

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA LAGUNA

DOCUMENTO DE APROBACIÓN INICIAL

Febrero 2013

A. MEMORIA DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL

A7. DESARROLLO RESIDENCIAL Y VIVIENDA PROTEGIDA

ÍNDICE

1. NOTAS SOBRE EL DESARROLLO RESIDENCIAL DE LA LAGUNA -----	2
1.1. Introducción -----	2
1.2. Evolución urbana del municipio de La Laguna desde la óptica residencial-----	3
1.3. La vivienda en régimen de protección en el desarrollo residencial del municipio -----	4
2. PREVISIONES DE EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y RESIDENCIAL -----	7
2.1. Evolución de la población municipal-----	7
2.2. Proyecciones demográficas a escala municipal -----	9
2.2.1. Proyecciones tendenciales conjuntas-----	9
2.2.2. Proyecciones tendenciales diferenciando crecimientos vegetativos y migratorios -----	10
2.2.3. Proyecciones referenciales -----	10
2.2.4. Conclusiones: intervalo de población previsible al horizonte del PGO -----	11
2.3. Previsiones de evolución del parque residencial y de la demanda de vivienda-----	12
2.3.1. Evolución cuantitativa del parque residencial municipal en el periodo reciente -----	12
2.3.2. Características cuantitativas del parque residencial a escala municipal -----	13
2.3.3. Previsión de necesidades de viviendas en función del crecimiento demográfico -----	13
3. EL DIMENSIONAMIENTO RESIDENCIAL DEL PGO-----	15
3.1. Determinaciones urbanísticas de las que deriva la capacidad residencial del PGO -----	15
3.1.1. Las determinaciones sobre la parcela urbanística -----	15
3.1.2. Las determinaciones reguladoras de la edificación -----	16
3.1.3. Las determinaciones reguladoras de la admisibilidad de los usos pormenorizados-----	17
3.1.4. Las determinaciones que limitan el número máximo de viviendas -----	18
3.2. Criterios para el cálculo de la capacidad residencial del PGO -----	18
3.2.1. Suelos urbanos consolidados y de asentamiento rural fuera de unidades de actuación --	18
3.2.2. Suelos incluidos en ámbitos de gestión sistemática con ordenación pormenorizada -----	19
3.2.3. Suelos urbanizables sectorizados sin ordenación pormenorizada -----	19
3.2.4. Suelos urbanizables no sectorizados -----	20
3.3. Capacidad residencial de la propuesta de ordenación del Plan General -----	20
3.4. Adecuación de la capacidad residencial del Plan a las previsiones demográficas -----	21
3.4.1. Población correspondiente a la capacidad residencial del Plan General -----	21
3.4.2. Relación entre la capacidad residencial y las previsiones demográficas -----	23
4. LA ORDENACIÓN DE LA VIVIENDA EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN-----	25
4.1. La normativa legal de aplicación -----	25
4.2. Cuantificación de la reserva legal para vivienda de protección en este PGO -----	26



1. NOTAS SOBRE EL DESARROLLO RESIDENCIAL DE LA LAGUNA

1.1. Introducción

La vivienda es, sin lugar a dudas, el uso básico de la ciudad, así como la primordial función de ésta es la de ser el espacio de la residencia. Recurriendo a la manida metáfora de la ciudad como organismo vivo, las viviendas se corresponden con las células de tan singular cuerpo. De esta forma, el conocimiento y análisis del parque residencial de una ciudad es la fuente principal para identificar y valorar las problemáticas urbanísticas, así como las bases de partida para establecer las propuestas de ordenación. Las características cualitativas, cuantitativas y de distribución geográfica de los usos residenciales explican la ciudad mejor que cualquier otro aspecto ya que, al fin y al cabo, ellas son la materialización física más significativa de la vida de sus habitantes, para quienes, en última instancia, se formula el planeamiento y se proponen las políticas de intervención. Por idénticas razones, cualquier aproximación a la evolución histórica de la ciudad es, en la mayor parte de su contenido, la de su desarrollo residencial: descubrir (y describir) dónde, cuándo, cómo y porqué han ido construyéndose las nuevas casas y/o transformándose las existentes. No debe olvidarse que la implantación del uso vivienda, en sus distintas tipologías y combinaciones morfológicas, trae implícita la conformación de una determinada *trama urbana* (calles y manzanas), así como la aparición de los usos que ella misma (sus habitantes) genera para enriquecer la función elemental del *alojarse* con tantas otras que constituyen la rica complejidad de lo urbano (los comercios, las oficinas, las industrias, las dotaciones, los parques, etc).

Las determinaciones que la legislación urbanística concede al planeamiento para *ordenar directamente* la vivienda son muy escasas y, en desde un punto de vista de la sistemática del TRLOTENC, pertenecen al grupo de las de carácter pormenorizado¹. Desde la óptica de la ordenación estructural, parece que la única (o, al menos, principal) determinación del planeamiento sobre el uso residencial es la propuesta de *usos globales*², que se traduce en la división del municipio (y, especialmente, de los núcleos urbanos) en ámbitos de suficiente dimensión a los que se asigna, *en conjunto*, un mismo destino funcional. Ciertamente, la mayoría de estos ámbitos son de uso global residencial (incluso distinguiendo entre unifamiliares y colectivos) y ello sirve para definir el modelo de ordenación municipal y como base para concretar la ordenación pormenorizada de las parcelas residenciales, mediante la regulación de los usos admisibles (en función de su compatibilidad en un entorno mayoritariamente de vivienda) y de las condiciones de edificación, así como referencia básica para la calificación de los usos dotacionales (equipamientos y espacios libres dimensionados en función de las necesidades de los habitantes de tales barrios residenciales) y el diseño de la red viaria. Así pues, aunque la *ordenación estructural* de la vivienda tenga escaso alcance operativo, se constituye en una de las bases fundamentales para la concreción de las determinaciones que conforman la ordenación pormenorizada.

¹ El artículo 32 incluye entre las *determinaciones estructurales* "la adscripción de suelo urbano o urbanizable a la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública". Sin embargo, este requisito se resuelve, en la práctica del PGO o, en su caso, de los planes parciales que lo desarrollen, mediante la calificación de parcelas concretas con este uso *pormenorizado*. Pero tal determinación no es otra que la establecimiento de las condiciones de admisibilidad de los usos, de carácter obviamente pormenorizada que no cambia su naturaleza (no pasa a ser estructural) en función de cuál sea el uso específico con que se califique una u otra parcela. De otra parte, difícilmente puede encuadrarse este contenido de los PGO bajo la definición legal de la ordenación estructural (conjunto de determinaciones que define el modelo de ocupación y utilización del territorio, así como los elementos fundamentales de la organización y el funcionamiento urbano actual y su esquema de futuro).

² Véase subcapítulo 2.6 del documento A1 de esta Memoria de Ordenación Estructural.



1.2. Evolución urbana del municipio de La Laguna desde la óptica residencial

En el siglo XIX se acelera el proceso ya iniciado en la centuria anterior de estancamiento demográfico y económico de La Laguna, que asiste impotente a la pérdida de privilegios y poder frente a Santa Cruz, el antiguo puerto pesquero, que va asumiendo la capitalidad insular y albergando las nuevas instituciones creadas por la Administración del Estado. La vieja ciudad parece quedar apartada de las nuevas dinámicas y relegada a calladas funciones "tradicionales" entre las que destaca la eclesiástica. En este marco, sin embargo, sus particularidades climáticas la convierten en foco atractor para las viviendas de veraneo de la floreciente burguesía santacruzera, lo que explica la expansión urbana desde mediados del XIX hacia los terrenos del noroeste, sobre los suelos que ocupó la laguna que da nombre al municipio y que fue definitivamente desecada en 1837.

En los años anteriores a la guerra civil ya puede considerarse que ese espacio había alcanzado un notable grado de consolidación, ocupado por edificaciones unifamiliares (*ciudad jardín*) que progresivamente fueron transformando su uso estacional al de vivienda permanente, con cada vez mayor aceleración a medida que la dependencia funcional de la capital se acrecentaba, coincidiendo con la disminución *psicológica* de la distancia entre ambas ciudades. De tal modo, en los años sesenta, a los inicios de las primeras experiencias de planificación urbana, se aprueban varias iniciativas de urbanización que supusieron un significativo descenso de la superficie agraria de la vega por reducción del policultivo de secano y el cambio funcional de pequeñas entidades rurales convertidas, en parte, en núcleos dormitorio.

En sentido opuesto, hacia el sudeste, el crecimiento se vio favorecido por el servicio de una línea de tranvía, construida por una compañía belga y financiada por el Cabildo, que entre 1901 y 1952 conectó Santa Cruz, La Laguna y Tacoronte, demostrando la importancia del transporte público en la articulación de la estructura urbana y la potenciación de los ejes de desarrollo. El Barrio Nuevo, fuera del llano que ocupaba la ciudad, había empezado a construirse a finales del siglo XIX después de que se rectificara el trazado y se ensanchase la carretera a Santa Cruz, pero es partir de 1940 cuando se extiende y densifica. Coincide su rápido desarrollo con el de otros núcleos, que en el eje de relación entre las dos ciudades reciben, en función del crecimiento de Santa Cruz y de la facilidad de comunicación con ella, población inmigrada, mayoritariamente de clase obrera y media baja.

El mismo contenido social tienen, hacia el poniente de la ciudad, el barrio del Coromoto, de autoconstrucción, al otro lado de la autopista del norte y, en contacto con el núcleo tradicional y un borde del ensanche reciente, la única zona de vivienda social donde el Ayuntamiento, la Obra Sindical del Hogar, el ministerio de la Vivienda y una cooperativa construyeron, desde 1956, unas 700 viviendas (Los Molinos, Centurión y San Honorato). En Tanco se edifica el conjunto de San Luis Gonzaga, con más de 400 viviendas, al amparo del Patronato Francisco Franco.

El ensanche reciente se ha producido hacia el primer edificio del campus universitario (construido a partir de 1944 y ocupado en 1953), con la prolongación de dos calles del casco histórico y la apertura de otras sobre una amplia zona que mantuvo uso agrario hasta la década de los cuarenta. De la misma época que Los Molinos y San Honorato, es el grupo de viviendas protegidas promoción privada que se sitúa en la manzana delimitada por la Avenida Trinidad, Heraclio Sánchez, Catedral y 6 de Diciembre. En la década de los ochenta se completó la edificación, quedando pocos solares en los que no se edificó; la densificación y la altura de los edificios contraponen este sector al núcleo tradicional, donde la remodelación del patrimonio urbanístico apenas hizo variar la volumetría, excepto en algunos puntos.

El crecimiento demográfico del municipio después de 1940 se debe, en lo sustancial, al aporte inmigratorio y a la fijación de población proveniente de Santa Cruz, que en razón de las interrelaciones existentes entre ambas ciudades no puede considerarse como inmigrante. Santa Cruz y La Laguna han terminado por constituir un único organismo urbano debido, sobre todo, al desarrollo de La Cuesta y Taco. En 1887 estas dos entidades tenían 230 y 60 habitantes respectivamente, siendo la actual de 36.000 y 29.000, -finales de 2009- es decir, el 43% de todo el término de La Laguna. La capacidad de acogida de La Cuesta alcanzó el máximo hacia 1970 en que los inmigrantes representaban el 43% de su población; a partir de entonces ha reducido su función receptora a favor de Taco, y de otros núcleos en el eje de la autopista del norte y de la franja periurbana de Santa Cruz, que se extiende con rapidez en el cuadrante noroeste-sudoeste de la capital. Las relaciones entre las dos ciudades se revelan asimismo en la estructura de la población activa de La Laguna y en la importancia de los desplazamientos laborales.

Esta breve descripción del desarrollo residencial desde la ciudad de La Laguna (inducido mayoritariamente por las relaciones con Santa Cruz) debe completarse con referencias a las lógicas residenciales rurales, de muy importante peso en el municipio. A lo largo del siglo XX el territorio rural ha experimentado un alto grado de desarrollo y ocupación por la edificación debido a la expansión acelerada de los usos urbanos en la circunvalación Santa Cruz-La Laguna. La edificación tradicional ligada a los usos agrícolas experimentó un proceso continuado de expansión, desde el momento de la conquista hasta comienzos de este siglo en que comienza a sustituirse por otros tipos edificatorios provenientes de una concepción más urbana de la arquitectura popular. Este tipo vernáculo de edificaciones, concentrado inicialmente en los núcleos históricos representativos como Tejina o Valle Guerra, se extiende a lo largo de la red de caminos durante los siglos XVIII y XIX, localizándose en sus márgenes o en las proximidades.

