

La cuantificación residencial de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, un factor de equilibrio y sostenibilidad territorial

Álvaro Cerezo Ibarrondo

Doctor Arquitecto en Sostenibilidad y Regeneración Urbana (acred. PCD).
Doctorando en Derecho en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.

1. INTRODUCCIÓN

Si hay un tema candente en el momento de la redacción del presente artículo no es otro que el de la vivienda y todo gracias a la recién aprobada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25/05/2023). Sin embargo, esta temática ha estado preferentemente asociada más a su vertiente de la ordenación urbanística que a la territorial. De hecho, son muy pocas las legislaciones y los instrumentos de ordenación territorial que han incluido la ordenación de la vivienda de manera determinante desde una perspectiva territorial y, menos aún, las que han establecido mecanismos concretos de cuantificación y distribución de la oferta de vivienda y suelo residencial en el territorio.

Resulta paradójico que siendo la vivienda y la residencia (en su concepción más amplia y dinámica) uno de los usos más extendidos de los asentamientos humanos y que tenga unos efectos transformadores más significativos sobre el suelo y el territorio, haya permanecido ausente de las técnicas de ordenación del territorio (Etxabe, 2015: 3). Todo ello cuando la vivienda es una de las materias más sensibles y de trascendencia socio-económica que deriva en los fenómenos concatenados de vaciamiento territorial y concentración urbana, impulso de los crecimientos demográficos desde su triple perspectiva (natalidad, esperanza de vida y saldo migratorio) y de los crecimientos económicos que son la base del desarrollo de cualquier territorio.

No ha sido el caso del País Vasco, que desde su Ley de Ordenación del Territorio (Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, LOT) construyó primero una arquitectura legal del territorio a través de sus instrumentos y determinaciones jerárquicas. Entre ellos destacan las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) que desde su primera dicción en el año 1997 (DOT 97) introdujo toda una serie de directrices de integración, control y fijación de limitaciones que han ayudado a construir una arquitectura territorial y urbanísticas de planes bajo el principio rector de la coordinación administrativa y de una visión de conjunto. Una visión que no es meramente declarativa o programática, sino también reglamentaria en el sentido legal del concepto.

Dentro de las DOT y al objeto del presente trabajo destacó y sigue destacando una directriz relativa al modelo territorial, la directriz para la política del suelo residencial, las necesidades de vivienda y la cuantificación del nuevo suelo residencial. Inicialmente con el ánimo de generar una cultura territorial y por un sano principio de prudencia esta directriz se planteó en algunos aspectos como recomendatoria, pasó a ser categorizada de eficacia indirecta y, por tanto, dirigida específicamente a las distintas administraciones públicas competentes en materia de planeamiento territorial y que debiera ser desarrollada a través del planeamiento urbanístico (art. 2.3 DOT19). De hecho, pasó a constituirse en una directriz con “sustantividad” relevante en el seno del citado instrumento de ordenación territorial a la vista de

su extensión comparativamente con respecto a otras directrices.

Por todo ello, en el presente artículo interesa hacer una breve descripción de la arquitectura legal de la Ordenación del Territorio del País Vasco, para llegar a ver en el seno de las DOT la evolución de la directriz de la cuantificación residencial como uno de los instrumentos fundamentales de control y limitación prospectiva y adaptativa de la transformación del suelo. Un instrumento de ordenación que podemos leer bajo el criterio de ocupación del suelo que es exigido a los instrumentos de ordenación urbanística con el nuevo paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI). Un criterio de ocupación del suelo que establece una reducción del suelo susceptible de transformación, así como de distribución territorial de la oferta de suelo destinado a vivienda. Para lo cual se plantea un periplo expositivo con un objetivo, identificar y describir este mecanismo de coordinación y limitación flexible de ordenación territorial en materia de vivienda y así denotar su potencial en el nuevo escenario de transformación demográfica, ambiental y socio-económica.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PAÍS VASCO

El itinerario histórico de la ordenación del territorio en el País Vasco arranca con la Ley de Ordenación del Territorio del año 1990, una ley que fue significativamente desarrollada antes que la ley urbanística (Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, LVSU), lo que permitió crear toda una arquitectura jurídica y técnica

1. Las 15 áreas funcionales definidas en las DOT son: Balmaseda-Zalla, Beasain-Zumarraga, Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián, Durango, Eibar, Gernika-Markina, Igorre, Laguardia, Llodio, Mondragón-Bergara, Mungia, Tolosa, Álava Central y Zaratutz-Azpeitia. Hasta la fecha todos han sido aprobados definitivamente.

