

El supuesto error urbanístico de Vitoria-Gasteiz

Unai Fernández de Betoño Sáenz de Lacuesta

Universidad del País Vasco

Arquitecto y Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio

unai.fernandezdebetono@ehu.es

RESUMEN

«*Apostamos por un crecimiento a lo ancho frente a un crecimiento a lo alto: nos equivocamos*» dijo Patxi Lazcoz, alcalde de Vitoria-Gasteiz, el pasado 30 de marzo, en el I Encuentro Internacional de Urbanismo Sostenible celebrado en la capital alavesa. Sin entrar a investigar si se trata de un plural mayestático, de modestia o de autoría, merece la pena reflexionar sobre el supuesto error urbanístico denunciado, así como sobre el remedio que se pretende implantar para corregirlo. El problema aludido no debe ser reducido a la simple dicotomía entre crecimiento horizontal y crecimiento vertical. Hace falta discutir también acerca de los tres factores urbanísticos determinantes en la configuración espacial de la ciudad: la compacidad, la continuidad y la densidad.

En el caso de Vitoria-Gasteiz, ahora toca entonar un *mea culpa* colectivo tras la reciente construcción de dos barrios enormes de nueva planta, Salburua y Zabalgana, en los que, al parecer, se ha optado por una escala urbana inadecuada. Los dos nuevos desarrollos iban a acoger a casi 22.000 viviendas en 610 hectáreas de suelo, lo que suponía una densidad bruta media de 36 viviendas/ha, mientras que diferentes urbanistas hacía tiempo que situaban el umbral mínimo para que una ciudad fuera desde todos los puntos de vista sostenible —ecológicamente, económicamente y socialmente— entorno a las 65 viviendas/ha, ¡casi el doble! No pensemos, sin embargo, que Salburua y Zabalgana se planificaron y urbanizaron hace tiempo, antes de la irrupción del paradigma medioambiental en el panorama del urbanismo, no. Son dos barrios ideados muy a

finales del siglo XX y desarrollados ya en el siglo XXI, cuando, además, ya se conocía en la ciudad la experiencia de un gran barrio nuevo de escala inadecuada: Lakua, el megadistrito construido en los años ochenta y noventa con una densidad bruta media de 35 viviendas/ha, como desarrollo modificado de un Plan ACTUR (Acciones Urbanísticas Urgentes), aprobado inicialmente en 1972 sobre una considerable superficie de 466 hectáreas.

Si ya se sabía que Lakua era *fría*, poco densa y poco compacta, ¿cómo es que no se cuestionó radicalmente el modelo de ciudad sobre el que se basaba, a la hora de configurar Salburua y Zabalgana? La revisión crítica se realiza ahora, paradójicamente, cuando estos barrios ya están prácticamente finalizados. Y ya se han propuesto dos recetas para enmendar el error cometido: esponjamiento y redensificación, es decir, *jibarización* de la tipología de vivienda, y reparcelación de la reparcelación, en una operación de corrección urbanística que supondrá otras 7.000 nuevas viviendas tasadas entre los dos barrios, a las que hay que sumar las 3.000 de protección oficial ya añadidas en 2004.

¿Se trata esta redensificación de una medida realmente necesaria, o, por el contrario, se está usando la sostenibilidad como coartada para otorgar más y más licencias de edificación que saneen, como mínimo, las arcas municipales? Si ha existido un error urbanístico en Vitoria-Gasteiz, ¿no hay responsable alguno? ¿Las redensificaciones serán suficientes para arreglar el supuesto error? ¿No debe plantearse también una crítica seria de la morfología urbana adoptada?

INTRODUCCIÓN

Según la ley 57/2003¹, Vitoria-Gasteiz es una ciudad *grande*, al igual que las otras tres capitales de las provincias vasco-navarras. Bien situada a camino entre la Meseta Central de la Península Ibérica y el resto de Europa, su crecimiento demográfico en el siglo XX, aunque mucho menor que el de Bilbao, ha sido similar al de Donostia-San Sebastián y Pamplona, al menos hasta 1980. A partir de entonces, durante la reconversión industrial y la gestación de la actual ciudad de servicios posmoderna, su población ha seguido experimentado un notable ascenso comparativo, hasta alcanzar los casi 240.000 habitantes actuales (Fig. 1).

