

GEO VITORIA-GASTEIZ

Informe diagnóstico sobre el estado de la sostenibilidad y el medio ambiente en el municipio de Vitoria Gasteiz

Informe sectorial: Medio urbano

Primera parte: Evolución histórica de la urbanización



Redacción y composición del informe:
Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas

Presentación

El presente informe sectorial forma parte del “*Informe diagnóstico sobre el estado de la sostenibilidad y el medio ambiente en el municipio de Vitoria Gasteiz*”, y su objeto de atención específica es el medio urbano. Por tanto, las referencias que puedan aparecer en el mismo a los restantes sectores clave son exclusivamente aquellas que pueden contribuir a clarificar aspectos puntuales relacionados con dicho objeto específico. Corresponderá a la siguiente fase sintetizar las conclusiones sectoriales en un único documento, una vez identificadas y priorizadas las interrelaciones significativas entre los diversos ámbitos.

Se ha elegido para la elaboración de este informe sectorial una estructura cronológica en lugar de una temática, en la idea de que en un ámbito dinámico, es decir, regido por el tiempo, y sistémico, como es el de las transformaciones urbanas, la exposición cronológica es la que mejor se adecua a la necesaria comprensión transversal de los múltiples factores que intervienen simultáneamente en cada proceso de transformación y la que mejor permite identificar las interrelaciones entre fenómenos y la permanencias e invariantes a través del tiempo y a la vez identificar con claridad cuáles son las áreas temáticas relevantes de cara a la segunda parte del diagnóstico. El enfoque cronológico, entendido como rastreo de los orígenes y las referencias, facilita también la aproximación a una realidad urbana compleja a quien no forma parte vivencialmente de dicha realidad, máxime cuando este informe se enmarca en un contexto internacional como es el del proyecto GEO-Ciudades . Las dimensiones de ciudad media de Vitoria-Gasteiz hacen que este intento de aproximación sistémica no sea por completo inviable.

Por otra parte, el caso especial de Vitoria-Gasteiz, en la que el planeamiento ha jugado un papel esencial en la configuración del espacio urbano, hacía casi obligada esta aproximación cronológica para entender la dialéctica permanente entre planeamiento, realidad construida y realidad socio-histórica, mientras que en una gran mayoría de las ciudades españolas, especialmente en las más grandes, es, por desgracia, perfectamente factible abordar como realidades en gran parte independientes la del planeamiento y la del proceso real de urbanización. De hecho, este informe podría haberse titulado “Evolución histórica del planeamiento y la urbanización de Vitoria-Gasteiz” y uno de sus objetivos es hacer patente, tanto a través del texto como de la documentación gráfica, que la realidad construida Vitoriana es en gran parte producto de la planificación y que esta constatación es fundamental de cara a un diagnóstico de la situación actual.

El resultado se ofrece como un intento de guía crítica no exhaustiva de las propuestas pasadas y presentes más relevantes para el medio urbano de Vitoria-Gasteiz, en la constatación de que existe un enorme número de documentos relativos a la ciudad, pero pocos intentos actuales de relacionarlos y buscar las convergencias y divergencias, las consistencias y las contradicciones entre ellos. El concepto de sostenibilidad urbana en su sentido más amplio (ambiental, socio-cultural, económica), ha servido de hilo argumental para este intento. De acuerdo con este carácter deliberado de síntesis informativa, el trabajo es en gran parte deudor de los magníficos trabajos académicos y profesionales que constituyen su base, a todos los cuales se ha intentado hacer cumplida referencia a través de las notas a pie de página y la bibliografía.

En este sentido, este documento aspira a constituir una herramienta de trabajo útil desde el punto de vista informativo no sólo de cara a la elaboración del Informe Diagnóstico GEO-Vitoria-Gasteiz sino a cualquiera de los procesos de transformación urbana en marcha en Vitoria.

MEDIO URBANO	5
1. Evolución histórica de la urbanización	5
1.1. Desde los orígenes hasta finales del siglo XVII: los inicios de la compacidad controlada.....	5
1.2. El despegue económico y la primera expansión del XVIII	9
1.3. Primera mitad del siglo XIX: guerras, crisis y estancamiento.....	13
1.4. Segunda mitad del siglo XIX: el ferrocarril y la nueva extensión hacia el Sur	16
1.5. El siglo XX: la ciudad de la “urbanidad”	24
1.5.1. 1900-1927: Persistencia del ensanche de 1865	25
1.5.2. 1927-1939: El plan de 1927, base del urbanismo moderno	33
1.5.3. 1939-1963: Los planes de 1947 y 1956, la consolidación de un modelo urbano.....	37
1.5.4. 1963-1970: El Plan General de 1963, un laboratorio para la expansión	49
1.5.5. 1970-1979: El error de cálculo del Actur Lakua	59
1.5.6. 1979-1993: El Plan General de 1985, un proyecto de capital	69
1.5.7. 1993-2006: El largo camino hacia la sostenibilidad	91
1.5.7.1. <i>El Anillo Verde y otras iniciativas ambientales</i>	94
1.5.7.2. <i>Los centros cívicos, un factor de sostenibilidad social</i>	99
1.5.7.3. <i>El Plan General del 2000 como oportunidad perdida</i>	100
1.5.7.4. <i>La revitalización postergada del casco medieval</i>	111
1.5.7.5. <i>La Agenda 21 Local: la participación pendiente</i>	119
1.5.7.6. <i>Planes estratégicos y territoriales: Álava como reserva de suelo</i>	132
1.5.7.7. <i>Las grandes superficies comerciales como amenaza a la sostenibilidad urbana</i>	144
1.5.7.8. <i>La apuesta por la sostenibilidad</i>	149
2. Elementos de cara a un diagnóstico intersectorial	151
2.1. Resumen de la evolución.....	151
2.2. Conclusiones generales.....	154
Bibliografía y referencias.....	158

MEDIO URBANO

1. Evolución histórica de la urbanización

El urbanismo ha sido siempre un componente de excelencia de la ciudad de Vitoria Gasteiz. Sin embargo, a la hora de desarrollar un diagnóstico sobre la situación urbanística existente, es preciso puntualizar cuidadosamente esta formulación con el fin de que no se convierta en un mero lugar común que impida identificar, entender y afrontar con rigor los problemas urbanos que aquejan o pueden aquejar en un futuro a la ciudad.

En ese sentido, es preciso señalar que lo que ha hecho sobresalir a Vitoria en el ámbito del urbanismo ha sido fundamentalmente el hecho de que su desarrollo haya sido siempre planificado y que su realidad urbana haya respondido en todo momento en mucha mayor medida que en otros lugares a lo concebido desde el planeamiento. En ese sentido, la idea de excelencia surge en gran medida como comparación con un contexto general de crecimiento desordenado en contraste con el cual la capital vasca resplandece como un caso anómalo de desarrollo disciplinado.