2. Los PTSs aprobados hasta la fecha (22/05/2023) son:

nica de planes territoriales y urbanísticos, así como una relación jerárquica entre ellos, con el objeto de armonizar y coordinar las distintas políticas a nivel programático y sobre todo de manera vinculante de acuerdo a los intereses generales prevalentes de la Ordenación del Territorio (EM II LOT).

2.1. La Ley de Ordenación del Territorio LOT (Ley 4/1990)

La LOT es una ley propia de su momento histórico. Una ley con el cuarteto urbanístico preconstitucional en vigor (TRLS76 y sus tres reglamentos de desarrollo) y con un modelo territorial por definir y construir. Para ello, la LOT definió tres instrumentos de ordenación territorial.

Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que constituyen el marco general de referencia para la formulación del resto de instrumentos territoriales así como de los planes de ordenación urbanística (PGOUs) o aquellos otros que tengan incidencia territorial desarrollados por las diferentes Administraciones Públicas de carácter autonómico, foral o local en el ejercicio de sus respectivas competencias (art. 4 LOT).

Los Planes Territoriales Parciales (PTP), que son los instrumentos de ordenación territorial de las 15 áreas funcionales definidas en las DOT¹ y que cubren la totalidad del territorio (art. 15 LOT).

Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que son los planes temáticos (ambientales, económicos y de otras políticas públicas)² que pueden ser desarrollados tanto por el Gobierno Vasco como por los órganos forales de los tres Territorios Históricos (art. 16 LOT).

Ambientales: Agroforestal, Ordenación de los Ríos y Arroyos, Zonas Húmedas, Protección y Ordenación del Litoral. Económicos: Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales. Infraestructuras: Energía Eólica, Red Ferroviaria, Carreteras, Vías Ciclistas e Infraestructuras de Residuos Urbanos.

Esta estructura de instrumentos no resulta novedosa en el marco de las distintas arquitecturas jurídicas en materia de ordenación del territorio en cada una de las CCAA, pero en el caso de las determinaciones de las DOT del País Vasco sí se van a introducir aspectos diferenciales.

Además de las funciones habituales de casi todas las Directrices de Ordenación Territorial y Estrategias Territoriales³, las DOT del País Vasco van a contener al menos las siguientes determinaciones (art. 6 LOT):

1. El análisis detallado del territorio.
2. El señalamiento de los criterios generales para las distintas administraciones públicas.
3. La delimitación de las áreas de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales y económicos.
4. La definición de los suelos idóneos para la producción agraria al objeto de su protección o ampliación.
5. La definición de las áreas funcionales para posterior ordenación mediante PTPs.
6. La definición de las áreas destinadas a las grandes infraestructuras y equipamientos que vertebran el territorio.
7. *La cuantificación de la necesidad de viviendas, especialmente de las de protección oficial, en las diferentes áreas u zonas del territorio y establecimiento de los criterios de localización de las mismas y de los parámetros a tener en cuenta por los instrumentos de ordenación urbanística a efectos de asegurar la disponibilidad del suelo necesario para dicho fin.*
8. La evaluación de los déficits equipamentales en las áreas funcionales.
9. La estimación global de las necesidades de rehabilitación del patrimonio in-
3. Formulación de criterios, orientaciones y normas reguladoras de las distintas actividades económicas y sociales de las políticas territoriales; definición del modelo de referencia para la ordenación y los usos de los espacios y del territorio en la implementación coordinada y compatibilizada de los planes públi-

mobiliario e histórico artístico en cada área funcional.

10. El establecimiento de sistemas de información entre todas las administraciones.

11. El señalamiento de las causas y supuestos para la revisión de las DOT.

Como se ha resaltado en la séptima determinación, la propia ley identifica que la política de vivienda resulta determinante para la vertebración territorial y que esta determinación no puede ser meramente declarativa o programática, debe ser jerárquicamente vinculante (Atxukarro & Sanz, 2011: 87). Por ello, considerando que la vinculación de las directrices se configura a través de su categorización como directas e indirectas, la directriz de cuantificación residencial va estar categorizada como indirecta, lo que implica que serán los instrumentos de planeamiento (territorial y urbanístico) los que deberán cumplirla con motivo de su redacción, revisión o modificación puntual.

2.2 Las Directrices de Ordenación del Territorio de 1997, DOT97 (Decreto 28/1997)

Tuvieron que pasar 7 años desde la promulgación de la LOT para que alumbrasen las primeras DOT del País Vasco, el primer instrumento de ordenación territorial que diera el pistoletazo de salida a un nuevo modelo territorial, el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales (Erquicia, Arregui & Zanguitu, 2006: 91-93).