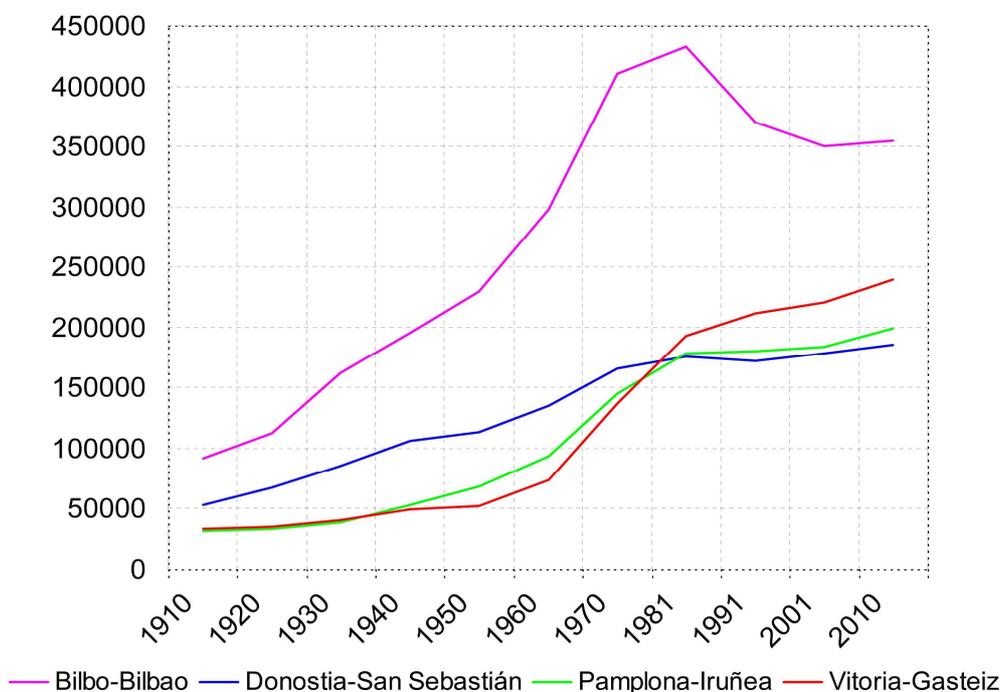


Fig. 1. Evolución demográfica de las cuatro capitales vasco-navarras en el último siglo².

El crecimiento del parque de viviendas de Vitoria, sin embargo, no ha sido proporcional, sino mucho mayor, tanto en número como, especialmente, en superficie de suelo ocupada. La facilidad orográfica que ofrece la Llanada Alavesa, sobre todo en comparación con Bilbao y Donostia, ha hecho que el proceso urbanizador se haya extendido con bastante menos compacidad en Vitoria-Gasteiz. Es más, según el Instituto Vasco de Estadística (Eustat), en el pasado año 2010 el suelo urbano

¹ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

² Gráfico elaborado por el autor, sobre datos del INE (Instituto Nacional de Estadística).

residencial ocupaba 983,9 hectáreas en Donostia, 1.240,7 hectáreas en Bilbao, y ¡1.489,0 hectáreas en Vitoria!³ Es decir, con una población que representa un tercio de la de Bilbao (238.247 vitorianos frente a 353.187 bilbaínos, en 2010, según el INE), y un número de viviendas en suelo urbano de poco más de la mitad (84.702 viviendas en Vitoria frente a 150.002 en Bilbao⁴), se extiende hasta un 17% más.

Estos datos pueden indicar una aparente mayor calidad de vida urbana derivada de una mayor cantidad de espacios libres. Precisamente, de eso se jactan los políticos de la ciudad alavesa, elegida como *European Green Capital 2012*. La memoria del Plan General de Ordenación Urbana también menciona este hecho, ya en su tercera frase: “*La Vitoria-Gasteiz de hoy es una ciudad ordenada, con abundantes espacios libres, con una red de equipamientos completa y con una marcada segregación de usos, sobre todo residenciales-industriales*”⁵.