Sin embargo, esto no quiere decir exactamente que la estructura urbana existente sea modélica.

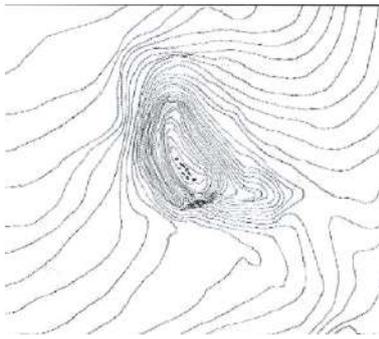
Puede considerarse que, como veremos en este breve recorrido a su evolución histórica, Vitoria ha sido y sigue siendo un laboratorio urbanístico avanzado, con los aspectos positivos y negativos que implica la experimentación. Así, los problemas urbanos que se detectan en la actualidad provienen en muchos casos de la aplicación estricta de modelos urbanísticos que han demostrado posteriormente en el contexto histórico general sus debilidades y desaciertos.

Ha sido precisamente el nuevo paradigma de la sostenibilidad aplicado al ámbito de lo urbano el que ha permitido llevar a cabo en los últimos años una relectura de estos modelos urbanísticos más allá de la crítica exclusivamente disciplinar, contribuyendo así a entender mejor la génesis de muchos de los problemas que aquejan hoy en día a las ciudades.

En el caso de Vitoria, esta relectura desde la óptica de la sostenibilidad resulta especialmente fructífera y puede convertirse en el principal hilo conductor a la hora de analizar, aunque sea someramente, su evolución histórica.

1.1. Desde los orígenes hasta finales del siglo XVII: los inicios de la compacidad controlada

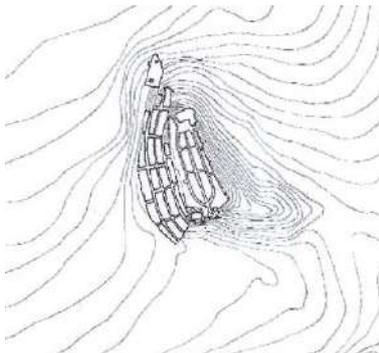
Situada en un lugar estratégico en la zona de fricción entre los reinos cristianos de Navarra y Castilla, Gasteiz fue fundada a partir de una pequeña aldea rural por el rey Sancho VI el Sabio de Navarra como típica ciudad fortaleza en 1181 sobre la cima plana y alargada de una colina desde la que se dominaba el territorio de la Llanada y en las proximidades de un



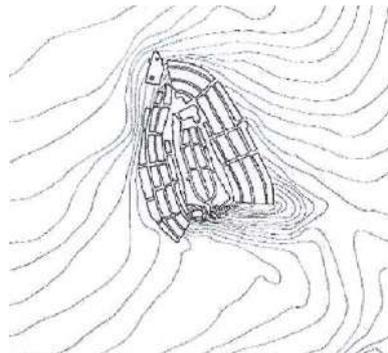
Aldea de Gasteiz



Año 1181



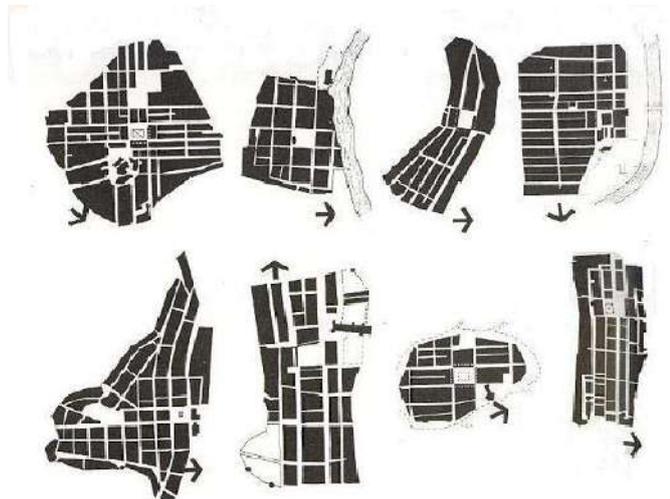
Año 1202



Año 1256

curso fluvial y sus afluentes. Esta primera fundación que recibió el nombre latino de *Nova Victoria* ocupaba poco menos de cinco hectáreas. En la adaptación del caserío a la orientación predominante N-S de esta colina longitudinal, perpendicular a la dirección E-O que prevalece en la Llanada Alavesa, puede identificarse ya en embrión la contradicción entre el modelo de crecimiento radioconcéntrico que va a caracterizar el urbanismo de Vitoria y la componente predominantemente longitudinal del territorio llano en que se asienta.

En su configuración original converge el modelo de desarrollo orgánico propio del urbanismo vernáculo, mediante el cual el trazado y la edificación se adaptan estrechamente a la topografía, y la influencia de los modelos de colonización medievales europeos, especialmente las denominadas *bastidas*, con su geometría de calles longitudinales y su contorno amurallado rectangular estrechamente pegado al caserío. Otros ejemplos cercanos de este modelo de “ciudad nueva” medieval de carácter defensivo son Salvatierra, Laguardia o Puentelarreina. Según Linazasoro y Galárraga¹ es, de hecho, este último el que inspira la morfología inicial de Vitoria.



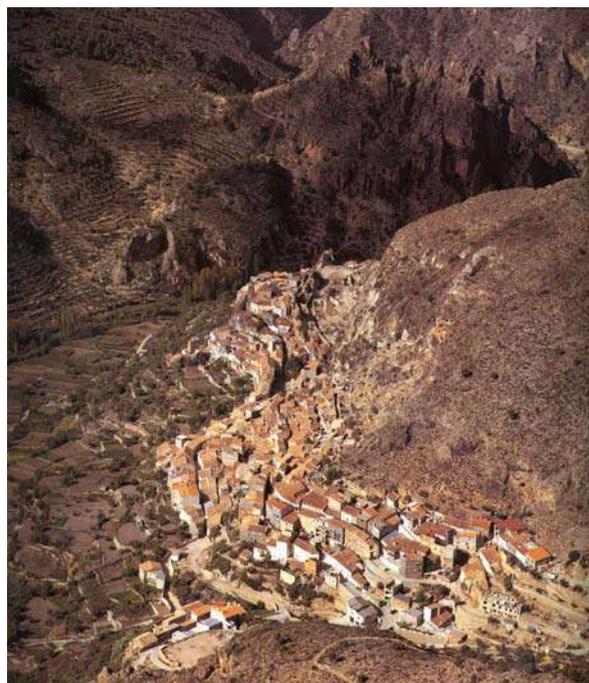
Plantas de ocho bastidas francesas (Historia de la forma urbana A.E.J. Morris)

Las expansiones posteriores de la ciudad, realizadas a lo largo del siglo XIII, siguen la misma pauta de urbanización, generando un sistema formado por un viario longitudinal dominante orientado en la dirección norte-sur, ajustado a las curvas de nivel, y un viario de pequeñas calles transversales de acusado ascenso, los denominados cantones.