Casos especiales son los de los dos núcleos costeros de Punta del Hidalgo y Bajamar que si bien en su origen responden a dinámicas rurales vinculadas a los usos primarios y especialmente pesqueros, a partir de la década de los sesenta del pasado siglo se ven transformados bajo el impulso del fenómeno turístico que pronto desemboca a la vivienda de veraneo de los propios laguneros y que, en tiempos recientes, ha venido evolucionando hacia la vivienda permanente.

1.3. La vivienda en régimen de protección en el desarrollo residencial del municipio

Durante los últimos cincuenta años (de 1960 a 2010), el municipio de La Laguna ha pasado de unos 57.000 habitantes a 152.000, lo que equivale a casi triplicar su población; en el mismo periodo, Santa Cruz ha incrementado su población en *sólo* un 167% (de unos 133.000 a 222.000 habitantes). La notable intensidad del crecimiento demográfico se tradujo, obviamente, en una fuerte expansión del parque residencial, en cuya construcción adquieren especial peso las políticas públicas de promoción de viviendas, que al amparo del Estado, adquieren relevancia a partir justamente de finales de los cincuenta.

Las primeras iniciativas corresponden a las ya citadas de Los Molinos, Centurión y San Honorato (1956), así como la manzana de promoción privada de la Trinidad. En Taco es el también mencionado grupo de San Luís Gonzaga la primera muestra en orden cronológico de viviendas de protección pública. Durante las dos décadas siguientes será en Taco y La Cuesta en donde se llevarán a cabo, bajo el régimen de protección oficial de iniciativa privada, las actuaciones más importantes, mayoritariamente en forma de *polígonos residenciales* en tipología de bloque abierto, como son Las Chumberas (670 viviendas), El Cardonal (1.500 viviendas), Princesa Yballa (432 viviendas), La Florida (292 viviendas) y, posteriormente en las inmediaciones del casco, La Verdellada (640 viviendas), de promoción pública.

En los inicios de siglo, y ya con las entidades públicas, VISOCAN y MUVISA se promueven las nuevas viviendas de la Verdellada, Valle Vinagre, La Hinojosa, Las Mantecas, etc. En la actualidad, pese al gran descenso que ha experimentado la construcción, se mantiene la actividad promotora, advirtiéndose una voluntad descentralizadora que da origen a actuaciones en Tejina, La Punta del Hidalgo y Valle Guerra. En la zona cercana al casco las últimas promociones se han localizado en el Camino de la Villa, San Benito, San Honorato y en Geneto que es, sin duda, el ámbito de mayores potencialidades para el futuro desarrollo residencial del municipio, en el que la vivienda de protección debe tener un peso relevante.

I Matrícula	Denominación	N° Viviendas	Cal. Definitiva
TF-718	FRANCISCO JAVIER CENTURION	56	01-12-1960
TF-11	LOS MOLINOS	100	14-06-1963
TF-3114	NTRA. SRA. DEL ROSARIO (R)	20	23-07-1969
TF-21	LA VERDELLADA	627	23-10-1974
TF-802	PADRE ANCHIETA	1040	05-10-1983
TF-933	FINCA PACHO	168	01-01-1988
TF-942	CON. HORNERA, ARAUCARIA II	18	02-03-1989
TF-952	CON. LA HORNERA, TAJINASTE	20	16-06-1989
TF-945	PADRE ANCHIETA	70	16-06-1989
TF-951	CON. DE LA HORNERA. EL DRAGO	25	20-06-1989
TF-954	PADRE ANCHIETA	88	10-01-1990
TF-979	CNO. LA HORNERA	18	18-02-1993
TF-980	CNO. LA HORNERA	36	18-02-1993
TF-981	LOS ANDENES	16	18-02-1993
TF-983	LOS ANDENES	31	18-02-1993
TF-982	LOS ANDENES	26	22-03-1993
TF-7020	LOS ANDENES LL-12	45	06-09-1994
TF-7019	LOS ANDENES LL-55	13	06-09-1994
TF-7022	LOS ANDENES	27	30-06-1995
TF-7021	LOS ANDENES LL-10	18	11-12-1995
TF-7074	LOS MOLINOS	34	15-02-2006
TF-7088	MONTANA PACHO	33	16-03-2010
TF-7040	BUENAVENTURA BONET (CHABOLISMO)	21	
TF-7057	BUENAVENTURA BONNET	9	
TF-7058	BUENAVENTURA BONNET	15	
TF-7055	LA HORNERA (A)	59	
TF-7056	LA HORNERA (D)	25	
TF-7049	LA HORNERA, PARCELA B	55	
TF-7048	LA HORNERA, PARCELA C	22	
TF-90010	BAJAMAR	44	
TF-90002	LA VERDELLADA	158	
TF-90007	LA VERDELLANA	76	
TF-90008	LAS MANTECAS	66	
TF-90009	LAS MANTECAS	128	
TF-90003	SAN MATIAS	80	
TF-90006	VALLE COLINO	102	
TF-90016	VALLE VINAGRE	26	
TF-90017	VALLE VINAGRE	63	
TF-90018	VALLE VINAGRE	149	
	TOTALES	3627	

Tabla 1: Relación de viviendas de protección oficial de promoción pública ICV-VISOCAN



Número	Denominación (Edificio - localización)	Nº Viviendas	Entrega llaves
1	5 Siglos - BARRIO NUEVO (VPO)	12	29-04-97
2	Óscar Domínguez - LA CANDELARIA (VPO)	38	12-06-97
3	Garoe - VALLE GUERRA (VPO)	20	29-10-97
4	García Lorca - LA HINOJOSA (VPO)	33	24-03-98
5	La Sabina - EL ROSARIO (VPO)	30	28-05-98
6	Teobaldo Power - LA HINOJOSA (VPO)	42	14-07-98
7	Picasso - LA HIGUERITA (VPO)	112	01-04-99
8	Garajonay - SAN MATÍAS (VPO)	18	01-03-00
9	Gaudí - EL COROMOTO (VPO)	19	07-09-00
10	Oporto - EL COROMOTO (VPO)	30	13-09-00
11	La Ermita - SAN BENITO (VPO)	11	14-12-00
12	San Bartolomé - GENETO (VPO)	28	30-01-01
13	Tamadite - LA CANDELARIA (VPO)	18	20-06-01
14	Pitera - VALLE GUERRA (VPO)	16	18-07-01
15	San Roque - LA VERDELLADA (VPO)	36	19-07-02
16	Drago - GENETO (Libres)	87	01-01-03
17	La Piterita I - VALLE VINAGRE (VPP)	26	16-01-04
18	La Piterita II - VALLE VINAGRE (VPP)	63	03-09-04
19	Tajinaste - GENETO 12 (VPO)	91	28-06-04
20	La Piterita III - VALLE VINAGRE (VPP)	72	29-11-04
21	Agustín Millares - VALLE VINAGRE (VPO)	36	22-12-04
22	Verode - GENETO 12 (VPO)	60	07-03-05
23	Rafael Alberti - PUNTA HIDALGO (Libres)	32	28-06-05
24	El Valle - VALLE VINAGRE (VPO)	24	30-11-05
25	Guarazacoa - SAN BENITO (VPO)	17	23-02-06
26	El Hurón I - GENETO 22 (VPO)	5	13-03-06
27	El Hurón II - GENETO 22 (VPO)	7	13-03-06
28	Montaña Roja - LA CUESTA (VPO)	21	20-12-06
29	Camilo José Cela - EL CHARCÓN (VPO)	16	20-12-06
30	El Quijote - VALLE GUERRA (VPO)	32	26-12-06
31	El Portillo - TEJINA 4 (VPO)	14	31-05-07
32	Cabrera Infante - SAN BENITO (VPO)	14	19-09-07
33	Amadeus - PUNTA HIDALGO (VPO)	14	27-12-07
34	Chácara - PORLIER (VPO)	21	11-06-08
35	Albertp - SAN LÁZARO (VPO)	18	22-12-08
36	Metropolitano - FINCA CABILDO (VPO)	32	29-01-09
37	Cho Peña - GENETO 10 (VPO)	36	21-08-09
38	La Vistilla - GENETO 5 (VPP)	132	14-02-10
39	Tertulia de Nava - CASCO (Libres)	39	25-03-10
40	Cedro - TACO (VPO)	8	26-04-10
41	Alisios - GENETO 5 (VPP)	55	25-05-10
42	Torriani - CASCO (Libres)	5	
43	Estación - CAMINO LA VILLA (VPO)	11	07-06-11
44	El Arco - TEJINA 5 (VPO)	28	08-06-11
45	Bellamar - TEJINA 5 (VPO)	30	09-06-11
46	Guaydil - GENETO 5 (VPO)	104	03-05-12
	GRACIA	29	En constr.
	GENETO 11	48	En constr.
	TOTALES	1.690	

Tabla 2: Relación de viviendas promovidas por MUVISA

2. PREVISIONES DE EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y RESIDENCIAL

2.1. Evolución de la población municipal

Según la revisión del Padrón municipal, el municipio de San Cristóbal de La Laguna contaba a 1 de enero de 2011 con 153.187 habitantes. Esta cantidad representa el 37,94% de la población metropolitana (403.715 habitantes, en los cuatro municipios), y el 16,86% de la total de la Isla (908.555 habitantes). De otra parte, La Laguna es el segundo municipio más poblado de Tenerife (sólo detrás de Santa Cruz de Tenerife, con 222.271 habitantes) y el tercero de Canarias. Estas cifras caracterizan a La Laguna, sea entendida en sí misma o como parte de un continuo urbano metropolitano, como un área urbana de dimensión media, en relación a los sistemas urbanos europeos; respecto al archipiélago, de otra parte, se integra en una de las dos áreas metropolitanas capitalinas. Importa resaltar que, en relación a muchos factores incluyendo los demográficos, La Laguna es un municipio de gran heterogeneidad.

El municipio de La Laguna tiene una densidad global de 1.508 hab/km², muy similar a la del de Santa Cruz, considerando la totalidad de sendas extensiones municipales. Sin embargo, si se descuenta la superficie del ENP del Parque Rural de Anaga, la densidad de Santa Cruz (5.440 hab/km²) casi triplica la de La Laguna (1.950 hab/km²), indicador manifiesto de las dos principales notas diferenciales en lo que se refiere a la ocupación residencial del territorio en ambos municipios:

- a) Santa Cruz ha ocupado un porcentaje de su territorio muy superior al de La Laguna.
- b) Las densidades netas de Santa Cruz son por término medio también sensiblemente más altas que las de La Laguna.

Estas diferencias básicas entre ambos municipios se manifiestan en la evolución cuantitativa de sus respectivas poblaciones durante el periodo 2000-2011, en el que progresivamente La Laguna ha ido absorbiendo una mayor proporción del crecimiento demográfico del área metropolitana tinerfeña. En este periodo, el área metropolitana (que también incluye los municipios de Tegueste y El Rosario) ha pasado de 363.600 a 403.700 habitantes (11%) y de ese incremento total (40.100 habitantes), corresponde a La Laguna el 66,44% (26.644 hab), porcentaje muy superior a su participación en total demográfico. De esta forma, mientras en 2000 el municipio albergaba el 34,80% de la población metropolitana, en 2011 esa proporción alcanzó el 37,95%. Cabe pues concluir que durante la última década La Laguna ha resultado ser el municipio más dinámico del área metropolitana debido, en gran medida, a las limitaciones físicas de Santa Cruz pero también, en medida nada desdeñable, a los atractivos diferenciales de varios tipos de Agüere.

En relación al conjunto de Tenerife, durante el periodo reciente se ha producido un progresivo descenso del peso demográfico relativo del área metropolitana, cuyos habitantes representaban en 2000 el 51,26% de la población insular, proporción que bajó al 44,43% en 2011. Este descenso se explica fundamentalmente por el fuerte crecimiento económico experimentado por el litoral suroeste, proceso que, no obstante, puede invertirse muy significativamente en el futuro como consecuencia de la fuerte crisis económica. En este marco insular, como era previsible, La Laguna también pierde peso demográfico relativo (pasa del 17,84% al 16,86% entre 2000 y 2011), pero este descenso (de apenas un punto porcentual) es mucho más pequeño que el medio metropolitano (casi siete puntos). Puede afirmarse, por tanto, que la disminución de la importancia demográfica del área metropolitana respecto del conjunto insular radica mayoritariamente en Santa Cruz de Tenerife que, a su vez, también ha perdido peso en relación con La Laguna.

