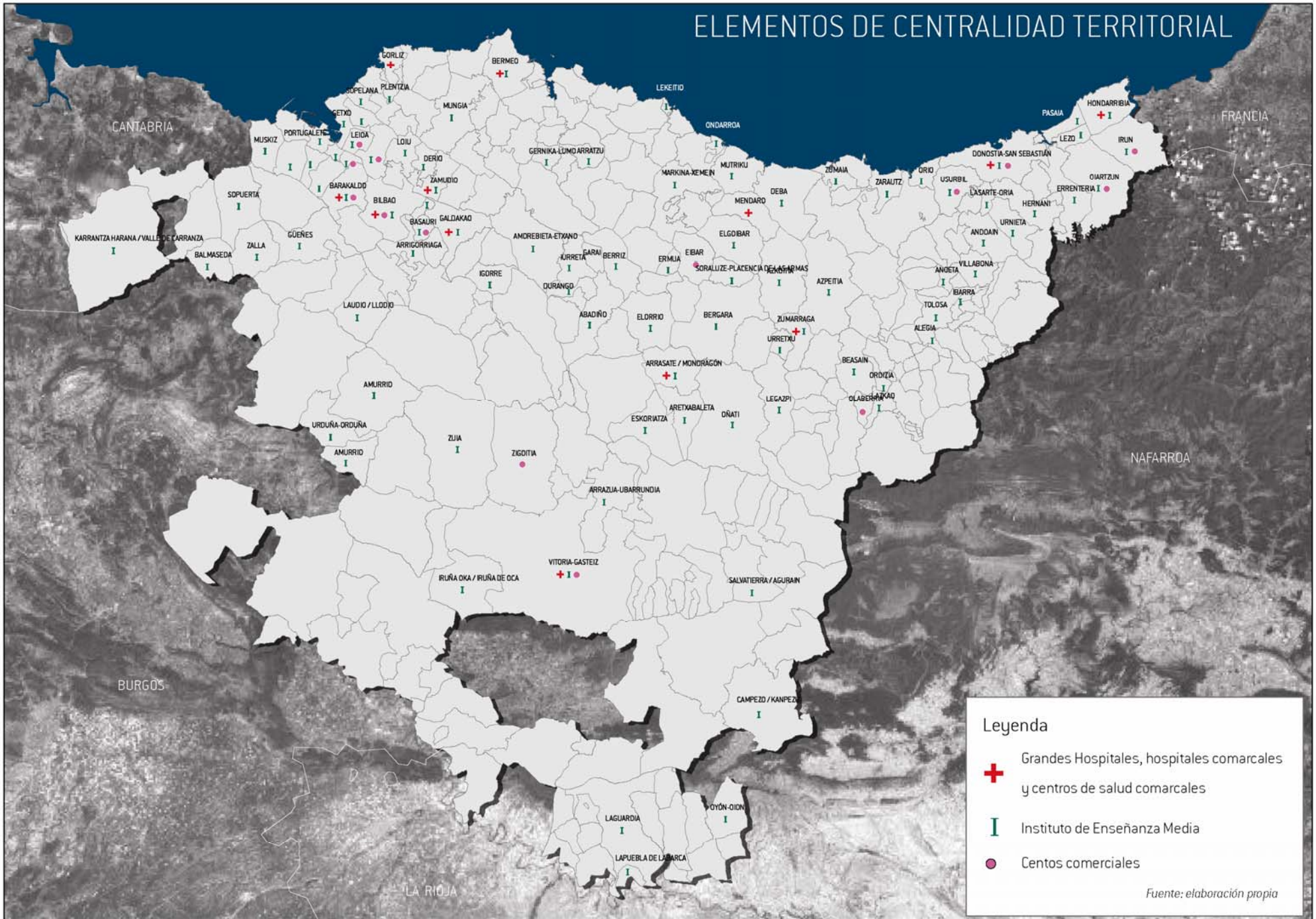
Evolución de la Población para el área funcional de Zarautz-Azpeitia(1950-2006)



Evolución de la Población para el área funcional de Álava Central(1950-2006)



# ELEMENTOS DE CENTRALIDAD TERRITORIAL



## Legenda

- +** Grandes Hospitales, hospitales comarcales y centros de salud comarcales
- I** Instituto de Enseñanza Media
- Centros comerciales

Fuente: elaboración propia

En una primera aproximación, cabe hacer una clasificación de las ciudades medias de la CAPV en dos grandes grupos atendiendo a la base productiva que ha propiciado su desarrollo urbano. Aparecen así las ciudades industriales en contraste con las ciudades terciarias, asociadas generalmente a procesos de expansión de los ámbitos metropolitanos. Un tercer tipo corresponde a núcleos que sin presentar un desarrollo industrial significativo, y en ocasiones tampoco un tamaño demográfico suficiente como para ubicarse entre los niveles intermedios del sistema de ciudades de la CAPV, constituyen los únicos ámbitos con un cierto carácter urbano en espacios rurales, lo que les otorga un nivel de centralidad superior al previsible y desarrollan un importante papel para la articulación y el desarrollo de los ámbitos territoriales más frágiles de la CAPV. Los espacios urbanos del litoral presentan también un carácter singular.