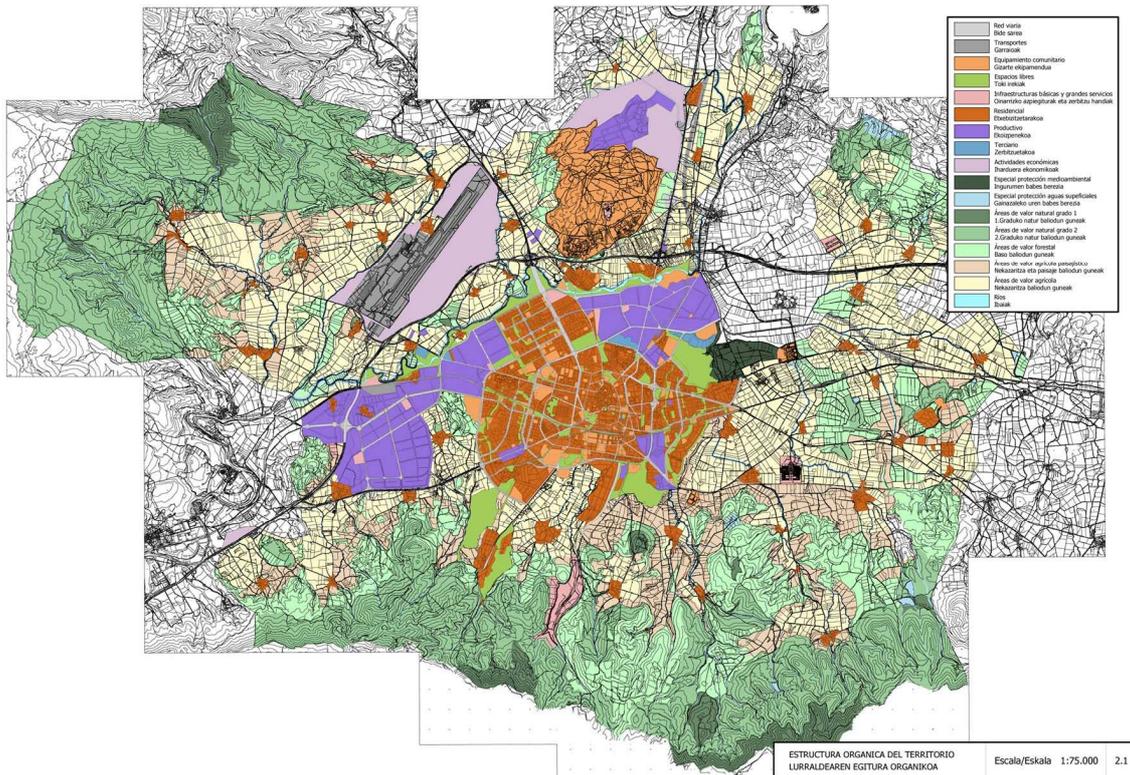


Fig. 2. Estructura orgánica actual del territorio municipal de Vitoria-Gasteiz⁶.

³ Datos extraídos de http://www.eustat.es/elementos/ele0006500/xls0006534_c.xls [consulta: 27/5/2011].

⁴ Ibidem.

⁵ Tomo I del Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente por el Decreto Foral 143/2003, y publicado en el BOTHA de 31 de marzo de 2003.

⁶ Plano actualizado a 2 de junio de 2008 para la Revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz.

Sin embargo, esa alabada abundancia de espacios libres es un arma de doble filo, ya que puede llegar a convertir la estructura urbana en una especie de queso emmental, lleno de agujeros. Si el tamaño y la cantidad de esas lagunas sobrepasan cierto límite, la ciudad puede dejar de ser sostenible y eficiente, ya que ello fomenta la dispersión urbana y la excesiva segregación de usos (algo que el PGOU, curiosamente, parece considerar de manera positiva, tal y como se observa en el final de la frase antes mencionada). Y ello es especialmente perceptible en los tres últimos grandes barrios urbanos desarrollados en Vitoria-Gasteiz: Lakua (expansión nor-noroeste), Salburua (expansión este) y Zabalgana (expansión oeste), que ya forman parte del suelo urbano vitoriano, casi en su totalidad (Fig. 2).

«Apostamos por un crecimiento a lo ancho frente a un crecimiento a lo alto: nos equivocamos» admitió el propio Patxi Lazcoz, alcalde de Vitoria-Gasteiz, el pasado 30 de marzo, en el I Encuentro Internacional de Urbanismo Sostenible celebrado en la capital alavesa⁷. Sin entrar a investigar si se trata de un plural mayestático, de modestia o de autoría, merece la pena reflexionar sobre el supuesto error urbanístico denunciado, así como sobre el remedio que se pretende implantar para corregirlo.