¹ LINAZASORO, J.L.: Permanencias y arquitectura urbana, las ciudades vascas de la época romana a la Ilustración, Barcelona, 1978. páginas 47 y 83

La primera de estas expansiones se lleva a cabo en 1202 tras la anexión de Vitoria a Castilla y con motivo de un importante incendio, y se produce hacia el oeste hasta el límite natural del río Zapardiel. La segunda expansión se realiza en 1256, hacia el este, y es ordenada por Alfonso X el Sabio para canalizar la vitalidad demográfica y económica que conoció Vitoria durante este siglo debido principalmente a su posición estratégica y a los privilegios y franquicias de que gozaba debido a la misma. Tras la última extensión, la superficie total de la ciudad, con 22,70 hectáreas, casi ha quintuplicado el área existente en 1181. De acuerdo con la topografía y la posición estratégica de la villa, la red de caminos que la circunda responde ya al modelo radio-concéntrico que se ha de mantener hasta nuestros días.

Al igual que ocurre con otras ciudades defensivas y a diferencia de los criterios tradicionales de urbanización vernácula rural, son las consideraciones estratégicas y las de conveniencia topográfica las que dominan sobre las de carácter bioclimático, que habrían conducido a seguir con la lógica de ocupación inicial de la ladera de solana, a pesar de ser ésta más escarpada, y a una orientación escalonada del caserío en dirección este-oeste para optimizar la radiación solar sobre la edificación. La disposición adoptada, por el contrario, genera condiciones bioclimáticas adecuadas para el viario principal, aunque no tanto para el caserío en lo que se refiere al soleamiento. No hay que olvidar, sin embargo, que, como nos recuerda Paulino Medina², el proceso de colmatación de este tipo de parcelación medieval se produjo muy posteriormente, a lo largo del siglo XIX, y que originalmente el caserío estaba entreverado de huertas urbanas.

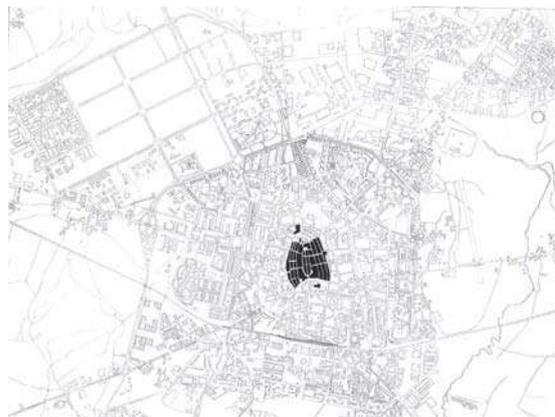


En el urbanismo vernáculo rural predominan los criterios bioclimáticos sobre los defensivos (Ayna, Castillo de la Yedra)

En cualquier caso, es de señalar cómo estas sucesivas expansiones se producen de forma ordenada y compacta, en dirección oeste y luego hacia el este, inaugurando de algún modo la pauta de planificación radioconcéntrica que caracterizará la ciudad a lo largo de su historia. Esta estructura urbana inicial, a modo de “almendra generatriz”, se mantendrá prácticamente hasta el siglo XVIII, sirviendo de contenedor básico para las turbulencias sociales y económicas que caracterizan el largo periodo comprendido entre los siglos XIII y XVII.

² MEDINA, Paulino: El Plan especial de Rehabilitación del Casco Medieval y la experiencia de su desarrollo (1982-1991) en: Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Geoplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994, pag 121.

A lo largo de este periodo, por una parte, se consolida el patriciado urbano en detrimento de los estamentos feudales rurales (representados por la Cofradía de Arriaga) y se incorporan en 1332 administrativamente al alfoz vitoriano medio centenar de pequeñas aldeas limítrofes. Se configura también el típico sistema social medieval muy jerarquizado espacialmente, según el cual la nobleza y el clero ocupan la parte alta (Villa Suso), los mercaderes y artesanos el tejido intermedio y los judíos la parte más baja. Debido a su posición estratégica de paso obligado entre Castilla y Europa, Vitoria cuenta ya en esta época con numerosos mesones, ventas y posadas.



El contorno de 1256 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

Por otra parte, el sistema de gobierno se hace más restrictivo, pasando del concejo abierto a un gobierno de regidores, y se produce el enfrentamiento armado en forma de bandos entre la nueva nobleza urbana, representada por los Calleja, y los estamentos artesanales y gremiales, bajo la bandera de los Ayala, un conflicto que no se detendrá hasta 1476, con la aprobación del Capitulado que fijó la composición del ayuntamiento. Se inicia también en este periodo un prolongado estancamiento económico que se extenderá hasta principios del siglo XVI.



El casco antiguo de Vitoria en la actualidad

En el interior de la ciudad, los conflictos internos medievales y la distribución entre las familias señoriales de la defensa de las diversas puertas de la ciudad llevan a que las casas de los señores se conviertan en verdaderas fortificaciones (Casa del Cordón, Casa de los Anda, Torre de Doña Otxando, etc). Extramuros, los principales elementos de colonización del entorno inmediato lo constituirán los conventos de mendicantes fundados a lo largo del siglo

XIII (el de Santo Domingo al noroeste y el de San Francisco al sur) y los arrabales de huertanos que se formarán alrededor de ellos y de las puertas urbanas. A partir de 1399 se celebran en las campas contiguas sendas ferias en junio y septiembre en las que se intercambian los productos del campo y la ciudad, convirtiéndose en focos de atracción en un amplio entorno.

Desde el punto de vista urbanístico, es de señalar la preocupación por el ornato y la salubridad que traslucen las ordenanzas de 1487, en las que se incluyen también todo tipo de medidas, como la obligación de construir en piedra y adobe y de empedrar las calles, destinadas a paliar los efectos del fuego, que llevaban asolando la ciudad desde sus inicios

hasta la devastadora experiencia del gran incendio de 1443. Estas ordenanzas se mantuvieron vigentes durante más de 300 años.