En contraste con estas, existen numerosas ciudades que por su tamaño podrían ocupar un papel relevante en el sistema urbano de la CAPV pero cuya cercanía a las áreas urbanas capitalinas, o a otras ciudades de tamaño medio de mayor rango les priva de funcionalidad como centros de servicios urbanos, ocupando un papel subsidiario y poco estructurante del territorio.

#### **a. Las ciudades medias industriales**

Se incluyen aquí las ciudades de Eibar, Arrasate-Mondragón, Durango, Beasain, Tolosa y Llodio. Las tres primeras superan los 20.000 habitantes y nuclean en torno a sí Áreas Urbanas entre los 22.000 y los 43.000 habitantes. Las Áreas Urbanas de Durango, Eibar y Beasain se incluyen en el nivel 3 del sistema de ciudades de la CAPV por su tamaño funcional. Las otras tres se asignan al nivel 4.

En todos los casos, se trata de núcleos cuyo desarrollo ha estado asociado al crecimiento de actividades industriales que en una primera etapa propiciaron un rápido desarrollo demográfico y económico para posteriormente sufrir una importante crisis como consecuencia del declive de las actividades económicas básicas. En esta última etapa la vinculación a una gran empresa que dinamiza la economía local y la relación con los espacios metropolitanos con potencial para inducir cambios en la estructura productiva ha resultado clave en la evolución de cada una de estas ciudades. La evolución de su dinamismo urbano ha estado, por tanto, muy unida a las vicisitudes de estos sectores económicos, jugando su ubicación territorial un papel clave en su desarrollo, lo que da lugar a rasgos urbanos particulares.

En general, se trata de poblaciones que crecieron de forma importante en los años 60 y 70, experimentando un cierto estancamiento o incluso un notable declive en las décadas de los 80 y los 90, debido a la crisis industrial, siendo este efecto recesivo tanto más importante cuanto más dependiente resultaba la economía local del sector industrial dominante y de la vulnerabilidad de éste ante los cambios en la estructura industrial ocurridos en esas décadas. Los casos más llamativos son los de Arrasate-Mondragón y Eibar, cuyo devenir urbano estuvo asociado en ese período al profundo proceso de reconversión industrial. Este proceso supuso un fuerte retroceso en su tamaño demográfico que todavía no se ha cerrado y que ha conllevado una pérdida de centralidad y tamaño funcional al reducirse la base económica y poblacional y aumentar el porcentaje de población inactiva como consecuencia de elevadas tasas de envejecimiento. Su localización, más alejada que en los otros casos de los principales centros metropolitanos, ha reducido su atractivo y su capacidad de incorporar nueva población y actividades que modificaran las tendencias recesivas.

Salvo Durango todas estas ciudades experimentaron los procesos de declive asociados a la crisis industrial pero circunstancias locales asociadas a la presencia de algunas grandes empresas dinamizadoras del tejido económico local o la cercanía de las Áreas Metropolitanas que ha impulsado procesos de relocalización de población y atracción de actividades productivas han permitido una superación de la fase recesiva en los casos de Beasain, Durango, Tolosa y Llodio. En general este proceso se da asociado a la pérdida de un cierto peso de la base industrial y un aumento de la importancia de las actividades terciarias. Especialmente se concentra en las cabeceras más accesibles, que crecen fundamentalmente sobre los municipios de su entorno propiciando la aparición de fenómenos de metropolitanización de escala local. Llodio se desarrolla sobre todo en Amurrio, Beasain-Ordizia sobre Idiazabal y Lazkao, Tolosa sobre los municipios más cercanos a Donostia-San Sebastián sobre el eje de la A-1, Durango en la cabecera y en los municipios limítrofes y, sobre todo en los más próximos a Bilbao como Amorebieta-Etxano. Por el contrario las cabeceras y subcabeceras más alejadas de los espacios metropolitanos han mantenido su peso industrial y presentan dinámicas negativas. Es el caso de Zumárraga y Legazpi en el Área de Beasain, Bergara y Oñati en la de Arrasate-Mondragón, Elgoibar y Soraluze-Placencia de las Armas en Eibar e Ibarra y Alegia en Tolosa.

En todos estos ámbitos se ha producido una ampliación y mejora de la oferta dotacional en la última década tanto en servicios sanitarios como educativos, culturales y de atención social. Sin embargo se da una pérdida de centralidad constante de los principales centros urbanos que se manifiesta en datos como la reducción del empleo, tasas de dinamismo económico y comercial muy inferiores a las de los espacios metropolitanos, o incluso negativas, el aumento del porcentaje de trabajadores que se desplazan diariamente a desarrollar su labor en espacios incluidos en las

Áreas metropolitanas, la reducción de los desplazamientos hacia las cabeceras funcionales en beneficio de los que se dirigen a los espacios metropolitanos de Bilbao y Donostia-San Sebastián y la orientación de los crecimientos urbanos y demográficos hacia aquellos ámbitos más próximos o mejor conectados con estos espacios metropolitanos.