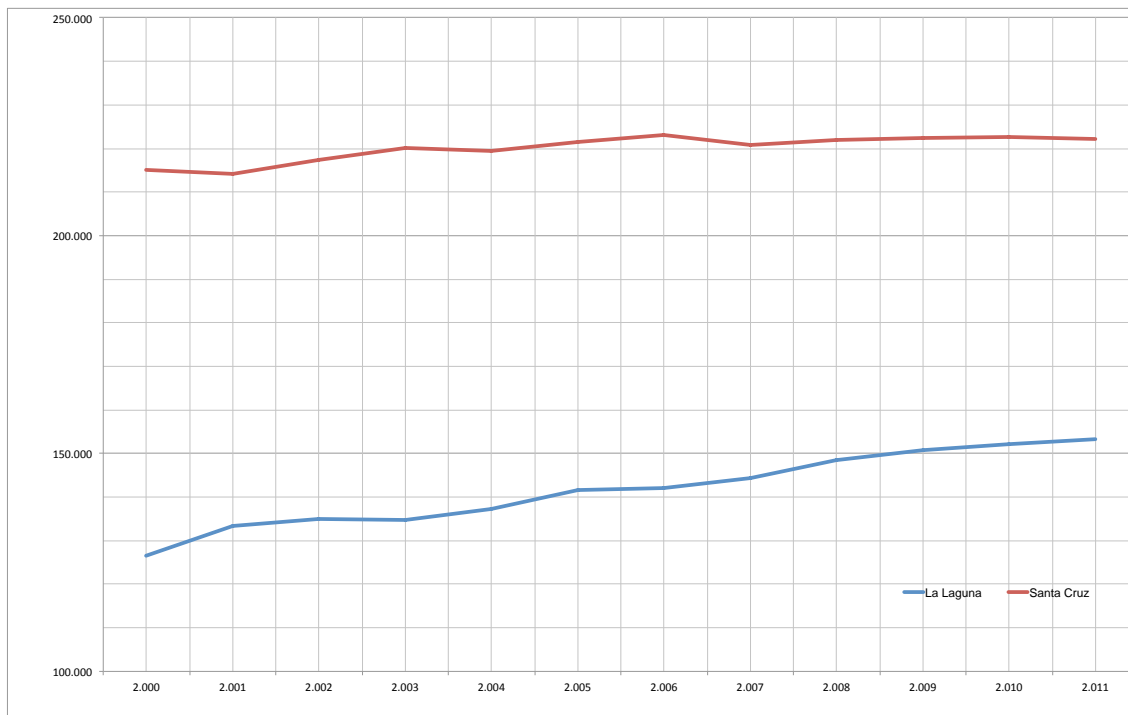


Gráfico 1: Evolución demográfica reciente de La Laguna y Santa Cruz

El índice medio de crecimiento anual durante 2000-2011 en el municipio ha sido del 1,75%, si bien con fuertes oscilaciones interanuales a lo largo del periodo³. Hechos las correcciones pertinentes, se comprueba que los índices entre cada dos años consecutivos presentan valores muy altos hasta 2009 (media de casi el 2%); sin embargo, durante los tres últimos años, este índice presenta un progresivo descenso, situándose en un valor medio de 0,05%, que nos da una situación casi estacionaria en cuanto al crecimiento demográfico. Este comportamiento es muy similar, aunque más atenuado, al del conjunto de Tenerife, que hasta 2009 alcanzó un índice medio de crecimiento anual del 2,68% y en los últimos años ha bajado al 0,84%. Obviamente, este cambio de tendencia se debe a la crisis económica, que se manifiesta en el cese del flujo inmigratorio (que incluso puede estar pasando a ser emigratorio), que ha sido el principal componente del incremento demográfico del municipio y de la Isla en la primera década del siglo XXI.

De hecho, hasta 2009 y desde al menos los inicios de la década de los noventa, dos han sido los rasgos fundamentales de la evolución demográfica municipal (compartidos con el conjunto insular): la drástica reducción de la tasa vegetativa y la importancia creciente del componente inmigratorio. El descenso del saldo vegetativo se inicia en toda España a partir de los años setenta (algo más tarde en Canarias) y se explica, obviamente, por la drástica reducción de la natalidad (muchísimo mayor que la de la mortalidad). De una tasa provincial de 1,015% en 1981 se pasa a 0,271% en 2007, lo que significa una caída tremenda en muy poco tiempo. A partir de la mitad de los años noventa la inmigración se convierte en el factor más importante en el crecimiento demográfico, compensando sobradamente el agravamiento de la caída de la tasa vegetativa. Puede estimarse que en torno al 80% del crecimiento demográfico del municipio de La Laguna entre 2000 y 2009 es inmigratorio, a un ritmo medio anual de unas 1.800 personas⁴.

³ Explicables probablemente debido a los errores de los padrones (que se van corrigiendo acumulativamente) y, sobre todo, a la irregularidad de los saldos migratorios.

⁴ Este porcentaje alcanza el 90% para el conjunto de Tenerife.



2.2. Proyecciones demográficas a escala municipal

La estimación de la población futura de cualquier ámbito territorial de pequeña dimensión (en este caso, un municipio) es siempre un ejercicio sujeto a excesivas incertidumbres que se realiza combinando ponderadamente el análisis y proyección del comportamiento pasado (más o menos reciente) de la población con unas hipótesis razonables sobre la evolución futura de los factores que inciden en ésta. En la actual situación, la incertidumbre inherente a cualquier método predictivo se intensifica notablemente, ante las grandes incógnitas que se plantean. Ello hace que más que nunca los resultados de este ejercicio deban tomarse sólo como marco de referencia en el que situar las determinaciones del PGO, en especial las que inciden en sus aspectos dimensionales. Se trata, en suma, de contar con un *orden de magnitud* (más precisamente, un intervalo) respecto del cual justificar la adecuación del dimensionamiento del Plan General. No debe olvidarse, en todo caso, que un plan de urbanismo no tiene capacidad en sí mismo para generar crecimiento demográfico; su función a este respecto es, más bien, posibilitar la disponibilidad de suelo urbanizado para albergar a la población previsible, evitando que no pueda cubrirse la eventual demanda residencial, pero no por ello planteando un dimensionamiento desmesurado que conlleva graves deseconomías.

El presente PGO programa sus actuaciones de urbanización para un periodo de 8 años, dividido en dos cuatrienios. Se supone que el inicio de su vigencia se producirá a finales de 2013⁵, lo cual aconseja tomar como *fecha límite de proyección* el 1 de enero de 2022⁶. Ello obliga a incluir en las proyecciones que se realizan en este subcapítulo un primer periodo *previo al Plan* que transcurre entre el 1 de enero de 2011 y el 1 de enero de 2014.

2.2.1. Proyecciones tendenciales conjuntas

Se han proyectado las tendencias de los datos demográficos del periodo 2000-2011 hasta la fecha horizonte de 2022 (periodo de programación urbanística), distinguiendo los siguientes tres supuestos:

- a) Se mantiene el índice de crecimiento interanual medio del periodo (1,75%), resultando una población a la fecha horizonte de 185.396 habitantes.
- b) Se asume el índice de crecimiento interanual medio de la primera parte (expansiva) del periodo (1,96%), resultando una población final de 189.649 habitantes.
- c) Se asume el índice de crecimiento interanual medio de los dos últimos años de crisis (0,83%), resultando una población final de 167.768 habitantes.

De estas proyecciones, carentes de detalle en cuanto al comportamiento diferencial de los dos componentes básicos del saldo demográfico, resulta un intervalo de crecimiento demográfico entre 10.750 y 27.300 habitantes (sobre las respectivas poblaciones a 1 de enero de 2014, fecha de inicio de la programación del PGO), que equivale a un incremento relativo de la población entre un 6,85% y un 16,82%, valores relativamente modestos.

⁵ Con estos supuestos, el primer cuatrienio del PGO lo conformarían los años naturales de 2014 a 2017 (ambos incluidos) y el segundo quinquenio los de 2018 a 2021.

⁶ Debido a que es la fecha de 1 de enero la de referencia en los datos estadísticos disponibles.

2.2.2. Proyecciones tendenciales diferenciando crecimientos vegetativos y migratorios

En este segundo método de cálculo, se elaboran hipótesis diferenciadas respecto de las evoluciones del índice de crecimiento vegetativo y el migratorio, elaborando las proyecciones mediante las combinaciones de las mismas.

- a) Tasa vegetativa: Este indicador ha caído bruscamente en los últimos años, pero su evolución se detuvo hacia final de siglo. En los últimos diez años, los valores anuales han ido oscilando arriba y abajo, con la aparente tendencia a estabilizarse en torno a una media del 0,275%. Se plantean los siguientes escenarios de evolución del crecimiento vegetativo:
 - a1. Tasa constante igual a la media de los últimos 20 años (0,275%).
 - a2. Tasa constante igual al mínimo de los últimos 20 años (0,23%).
 - a3. Tasa linealmente decreciente desde el valor medio (0,275%) en 2012 hasta el valor mínimo (0,23%) en 2022.
- b) Saldo inmigratorio: Obviamente, la inmigración futura no puede deducirse del comportamiento previo en el municipio, ya que obedece a factores supra-regionales. No obstante, para el criterio metodológico, se plantean los siguientes escenarios:
 - b1. Asumir un saldo inmigratorio absoluto constante igual a la media del periodo analizado (1.800 habitantes/año).
 - b2. Suponer un descenso lineal durante los próximos 10 años, desde un saldo absoluto igual al medio (1.800) en 2012 hasta 0 en 2022.

Las combinaciones de estas hipótesis arrojan 6 proyecciones cuyas poblaciones a 2022 varían en el intervalo aproximado de 167.000 a 180.000 habitantes, lo que equivale a crecimientos absolutos respecto de las poblaciones previstas a 2014 entre 8.000 y 18.100 habitantes (entre un 5,09% y un 11,32%). Se comprueba que la diferenciación de los dos componentes demográficos ofrece menores valores de crecimiento así como márgenes más ajustados.

2.2.3. Proyecciones referenciales

En esta metodología se asume que la evolución demográfica del municipio será proporcional a las previsiones hechas sobre entornos de referencia. Los entornos que se seleccionan son el del Área Metropolitana, el Insular y el del conjunto del Estado, y las previsiones provienen del ISTAC (para los dos primeros entornos) y del INE, todas debidamente ajustadas al año horizonte del Plan (2024).

- a) El ISTAC prevé que en 2019 habitarán 436.581 habitantes en el Área Metropolitana, sobre el supuesto de una reducción progresiva y asintótica de la tasa interanual desde el 1,35% de 2006 hasta 0,65% en 2019. Aplicando esa progresión y proyectándola hasta 2022⁷, se obtendría una población final de 443.400 habitantes, lo que equivale a un incremento del 9,83% respecto a 2011 (último dato disponible). De otra parte, parece previsible suponer que el progresivo incremento del peso demográfico de La Laguna respecto del Área Metropolitana continúe durante los próximos años; así pues, manteniendo el incremento lineal de su participación en el crecimiento metropolitano, resultaría que en 2022 el municipio albergaría un 40,86% de la población metropolitana, lo que equivale a 181.178 habitantes.

⁷ Lo cual significa que el índice medio interanual para el periodo del PGO se situaría en un 0,72%.

- b) El INE, por su parte, plantea tres escenarios de evolución de la población al 2015. En todos los casos, los cálculos se basan en reducciones progresivas de las tasas interanuales de crecimiento. Proyectando dichas progresiones hasta el año 2022, se obtienen porcentajes de incremento respecto de la población del Estado en 2007 del 19,26, 17,43 y 15,32%. Aplicando dichos porcentajes al municipio resulta que la población final de La Laguna variaría entre 171.000 y 177.000 habitantes.

Entre las dos proyecciones referenciales presentadas, resulta bastante más fiable la del ISTAC, por la simple razón de que parece más lógico que la evolución demográfica del municipio se ajuste al comportamiento previsible de su entorno inmediato a que mantenga exactamente los incrementos medios del conjunto del Estado. De hecho, aún siendo razonable esperar que bajen los índices de crecimiento (supuesto asumido tanto por el ISTAC como por el INE) los valores de partida canarios y laguneros son bastante mayores que las medias nacionales, de lo que cabe deducir que los incrementos de población en los próximos años seguirán siendo mayores en el municipio que en el conjunto del Estado.