⁷ http://twitter.com/#!/GO_to/status/53080258433396736 [consulta: 27/5/2011]

No pensemos, sin embargo, que Salburua y Zabalgana se planificaron y urbanizaron hace tiempo, antes de la irrupción del paradigma medioambiental en el panorama del urbanismo, no. Son dos barrios ideados muy a finales del siglo XX y desarrollados ya en el siglo XXI, cuando, además, ya se conocía en la ciudad la experiencia de un gran barrio nuevo de escala inadecuada: Lakua, el megadistrito construido en los años ochenta y noventa con una densidad bruta media —en un principio— de 35 viviendas/ha, como desarrollo modificado de un Plan ACTUR (Acciones Urbanísticas Urgentes), aprobado inicialmente en 1972 sobre una considerable superficie de 466 hectáreas. Sus manzanas edificatorias medían 650 x 350 metros, sus calles 32 metros de ancho, y la avenida principal ¡92 metros! (Fig. 4). Tras las diversas modificaciones introducidas en su prolongada ejecución, hoy en día Lakua tiene una densidad bruta media de 51 viviendas/ha⁹, que se puede considerar todavía insuficiente, desde el punto de vista de la sostenibilidad urbana antes mencionado.

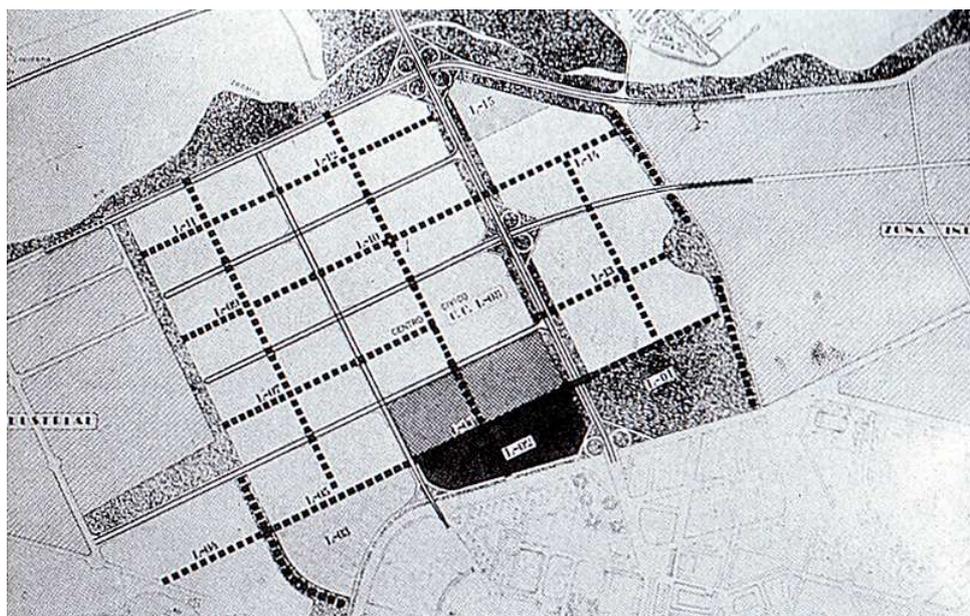


Fig. 4. Proyecto de Delimitación del ACTUR de Lakua. José Luis Izquierdo Dobarco, 1972.

Si ya se sabía que Lakua era *fría*, poco densa y poco compacta, ¿cómo es que no se cuestionó radicalmente el modelo de ciudad sobre el que se basaba, a la hora de configurar los nuevos barrios de Salburua y Zabalgana (Fig. 5)? La revisión crítica se realiza ahora, paradójicamente, cuando estos barrios ya están prácticamente finalizados.

⁹ “Revisión Parcial del PGOU de Vitoria-Gasteiz en el ámbito de suelo urbano de los antiguos sectores 2, 3, 5 y 6 (Zabalgana) y 7, 8, 9, 10 y 11 (Salburua). Mejora de la continuidad y compacidad de la trama urbana y aumento de la edificabilidad. Aprobación inicial”. Diciembre de 2010. Pág. 4 del Documento I.

Y ya se han propuesto dos recetas para enmendar el error cometido: esponjamiento¹⁰ y redensificación¹¹, es decir, *jibarización* de la tipología de vivienda, y reparcelación de la reparcelación, en una operación de corrección urbanística que supondrá otras 7.000 nuevas viviendas tasadas entre los dos barrios, a las que hay que sumar las casi 3.000¹² de protección oficial ya añadidas en 2004.