Las primeras DOT del año 97 plantearon una serie de retos: 1) la búsqueda de un equilibrio entre el pasado (la herencia) y el futuro (el proyecto) tratando de corregir los desequilibrios en el marco de una economía sostenible⁴; 2)

cos; y previsión de las acciones conjuntas con el Estado u otras Comunidades Autónomas limítrofes bajo el principio de cooperación.

4. Haciéndose eco de la famosa definición Brundtland de 1987, Nuestro Futuro Común, ONU, Gro Harlem Brundtland.

lograr una distribución de la población en función de los tamaños de cada municipio para lograr unas densidades similares, ya de por sí comparativamente elevadas a nivel europeo y del resto del país; 3) alcanzar un cierto grado de concentración espacial de la población a los efectos de realizar propuestas de corrección de los desequilibrios territoriales detectados y 4), adoptar un enfoque prospectivo, considerando el incipiente fenómeno del envejecimiento poblacional (la inversión de la pirámide demográfica).

Para afrontar esos retos interesa señalar la adopción de una de sus bases más relevantes, la combinación de la flexibilidad con el control y fijación de limitaciones, ya que las DOT no son una declaración de intenciones o un mero instrumento programático, sino que tienen su componente de *hard law*, necesario para poder definir "pautas coherentes en esta difícil pero apasionante tarea de ordenar la relación de la población vasca con su medio urbano y territorial" (Base 2ª del Modelo Territorial). Las DOT97 asumen un planteamiento disciplinar basado en 13 puntos:

1. Definir una estrategia de Ordenación Territorial al servicio de los objetivos de desarrollo y bienestar.
2. Formular unas DOT respetando el marco competencial derivado del modelo institucional vasco (Gobierno Vasco, tres diputaciones forales y los municipios).
3. Concretar medias comprometidas con el tratamiento del medioambiente.
4. Articular las soluciones desde la óptica territorial y urbanística de manera integrada.
5. Poner en valor la ciudad y la vida urbana desde la escala local (forma urbana, contexto, proyecto urbano, imagen urbana y calidad de vida).
6. Limitar el urbanismo centrado exclusivamente en la escala local, partiendo del hecho de que la ciudad no es más que un

elemento de una estructura regional más amplia y compleja.

7. Poner el acento en el protagonismo del sistema polinuclear de ciudades (áreas metropolitanas, ciudades intermedias y otros núcleos de población) que superan el marco de lo local.

8. Definir una escala territorial intermedia basada en áreas funcionales.

9. Potenciar el protagonismo de la red de ciudades de tamaño medio (la armadura urbana de integración).

10. Articular la correspondencia entre la ordenación del territorio, la actividad urbanística y los programas estratégicos de desarrollo económico.

11. Fomentar la participación de todas las administraciones públicas y agentes sociales.

12. Instaurar una cultura de la ciudad y el territorio.

Y por último y de manera muy significativa:

13. Pasar de la planificación rígida a la coordinación flexible.

No obstante, en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como reconoce el propio texto normativo:

Existen dificultades insalvables asociadas a unas Directrices que asumiesen de "forma dura" un contenido de "Plan" con las implicaciones que ello representaría respecto a programas, presupuestos, y en definitiva, límites a la discrecionalidad y poder de un amplio elenco de instituciones implicadas.

Con respecto al dilema entre carácter vinculante o indicativo de las determinaciones de las DOT es evidente que resulta más idóneo alcanzar el difícil y necesario consenso para estas Directrices a través de planteamientos indicativos dotados de cierta flexibilidad, a no ser que se trate de aspectos auténticamente fundamentales para el Modelo Territorial planteado, y diferir hacia el

planeamiento territorial o sectorial de desarrollo las medidas operativas con mayor nivel de exigibilidad y concreción (Punto 12 del Planteamiento Disciplinar asumido para la Redacción de las DOT).

A partir de los retos identificados y el planteamiento disciplinar expuesto se procedió a construir la arquitectura jurídico-territorial del País Vasco.

2.3. La modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio de 2016, DOT16 (Decreto 4/2016)

Tras 18 años desde la aprobación definitiva de las DOT97, en el año 2015 se inició el procedimiento de la revisión de las DOT. Sin embargo, dos factores obligarían a realizar una modificación puntual anticipada del sistema: 1) los cambios demográficos, especialmente en lo relativo a la evolución del tamaño medio familiar y 2) el vencimiento del plazo límite para la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo⁵.