Las mejoras en la accesibilidad y la generalización del vehículo privado en un territorio en el que las distancias son reducidas, el crecimiento funcional de las capitales y la aparición de nuevos espacios comerciales y de áreas de concentración de la oferta de ocio en los ámbitos metropolitanos y el cambio en la estructura productiva hacia un mayor peso de las actividades terciarias que concentran su oferta de empleo en las ciudades de mayor tamaño son factores que confluyen para aumentar la centralidad y el atractivo de los espacios metropolitanos como centros urbanos de referencia para la satisfacción de cada vez más demandas cotidianas.

De este modo el desarrollo de estas ciudades y su papel territorial ya no pasa solo por proporcionar servicios urbanos de escala comarcal a sus ámbitos de influencia, que cada vez son menos articuladores, sino que, además, deben vincularse a los espacios metropolitanos para captar dinámicas y funciones propias de éstos de forma que mantengan elementos de centralidad territorial que, si no, se desdibujan progresivamente.

#### **b. Las ciudades terciarias**

En gran medida este es el proceso seguido por ciudades como Zarautz, Mungia, Gorniz, Amorebieta-Etxano, Balmaseda, Gernika-Lumo o Irun-Hondarribia. Son espacios cuyo crecimiento es mucho más reciente. Una menor especialización industrial en el pasado limitó sus dinámicas de

crecimiento durante las etapas de mayor desarrollo demográfico de las CAPV pero, a su vez, las hizo menos vulnerables durante la etapa de crisis manteniendo un dinamismo positivo durante todo este periodo lo que ha resultado decisivo en el aumento de su tamaño funcional en la última década. El factor decisivo en el desarrollo urbano de estas ciudades ha sido su localización estratégica, que les ha permitido la captación de los procesos de expansión de los espacios metropolitanos de Bilbao y Donostia-San Sebastián.

Aunque esta localización les priva de muchos atributos de centralidad ante la cercana y abundante oferta de servicios de las capitales estas ciudades, en un proceso especialmente intenso en aquellas más cercanas a los ámbitos metropolitanos como Mungia, Zarautz y sobre todo Irun-Hondarribia, están vinculándose o convirtiéndose ellas mismas en nuevos espacios de centralidad metropolitana en un proceso de expansión y aparición de nuevas centralidades en Áreas periféricas que se reflejan en la reducción constante de los desplazamientos hacia los centros metropolitanos y el aumento de la movilidad en los espacios periféricos.

Se trata de ciudades con un alto dinamismo comercial y de creación de nuevos establecimientos productivos y que participan de hecho de un único mercado de trabajo y vivienda con los ámbitos metropolitanos cercanos. La conectividad con estos espacios metropolitanos y la disponibilidad de atractivos singulares (litoral, bajas densidades, entorno rural...) capaces de configurar una oferta urbana sugestiva y diferenciada de la de los ámbitos más congestionados aparecen como elementos clave en el dinamismo de estas ciudades con efectos que se difunden de forma cada vez más intensa sobre sus entornos rurales y que incorpora espacios, como Igorre, Aiala o las Encartaciones sin elementos urbanos significativos pero que se incorporan a la dinámica metropolitana.

### c. Las ciudades y asentamientos del litoral

Como en todos los territorios del mundo la CAPV presenta un acentuado proceso de litoralización. Más del 55% de la población reside en municipios costeros. Sin embargo la presencia de los espacios metropolitanos es el elemento determinante de este proceso de forma que tan solo el 2,3% de la población de la CAPV reside en municipios litorales situados fuera de los ámbitos metropolitanos de Bilbao y Donostia-San Sebastián.

Entre las costas metropolitanas de ambas capitales aparece un espacio poco estructurado y con un reducido dinamismo.

Bermeo es el principal centro urbano de este ámbito. A su tamaño demográfico une la disponibilidad dotaciones como el hospital comarcal, el puerto, la conexión ferroviaria y los centros de enseñanza media. Sin embargo todos estos factores, como ha ocurrido en los demás casos de ciudades medias con buenas dotaciones de servicios de rango comarcal, no han sido suficientes para sostener un proceso de dinamismo y consolidación de centralidades en torno a este municipio. Bermeo pierde población y presenta elevadas tasas de envejecimiento. Las dificultades de generar nuevas dinámicas productivas y una localización periférica con respecto a los espacios metropolitanos son factores que restan dinamismo y limitan la proyección urbana de la ciudad y su crecimiento funcional.

Lekeitio, con algo más de 7.000 habitantes es el otro núcleo con un carácter urbano en este ámbito central de la costa vasca. Como Bermeo presenta una dinámica demográfica negativa. Al menor tamaño urbano se unen aquí factores como la menor accesibilidad, una menor dotación de servicios públicos y un espacio que dificulta los procesos de desarrollo urbano. De este modo los asentamientos litorales presentan una escasa

talla urbana y se vinculan en sus procesos de cambio a las acciones de crecimiento residencial, fundamentalmente de segunda vivienda, que emanan de los espacios metropolitanos.