Desde la óptica de la sostenibilidad urbana, por otra parte, es de señalar igualmente la temprana atención a los problemas de compacidad y cohesión urbanas que reflejan las diversas disposiciones municipales destinadas a poner coto a la extensión de la ciudad mediante arrabales extramuros. Cuando el concejo de la villa decide en 1425 atraer nuevos moradores, ofrece subvenciones para la construcción y mejora de viviendas siempre que se lleven a cabo en el interior de la ciudad amurallada, aunque sea incrementando la altura. Un acta de 1496 en la que se conmina al derribo de unas casas de arrabal y su posterior reedificación en el interior del casco es también particularmente significativa de esta preocupación que se ha mantenido como un hilo argumental a lo largo de toda la historia de la ciudad³. Por otra parte, en el interior de la ciudad, una serie de palacios construidos principalmente a lo largo del siglo XVI (Salinas, Aguirre-Zuazo, Bendaña, Villa Suso) contribuirán a modificar la morfología urbana, consolidando y articulando el entramado edificado y al mismo tiempo generando un cierto esponjamiento mediante la inclusión de jardines privados (Montehermoso, Escoriaza-Esquível)

En cuanto a la conexión territorial de Vitoria, la red caminera que rodea la ciudad se reestructura también durante el siglo XVI, articulándose en torno a los tres ejes principales de comunicación: el camino de Francia, por donde se desarrolla el comercio de lanas con Europa, el camino del Mar, que enlaza con el valle del Deba, y el Camino Real, que comunica con Castilla⁴.

En cualquier caso, con la excepción de un breve periodo de prosperidad en el siglo XVI que servirá para consolidar al incipiente estamento burgués, será principalmente el mencionado estancamiento de la actividad económica, debido tanto a la serie de epidemias de peste que asolarán la urbe entre 1507 y 1600 como a los conflictos bélicos del periodo 1621-1665, lo que mantendrá a Vitoria en un estado de estática latencia hasta finales del siglo XVII.

1.2. El despegue económico y la primera expansión del XVIII

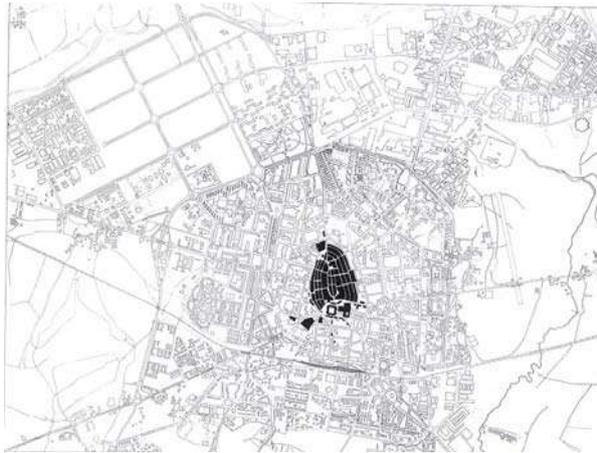
Una serie de circunstancias aseguran desde finales del siglo XVII y durante todo el XVIII el desarrollo temprano del industrialismo vasco, entre ellas la consolidación de la dinastía borbónica tras su triunfo en la Guerra de Sucesión (1701-1714), la autonomía fiscal de las Provincias Vascongadas y Navarra, ratificada por los Decretos de Nueva Planta, y la creación por parte de la corona de compañías como la Compañía Guipuzcoana de Caracas que monopolizan el intercambio con las colonias de ultramar desde todos los puertos españoles. La localización estratégica de Vitoria como nodo de intercambios comerciales entre la península y Europa hará que la ciudad juegue un papel importante dentro de este relanzamiento.

³ LÓPEZ DE LUCIO, Ramón : Ocho siglos de desarrollo urbano ordenado (1181-1981) en Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Geoplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994, pag 42

⁴ BUENO, Juan Adrián: El crecimiento urbano de Vitoria-Gasteiz y el desarrollo de la ciudad, en Vitoria-Gasteiz, Guía de Arquitectura, COAVN, 1995, pag 19

A medida que transforma su economía medieval, basada en la artesanía gremial, para desarrollar nuevos sectores industriales (muebles, ferretería, telares) y comerciales, la ciudad va creciendo paulatinamente. En el censo de Aranda, de 1768, la población asciende a 5.441 habitantes. Menos de 20 años después, en 1786, el censo de Floridablanca recoge cerca de 6.500.

A pesar de esta incipiente industria textil y de mobiliario, a finales del siglo XVIII, las dos principales actividades a las que se dedica la ciudad son la manufactura, dedicada a



El contorno de 1781 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

abastecer el entorno local, y el comercio, principalmente de lana, hierro y vino, que aprovecha la situación de la ciudad como paso obligado de las mercancías de largo recorrido, como eje de distribución interna del País Vasco, y como centro distribuidor de la provincia. A partir de 1799 existen mercados en Vitoria y Salvatierra; el mercado de los jueves tenía el carácter de franco, con exención de portazgo y alcabalas. Los artículos llegaban principalmente de Guipúzcoa, Vizcaya y La Rioja. La plaza de la ciudad recibía además mercado los martes y los sábados.



Vitoria hacia 1750; a la derecha, el espacio de cerca de tres hectáreas de extensión dedicado aún a mercado (el Fondón del Mercado) antes de la creación de la Plaza Nueva

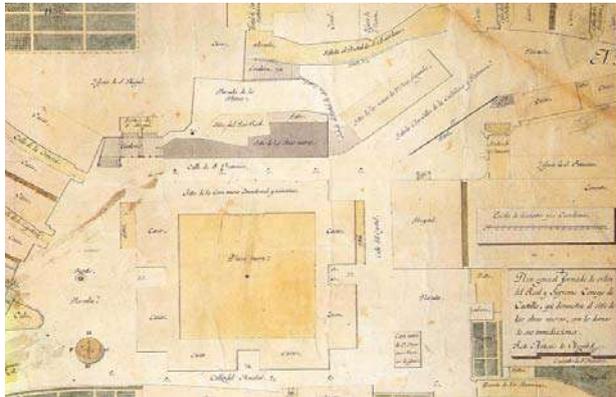
En cualquier caso, tal como señalan Rivera y Ortiz⁵, Vitoria “constituía un islote urbano en un entorno rural”, aunque las interrelaciones sociales entre los dos ámbitos fueran muy estrechas, con un importante núcleo de vitorianos que desarrollaban sus actividades cotidianas entre el campo y la ciudad y una buena parte de los propietarios rústicos viviendo entre sus murallas.