2.2.4. Conclusiones: intervalo de población previsible al horizonte del PGO

En la tabla siguiente se recoge la síntesis de las proyecciones de los anteriores epígrafes:

	P (2014)		P (2018)		P (2022)		P (2022) / P (2014)	
	Hab.Mín.	Hab.Máx.	Hab.Mín.	Hab.Máx.	Hab.Mín.	Hab.Máx.	% Mín	% Máx.
1. Tendencial conjunta	157.000	162.350	162.300	175.500	167.750	189.650	6,85%	16,82%
2. Tendencial diferenciada	159.100	159.900	164.550	168.900	167.200	178.000	5,09%	11,32%
3. Referencial ISTAC	163.350		174.150		181.200		10,93%	
Variaciones totales	157.000	163.350	162.300	175.500	167.200	189.650	6,50%	16,10%

Tabla 3: Síntesis de proyecciones demográficas a escala municipal

Si se asume la población final mínima (167.200 habitantes), el índice de crecimiento interanual medio para el periodo 2011-2021 resulta del 0,799%, inferior a la mitad del medio durante 2000-2011 e incluso menor al de los tres últimos años (0,84%). Consecuentemente, puede entenderse que esta proyección mínima se corresponde con el mantenimiento (ligera-mente agravado) durante la programación del PGO del comportamiento reciente de la evolución demográfica municipal o, lo que es lo mismo, a la continuidad de los factores de crisis económica para todo el periodo. El incremento relativo de la población respecto a 2011 es de un 9% en 11 años, notablemente inferior al 21% de crecimiento de la población lagunera en el mismo plazo del 2000-2011. Ciertamente, se podría considerar que la crisis se vaya a agravar hasta el 2022 y, consiguientemente, que la población del municipio en ese año no llegue a los 170.000 habitantes, o incluso que experimente tasas de incremento interanuales negativas. Sin embargo, tales supuestos, para la finalidad de dimensionamiento del PGO, implican asumir riesgos de paralización del desarrollo mucho mayores que los que derivarían de trabajar sobre este mínimo de crecimiento demográfico.

La población final máxima (189.650 habitantes) es la que deriva de mantener durante los siguientes 11 años el índice medio de los años de fuerte expansión demográfica del municipio (y de la Isla), hipótesis que parece claramente insostenible en estos momentos. Más razonable resulta asumir como el límite superior de las previsiones demográficas el valor de la proyección referencial basado en los supuestos del ISTAC (reducción progresiva del índice de crecimiento) combinado con un creciente peso demográfico del municipio respecto del área metropolitana. Así pues, se toma una población máxima para el final del periodo de programación del PGO de 181.200 habitantes, que equivale a un índice interanual medio del 1,54% (inferior al del periodo 2000-2011 pero no tanto) y un porcentaje de incremento de la población del 18,28% en 11 años, algo inferior al de la última década.

En conclusión, a efectos del dimensionamiento residencial, este PGO asume que la población de La Laguna en 2024 se situará en el intervalo entre 167.200 y 189.650 habitantes, cuyo porcentaje de variabilidad (13%) se considera más que ajustado dada la alta incertidumbre ante la futura evolución de los factores que condicionan la evolución demográfica del Área Metropolitana y de la Isla. En todo caso, cabe calificar estas proyecciones como prudentes, lo que lleva a un PGO dimensionado para un periodo escasamente expansivo.

2.3. Previsiones de evolución del parque residencial y de la demanda de vivienda

2.3.1. Evolución cuantitativa del parque residencial municipal en el periodo reciente

No se dispone de datos suficientemente fiables respecto del parque residencial lagunero, tanto cuantitativos como cualitativos. Para el análisis cuantitativo que se desarrolla en este epígrafe se han tomado los siguientes datos:

- a) Referidos a 2007, mediante la obtención del número total de viviendas de la base de datos del Catastro, si bien corregida mediante ajustes proporcionales a las superficies edificadas obtenidas de las bases cartográficas. Los totales de viviendas se han distribuido según la estructura del uso residencial (principales, secundarias y vacías) a partir de datos parciales e hipótesis de conciliación entre diversas fuentes, considerando la evolución de dichos indicadores desde los censos de 1991 y 2001.
- b) Referidos a 2011, mediante la extracción por parcelas del dato del padrón municipal "número de hojas", que se supone equivalente a número de viviendas principales. El número de viviendas totales se ha aproximado mediante la conciliación combinada de los datos de superficies construidas por parcela edificada residencial y la proyección de la evolución de los porcentajes de vivienda permanente respecto del total.

Los resultados de este análisis se recogen para los distintos núcleos en que se divide el municipio en la siguiente tabla:

Núcleos	Año 2007					Año 2011				
	Población	Viviendas	Princip.	%Princ.	TMF	Población	Viviendas	Princip.	%Princ.	TMF
01-PUNTA DEL HIDALGO	2.345	1.799	998	55,46%	2,35	2.539	1.820	1.075	59,07%	2,362
02-BAJAMAR	2.628	2.394	942	39,35%	2,79	2.824	2.603	1.040	39,95%	2,715
03-TEJINA	6.754	2.566	2.008	78,25%	3,36	7.249	2.791	2.100	75,24%	3,452
04-VALLE DE GUERRA	5.948	2.099	1.575	75,03%	3,78	6.150	2.283	1.602	70,18%	3,839
05-GUAMASA	2.956	1.260	848	67,32%	3,49	3.181	1.370	751	54,81%	4,235
06-LOS RODEOS	3.942	1.478	1.255	84,91%	3,14	4.382	1.607	1.220	75,90%	3,592
07-COROMOTO-AEROP.	6.835	4.082	3.115	76,31%	2,19	8.136	4.331	3.150	72,73%	2,583
08-VEGA LAGUNERA	5.269	2.707	2.008	74,19%	2,62	5.779	2.975	2.290	76,97%	2,524
09-LAS MERCEDES	4.469	1.592	1.285	80,72%	3,48	4.768	1.731	1.320	76,24%	3,612
10-ZONA CENTRO	22.906	11.860	7.145	60,25%	3,21	23.201	12.899	8.621	66,84%	2,691
11-LA CUESTA	36.688	18.662	11.784	63,14%	3,11	38.678	20.297	12.804	63,08%	3,021
12-TACO	27.683	13.084	8.836	67,54%	3,13	29.244	14.230	10.086	70,88%	2,899
13-GENETO	7.582	4.105	3.042	74,10%	2,49	8.298	4.465	2.879	64,48%	2,882
14-LOS BALDÍOS	3.309	1.158	912	78,75%	3,63	3.604	1.260	741	58,83%	4,864
15-CASCO HISTÓRICO	4.732	2.135	1.452	68,01%	3,26	4.868	2.322	1.664	71,66%	2,925
16-ANAGA	300	140	85	60,71%	3,53	286	152	90	59,11%	3,178
TOTAL MUNICIPAL	144.347	71.120	47.290	66,49%	3,05	153.187	77.136	51.433	66,68%	2,978

Tabla 4: Parque residencial por núcleos

El incremento de población en estos cuatro años ha sido de un 6% y, sin embargo, el número de viviendas ha aumentado en una proporción ligeramente superior (8%). En principio, este desfase es lo suficientemente pequeño como para que no quepa extraer conclusiones seguras. En todo caso, si bien en el periodo 2007-2011 todavía se vivían los últimos impulsos del "boom" inmobiliario, no parece que pueda considerarse el mismo como factor causal

importante, toda vez que, si lo fuera, habría aumentado el porcentaje de viviendas no principales (vacías y de segunda residencia) y, por el contrario, la que ha crecido (si bien mínimamente) es la proporción de las primeras residencias. En todo caso, aunque cuatro años sea un periodo demasiado breve para llegar a conclusiones sólidas, sí parece que hay congruencia suficiente entre los datos estimados de número de viviendas en las dos fechas presentadas y los de población, así como cabe advertir un bastante ajustado paralelismo entre la evolución de ambas cifras a escala municipal.

2.3.2. Características cuantitativas del parque residencial a escala municipal

El parque residencial del municipio se ha estimado en 77.136 viviendas. Este número total se distribuye de acuerdo a la siguiente estructura:

- | | | |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------|
| a) Viviendas principales: | 51.433 viviendas (66,68%) | 2,978 hab/viv. |
| b) Viviendas de segunda residencia: | 10.646 viviendas (13,80%) | |
| c) Viviendas vacías: | 15.057 viviendas (19,52%) | |

El tamaño medio familiar (ligeramente inferior a 3) se sitúa en los valores normales del área metropolitana y responde a la lógica demográfica de menor natalidad y consiguiente reducción del tamaño de los hogares. De hecho, se mantiene la tendencia iniciada en la década de los 80 de fuerte descenso que, en La Laguna, ha significado pasar de 3,93 en 1991 a 2,98 en el breve lapso de 20 años.

El porcentaje de vivienda principal (de primera residencia) es relativamente bajo, ya que una de cada tres viviendas existentes en el municipio no está habitada de forma permanente. La vivienda principal ha sufrido un significativo descenso en su peso relativo durante los últimos veinte años (era el 72,39% en 1991), que en parte puede deberse al "boom" inmobiliario de estas décadas, si bien en La Laguna no tuvo tanta incidencia en la estructura del parque residencial como en otros municipios. En todo caso, es significativo que, si bien las tres categorías de viviendas han crecido en números absolutos, en términos relativos las viviendas de segunda residencia se han mantenido en un porcentaje bastante constante desde 1991 (en torno al 14%). En consecuencia, la disminución relativa de la primera vivienda viene a compensarse con el aumento en la misma medida de la vacía.

Es difícil explicar desde el nivel de análisis del Plan General el importante peso de la vivienda vacía. Ciertamente, más en estos momentos de crisis, una buena parte debe corresponder al stock de promociones inmobiliarias fallidas. Sin embargo, observando las variaciones de este porcentaje por barrios, cabe aventurar que una proporción no desdeñable de viviendas vacías deben corresponder a inmuebles en bastante mal estado de conservación.

2.3.3. Previsión de necesidades de viviendas en función del crecimiento demográfico

Como se concluyó en el subcapítulo 2.2, la población previsible del municipio para la fecha horizonte (1 de enero de 2022) se estima en el intervalo 167.200 - 189.650 habitantes. A meros efectos de estimar las viviendas principales necesarias a lo largo del periodo 2011-2021, se ha calculado para las dos poblaciones límites el índice de crecimiento medio interanual y, en base al mismo, se ha calculado la población teórica en cada año.

De otra parte, se ha considerado que el tamaño medio familiar (TMF) continuará descendiendo, si bien de forma menos acelerada que en los últimos años. A tales efectos se ha estimado que la reducción será constante, restando al TMF de un año la mitad de la reducción media anual de los últimos veinte años (0,03 habitantes/vivienda). De esta forma, partiendo del TMF de 2,978 en 2011 se llega a 2,648 en 2022.

En tercer lugar se ha supuesto una progresiva recuperación del peso relativo de las viviendas principales respecto del total del parque residencial municipal. Este incremento es necesariamente muy difícil y lento y se supone que se producirá a costa de la reducción (deseable) del porcentaje de viviendas vacías, manteniendo constante el de secundarias (en el 13,8% actual). Así, se ha considerado razonable alcanzar en 2022 una tasa del 70% de vivienda principal, con un crecimiento lineal constante cada año desde el 66,68% actual.

Con estas hipótesis se han elaborado dos series (la primera para la población mínima final de 167.200 habitantes y la segunda para la máxima de 189.650) calculando para cada año entre 2011 (datos de partida) y 2022 (fecha horizonte) el número total de viviendas necesarias. Este número resulta de dividir para cada año la población entre el tamaño medio familiar y entre el porcentaje de viviendas principales. Los resultados se presentan a continuación en las dos tablas siguientes:

Necesidades de vivienda en la hipótesis de población mínima

	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	20.222
Población	153.187	154.411	155.644	156.888	158.141	159.405	160.678	161.962	163.256	164.560	165.875	167.200
TMF	2,978	2,948	2,918	2,888	2,858	2,828	2,798	2,768	2,738	2,708	2,678	2,648
Viv. Princip.	51.440	52.378	53.339	54.324	55.333	56.367	57.426	58.512	59.626	60.768	61.940	63.142
% Viv.Princ.	66,68%	66,98%	67,28%	67,59%	67,89%	68,19%	68,49%	68,79%	69,09%	69,40%	69,70%	70,00%
VIVIENDAS	77.144	78.198	79.275	80.378	81.507	82.662	83.845	85.056	86.296	87.567	88.869	90.203

Necesidades de vivienda en la hipótesis de población máxima

	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	20.222
Población	153.187	156.190	159.251	162.372	165.555	168.800	172.109	175.482	178.922	182.428	186.004	189.650
TMF	2,978	2,948	2,918	2,888	2,858	2,828	2,798	2,768	2,738	2,708	2,678	2,648
Viv. Princip.	51.440	52.982	54.575	56.223	57.927	59.689	61.511	63.397	65.348	67.367	69.456	71.620
% Viv.Princ.	66,68%	66,98%	67,28%	67,59%	67,89%	68,19%	68,49%	68,79%	69,09%	69,40%	69,70%	70,00%
VIVIENDAS	77.144	79.098	81.112	83.188	85.328	87.534	89.809	92.156	94.577	97.075	99.653	102.314

3. EL DIMENSIONAMIENTO RESIDENCIAL DEL PGO

3.1. Determinaciones urbanísticas de las que deriva la capacidad residencial del PGO

Se entiende como *capacidad residencial* del PGO el número total de viviendas que existirían en el municipio en el supuesto de que cada una de las *piezas* edificables resultantes de su propuesta de ordenación se consolidara hasta los valores máximos de las condiciones normativas que le fueran de aplicación. Estas condiciones, todas *determinaciones de ordenación pormenorizada*, son en este Plan General las siguientes:

- a) Las que regulan la parcelación urbanística.
- b) Las que regulan la edificación.
- c) Las que regulan la admisibilidad de los usos pormenorizados.
- d) Excepcionalmente (sólo en piezas concretas), las que limitan el número máximo de unidades de viviendas admisibles.