Fig. 5. Alineaciones y calificación pormenorizada de los antiguos sectores 2, 3, 5 y 6 de Zabalgana, y 7, 8, 9, 10 y 11 de Salburua, antes de la segunda redensificación.

Los propios técnicos de urbanismo del Ayuntamiento justifican intelectualmente las redensificaciones de Vitoria-Gasteiz allá donde pueden: “(...) *las viviendas son todas de doble orientación, pero las distancias entre bloques y la gran cantidad de espacios*”

¹⁰ Véase la 2ª Adenda al Convenio Urbanístico para las ampliaciones de la ciudad al Este y al Oeste en Salburua y Zabalgana aprobado el 21 de enero de 2000, publicada en el BOTHA nº 98, del 29 de agosto de 2008, cuyo quinto acuerdo reza lo siguiente: “*Se modifican las previsiones sobre el tamaño mínimo y número máximo de viviendas, que permitirán una reducción de la superficie media de las viviendas del 40 por 100 respecto a las previstas actualmente (...); por ello, a igual superficie edificable por parcela se autorizará un mayor número de viviendas en cada parcela (...)*”.

¹¹ La redensificación se ha tramitado mediante dos Revisiones Parciales del PGOU de Vitoria-Gasteiz.

¹² Exactamente, fueron 2.831 viviendas, 1.390 en suelo ya urbano y 1.441 en suelo todavía urbanizable, aprobadas en la 1ª Adenda al Convenio Urbanístico para las ampliaciones de la ciudad al Este y al Oeste en Salburua y Zabalgana de 21 de enero de 2000, aprobada por la Junta de Gobierno Local el 12 de marzo de 2004.

urbanos que tenemos pues hace que estos nuevos polígonos estén carentes de vida o tengan poca vida, no voy a decir que no tienen nada de vida pero bueno, esas 50 viviendas por hectárea necesitan más calor humano”¹³. Ni que decir tiene que la receta propuesta para conseguir ese *calor humano* no es otra que meter más viviendas en los huecos vacíos que quedan. Y meterlas rápido, antes de que los barrios se consoliden y los nuevos vecinos se organicen más de la cuenta. Pero a pesar de que se incremente la densidad edificatoria, la escala de la mayoría de los espacios públicos de Salburua y Zabalzana no va a cambiar tanto desde un punto de vista de conjunto (Fig. 6).



Fig. 6. En marrón, las nuevas edificaciones resultado de la redensificación de los antiguos sectores 2, 3, 5 y 6 de Zabalzana, y 7, 8, 9, 10 y 11 de Salburua¹⁴.

Lo curioso es que, de tanto repetir en distintos foros y publicaciones aquello de *redensificación igual a sostenibilidad*, parece haberse desatado una fiebre redensificadora entre no pocos políticos y técnicos que toman, en gran medida, muchas de las decisiones urbanísticas municipales. Poco importa la explosión de la burbuja inmobiliaria, que casi un tercio de las viviendas de Vitoria estén ocupadas por *familias*

¹³ Palabras pronunciadas por Ana Isabel Oregi Bastarrika, arquitecto del Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en Madrid, el 27 de abril de 2010. http://www.sepes.es/files/multimedios/eu2010/27_sala%20B_02_Ana_Oregi_Bastarrika_ES.pdf

[consulta: 27/5/2011]

¹⁴ Ésta no es más que una de las dos Revisiones Parciales del PGOU que se han tramitado con el fin de planificar la redensificación.

unipersonales, o que haya 9.531 viviendas vacías —casi el 9%— en la ciudad¹⁵. Hay que *crecer hacia adentro*, construir más viviendas, colmar los vacíos urbanos, edificar los *inútiles* espacios verdes, bajo la noble excusa de *eliminar las discontinuidades* existentes en la ciudad.



Fig. 7. Antes y después del malogrado PERI de Borinbizkarra, en el barrio de Sansomendi, rellenándose a conciencia el *vacío urbano* de la ronda de circunvalación. Araújo Brieva Arquitectos.