Las nuevas necesidades sociales, económicas y urbanísticas impelen a

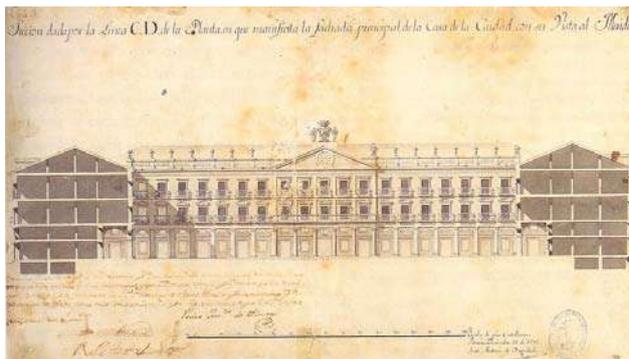
redactar nuevas normas y ordenanzas. Nuevas disposiciones contra los incendios vienen a sumarse en 1709 y 1715 a las que ya se habían establecido a lo largo de los siglos anteriores, y en 1743 se redactan unas nuevas ordenanzas municipales para sustituir a las que llevaban vigentes desde 1487. Estas nuevas ordenanzas se harán efectivas a partir de 1747.

⁵ RIVERA BLANCO, Antonio y ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, José M^a, Un siglo de cambios espectaculares, en: Vitoria y el siglo XIX, Centro Cultural Montehermoso, 2002, pag 39

Por otra parte, el crecimiento demográfico y el nuevo papel de la ciudad exigen llevar a cabo una transformación de la misma, que se ejecutará de forma controlada, de acuerdo tanto con la filosofía de ornato e higiene urbana como con la atención a la compacidad que caracteriza tradicionalmente a la villa. Las nuevas ideas ilustradas, que se reflejan, por ejemplo, en la Creación en 1764 de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País promovida por el Conde de Peñaforida, contribuyen a esta filosofía.



Planta general de la Plaza Nueva y el Arquillo del Ala por Olaguíbel



Sección de la Plaza Nueva y fachada de la Casa Consistorial, por Olaguíbel

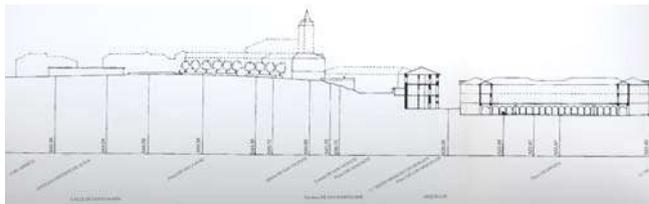
Siendo alcalde el Marqués de Alameda en 1781, se crea la Junta de Obras del Ayuntamiento y se plantea el crecimiento hacia el sur mediante una operación que pretende aprovechar el traslado del Camino Real de Postas y urbanizar el amplio espacio que se venía dedicando a mercado desde tiempos medievales.

La operación consiste inicialmente en la creación de una gran plaza que sirva como articulación funcional y simbólica de un nuevo centro urbano. Esta operación supone el inicio del descenso hacia la Llanada y el abandono del paradigma defensivo, rasgos que caracterizarán el futuro de la ciudad. Supone también el comienzo de la iniciativa municipal como principal impulsora del desarrollo urbano de Vitoria-Gasteiz.

El arquitecto encargado de la operación de extensión es el vitoriano Justo Antonio de Olaguíbel (1752-1818), quien lleva a cabo en primer lugar un austero proyecto neoclásico formado por una gran plaza cuadrada de 220 pies de lado con 19 arcos en cada lado, la Plaza Nueva, que ocupa el antiguo lugar del mercado. Flanqueada por tres de sus lados por viviendas privadas con bajos comerciales, en su flanco norte, Olaguíbel proyecta la Casa Consistorial. La operación se llevó a cabo mediante cesión de las parcelas de vivienda a promotores privados, manteniendo el municipio un estricto control de todas las condiciones de ejecución y uso.

Tal como señala Ramón López de Lucio⁶, esta operación constituye, de hecho, una “embrión del ensanche reticular que se planteará en la segunda mitad del siglo XIX”. Será una segunda operación, la de los Arquillos, obra también de Olaguíbel, junto con Eustaquio Díez de Güemes y Nicolás de Aramburu, la que “culmine este proceso de cristalización de la retícula inicial de la ciudad moderna”.

⁶ LOPEZ DE LUCIO, Ramón, op. cit., 1994, pag 48



Sección a lo largo de Los Arquillos



La Plaza Nueva y el entorno de Los Arquillos en la actualidad



La disposición escalonada de los espacios públicos de la zona de Los Arquillos favorece la visión elevada y la superposición dinámica de planos lejanos, contribuyendo a la riqueza perceptiva del paisaje urbano.

Esta operación, un verdadero “proyecto urbano” en el sentido actual del término, consistió en el desarrollo de un conjunto de edificaciones y espacios públicos (Paseo de los Arquillos, la Plaza del Machete, la Cuesta de San Vicente) que salvan brillantemente el desnivel de 20 metros existente en la ladera sur de la colina sobre la que se asienta la ciudad, extendiéndose desde el Campillo, en el extremo sur del casco medieval, hasta la nueva plaza. El resultado de esta operación (realizada en dos fases: los Arquillos del "Juicio" en 1796 y los del "Ala" en 1801) constituye uno de los paisajes urbanos de mayor calidad ambiental del urbanismo peninsular, tanto por su cualidades espaciales y arquitectónicas como por sus condiciones bioclimáticas.

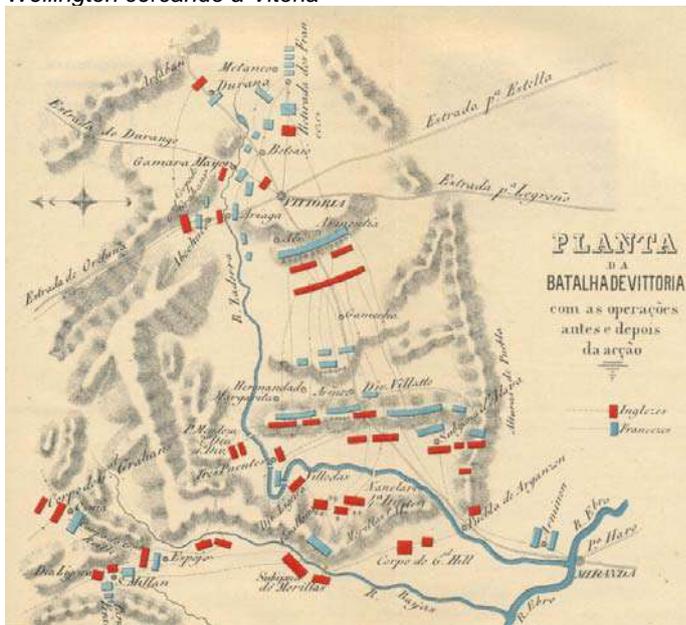
En relación con la sostenibilidad urbano-arquitectónica, no está de más señalar aquí la condición explícitamente establecida por el propio Olaguíbel en los documentos de tasación de obra de usar materiales de canteras locales para la mampostería y la sillería de toda la operación, aspecto que remite a uno de los actuales debates en torno al uso de materiales ecológicos y que, sin duda, contribuye también a la calidad y la buena conservación del conjunto.