3.1.1. Las determinaciones sobre la parcela urbanística

Las *determinaciones sobre la parcela urbanística* consisten en las condiciones que debe cumplir una parcela (unidad de propiedad de suelo) para que sobre la misma puedan autorizarse actos de ejecución (en especial y a estos efectos, los de edificación e implantación del uso de vivienda). Con carácter general, estas determinaciones condicionan el dimensionamiento del Plan General en las piezas de uso residencial, en las que el número máximo de viviendas edificables coincide con el número máximo de parcelas urbanísticas en que, de acuerdo a tales condiciones y a la propia geometría de la pieza, es posible subdividirla. En cambio, en las piezas a las que se les asigna el uso pormenorizado de vivienda colectiva, las determinaciones sobre la parcela urbanística no limitan (salvo muy indirectamente) el número máximo de unidades de viviendas que cabe implantar.

De otra parte, en este Plan General, estas determinaciones sólo operan sobre los *actos de parcelación*; es decir, sobre las parcelas *reales* existentes a la fecha de entrada en vigor del Plan se podrán autorizar actos de ejecución incluso aunque no cumplan las determinaciones sobre la parcela urbanística establecidas para la pieza correspondiente. En consecuencia, estas condiciones tienen efectos sobre el dimensionamiento residencial del Plan General sólo en los siguientes tipos de suelo del municipio:

- a) En las piezas incluidas en las denominadas *áreas nuevas* que este PGO califique con el uso pormenorizado de vivienda unifamiliar. Las *áreas nuevas*, en tanto han de ser objeto de actuaciones globales de urbanización y definición de la trama urbana, están siempre delimitadas como *ámbitos de gestión sistemática* (unidades de actuación) en suelo urbano no consolidado o urbanizable sectorizado. La consolidación de estos suelos exige un proceso de equidistribución entre los propietarios que incluye la división de cada una de las piezas lucrativas en parcelas urbanísticas, cada una de ellas acorde a las condiciones que el PGO haya establecido sobre la parcela en la correspondiente pieza. En las piezas que tengan asignado el uso pormenorizado de vivienda unifamiliar, el número total de éstas resulta directamente de determinar el número máximo de parcelas urbanísticas en que puede dividirse, mediante la aplicación sobre cada una de ellas de las correspondientes condiciones de parcela.
- b) En las piezas incluidas en *áreas existentes*, también calificadas por este PGO con el uso pormenorizado de vivienda unifamiliar, en las que haya terrenos vacantes de dimensión suficiente para que sea previsible que, antes de solicitar la autorización de

un acto de ejecución, el propietario lleve a cabo una subdivisión del mismo en varias parcelas urbanísticas. Estos supuestos se disponen en suelo urbano consolidado, pero son casos muy aislados y escasos en el conjunto del municipio. Al igual que como se señala en el párrafo anterior, la capacidad residencial de estos terrenos (partes de piezas en SUC con la calificación de vivienda unifamiliar) resulta directamente de determinar el número máximo de parcelas urbanísticas en que puede dividirse, mediante la aplicación sobre cada una de ellas de las correspondientes condiciones de parcela establecidas por el PGO.

En el resto de las piezas edificables delimitadas por el PGO (en suelo urbano consolidado y suelo rústico de asentamiento rural fuera de ámbitos de gestión sistemática), las condiciones reguladoras de la parcela urbanística no tienen incidencia directa en la determinación de la capacidad residencial. En teoría, podrían condicionarla en las piezas calificadas con el uso pormenorizado de vivienda unifamiliar si las dimensiones de las parcelas reales fueran significativamente mayores que las que resultarían de aplicar las condiciones urbanísticas; sin embargo, en la práctica, tal supuesto no se produce ya que, por el contrario, estas determinaciones se han establecido, con carácter general, para que, de producirse la renovación de un grupo de parcelas adyacentes, tras la posterior subdivisión resulte igual o menor número de parcelas urbanísticas⁸. Por tanto, como no cabe esperar que con carácter general se produzcan tales renovaciones edificatorias y parcelarias, en la determinación de la capacidad residencial de los suelos urbanos consolidados y de asentamiento rural no influyen las condiciones reguladoras sobre la parcela de este PGO.

3.1.2. Las determinaciones reguladoras de la edificación

Las *determinaciones reguladoras de la edificación*, al establecer las distintas condiciones que deben cumplir los actos de edificación en las parcelas urbanísticas, definen la superficie edificable máxima admisible en cada pieza ordenada. Según las características del entorno y los objetivos específicos de ordenación, este Plan General establece unas u otras condiciones reguladoras de la edificación a través de las cuales, ya sea directa (*edificabilidad normativa*), semidirecta (*ocupación normativa y altura en plantas*) o indirectamente queda definida la superficie edificable máxima de cualquiera de las parcelas urbanísticas⁹. La superficie edificable de un ámbito de suelo urbano, urbanizable o de asentamiento rural es la suma de las superficies edificables de todas las piezas incluidas en el mismo:

- a) Cuando se trata de ámbitos sobre los que este PGO establece la ordenación pormenorizada (la inmensa mayoría de la extensión de los suelos urbanos, urbanizables y de asentamiento rural), se han definido las correspondientes piezas lucrativas y, a cada una de ellas, se le han asignado las pertinentes determinaciones reguladoras de la edificación. Consiguientemente, aplicando sobre ellas tales determinaciones puede calcularse la superficie edificable máxima¹⁰.

⁸ Los parámetros reguladores de la parcela se han establecido en valores mayores a los reales en aquellos ámbitos en que existen divisiones parcelarias de dimensiones muy pequeñas e inadecuadas desde criterios urbanísticos, higiénicos y de seguridad.

⁹ La superficie edificable máxima de una parcela es el menor valor de los resultantes de aplicar todas las determinaciones sobre la edificación que el PGO haya aplicado sobre la pieza correspondiente

¹⁰ Durante el proceso de formulación del Plan, una vez establecidas las condiciones sobre la edificación, teniendo en cuenta la geometría de cada pieza y la división parcelaria (existente o previsible de acuerdo a las condiciones de parcelación del PGO), se calculaba con aproximación suficiente la cuantía (en m²c) de la superficie edificable máxima sobre dicha pieza. Estos datos, sin carácter normativo, han sido la base para determinar la superficie edificable derivada de la ordenación del Plan General de los distintos ámbitos, así como del municipio en su conjunto.

- b) En los escasos ámbitos de suelo urbano o urbanizable sobre los que este PGO no establece la ordenación pormenorizada y la remite a un instrumento de desarrollo, siempre se incorpora una ficha en la que, con el carácter de determinación estructural de desarrollo, se señala la *edificabilidad máxima bruta* del ámbito de desarrollo correspondiente, parámetro que, multiplicado por la superficie de aquél, determina igualmente la superficie edificable máxima del mismo.

Las determinaciones reguladoras de la edificación sólo operan sobre los *actos de edificación* que implican aumentos de superficie edificable¹¹. Es decir, sobre las edificaciones existentes a la fecha de entrada en vigor del Plan, incluso aunque incumplan parcialmente las condiciones del PGO, se podrán autorizar actos de edificación siempre que mediante éstos no se supere la superficie edificable máxima de la parcela correspondiente. Ello implica que, en teoría, estas determinaciones alcanzarían su plena consolidación no sólo si se colmataran todas las piezas de las *áreas nuevas*, sino también si todas las piezas de los suelos urbanos consolidados (y de asentamiento rural) renovaran completamente las edificaciones existentes y éstas fueran sustituidas por otras nuevas construidas por aplicación de las condiciones del Plan General.

La capacidad residencial de las piezas calificadas con el uso pormenorizado de vivienda colectiva dependen directamente de la superficie máxima edificable derivada de estas determinaciones de ordenación. Así, toda vez que por regla general este PGO no limita expresamente el número máximo de viviendas en las piezas ordenadas, la capacidad residencial se calcula, a efectos del dimensionamiento del Plan, como el cociente de la superficie máxima edificable entre el tamaño medio de vivienda (m²c/viviendas). Este indicador se ha fijado teniendo en cuenta los valores medios de superficie de vivienda según el área urbana y el producto inmobiliario (*piso, bloque abierto, vivienda en régimen de protección*).

3.1.3. Las determinaciones reguladoras de la admisibilidad de los usos pormenorizados

En todos los suelos ordenados este PGO asigna a cada una de las piezas edificables el uso pormenorizado principal, entendiéndose como tal el que, en la mayoría de las ocasiones, debe implantarse en las parcelas urbanísticas de la pieza. Entre los usos principales que asigna el Plan, los más frecuentes son el de *vivienda unifamiliar, vivienda colectiva y vivienda en régimen de protección pública*. Ahora bien, todas las piezas con uso principal de vivienda unifamiliar y/o colectiva tienen asignados por este Plan General *regímenes específicos de admisibilidad (REA)* que permiten que se implanten otros usos distintos del residencial (si bien compatibles con éste), mientras que en los *REA* asignados a piezas cuyo uso principal no es residencial, se prohíben con carácter general los usos de vivienda. De esta regulación normativa derivan las siguientes consecuencias a efectos del dimensionamiento residencial:

- a) La capacidad residencial se obtendrá de la suma de las capacidades residenciales de las piezas calificadas con uso principal de vivienda. Las piezas a las que el PGO asigne otro uso principal no deben tenerse en cuenta a estos efectos.
- b) En el ajuste del dimensionamiento residencial de cada núcleo urbano (y del conjunto del municipio) ha de reducirse la suma de las capacidades de las piezas con uso principal de vivienda, previendo un porcentaje de parcelas (con sus consiguientes superficies edificables) en las cuales no se implantarán viviendas sino otros usos compatibles en los *REA* correspondientes.

¹¹ Básicamente sobre las obras de nueva planta y de ampliación.



Las determinaciones de admisibilidad de los usos pormenorizados sólo operan sobre los actos de ejecución que implican la implantación de un uso nuevo o la ampliación de las condiciones de ejercicio de los ya existentes. Es decir que, al igual que las determinaciones ya comentadas, éstas sólo alcanzarían su plena eficacia no sólo cuando se colmaten todas las piezas de las *áreas nuevas*, sino también cuando los eventuales usos prohibidos en piezas de los suelos urbanos consolidados (y de asentamiento rural) se sustituyeran por otros admisibles en el *REA* correspondiente, proceso que debe considerarse a muy largo plazo, más allá de los límites de programación del Plan General.

3.1.4. Las determinaciones que limitan el número máximo de viviendas

Como ya se ha dicho, por regla general este PGO no limita el número de viviendas ni en las piezas ordenadas ni en los ámbitos de desarrollo. Sin embargo, en supuestos concretos, especialmente cuando el uso principal asignado es el de *vivienda unifamiliar agrupada*, se establece la determinación de *parcelación vinculante* (la pieza se configura en sí misma como una parcela urbanística) y se fija un número máximo de viviendas. En estas piezas puntuales (proporcionalmente muy pocas respecto del conjunto del suelo ordenado del municipio) la capacidad residencial es directamente el valor normativo establecido.

3.2. Criterios para el cálculo de la capacidad residencial del PGO

La capacidad residencial del Plan General de La Laguna resulta de la aplicación de las determinaciones de ordenación descritas en el subcapítulo anterior con criterios diferenciados sobre los distintos tipos de suelo del municipio.