Así, en el barrio de Arana también se intentaron edificar en 2007 450 viviendas en un consolidado espacio libre verde, a través del Plan Especial de Reforma Interior de Tres Santos. En el barrio de Sansomendi se intentó lo mismo en 2008: otras 450 viviendas y 20.000 m² de oficinas en otro espacio libre verde, mediante el PERI de Borinbizkarra. Ambas recalificaciones fueron paradas gracias a la activa movilización vecinal. Pero no se oyen voces precisamente autocríticas desde los puestos en los que se toman las decisiones que afectan al urbanismo vitoriano: “*en estos casos concretos [de Tres Santos y Borinbizkarra], la calidad de las propuestas no merecían el esfuerzo de buscar el consenso y por ello se abandonaron esas ideas, aunque los vecinos lo hayan interpretado como una victoria*”¹⁶. Aun así, hay que recordar que para la malograda propuesta de Borinbizkarra se buscó incluso el respaldo del supuesto *prestigio internacional* del experimental concurso de vivienda European (Fig. 7). De momento, sin embargo, no ha colado.

¹⁵ <http://www.elcorreo.com/alava/v/20110414/alava/vitoria-tiene-viviendas-vacias-20110414.html> [consulta: 27/5/2011]

¹⁶ Palabras pronunciadas por Alfredo Piris Pinilla, Director Gerente de Ensanche XXI, en la mesa sectorial sobre población y residencia, celebrada como parte de los estudios previos a la redacción del avance de revisión del vigente PGOU de Vitoria-Gasteiz, el 16 de septiembre de 2009. <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/32839.pdf> [consulta: 27/5/2011]

Mientras, el actual concejal de urbanismo de la ciudad afirma en los medios de comunicación que tampoco se descarta una próxima redensificación del barrio de Lakua¹⁷. Además, esta moda redensificadora no se va a limitar al uso residencial. Ya se está hablando de llenar el hasta ahora intocable anillo verde vitoriano con más equipamientos, para constituir una especie de *verde equipado*¹⁸, a pesar del curioso oxímoron. Y la futura estación intermodal del tren de alta velocidad y de autobuses, por supuesto, no tenía más posibilidades de implantación en todo Vitoria que la de colonizar otro consolidado espacio libre verde: se va a construir en el todavía agradable parque de Arriaga, si es que no se ejerce la presión contraria suficiente por las asociaciones vecinales, que ya hace tiempo que están movilizadas. Por cierto, no estaría de más que la próxima Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma Vasca especificara en qué consisten las *graves controversias ciudadanas* sobre los aspectos incluidos en el planeamiento —artículo 108 sobre el programa de participación ciudadana en el plan general—, que, según la difusa Ley 2/2006 actual, posibilitarían la celebración de consultas populares municipales.

En lo que a estos aspectos tratados se refiere, casi da miedo que se supere la actual crisis económica, que, si bien ha paralizado casi por completo nuestro gremio de la construcción, también nos ha brindado —aunque sea a la fuerza— la oportunidad de reflexionar sobre estas y otras cuestiones urbanísticas con mucha mayor calma.

¹⁷ <http://www.noticiasdealava.com/2010/05/02/vecinos/vitoria-gasteiz/vitoria-no-rompe-por-la-redensificacion-su-modelo-de-crecimiento-sino-que-lo-consagra-y-lo-hace-sostenible> [consulta: 27/5/2011]

¹⁸ Véanse las actas de la mesa sectorial sobre población y residencia, celebrada como parte de los estudios previos a la redacción del avance de revisión del vigente PGOU de Vitoria-Gasteiz, el 16 de septiembre de 2009. <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/32839.pdf> [consulta: 27/5/2011]

CONCLUSIÓN

En cuanto a la cuestión formal o legal, el problema se ha reducido de importancia, conscientemente. Estos cambios redensificadores deberían haber sido tramitados como una Revisión —en toda regla— del PGOU, no como Adendas al Convenio Urbanístico y posteriores Revisiones Parciales del Plan General. De ahí los enredos en los que se introducen las dos Revisiones aprobadas, en los apartados de “Justificación legal de la procedencia de la Revisión Parcial”. Tras admitir que la magnitud del cambio impide su tramitación como mera Modificación, se indica que *“en la medida en que no afecta más que a una parte del territorio y a un conjunto homogéneo de determinaciones debe considerarse como revisión parcial, (...) por lo que deberá tramitarse como tal su formulación y aprobación”*¹⁹. Es decir, debemos creernos que casi 10.000 viviendas más en Salburua y Zabalgana no van a afectar más que a Salburua y Zabalgana, o sea, que su construcción no va a suponer impacto alguno en el resto de la ciudad. ¡Por favor, seamos serios!