En consecuencia, la modificación puntual de las DOT del año 2016 tuvo como objeto único revisar la metodología y determinaciones de la directriz de cuantificación residencial, al ser esta uno de los factores fundamentales para la definición de la ocupación y transformación del territorio (en igual sentido, Lazkano, 2019: 7).

2.4. Las Directrices de Ordenación del Territorio de 2019, DOT19 (Decreto 128/2019)

Como se ha indicado en el apartado anterior, la revisión de las DOT19 arranca en el año 2015 cuando prácticamente ya se ha completado toda la ordenación territorial "pormenoriza-

da"⁶ y emergen nuevas necesidades que hacen afrontar:

... nuevas cuestiones y enfoques disciplinares que se deben contemplar en la planificación territorial: el reto del cambio climático, la regeneración urbana, la infraestructura verde, el paisaje, la economía circular o la movilidad, entre otros; la participación pública ha adquirido otra dimensión, la gobernanza se ha impuesto al gobierno del territorio, y finalmente la gestión de los indicadores territoriales aparece como elemento de medida de la acción del ser humano (EM I DOT19).

No obstante, en lo jurídico la revisión de las DOT19 sigue con su misma configuración de categorización de recomendaciones y directrices directas e indirectas de aplicación con motivo de la redacción, revisión y modificación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (fundamentalmente los PGOUs).

Significativamente, las DOT19 asumen la nueva realidad caracterizada por tres claves (geográfica, demográfica y económica): una orografía accidentada con asentamientos densos de población, una previsión de estancamiento poblacional y un acentuado envejecimiento, lo que hará aumentar la tasa de dependencia, y una terciarización de la industria con la necesidad de aumentar la tasa de energías renovables que requerirá de una mayor inversión en I+D. A estas tres claves se suman las incidencias medioambientales transversales derivadas del cambio climático (subida de nivel del mar, cambio de las precipitaciones y aumento de las temperaturas), lo que permite identificar el DUSI como concepto englobador para la definición de las nuevas DOT y, consecuentemente, el resto de instrumentos de planificación territorial y urbanístico que de ellas dependen.

el año 2020. En cuanto a los PTSs se habían aprobado definitivamente 10 al inicio del proceso de revisión de las DOT.

5. Plazo que vencía el 19/09/2021.

6. Se habían aprobado definitivamente 14 de los 15 PTPs y el último PTP, el de Tolosaldea, se aprobó en

Paralelamente, las DOT19 también se hacen eco del conjunto de retos y políticas internacionales para la consecución del DUSI. Las DOT19 se alinean con los retos territoriales identificados en la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la «Nueva Agenda Urbana (HABITAT III)» aprobada en Quito, así como en la «Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, Pacto de Ámsterdam», proyectando como se ha indicado en la introducción:

...un territorio o una política de ordenación territorial que tiene por visión ser una estrategia territorial sostenible, inclusiva, viva, inteligente, equilibrada, interrelacionada y participativa. (EM II de las DOT19)

Entre las directrices vinculantes es posible distinguir cuatro grandes bloques:

- **Ambientales:** las relacionadas con la ordenación del Medio físico, la Infraestructura verde y los Servicios de los ecosistemas.
- **Ordenación geográfica:** las definidoras de las Áreas Funcionales, el Sistema urbano de escala territorial, el Sistema polinuclear de capitales, la Red de cabeceras y subcabeceras de las Áreas Funcionales, los Ejes de transformación y las cuestiones transversales y de modelo de ciudad.
- **Recursos:** las relativas al Agua, la Energía, la Economía circular, la Gestión de residuos y el Suelo como recurso.
- **Urbanísticas:** las vinculadas a la Regeneración urbana, al Perímetro de crecimiento urbano, al Suelo de actividades económicas y de equipamientos comerciales, a la Cuantificación residencial y a la Compatibilización de planeamientos.

7. "DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA. Cuantificación residencial en el planeamiento urbanístico municipal.

Hasta la adaptación de los Planes Territoriales Parciales a la cuantificación residencial resultante de la apli-

A pesar de la segmentación temática, todas las directrices forman una macla normativa y de ordenación, pero entre todas interesa destacar la directriz sobre la cuantificación residencial, por cuanto que va a ser el mecanismo para determinar la distribución residencial por áreas funcionales y municipios, incluso con carácter revisor con respecto a las cuantías establecidas en los PTPs aprobados definitivamente hasta ese momento (DT4 DOT19)⁷. Más aún, esa perspectiva revisora sobre el medio urbano se orienta hacia la limitación del crecimiento, hacia la ciudad consolidada y compleja, realizando una apuesta por la regeneración urbana y que la cuantificación residencial sea "tendente a favorecer el mejor aprovechamiento del suelo urbano frente a nuevas ocupaciones en el territorio" (EM III DOT19).