3.2.1. Suelos urbanos consolidados y de asentamiento rural fuera de unidades de actuación

En estos ámbitos el Plan General define todas las *piezas* y establece sobre cada una de ellas los valores normativos de las determinaciones de ordenación pormenorizada que procedan. Como se expone en el subcapítulo anterior, estas determinaciones operan, en la casi totalidad de los casos, en los supuestos de "nuevos" actos de ejecución (divisiones parcelarias, obras de nueva planta, implantación de nuevos usos), teniendo eficacia muy limitada sobre las edificaciones y usos existentes a la entrada en vigor del PGO. Consecuentemente, si bien la capacidad residencial de estas *áreas existentes* es, en sentido estricto, la resultante de aplicar sobre cada pieza calificada con uso pormenorizado de vivienda las determinaciones del PGO, ha de tenerse en cuenta que la misma se corresponde con el número de viviendas que habría una vez que se renovara en su totalidad el área correspondiente (que se construyeran todas las parcelas vacantes y se sustituyeran las edificaciones existentes). De otra parte, toda vez que las determinaciones urbanísticas establecidas por el PGO sobre las áreas existentes se basan muy mayoritariamente en las características de los usos y edificaciones consolidados, la diferencia entre la capacidad residencial de cualquier de estas áreas y el número de viviendas existentes es normalmente muy poco significativa, correspondiendo los aumentos en su mayor parte a la construcción de lo solares con calificación residencial.

Aclarado lo anterior, el método seguido para determinar la capacidad residencial de las partes de cada AUH y núcleo urbano no incluidas en ámbitos de gestión sistemática ha consistido en calcular el máximo número de viviendas de todas y cada una de las piezas ordenadas por el PGO. Este cálculo se ha realizado durante el propio proceso de ordenación, por aplicación de los siguientes criterios operativos según cada situación diferenciada:

- a) En cada pieza con uso principal de *vivienda unifamiliar agrupada*, la capacidad residencial coincide con el valor normativo del número máximo de viviendas.



- b) En cada pieza con uso principal de *vivienda unifamiliar individual*, se ha procedido a "simular" la máxima división parcelaria, aplicando sobre la misma las condiciones de parcela del PGO. El número de parcelas resultante es la capacidad residencial.
- c) En cada pieza con uso principal de *vivienda colectiva* o de *vivienda en régimen de protección pública* (ya que se supone que serán en tipologías de vivienda colectiva), se ha determinado la superficie edificable máxima derivada de las determinaciones reguladoras de la edificación. Esta superficie edificable se ha distribuido entre los distintos *productos inmobiliarios* que, de acuerdo a las condiciones de edificación, podrían edificarse en dicha pieza¹², asignando un tamaño medio de vivienda a cada producto inmobiliario acorde a las condiciones de mercado. La capacidad residencial de estas piezas será la sumatoria de los cocientes de las superficies edificables de cada producto inmobiliario entre sus respectivos tamaños medios de vivienda.
- d) Calculado para cada pieza el número de viviendas, atendiendo al *régimen específico de admisibilidad* de usos pormenorizados y a las características del entorno, se ha estimado el porcentaje previsible de parcelas sobre las que cabe esperar que no se edifiquen inmuebles residenciales. La capacidad residencial final de la pieza es el producto del número de viviendas calculado por el porcentaje complementario¹³.

3.2.2. Suelos incluidos en ámbitos de gestión sistemática con ordenación pormenorizada

En estos ámbitos el Plan General también define todas las *piezas* y establece sobre cada una de ellas los valores normativos de las determinaciones de ordenación pormenorizada que procedan. Sin embargo, a diferencia de los suelos urbanos consolidados, aquí la práctica totalidad de las piezas son terrenos vacantes que han de edificarse durante el periodo de programación del PGO de acuerdo a las determinaciones de ordenación pormenorizada. Consiguientemente, en estos ámbitos (todos ámbitos de gestión sistemática) la capacidad residencial se ha determinado a partir de hipótesis razonables de distribución de las superficies edificables de cada pieza por productos inmobiliarios y asignando a cada una de ellas el número máximo de viviendas, con los mismos criterios descritos en el epígrafe anterior (salvo la aplicación del porcentaje de parcelas residenciales en las que no se edificarían viviendas, toda vez que tal supuesto ya está incorporado en la distribución por productos inmobiliarios).

La capacidad residencial de los ámbitos de gestión sistemática (tanto éstos como los que no cuentan con ordenación pormenorizada que se exponen en el siguiente epígrafe) constituye el *crecimiento residencial* neto de la propuesta del Plan General, en la medida de que, a diferencia del de los suelos urbanos consolidado, es objeto de la programación y gestión.

3.2.3. Suelos urbanizables sectorizados sin ordenación pormenorizada

Este PGO delimita dos ámbitos en suelo urbanizable sectorizado sobre los cuales no establece la ordenación pormenorizada. En estos casos, corresponde al plan parcial o al plan especial definir las piezas edificables y asignarles las determinaciones urbanísticas mediante las cuales calcular la capacidad residencial. Estos dos sectores tienen la consideración de ámbitos de desarrollo y, sobre cada uno, el Plan General incorpora una ficha en la cual se contienen las instrucciones (con el carácter de determinaciones de ordenación estructural)

¹² En el caso de piezas con uso principal de vivienda colectiva, por ejemplo, según las determinaciones normativas de la edificación, así como las características del entorno, pueden construirse *pisos* o *bloque abierto*. Además, la superficie edificable total de cada pieza puede asignarse completamente a viviendas o asumir que una parte de la misma (las plantas bajas, por ejemplo) será destinada a *locales comerciales*.

¹³ En la gran mayoría de las piezas, este porcentaje es del 100% o muy cercano a éste.



que debe observar el correspondiente plan parcial al establecer la ordenación pormenorizada. Entre estas instrucciones se cuenta la edificabilidad bruta que permite determinar la superficie edificable máxima, así como una hipótesis de distribución de ésta por los distintos productos inmobiliarios. En base a ambos grupos de determinaciones, se ha calculado, aplicando la metodología descrita en el epígrafe anterior, la capacidad residencial de estos ámbitos de suelo sin ordenación pormenorizada.

3.2.4. Suelos urbanizables no sectorizados

Los ámbitos categorizados por este Plan General como *suelo urbanizable no sectorizado*, en tanto no forman parte de la propuesta de nueva urbanización y edificación para el periodo de programación del PGO, no se consideran a efectos del dimensionamiento residencial. De hecho, la eventual *sectorización* de alguno de estos ámbitos durante el periodo de programación del Plan exige necesariamente la reconsideración de la sostenibilidad del modelo territorial y urbanístico, entre lo que se incluye justificar que el incremento de la capacidad residencial derivado de la entrada en juego de suelos urbanizables no sectorizados es compatible y asumible.

3.3. Capacidad residencial de la propuesta de ordenación del Plan General

Las mediciones de la capacidad residencial derivada de las determinaciones del presente Plan General, realizadas de acuerdo a los criterios expuestos en el subcapítulo anterior, arrojan los siguientes resultados en número de viviendas totales para cada uno de los catorce núcleos y para el conjunto del municipio.

Núcleo	Áreas Existentes	Áreas Nuevas	Total
01-Punta del Hidalgo	1.157	361	1.518
02-Bajamar	1.918	96	2.014
03-Tejina	5.497	2.335	7.832
04-Valle de Guerra	3.059	1.285	4.344
05-Guamasa	1.547	1.342	2.889
06-Los Rodeos	1.432	272	1.704
07-Coromoto-Aeropuerto	4.020	547	4.567
08-La Vega Lagunera	7.176	2.494	9.670
09-Las Mercedes	2.601	409	3.010
10-Zona Centro	14.782	537	15.319
11-La Cuesta	29.334	1.976	31.310
12-Taco	16.099	1.798	17.897
13-Geneto	5.119	6.694	11.813
14-Los Baldíos	1.707	1.739	3.446
Total	95.448	21.885	117.333

Tabla 5: Capacidad residencial del PGO por núcleos y tipos de áreas



3.4. Adecuación de la capacidad residencial del Plan a las previsiones demográficas

3.4.1. Población correspondiente a la capacidad residencial del Plan General

Como ya se ha expuesto, la capacidad residencial del presente PGO deriva directamente de los valores de las determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas. Éstas, a su vez, dependen de los criterios y objetivos de planeamiento aprobados en la fase previa al Avance que, ajustados progresivamente durante el proceso de redacción¹⁴, han presidido la toma de decisiones de ordenación. Así, en términos generales, puede afirmarse que los valores de las determinaciones de ordenación establecidos en las *áreas existentes* responden muy mayoritariamente al criterio de mantener las características de los usos y edificaciones existentes. De otra parte, la delimitación de las *áreas nuevas*, así como su ordenación interior, obedece a objetivos precisos de completar las tramas urbanas del entorno y satisfacer déficits dotacionales. En consecuencia, en gran medida, la capacidad residencial de la ordenación de este Plan General resulta de los criterios y objetivos de planeamiento, sin que, en principio, se haya condicionado por ningún dimensionamiento definido a priori en función de las necesidades de viviendas acordes con las previsiones sobre la evolución demográfica municipal.

No obstante, es preceptivo verificar si las determinaciones de ordenación del Plan General posibilitan una evolución cuantitativa del parque de viviendas municipal acorde con las necesidades residenciales estimadas en el anterior epígrafe 2.3.3, en función de las previsiones de crecimiento demográfico. A tales efectos, dicha verificación debe hacerse distinguiendo entre la capacidad residencial de las áreas existentes y la de las áreas nuevas, debido a que sus evoluciones respectivas responden a lógicas diferentes.

El número total de viviendas en suelos urbanos consolidados y de asentamiento rural fuera de unidades de actuación (áreas existentes) del ámbito de ordenación del PGO¹⁵ asciende a 95.448, lo que supone un incremento absoluto de 18.312 viviendas respecto de los datos estimados para 2011 (porcentaje del 23,74%). En base a las mediciones realizadas, cabe estimar que aproximadamente el 55% de estas nuevas viviendas se localizarán en parcelas vacantes (solares) en la actualidad, mientras que el 45% restante corresponde al teórico incremento en número de viviendas resultantes de actuaciones de demolición-sustitución de inmuebles existentes. El dimensionamiento de la evolución cuantitativa del parque residencial en las áreas existentes se ha basado en las siguientes hipótesis:

- a) El 50% de la capacidad residencial de los solares vacantes se construirá durante el periodo de programación del PGO (antes de 2024), lo que equivale a 5.036 nuevas viviendas ($=18.312 \times 55\% \times 50\%$).
- b) Los inmuebles residenciales existentes que se renueven durante el periodo de programación del PGO serán previsiblemente los de mayor antigüedad y peor estado de conservación, así como aquéllos en los que haya mayor diferencia entre sus superficies edificables normativas y consolidadas. El número total de nuevas viviendas por procesos de sustitución es de 8.240 viviendas ($=18.312 \times 45\%$), que equivale a una tasa del 10,7% ($= 8.240 / 77.136$). Sin embargo, a efectos del dimensionamiento, se supone que los procesos de renovación afectarán como máximo al 4% del parque residencial (0,5% anual) y que, cada dos viviendas demolidas resultarán tres nuevas. Con estas hipótesis, se construirían 4.628 nuevas viviendas en sustitución de 3.085 que se demolerían, lo que equivale al 19% de la capacidad teórica por este concepto.

¹⁴ En función de las problemáticas específicas y, muy en particular, teniendo en cuenta los escritos recibidos durante los diversos periodos de participación pública.

¹⁵ No se incluyen las capacidades residenciales del Casco Histórico ni del Parque Rural de Anaga.

Así pues, el parque residencial en las áreas existentes al final del periodo de programación del Plan General puede estimarse en un total de 83.714 viviendas¹⁶, que equivale a un incremento del 8,53% respecto al de 2011. En términos absolutos, significa una previsión de 9.664 nuevas viviendas, lo que supone, durante los 11 años desde 2012 a 2022, una media de 878 nuevas viviendas al año, en torno al 50% de la media municipal entre 1991 y 2007. A la vista de este último resultado, ha de valorarse este dato de optimista ya que no parece probable que durante el periodo de programación del PGO se llegue a ese porcentaje respecto de los años de intensa producción inmobiliaria. No obstante, se asume a efectos justificativos.

La población estimada en 2011 de las áreas existentes dentro del ámbito de ordenación del PGO ascendía a 148.033 habitantes. Las 83.714 viviendas previstas en 2022, teniendo en cuenta los valores asumidos para entonces del tamaño medio familiar (2,648) y del porcentaje de vivienda principal (70%), albergarían un total de 155.172 personas.

El número total de viviendas en las áreas nuevas del ámbito de ordenación del PGO asciende a 21.885, y todas ellas, en términos globales, pueden considerarse de nueva construcción. Esta capacidad residencial, con los valores asumidos para 2022 del tamaño medio familiar y del porcentaje de viviendas principales, equivaldría a 40.566 personas. Así pues, la población en 2022 del ámbito de ordenación del PGO correspondiente a la capacidad residencial del planeamiento sería de 195.738 habitantes (=155.172 + 40.566).