Por otra parte, a la vez que se realizan de forma simultánea las obras de la Plaza Nueva y el entorno de Los Arquillos, en el ámbito de las infraestructuras se llevaron a cabo también diversas obras, entre ellas la traída de aguas desde Berrosteguieta en 1780.

1.3. Primera mitad del siglo XIX: guerras, crisis y estancamiento



Grabado inglés de la época que representa a las tropas de Wellington cercando a Vitoria



Plano militar portugués con la situación de las tropas durante la Batalla de Vitoria en 1813

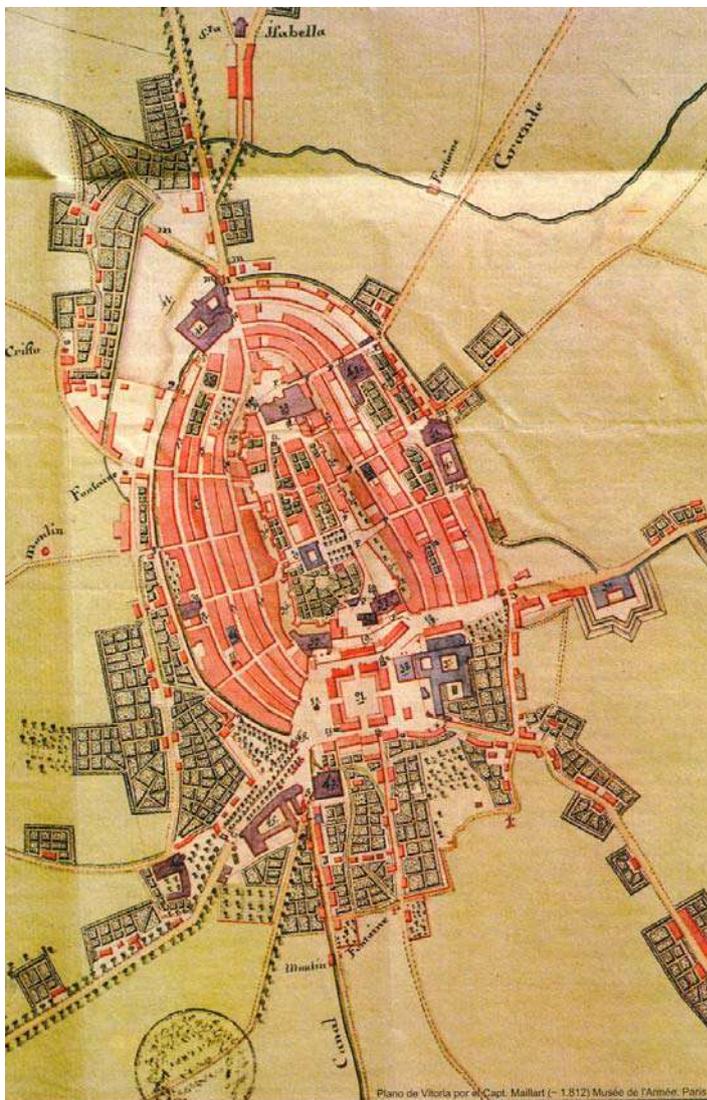
Durante los seis años que dura la Guerra de la Independencia (1807-1813), la posición de Vitoria como nudo de comunicaciones le concede un papel de importancia geoestratégica. Desde el inicio, la mitad norte de España permanece en gran parte ocupada por las tropas francesas. Vitoria fue tomada el 5 de diciembre de 1808 por el mismo Napoleón, quien estableció en la capital alavesa su cuartel general. Se mantuvo como tal durante el efímero reinado de José Bonaparte hasta que la decisiva batalla de Vitoria, entablada el 21 de junio de 1813 entre las tropas francesas y las anglo-portuguesas, éstas con apoyo de la guerrilla española, obligaron a las fuerzas de ocupación a replegarse finalmente hasta la frontera.

Al periodo final de la ocupación napoleónica pertenece el magnífico plano de Vitoria realizado en 1812 por el capitán francés Maillart, en el que se pueden contemplar los proyectos que habían inaugurado la expansión hacia el sur a finales del siglo anterior, así como la red de caminos que se extienden hacia el

sur, los arrabales y los conventos de Santa Clara, San Andrés y San Francisco y las fortificaciones que habían comenzado a construir los franceses, sin llegar a finalizarlas. Por lo demás, la ciudad de nuevo había permanecido fundamentalmente estancada en su crecimiento durante los años de conflicto, obligada como se había visto a mantener a una importante guarnición francesa a través de pesados impuestos que habían acabado de quebrar su economía local.

Una vez finalizada la Guerra de Independencia y hasta la primera Guerra Carlista, es decir durante el periodo correspondiente al reinado absolutista de Fernando VII (1814-1833), la ciudad no experimenta grandes cambios, sumido como está el país de nuevo en la crisis económica. Sin embargo, fiel a su tradición, y de acuerdo con lo establecido en la

Constitución de 1812, Vitoria aprueba en los años 1813 y 1814 un conjunto de ordenanzas dedicadas a ornato e higiene, y otras en 1823 en las que reafirma su voluntad de compacidad morfológica, estableciendo la obligatoriedad de ajustar las fachadas de las nuevas edificaciones a línea de calle.