Pero la directriz de cuantificación residencial no se puede valorar de manera aislada, sino como fruto de un proceso evolutivo y de ajuste a las condiciones de contorno de cada momento. Una directriz que, como se ha señalado, se definió inicialmente con las DOT97, se modificó técnicamente en el año 2016 y se revisó con motivo de las DOT19, para articular todo el conjunto de Planes Generales de Ordenación Urbana bajo el nuevo paradigma del DUSI y con una completa visión territorial.

3. LA CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PAÍS VASCO

A continuación se describen sintéticamente las claves de la directriz de la cuantificación residencial en su primera dicción, para detallar su metodología completa en las DOT19 vigentes.

cación de las presentes Directrices, el planeamiento urbanístico utilizará como capacidad residencial máxima el menor de los dos valores máximos que resulten del Plan Territorial Parcial en vigor y de la aplicación del presente Decreto."

3.1. Antecedentes

En las DOT97 la cuantificación residencial se definía de acuerdo a las siguientes claves:

- La cuantificación se realiza por municipio bajo el parámetro numérico y de densidad (viv/hectárea) de manera conforme con el art. 75 del TRLS76⁸.
- La corrección entre el número de habitantes y viviendas se realiza en función del "Tamaño Medio de la Unidad Familiar" de cada municipio.
- La cuantificación es la suma de 5 componentes:
 1. Nº de viviendas en función del modelo territorial (propuesta inicial de las DOT en función de los crecimientos esperables).
 2. En función del previsible crecimiento demográfico basado en estudios estadísticos oficiales (saldos de los crecimientos demográficos, vegetativos y migratorios).
 3. En función de la estructura familiar y su variación (en función del cociente entre el número total de habitantes y viviendas ocupadas).
 4. En función del "Factor de corrección de la rigidez de la oferta" (por las tensiones especulativas y distorsiones de mercado, que permite definir un factor por municipio y área funcional en función de la jerarquía del Sistema de Ciudades).
 5. En función del componente de segunda residencia (en función del propio coeficiente de las DOT y el número de viviendas ocupadas).
- En todo caso cada PGOU no podía superar la oferta de suelo máxima.
- El método permitía calcular el número de viviendas por área funcional y municipio.

8. Véase los trabajos sobre las áreas funcionales de Bizkaia en Ainz, González & Moro, 2008: 116 y ss.

- En los municipios pequeños se permitía utilizar la regla de poder duplicar el número de viviendas existentes.

En el año 2016 y con carácter previo a las DOT19 se hizo una modificación técnica de esta directriz. Una modificación técnica que supuso un cambio metodológico, de tal manera que la cuantificación residencial atendería a la siguiente formulación:

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

donde:

CR: Capacidad Residencial.

NR: Necesidad Residencial.

ESP: Factor de Esponjamiento para área funcional y municipio definido en las propias DOT (2,2 – 3).

VV: Reducción de la capacidad residencial a prever debido a la recuperación de parte de las viviendas vacías existentes (entre un 2% y un 50% de las viviendas vacías existentes).

A su vez la Necesidad Residencial se calcula mediante la suma de seis elementos:

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

donde:

CMT: Cuantía de corrección del modelo territorial vigente (en función de cada PTP).

A1: Necesidades de vivienda principal por variación de la población residente (según parámetros estadísticos oficiales y equivalente al 2º componente de las DOT97).

A2: Necesidades de vivienda principal por variación del tamaño familiar (en función del número medio de personas por familia y con una reducción anual a razón de 1,5%)

B1: Demanda de vivienda secundaria por variación de la demanda de vivienda principal (proporción de vivienda adicional en función de la suma A1 y A2).

B2: Demanda de vivienda secundaria por variación del coeficiente de vivienda secundaria (que era tendencialmente cero salvo que un estudio contrastado lo justificase)

C1: Previsión de viviendas deshabitadas por variación de las viviendas habitadas (entre un 4% y 8% del total).

Sin perjuicio de los resultados obtenidos en cada caso existían dos limitaciones: 1) un máximo de capacidad residencial equivalente al 50% del parque existente y 2) un mínimo para todos los municipios del 10% del parque existente o 20 viviendas.