La población del ámbito de ordenación de este Plan General en 2011 (148.033 habitantes) representaba el 96,64% de la total del municipio (153.187 habitantes). Así pues, de mantenerse esta proporción, la capacidad residencial del municipio en 2024 ascendería a 202.543 habitantes); tal supuesto es absolutamente impensable, ya que equivaldría un 32% de aumento demográfico entre el Casco Histórico y los enclaves rurales de Anaga, áreas ya casi completamente colmatadas. Por el contrario, a la vista de la evolución demográfica de las mismas desde 1991, lo que cabe esperar es un descenso de población, tanto por la disminución del uso residencial¹⁷ como por la mayor influencia del descenso del tamaño medio familiar frente al aumento del porcentaje de las viviendas principales. Considerando sólo esta última variable, así como que no se producirá durante el periodo de programación del PGO un aumento en términos absolutos en el número de viviendas actuales (2.474), cabe estimar que la población al exterior del ámbito de ordenación del PGO ascenderá en 2024 a 4.462 habitantes (86,55% de la de 2011). En conclusión, la capacidad residencial del Plan General para la totalidad del municipio a la fecha final de su programación resulta de 200.200 habitantes, equivalente a un incremento conjunto respecto de la población de 2011 del 30,69%.

	Capacidad Residencial		Población equivalente	
	Viviendas	Incram.	Habitantes	Incram
Ámbito de ordenación PGO	105.599	36,90%	195.738	26,43%
Fuera del ámbito de ordenación	2.474	0,00%	4.462	-13,43%
Total municipio de La Laguna	108.073	40,11%	200.200	30,69%

Tabla 6: Capacidad residencial del PGO a escala municipal en viviendas y habitantes

¹⁶ Que se desglosa en 74.050 viviendas ya existentes en la actualidad (el 96% de las consolidadas), 5.036 que se construirán en solares, y 4.628 que sustituirán a las 3.085 existentes que serán renovadas.

¹⁷ En el caso del Centro Histórico, por la progresiva sustitución de viviendas por usos terciarios; en los enclaves de Anaga por el abandono progresivo de las viviendas.

3.4.2. Relación entre la capacidad residencial y las previsiones demográficas

De acuerdo a las previsiones demográficas que se detallan en el capítulo 2, la población en 2022 para el conjunto del municipio se estima comprendida en el intervalo entre 167.200 y 189.650 habitantes, lo cual, a su vez, se traduce en unas necesidades de viviendas totales entre 90.203 y 102.314 unidades. La capacidad residencial derivada de las determinaciones de ordenación del presente Plan General asciende a una población de 200.200 habitantes, que equivale a un total de 108.073 viviendas.

En una primera valoración, la capacidad residencial del PGO supone un dimensionamiento del mismo un 5,56% por encima de la máxima población previsible y de un 19,74% sobre la mínima. En la gran mayoría de los planes generales que se han aprobado en Canarias durante los últimos años se suele justificar un "sobredimensionamiento" de la capacidad residencial de la propuesta respecto de las previsiones demográficas bastante superior al resultantes en este PGO, mediante el argumento de que es necesario un determinado "margen de flexibilidad" de la oferta residencial, a fin de evitar las rigideces y desajustes entre los ritmos de producción y comercialización del sector inmobiliario y las demandas derivadas del crecimiento demográfico. Tal argumento es correcto y, en tal sentido, puede concluirse que el dimensionamiento residencial de este PGO es notablemente ajustado¹⁸.

Este ajuste de la propuesta resulta mucho más significativo si se tiene en cuenta que la población del dimensionamiento depende directamente de que se cumplan las previsiones de producción inmobiliaria de nuevas viviendas derivadas de la programación del PGO sobre las *áreas nuevas*¹⁹ (ámbitos de gestión sistemática). De entrada, aún en el supuesto deseable que se cumplan los plazos de urbanización de la totalidad de las unidades de actuación programadas, cabe estimar un "retraso" medio de dos años desde el final de la actuación urbanística hasta la entrada en el mercado de todas las unidades de vivienda de la misma. Con este supuesto, las 21.885 nuevas viviendas de las áreas nuevas se irán construyendo desde 2014 hasta el final de 2023 (10 años), con lo cual (en una distribución lineal) la capacidad residencial real en las áreas nuevas en 2022 sería de 17.508 viviendas, equivalentes a 32.453 habitantes. Por tanto, la población municipal en 2022 derivada del dimensionamiento residencial del PGO disminuiría en 8.113 habitantes, resultando en 192.087 habitantes. Así pues, con esta "corrección" la propuesta del PGO resulta apenas un 1,28% superior a la máxima población previsible. Si a ello se añade que las 9.664 nuevas viviendas estimadas en las áreas consolidadas son mucho menos garantizables, ha de concluirse que el dimensionamiento residencial del presente PGO carece prácticamente de margen de flexibilidad, con el riesgo que supone de no poder satisfacer las necesidades de vivienda derivadas del crecimiento demográfico previsible.

Conviene resaltar que para que se logre la deseable adecuación entre la producción inmobiliaria y el crecimiento demográfico municipal es fundamental la intervención pública ante los eventuales incumplimientos de las obligaciones de ejecución de los propietarios privados de ámbitos de gestión sistemática. Nótese a estos efectos que es necesario que al menos se ejecute el 45% de la capacidad residencial de los ámbitos de gestión sistemática para alcanzar la población mínima previsible en 2022. Este objetivo, que en principio no parece

¹⁸ O bien, que el margen de flexibilidad es el existente entre los valores mínimos y máximos del intervalo de las previsiones demográficas (un 13% respecto de la población mínima estimada).

¹⁹ La producción de las nuevas viviendas en las *áreas existentes* no está sujeta a la programación del PGO. No obstante, la estimación de la población de estas áreas derivadas de las determinaciones de ordenación ya se ha elaborado en base a hipótesis razonables en cuanto al porcentaje de solares a construir y de viviendas actuales a renovar (véase epígrafe anterior).



demasiado difícil, no se ha logrado durante los ocho años de vigencia del PGO-2004, ni tampoco es habitual que se alcance en la mayoría de los municipios canarios. El riesgo, además, es mayor en la actual situación de crisis, con una preocupante paralización del sector inmobiliario. Téngase en cuenta, que el dimensionamiento residencial del Plan implica una media de aproximadamente 3.396 nuevas viviendas al año (2.188 en las áreas nuevas), valor similar al del periodo transcurrido entre 1991 y 2007.

En todo caso, hay que dejar constancia de una última e importante consideración. Como ya se ha señalado, las previsiones sobre la futura evolución demográfica municipal se enmarcan en los momentos actuales en un amplísimo margen de incertidumbre. Cambios radicales en el comportamiento inmigratorio (mayores de los ya consideradas), que en absoluto pueden descartarse, alterarían significativamente a la baja las previsiones del intervalo de población municipal para 2022 y, por ende, harían difícilmente viable la ejecución de las nuevas áreas urbanas propuestas (y del Plan General en su conjunto). A su vez, aunque en menor medida, pequeñas variaciones en las evoluciones supuestas del tamaño medio familiar o del porcentaje de viviendas principales, dada su incidencia en la relación entre la población y el parque residencial, cambiarían también significativamente, en un sentido u otro, los valores de la población municipal en el año horizonte de programación. Pero justamente es esta situación de tan alta incertidumbre la que aconseja, más que en otros momentos, que el dimensionamiento del Plan General resulte de una propuesta de ordenación elaborada desde criterios y objetivos fundamentalmente urbanísticos, y no vinculada a previsiones hipotéticas de futuro cuyos supuestos de cálculo carecen necesariamente de suficiente fundamento.

Ha de concluirse pues que la capacidad residencial del presente Plan General no sólo está ajustada a las previsiones razonables sobre la futura evolución demográfica del municipio, sino que incluso puede ser insuficiente para cubrir las necesidades de vivienda derivadas de ésta en caso de que el comportamiento de la población se sitúe en los valores altos del intervalo estimado. Formulado en una situación de crisis y con escasas expectativas de crecimiento, se ha decidido una propuesta de ordenación "limitada", ya que tal es la opción aconsejable desde criterios de prudencia. No obstante, a modo de "seguro", el Plan General ha categorizado como suelos urbanizables no sectorizados aquellos ámbitos del municipio que, congruentes con el modelo urbano a largo plazo, permitirán cubrir (mediante su sectorización y urbanización) las eventuales demandas de vivienda en caso de que la evolución demográfica supere la oferta derivada de la capacidad residencial de las áreas programadas. Como ya se ha dicho, que la teórica (y ya justificada) adecuación de la capacidad residencial de este PGO a las necesidades de vivienda del crecimiento demográfico municipal sea efectiva en la práctica durante los próximos años dependerá fundamentalmente de que el Ayuntamiento cumpla eficazmente su cometido de *gobierno urbanístico*, mediante el seguimiento de la ejecución del Plan (en relación con la evolución demográfica) y la adopción de las medidas de intervención que en cada caso procedan.



4. LA ORDENACIÓN DE LA VIVIENDA EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

4.1. La normativa legal de aplicación

El artículo 32.2.A.8 TRLOTENC²⁰ establece que los planes generales deberán contener "la adscripción de suelo urbano o urbanizable a la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública. Esta adscripción no podrá en ningún caso ser inferior al 20% del aprovechamiento del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados con destino residencial". Posteriormente, la Ley 1/2006 por la que se modifica la Ley 1/2003 de Vivienda de Canarias, estableció que "esta adscripción no podrá ser inferior al 25% del aprovechamiento del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados con destino residencial en los municipios declarados de preferente localización de viviendas protegidas, y al 20% en el resto de los municipios"²¹. Finalmente, la citada Ley 1/2003 de Vivienda volvió a ser modificada mediante la Ley 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que pasó a definir esta obligación del planeamiento del siguiente tenor literal: "Los Planes Generales de Ordenación, los Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Rurales y los Planes Especiales de Paisajes Protegidos deberán incluir entre sus determinaciones la adscripción de suelo urbano o urbanizable a la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública. Esta adscripción no podrá ser inferior al treinta por ciento de la edificabilidad residencial del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados con destino residencial".

De otra parte, el artículo 10.2 LS2008 establece que el planeamiento ha de "destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización".

Así pues, con la última reforma de la legislación autonómica²² hay una casi plena coincidencia en relación a este asunto entre los preceptos canario y estatal. No sólo el porcentaje de "adscripción" es idéntico sino, sobre todo, desaparecen las diferencias en las magnitudes respecto de las cuales se aplicaban: el *aprovechamiento* en Canarias y la *superficie edificable*²³ en la ley del Estado. Con la supresión de estas distintas formas de determinar el suelo que los planes deben destinar a vivienda protegida, se simplifica notablemente el cálculo y se evita que los resultados finales dependan de los coeficientes de ponderación de uso y tipología fijados en cada municipio por el correspondiente planeamiento, lo que quebraba en la práctica el objetivo legal de garantizar unas reservas análogas en los distintos municipios.

²⁰ Modificado por el apartado 2 de la Disposición Adicional Segunda de la 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

²¹ Se trataba de armonizar la redacción original de la Ley de Vivienda (que refería el porcentaje a superficie de suelo) con el nuevo texto del TRLOTENC (referido a aprovechamientos), además de aumentar el porcentaje obligatorio en municipios de preferente localización, como es el caso de La Laguna.

²² Que, aunque no se haya hecho de forma explícita, hay que entender que además de la Ley de Vivienda modifica el artículo 32 TRLOTENC.

²³ Ambos preceptos vigentes usan erróneamente el término *edificabilidad* (que se mide en *m2c/m2s*), cuando obviamente los porcentajes de adscripción deben aplicarse sobre la *superficie edificable* (en *m2c*).



Subyacen todavía, sin embargo, diferencias menores de orden terminológico entre ambas disposiciones legales. La primera de ellas estriba en que la LS2008 se refiere a los suelos incluidos en *actuaciones de urbanización* (artículo 14.1 LS2008). La equivalencia es fácil: los mismos se corresponden en el Plan General de La Laguna con los *ámbitos de gestión sistemática* delimitados en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado. Si bien estrictamente las unidades de actuación en asentamientos rurales también deberían entenderse como actuaciones de urbanización, lo cierto es que no sería congruente con el carácter de estos ámbitos ni con los objetivos de ordenación sobre los mismos que en ellos se llevaran a cabo promociones de vivienda de protección. Esta interpretación viene avalada por la regulación canaria que excluye los terrenos de esta categoría urbanística del cómputo de la adscripción al régimen de vivienda de protección. De otra parte, el escaso número y baja edificabilidad de las unidades de actuación que este PGO delimita en asentamientos rurales hace que, en todo caso, la dimensión de suelo que habría de reservarse sea irrelevante.