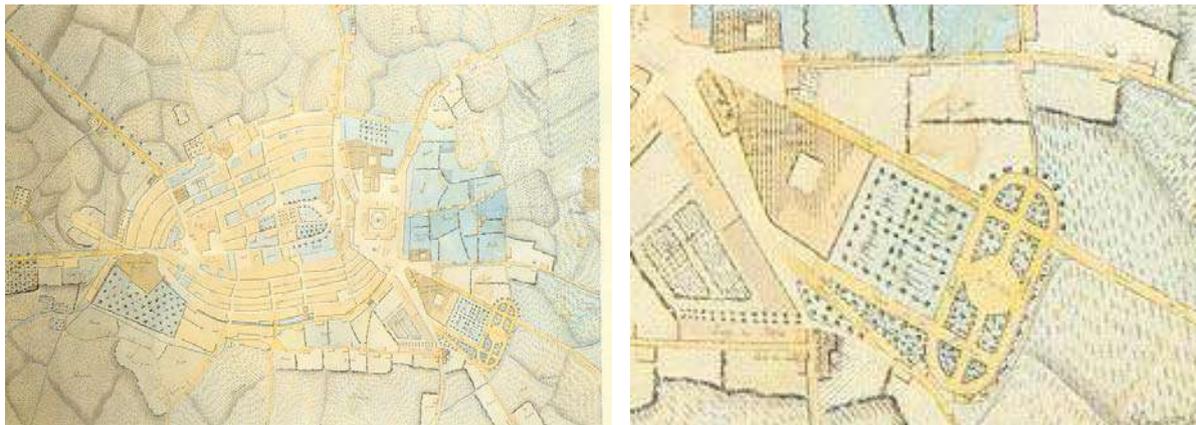


El plano del Capitán Maillart de 1812

En cuanto a operaciones urbanas propiamente dichas, tan sólo durante el fugaz paréntesis liberal (1820-1823), el arquitecto Chavarri diseñará por encargo de la Junta de Obras municipal el Salón de La Florida, un nuevo espacio ajardinado abierto al público al sur de la ciudad, sobre las huertas del convento de Santa Clara. Esta operación se planteaba a modo de compensación por la previa ocupación del Salón del Prado, el tradicional paseo principal, por la manzana de casas Echevarría, edificada en 1820 por el arquitecto neoclásico Silvestre Pérez en la esquina de las actuales calles Diputación y Prado. Tal como señala Bueno⁷, la creación de este parque y de las sendas de conexión con el espacio rural, además de retomar una tradición vitoriana de construcciones con jardín, señala también el inicio de una vocación naturalística de conexión de la ciudad con su entorno que se hará patente en el desarrollo futuro.

También durante el Trienio Liberal se inaugura el Hospital de Santiago y se llevan a cabo nuevas operaciones higienistas, como el derribo de las murallas de Cercas Bajas y el embocinado del río Zapardiel, la urbanización de las calles Diputación, Prado y de la Plaza de San Antonio y la reforma del Cementerio de Santa Isabel. La restauración del absolutismo pondrá fin en 1823 a estas iniciativas.

⁷ BUENO, Juan Adrián, op. cit., 1995, pag 25



El plano realizado por el arquitecto M. A. Chavarrí en 1825. A la derecha, detalle de la manzana Echevarría, diseñada por Silvestre Pérez y del Salón de La Florida, obra de Chávarri

El censo de 1828, posterior a este breve periodo de renacimiento urbanístico, refleja una población de 10.703 habitantes en el casco urbano y 4.330 repartidos por los pequeños núcleos limítrofes. Durante la Primera Guerra Carlista (1833-39), a esta población vendrá a sumarse una cuantiosa guarnición militar de 22.000 soldados, debido a la posición de Vitoria como capital del Distrito Militar de Vascongadas y sede del ejército cristiano liberal. La ciudad permanece bloqueada durante la mayor parte de los seis años que dura el conflicto, estando incluso a punto de ser tomada en 1834 por las fuerzas carlistas de Zumalacárregui. La única vía de comunicación con la zona liberal era el camino de postas que llevaba a Miranda de Ebro.



Las fortificaciones que aparecen en el Plano de 1836-39, durante la Primera Guerra Carlista, no llegaron a construirse

El conflicto no hará, pues, sino agravar la situación de crisis económica, generando además un descenso en el número de habitantes de la ciudad, que según el censo de 1839, posterior a la contienda, se reduce en aquel momento a 7.117 vecinos. Entre las causas de este descenso se pueden suponer tanto la crisis económica y el propio conflicto bélico como la epidemia de cólera morbo asiático que había asolado la ciudad entre 1833 y 1836.

A pesar de todo, durante este periodo seguirán llevándose a cabo operaciones puntuales de desarrollo urbano, aprovechando el suelo liberado por las leyes de desamortización de 1833 y 1837, a través de las cuales se incautarán o adquirirán para uso público muchos de los terrenos ocupados

por los conventos al sur de la ciudad. Así, en 1834 se exclaustran los conventos de Santo Domingo y San Francisco y en 1837 se enajena el de Santa Clara.



España tras la Primera Guerra Carlista

El 29 de agosto de 1839, el Convenio de Oñate y el abrazo de Vergara ponen fin a la Primera Guerra Carlista con la victoria liberal. Entre las consecuencias del nuevo régimen que se establece está la supresión de las aduanas internas propias del régimen foral y su traslado a la costa, lo cual supone un golpe para la economía de Vitoria, basada en la manufactura y el comercio. Desaparece el comercio al por mayor y los carruajes de transporte pasan sin hacer parada. Muchas familias acomodadas emigran a