En cuanto a la manoseada coartada medioambiental y el aumento de los parámetros urbanísticos edificatorios, el problema se ha magnificado intencionadamente, *a posteriori*. Tanto el esponjamiento como las redensificaciones planteadas *sobre la marcha* durante el proceso de urbanización de Salburua y Zabalgana no harán más que maquillar someramente los parámetros urbanísticos de edificabilidad y densidad. No suponen ninguna mejora considerable en cuanto a la continuidad y la compacidad de la trama urbana. En los dos nuevos ensanches existen zonas puntuales con una densidad verdaderamente alta, es cierto, pero funcionan casi como islas en el océano de todo el conjunto de cada barrio.

Y en cuanto a la morfología de la nueva ciudad propuesta —seguramente, el mayor error de base en toda esta problemática—, no se escuchan grandes críticas, aparte de las típicas —aunque ciertas— sobre la desmesura en el ancho de la mayoría de las calles. El modelo de manzanas edificatorias se ha abierto mucho más en los dos nuevos ensanches con respecto a aquel ejecutado en Lakua, pero el resultado final, curiosamente, no ha

¹⁹ “Revisión Parcial del PGOU de Vitoria-Gasteiz en el ámbito de suelo urbano de los antiguos sectores 2, 3, 5 y 6 (Zabalgana) y 7, 8, 9, 10 y 11 (Salburua). Mejora de la continuidad y compacidad de la trama urbana y aumento de la edificabilidad. Aprobación inicial”. Diciembre de 2010. Pág. 12 del Documento I.

sido tan diferente. Uno de los arquitectos que ha participado tanto en algunos de los planes parciales de Zabalgana, como en su posterior corrección —redensificación—, lo admitió así: “*En cualquier caso la dispersión [de Salburua y Zabalgana] es palpable (...). Ofreciendo a la postre un modelo de ciudad no demasiado diferente [al de Lakua]*”²⁰.

Llegados a este punto, convendría dar respuesta a varias preguntas. ¿Se trata esta redensificación de una medida realmente necesaria, o, por el contrario, se está usando la sostenibilidad como coartada para otorgar más y más licencias de edificación que saneen, como mínimo, las arcas municipales? Si ha existido un error urbanístico en Vitoria-Gasteiz, tal y como ha admitido públicamente el actual alcalde, ¿no hay responsable alguno? ¿Las redensificaciones serán suficientes para arreglar el supuesto error? ¿No debe plantearse también una crítica seria de la morfología urbana adoptada?

Esperemos que la próxima Revisión del Plan General, que ya se está elaborando, responda a estas importantes cuestiones.

²⁰ BAJO MARTÍNEZ DE MURGIA, Fernando. “Lakua. Principio y fin del urbanismo moderno en la capital de Euskadi”. *Ondare*, 26, 2008. Págs. 277-286. ISSN 1137-4403

BIBLIOGRAFÍA

BAJO MARTÍNEZ DE MURGIA, Fernando. “Lakua. Principio y fin del urbanismo moderno en la capital de Euskadi”. *Ondare*, 26, 2008. Págs. 277-286. ISSN 1137-4403

CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ. “Informe-diagnóstico ambiental y de sostenibilidad GEO Vitoria-Gasteiz”. Vitoria-Gasteiz: CEA, 2009. Sin ISBN

GALARRAGA, Iñaki; LINAZASORO, José Ignacio. “Vitoria. Una ciudad en el País Vasco”. *2C. Construcción de la ciudad*, 3, 1975. Págs. 32-44. ISSN 0213-1927

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, María Teresa. “El desarrollo urbano de Vitoria y su significación: el caso de Lakua como espacio simbólico de barrio”. *Azkoaga*, 8, 2001. Págs. 221-251. ISSN 1137-442X

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón. *Vitoria-Gasteiz. El proyecto de una capital para el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Vital Kutxa, 1994. ISBN 978-84-604-7463-0

ZARATE MARTÍN, Manuel Antonio. “Bienestar social y diferenciación interna del espacio urbano. Vitoria-Gasteiz”. *Espacio, tiempo y forma. Serie VI. Geografía*, 1, 1988. Págs. 163-178. ISSN 1130-2968