La segunda diferencia se refiere a la cuantía de la superficie edificable respecto de la cual se calcula el 30% que debe destinarse a vivienda en algún régimen de protección oficial. Para la Ley estatal es la *superficie edificable residencial*, lo que implica que las superficies edificables de parcelas calificadas con otros usos, aún estando en el interior de unidades de actuación que tengan asignado el uso global residencial, no computan a efectos de calcular la superficie edificable sobre la que aplicar el porcentaje de vivienda protegida. En cambio, la Ley canaria habla "de la edificabilidad residencial del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados con destino residencial", lo que supone que computa toda la superficie edificable lucrativa (también el de las parcelas de uso no residencial) de cada ámbito de gestión sistemática cuyo uso global sea el residencial. Obviamente, el valor resultante de la Ley canaria será siempre mayor y, por tanto, el que ha de considerarse.

Hechas las precisiones anteriores, resulta claro que el cumplimiento de esta condición legal exige cuantificar, de acuerdo a las determinaciones del PGO, la superficie edificable lucrativa de todos los ámbitos de gestión sistemática de uso global residencial, y justificar que se califican parcelas con el uso pormenorizado de vivienda en régimen de protección pública cuyas superficies edificables individuales suman, al menos, el 30% de la total de dichos ámbitos.

4.2. Cuantificación de la reserva legal para vivienda de protección en este PGO

En la tabla adjunta se relacionan todos los ámbitos de gestión sistemática con uso global residencial delimitados por este PGO en suelos urbanos no consolidados y urbanizables sectorizados, indicando para cada uno de ellos la superficie neta de parcelas lucrativas (en *m2s*), la superficie edificable lucrativa total (en *m2c*), la superficie neta de parcelas calificadas con el uso pormenorizado de vivienda en régimen de protección (en *m2s*) y la superficie edificable de dichas parcelas de vivienda protegida (en *m2c*).

Como puede comprobarse, la superficie edificable total calificada con el uso principal (obligatorio) de vivienda en régimen de protección pública asciende a 695.174 *m2c* (aproximadamente, 6.950 viviendas), lo que representa el 30,08% de la superficie edificable lucrativa de la totalidad de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables sectorizados con uso global residencial (2.310.709 *m2c*), porcentaje ligeramente superior al mínimo exigido legalmente. En términos de suelo de parcela, la reserva para viviendas en régimen de protección pública asciende a 368.487 *m2s* (el 21,79% del suelo neto de dichos ámbitos), que corresponde a una edificabilidad neta de 1,89 *m2c/m2s*, mayor que la media (1,37 *m2c/m2s*) debido a que las tipologías de VRPP son de mayor intensidad en cuanto a sus condiciones de edificación y de uso (mayoritariamente de vivienda colectiva).

SUELO URBANO NO CONSOLIDADO					
Ámbito de Gestión	Sup.Suelo (m2s)	S.Parcelas (m2s)	Sup.Edific. (m2c)	Sup.VRPP (m2s)	S.Edif VRPP (m2c)
0101_1	24.605	11.264	18.401	3.699	9.324
0103_6	5.708	1.517	2.274	0	0
0301_2	3.073	1.576	2.277	0	0
0302_17	3.916	2.541	1.970	0	0
0303_19	5.990	2.658	5.316	0	0
0303_20	6.801	4.246	6.367	1.365	2.184
0303_21	3.263	1.442	2.307	0	0
0303_24	3.425	1.794	2.818	1.146	1.650
0304_16	4.872	2.059	3.311	0	0
0304_17	1.793	634	1.044	0	0
0304_20	3.289	1.752	4.206	0	0
0304_6	3.884	1.670	2.658	0	0
0307_1	27.551	15.979	20.646	0	0
0402_6	2.018	1.225	1.608	0	0
0405_3	22.380	8.113	10.796	0	0
0407_10	27.716	17.821	14.568	0	0
0407_9	20.669	13.281	10.848	0	0
0409_2	2.200	1.521	1.367	0	0
0409_4	22.706	10.718	10.282	0	0
0501_2	17.092	11.365	5.399	0	0
0501_3	4.967	3.943	1.873	0	0
0501_4	4.296	3.387	1.609	0	0
0506_8	7.410	2.816	1.936	0	0
0507_7	10.797	4.906	6.498	0	0
0801_15	1.968	1.286	1.697	0	0
0801_19	2.942	1.188	1.923	0	0
0802_54	2.486	1.025	1.658	0	0
0802_56	13.403	6.420	8.097	0	0
0802_8	14.830	6.134	9.709	1.658	2.818
0802_88	12.215	5.185	8.719	1.946	3.308
0808_16	11.718	6.344	7.059	1.598	2.036
0808_17	18.277	10.624	10.967	1.998	2.522
0808_28	37.044	21.635	13.246	0	0
0809_3	29.424	18.991	8.060	0	0
0809_4	3.924	3.412	1.706	0	0
0810_13	36.272	23.204	11.602	0	0
0810_18	44.717	26.802	13.401	0	0
0810_22	17.129	9.569	4.785	0	0
0810_25	18.123	12.520	6.260	0	0
0810_28	13.360	10.591	4.220	0	0
0810_32	9.642	5.646	2.823	0	0
0901_12	7.157	5.738	2.869	0	0
0901_13	2.551	2.192	1.095	0	0
0901_39	9.567	5.427	4.531	0	0
0901_7	7.446	4.632	3.129	0	0
0902_1	2.450	1.678	1.174	0	0
0902_3	17.067	11.102	7.771	0	0
0902_6	8.845	5.819	4.073	0	0
0904_1	54.897	14.905	22.505	4.528	6.140
0905_1	5.979	3.195	2.874	0	0
0906_1	13.168	7.397	7.035	1.536	1.689
1014_2	26.151	15.649	10.689	3.725	2.849
1014_4	4.700	2.054	2.415	771	969
1014_8	10.210	3.401	4.761	1.032	1.472
1014_9	5.495	2.388	4.010	776	1.397
1101_10	5.290	3.089	3.346	1.016	914
1106_1	17.555	6.514	15.300	2.684	4.115
1106_6	577	297	803	0	0
1108_1	15.117	5.833	7.688	0	0
1109_1	12.234	5.920	10.060	1.502	2.553
1109_9	3.954	2.539	3.415	786	1.336
1111_1	4.592	1.521	3.908	627	1.598
1113_1	4.498	3.148	8.026	0	0
1113_15	6.096	2.867	6.319	1.053	1.977
1113_19	7.482	2.417	6.349	708	1.856
1115_7	12.089	4.662	11.844	1.695	4.117
1120_13	7.929	1.270	9.272	383	3.062
1201_2	25.314	12.586	23.110	0	0
1204_5	2.728	1.077	3.280	0	0
1206_1	28.133	13.059	28.700	7.396	14.700
1208_1	8.927	2.684	8.723	0	0
1306_1	14.873	2.515	2.000	0	0
1309_1	6.566	3.862	4.634	0	0
1309_2	13.943	4.510	8.225	1.220	2.804
1309_4	2.502	2.182	3.342	0	0
1310_1	17.743	6.347	15.105	0	0
1313_1	9.143	3.024	6.303	0	0
1313_2	7.257	2.973	7.041	791	1.533
1313_3	7.194	2.473	6.010	1.460	3.588
1313_4	13.780	7.972	9.123	837	2.009
1314_1	15.165	7.254	10.156	2.345	3.283
1314_8	8.478	4.343	6.083	2.246	3.145
1401_1	7.606	2.611	7.063	631	1.726
1401_2	5.987	1.649	4.730	0	0
1405_7	19.126	7.532	14.291	0	0
TOTAL	1.015.456	513.111	589.491	53.155	92.674

SUELO URBANIZABLE SECTORIZADO					
Ámbito de Gestión	Sup.Suelo (m2s)	S.Parcelas (m2s)	Sup.Edific. (m2c)	Sup.VRPP (m2s)	S.Edif VRPP (m2c)
0103_1	49.316	27.147	21.741	0	0
0201_1	39.522	9.652	11.582	0	0
0301_1	25.194	12.312	23.737	4.908	11.652
0301_12	15.470	7.416	8.472	0	0
0301_23	6.718	2.679	4.763	0	0
0301_30	14.498	7.957	12.618	3.053	5.571
0302_14	28.898	12.494	22.489	5.845	10.521
0303_22	14.098	4.566	13.828	2.265	6.550
0303_23	12.351	4.254	9.019	0	0
0303_26	10.621	4.325	9.933	2.150	5.366
0305_3	20.260	8.573	10.286	0	0
0305_4	17.032	8.731	10.740	0	0
0305_5	27.306	13.417	19.705	6.526	8.977
0306_11	11.505	6.830	11.613	3.308	4.921
0306_9	23.617	8.189	17.975	1.214	2.913
0307_2	48.951	29.743	30.277	8.299	5.809
0307_7	26.751	9.588	18.216	0	0
0307_8	19.654	7.676	10.342	0	0
0401_9	98.725	4.549	3.543	0	0
0402_1	20.901	11.179	10.509	0	0
0404_19	50.714	20.680	39.692	7.001	18.266
0404_20	40.614	19.812	19.752	0	0
0405_18	27.704	13.229	20.578	5.230	8.941
0405_19	26.196	13.986	20.309	5.917	12.381
0405_20	48.487	21.860	24.941	2.171	4.948
0502_1	78.951	14.498	24.018	12.608	22.695
0502_2	112.758	49.951	61.181	5.436	11.415
0503_10	72.389	44.625	30.757	0	0
0505_1	24.971	14.801	8.205	0	0
0505_10	19.976	12.187	13.119	0	0
0505_2	49.844	29.629	24.092	0	0
0601_1	12.092	4.774	5.011	0	0
0601_5	44.780	26.466	19.347	0	0
0603_16	66.451	37.686	27.556	0	0
0603_17	19.799	6.544	6.543	0	0
0706_6	66.654	18.740	53.721	4.339	18.258
0802_1	25.796	11.263	14.494	2.255	3.995
0802_57	26.556	12.597	16.982	5.161	6.762
0802_58	17.519	9.145	11.564	3.476	4.159
0802_61	5.871	3.005	3.234	0	0
0802_62	21.824	11.466	13.273	2.880	3.888
0802_63	25.247	11.492	17.435	4.806	6.488
0802_65	23.270	9.840	18.644	3.037	6.168
0806_6	48.828	28.192	22.434	0	0
0806_7	54.436	30.303	27.330	0	0
0808_1	50.807	31.295	15.000	0	0
0808_15	46.870	21.856	23.900	4.728	8.240
0808_33	29.547	18.424	12.144	0	0
1014_3	14.195	5.748	8.019	1.709	2.421
1105_3	55.277	16.712	49.531	5.349	16.391
1105_4	11.328	5.443	8.265	1.967	3.019
1112_22	10.579	645	665	0	0
1214_3	202.332	43.132	130.108	21.543	66.329
1307_2	47.033	21.927	28.780	9.289	14.861
1307_3	216.884	66.283	127.624	16.990	39.551
1308_1	232.579	71.573	121.794	30.318	53.367
1309_10	34.025	22.390	33.785	22.390	33.785
1309_11	110.812	26.782	80.349	5.343	16.032
1309_12	19.271	12.306	22.148	0	0
1309_5	8.639	6.303	11.359	0	0
1309_6	9.234	6.193	11.147	0	0
1309_7	180.834	37.985	65.640	7.163	12.893
1315_2	62.517	20.998	49.551	5.050	17.166
1315_4	57.659	19.484	36.235	5.678	11.507
1315_5	62.793	15.388	65.133	12.618	52.602
1317_2	53.961	24.491	34.539	10.490	14.269
1402_1	87.575	29.207	71.917	23.413	60.034
1402_2	27.063	10.536	29.231	1.991	4.288
1402_3	33.348	11.041	28.305	8.430	23.604
1407_5	27.028	13.948	29.293	13.948	29.293
TOTAL	3.235.305	1.238.137	1.920.062	310.293	670.296
TOTALES	4.250.760	1.751.248	2.509.553	363.448	762.970

Superficie edificable VPP sobre Superficie edificable total

En Suelo Urbano No Consolidado	15,72%
En Suelo Urbanizable Sectorizado	34,91%
En el conjunto de las áreas nuevas	30,40%