Con esta metodología se definió una horquilla de capacidad residencial para toda la comunidad autónoma entre las 93.297 y las 186.463 nuevas viviendas en actuaciones integradas (actuaciones de urbanización del art. 7.1 TRLSRU), quedando excluidas las viviendas resultantes de las actuaciones de dotación, de la subdivisión de viviendas en suelo no urbanizable, de los cambios de uso en actuaciones de rehabilitación y aquellas que ya tuvieran licencia en el momento de la formulación del documento de planeamiento. Considerando el límite máximo de las DOT97, esta nueva metodología supuso una reducción de la oferta de suelo en el año 2016 de 101.028 viviendas (un 35% de reducción).

3.2. La cuantificación residencial de las DOT19

Con las DOT19 se procedió a un nuevo ajuste del sistema, no tanto en lo metodológico como en la afección en la evolución demográfica y en los límites. De hecho, se introdujo el factor determinante de que el valor máximo

de la capacidad residencial a adoptar por los planes urbanísticos de cada municipio sería el valor menor entre los máximos resultantes de la asignación del PTP respectivo y el de la aplicación de la nueva metodología, lo que supuso una importante reducción cuantitativa de manera sobrevenida.

Entre las nuevas determinaciones se incluye la obligatoriedad de adoptar los valores estadísticos del EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) a la fecha de la adopción de los criterios y objetivos para la redacción del PGOU (art. 90.4 de la LvSU)⁹.

En cuanto a la formulación resulta prácticamente la misma, sustituyendo la VV por el coeficiente C2

$$CR = (NR \times ESP) - C2$$

donde:

CR: Capacidad Residencial.

NR: Necesidad Residencial.

ESP: Factor de Esponjamiento para área funcional y municipio definido en las propias DOT (2,2 – 3).

C2: Reducción de la capacidad residencial debido a las viviendas vacías existentes.

Pero al considerar los nuevos datos estadísticos se produce una nueva variación en el factor del Tamaño Medio Familiar que modera su caída (de 3,73 personas/viv en 1981 a 2,53 personas/viv en 2011 -dato de las DOT16- y 2,46 personas/viv en 2016), con lo que la reducción de población desciende del 1,5% al 1,2% (que en términos macro tiene su relevancia). El resto de factores permanecen sin variación.

9. Según la LvSU, el documento de Criterios y Objetivos es el documento administrativo, que se aprueba por el Pleno del Ayuntamiento, donde se fijan las bases técnicas para la redacción del PGOU una vez recibidas y analizadas las diferentes sugerencias de la ciudadanía, recibidos los informes previos de los organismos competentes y se ha llevado a cabo un proceso de participación ciudadana regulado en la

propia LvSU.

En dicho documento se explicitan los Criterios orientadores generales, los de ordenación cuantitativos (proyección del sistema) y cualitativos (modelo de ocupación). Igualmente, se fijan los objetivos generales del instrumento, los de planeamiento, los de desarrollo y gestión del plan y los de coordinación con otros planes territoriales y de municipios limítrofes.

No obstante, en cuanto a los límites superiores e inferiores de la Capacidad Residencial, la máxima permanece invariante (50% del parque existente), mientras que en la mínima desaparece el valor límite de las 20 viviendas, manteniéndose el 10% del parque existente como medida para evitar tensiones excesivas de mercado por reducción de la oferta de suelo.

En cuanto al cómputo de viviendas en el contraste de la capacidad residencial máxima sí se incorporaron otras determinaciones:

- No computarán las viviendas resultantes de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 2.1. TRLSRU) aun cuando supongan un incremento de viviendas, como mecanismo de incentivación de este tipo de operaciones.
- En los casos de revisión del planeamiento y de exceso de capacidad residencial cabe mantener los suelos urbanizables de manera justificada, pero ello implicará la imposibilidad de nuevas recalificaciones mediante actuaciones de urbanización (art. 7.1. TRLSRU), tanto en suelo urbano como urbanizable.
- En los casos de municipios regresivos en población (una gran mayoría en el caso del País Vasco) y con importantes desclasificaciones

de suelos urbanizables cabrá aceptar utilizar la metodología de las DOT bajo el supuesto de mantenimiento de población (bloqueo de la cifra del censo en la iteración matemática del cálculo de las necesidades residenciales).

- Y por último, mediante modificaciones puntuales del PGOU no cabrá superar el valor máximo de la capacidad residencial, lo que lo configura como un límite absoluto.

Bajo estas determinaciones y con las determinaciones de flexibilización indicadas, la capacidad residencial máxima en el País Vasco pasa de las 287.491 viviendas con las DOT97 a las 180.872 viviendas con las DOT19, lo que supone un descenso de 106.619 viviendas (una reducción del 37% de la oferta máxima de suelo residencial de las DOT97, como se puede comprobar en la Tabla 1).

Igualmente, con esta metodología y datos censales actualizados se puede obtener el cuadro general de la capacidad residencial para un determinado periodo, por territorios históricos y cada una de las 15 áreas funcionales (Ver Tabla 2), lo que permite realizar una planificación y programación de la oferta en los distintos PGOUs y tener una visión de conjunto de la dis-

Tabla 1. Tabla comparativa de capacidad entre los resultados de la nueva metodología y las DOT97

Kontzeptua (EAE-ren eremuarako) Concepto (Para el ámbito de la CAPV)	Metodo berria Nuevo Método	Eguneratutako LAGak DOT actualizadas
Etxebizitza nagusien beharrak (A): Necesidades de vivienda principal (A):		
Biztanleen aldaketagatik (A1) Por variación de la población (A1)	23.767	35.142
Familia-tamainaren aldaketagatik (A2) Por variación del tamaño familiar (A2)	51.490	88.955
Bigarren etxebizitzaren beharrak (B) Demanda de vivienda secundaria (B)	3.728	7.551
Etxebizitza hutsen aurreikuspena (C1) Previsión de viviendas deshabitadas (C1)	3.921	
Etxebizitzaren beharrak Necesidades residenciales	82.918	131.648
Eskaintzaren zorroz. Zuzenketa/ Harrotzea Corrección rigidez oferta / Esponjamiento	118.811	155.843
Etxebizitza hutsen berrabilpena Recuperación de viviendas deshabitadas	-20.857	
Gehienezko bizitegi- ahalmena Capacidad residencial máxima	180.872	287.491

Fuente: Decreto 128/2019¹⁰

10. Anexo IV a las normas de aplicación: cuantificación residencial.

estadísticos oficiales sino por el hecho de ser un mecanismo distribuidor en y entre las áreas funcionales en las que se divide el País Vasco, convierte a las DOT19 en una potente herramienta de reequilibrio, cohesión y solidaridad territorial, aspecto clave del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado a escala territorial.

En una época de regresión demográfica (tal y como apuntan los últimos datos del EUSTAT correspondientes al año 2022¹² o como asumen las propias DOT19 en el análisis del factor del Tamaño Medio Familiar), considerando el progresivo desarrollo de actuaciones que van satisfaciendo la demanda, conjuntamente con la necesidad de incentivar las intervenciones sobre la ciudad existente mediante actuaciones de regeneración y renovación urbana, hacen preciso disponer de mecanismos de control y adaptación de la oferta de suelo residencial puesto que es uno de los factores que inciden mayormente en la colonización de nuevos suelos, lo que es un criterio de ocupación del suelo de acuerdo con los arts. 3.2 y 20.1.a del TRLSRU¹³.

Es precisamente en este contexto de aplicación del criterio de reducción de la ocupación del suelo donde las DOT19, apoyadas en la trayectoria de las DOT97 y DOT16, se están demostrando como un mecanismo eficaz en el control de la transformación de suelo, al limitar indirectamente los crecimientos urbanos de cada municipio e incluso procurando la reducción de suelos que han estado previstos su transformación, pero que los datos demográ-

ficos ya señalan que son y serán innecesarios, con su consiguiente desclasificación. Pero la utilidad de la directriz de cuantificación residencial de las DOT19 también se está demostrando en su función equilibradora entre municipios, al ser la oferta de suelo un “juego de suma cero”, donde los crecimientos de unos es costa de otros municipios. Un mecanismo útil para alcanzar el modelo territorial (Sistema Policéntrico de Ciudades) que limita los fenómenos de concentración metropolitana y evita el sacrificio de pueblos y núcleos/ciudades intermedias en beneficio de las zonas metropolitanas con sus consecuencias ambientales y socio-económicas.

Es por ello que la directriz de cuantificación residencial de las DOT19 del País Vasco son un ejemplo de mecanismo de ordenación territorial, cuyos resultados tardaremos en ver, pero que a la vista del periplo positivo de aplicación desde su primera dicción en 1997 permitirá afianzar un modelo territorial equilibrado, jerárquicamente ordenado y con sus aportaciones en clave de modelo físico, urbanístico y territorial para contribuir a disponer de territorio más sostenible e integrado.

4. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente artículo cabe extraer las siguientes conclusiones:

Primera.- Desde su génesis las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco

12. https://www.eustat.eus/elementos/ele0019900/panorama-demografico/info019909_c.pdf

13. “Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.”

(DOT) se han demostrado como un instrumento útil para la configuración de un modelo territorial equilibrado y cohesionado.

Segunda.- Las DOT han permitido y siguen permitiendo disciplinar la potestad de planeamiento y los crecimientos urbanos de los municipios conforme al concepto del Sistema Polinuclear Urbano de Estructuración Funcional y al paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.

Tercera.- Al objeto de limitar los crecimientos urbanos y entre todas las directrices de las DOT destaca la directriz de relativa a la cuantificación residencial.

Cuarta.- La directriz de cuantificación residencial es un mecanismo adaptativo basado en datos demográficos objetivos para ajustar las necesidades residenciales, bajo el doble objetivo de limitar la transformación de suelo y no tensionar el mercado residencial por la restricción de la oferta.

Quinta.- La aplicación en la doble escala, municipal y área funcional, de la directriz de cuantificación residencial permite reformular y redistribuir la oferta de suelo residencial para evitar o al menos paliar los fenómenos acusados de concentración demográfica bajo el principio del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, ya que limita los crecimientos urbanos de los distintos núcleos de manera solidaria, cohesionada y equilibrada.

5. Referencias

- Ainz Ibarrondo, M.J., González Amuchastegui, M.J. & Moro Deordal, I. (2008). *Sostenibilidad de las propuestas de suelo para nuevos desarrollos residenciales en la Planificación Territorial de Bizkaia*. Forum de la Sostenibilidad, pp. 116 y ss.
- Atxukarro Arruabarrena, I. y Sanz Araujo, A. (2011). El modelo de ordenación y planeamiento territorial: Directrices, PTSS y PTPs. En Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (coord.). *El modelo de Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda vasco: Aplicación práctica*. IVAP, pp. 83-154.
- Erquicia Olaciregui, J.M., Arregui San Miguel, M. y Zanguitu Osa, A. (2006). *La ordenación territorial y la legislación sectorial de la CAPV: Apuntes genéricos*. IVAP, pp. 67 y 95.
- Etxabe Gutiérrez, I. (2015). *Vivienda y territorio en el área metropolitana de Bilbao. Espacios de oportunidad para una planificación racional y justa*. Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. p. 3.
- Lazkano Brotóns, I. (2019). *Derecho y políticas ambientales en el País Vasco*. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. X, Núm. 2, pp. 1-12.
- Siglas y Abreviaturas utilizadas**
- CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco
DOT: Directrices de Ordenación del Territorio
DOT97: Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)
DOT16: Decreto 4/2016, de 19 de enero, de modificación del Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial
DOT19: Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)
DT: Disposición Transitoria (CAPV)
DUSI: Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EM: Exposición de motivos
LOT: Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (CAPV)
LvSU: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (CAPV)
PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

PTP: Plan Territorial Parcial

PTS: Plan Territorial Sectorial

TRLS76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

VIV: Vivienda

Anexo de legislaciones de Ordenación del Territorio y sus reglamentos de desarrollo de cada CCAA

• Andalucía (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

- Decreto 129/2006, de 27 de junio, y entró en vigor el 30 de diciembre de 2006 tras la publicación en el BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006, del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y acuerda su publicación.

• Aragón (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

• Asturias (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido

de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

- Decreto 11/91, de 24 de enero, por el que se aprueban las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.

• Baleares (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.

- Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias.

• Canarias (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

- Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

• Cantabria (no establece criterio de cuantificación residencial, aunque hay un indicio de estudio)

- Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

- Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria (PROT) en fase de redacción.

• Castilla la Mancha (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre de 2004, por el que aprueba el Reglamento de Planeamiento del TRLOTAU.

• Castilla y León (no establece criterio de cuantificación residencial)

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León.

- **Cataluña (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

- Ley 1/1995, de 16 de marzo, que aprueba el Plan Territorial General de Catalunya.

- **Comunidad Valenciana (si tiene directriz y desarrolla la cuantificación residencial en los arts. 77 a 87 del Decreto 1/2011)**

- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

- Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

- **Extremadura (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura

- Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

- **Galicia (aunque señala el objetivo en sus DOT 2011 no lo desarrolla)**

- Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia.

- Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio.

- **La Rioja (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

- Estrategia territorial de La Rioja

- **Madrid (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

- Plan Regional de Estrategia Territorial.

- **Murcia (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

- Directrices de Ordenación Territorial de la Región de Murcia

- **Navarra (no establece criterio de cuantificación residencial)**

- Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo

- Estrategia Territorial de Navarra

- **País Vasco (Si tiene, anexo IV del Decreto 128/2019)**

- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

- Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.