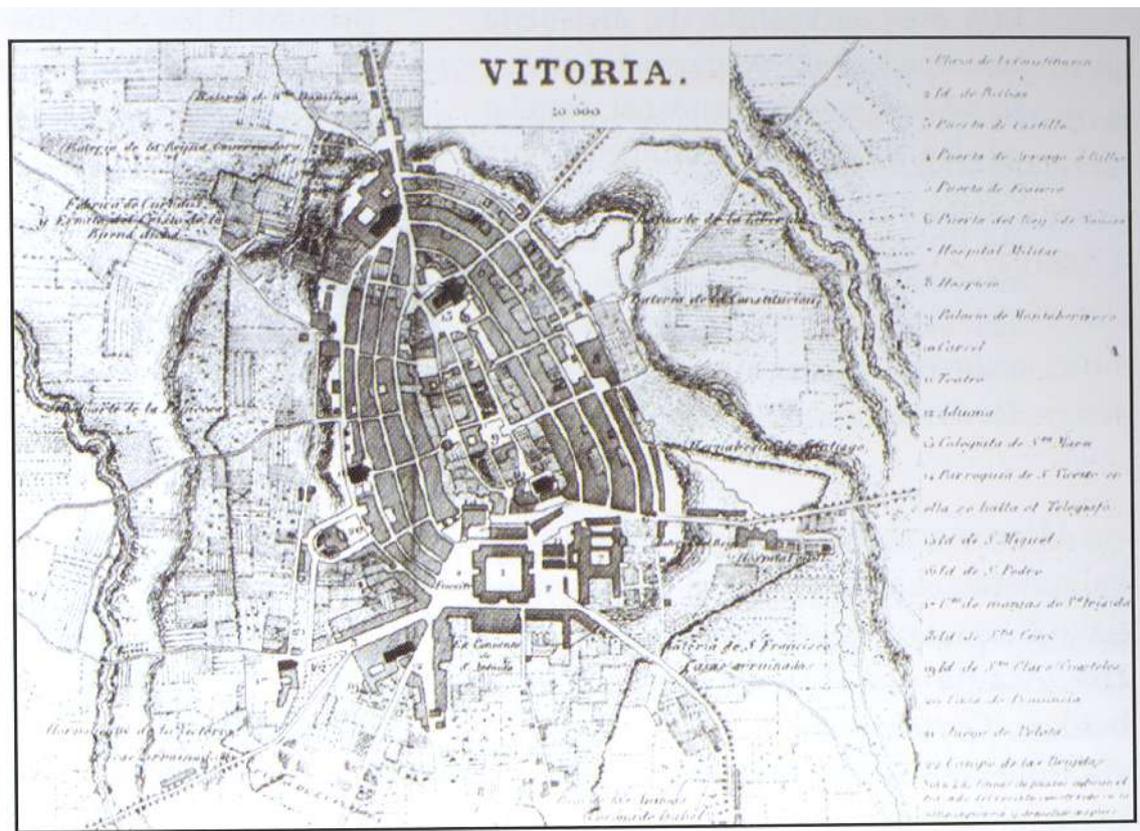
Madrid en busca de mejores oportunidades de inversión. La ciudad se vio obligada a reconvertirse para adaptarse a la nueva situación. Tras un periodo de desconcierto, la burguesía local opta por reforzar su peso administrativo como capital provincial del nuevo entramado estatal, sacando el mejor partido de su situación estratégica y de su red de comunicaciones e iniciando a la vez un proceso acelerado de terciarización con el que entrará en la segunda mitad del siglo.

1.4. Segunda mitad del siglo XIX: el ferrocarril y la nueva extensión hacia el Sur

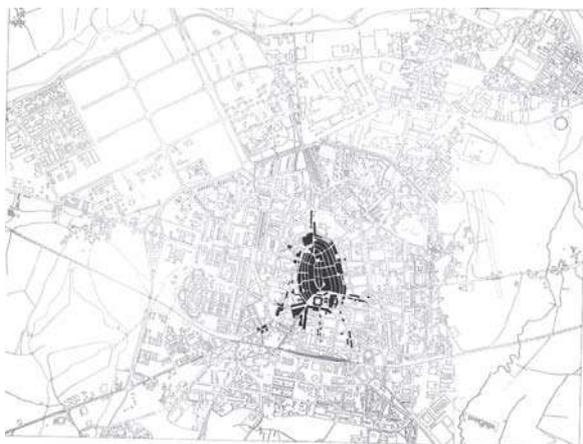
En 1846 se aprueba una Real Orden que obliga a todas las poblaciones de país a confeccionar planos documentados que sirvan de guía y referencia para las transformaciones urbanas realizadas y por realizar, así como a diseñar los ensanches correspondientes de acuerdo con dichos planos. La posterior Ley de Ensanche de 1864 vendrá a consolidar y desarrollar este instrumento de ordenación. Estos documentos de conjunto, junto a las ordenanzas, constituirán de hecho el inicio del planeamiento moderno en España: las operaciones de ensanche y reforma interior que se llevan a cabo en todas las capitales a lo largo del siglo XIX responden a esta serie de herramientas de regulación de alturas, alineaciones y usos.

Aunque no responde directamente a la Real Orden de 1846, Enciso Coello ultima en 1848 un plano topográfico de Vitoria en el que se pueden contemplar claramente, entre otros aspectos, el contorno del futuro ensanche y los restos de las fortificaciones de la guerra carlista. Según este plano, la superficie de Vitoria en aquel momento es de 49,8 hectáreas.

Se trata también del último plano histórico de la ciudad en el que no aparece el trazado del ferrocarril.



El plano topográfico de Enciso Coello de 1848, el último en que no aparece el ferrocarril



El contorno de 1848 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

Sin embargo, el proceso de planificación efectiva del crecimiento de Vitoria se alarga en el tiempo: el ayuntamiento no tomará la decisión de llevar a cabo un ensanche de acuerdo con la Real Orden hasta 1852 y en 1860 aún no existe un plano de acuerdo con tal decisión, aunque las primeras gestiones para llevarlo cabo se habían realizado en 1857.

No quiere decir esto que el desarrollo de Vitoria se mantuviera en su situación de virtual estancamiento. En 1860, la población de Vitoria Gasteiz asciende ya a 18.728

habitantes y a partir de entonces la demografía no hace sino aumentar. Este desarrollo va acompañado de diversas operaciones de adecuación urbana, como el derribo de los portales de acceso al casco antiguo la ampliación en 1854 del Parque de la Florida o la instalación en 1862 del alumbrado público de gas. Entre los nuevos edificios institucionales erigidos en esta época se encuentran el nuevo Instituto (1851), la Cárcel (1859) o el Laboratorio Municipal (1860).

Son varias las circunstancias que impulsan en la segunda mitad del siglo XIX este crecimiento de la ciudad, entre ellas su nuevo papel como capital administrativa provincial, lo cual a su vez le permitió recuperarse relativamente como centro manufacturero y comercial dentro del marco de despegue industrial del País Vasco en su conjunto. La fundación en 1850 por el Ayuntamiento de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Vitoria, que junto con la Caja Provincial de Álava (fundada en 1918), constituirá una herramienta fundamental para el planeamiento público el siglo siguiente, está relacionada sin duda con estas expectativas económicas.



La implantación de ferrocarril en España



Réplica del primer ferrocarril español Barcelona-Mataró (1848)

Sin embargo, la más importante desde el punto de vista urbanístico es, sin duda, el trazado de la línea de ferrocarril Madrid-Irún. En 1848 se había inaugurado al primera línea de ferrocarril española entre Barcelona y Mataró, a partir de la cual se había producido la relativamente rápida extensión de la red ferroviaria española. El 29 de Agosto de 1861 la Compañía del Norte inauguró el tramo Madrid-El Escorial, el primero de la línea Madrid-Irún, que se completó en su totalidad el 15 de agosto de 1864, llegando a Vitoria en 1861, aunque los edificios de la Estación del Norte no se completarán hasta el año siguiente. El proceso de introducción del ferrocarril en el conjunto de las capitales vascas a se llevó a cabo entre 1858 y 1876.

La nueva realidad ineludible y la presión de la compañía ferroviaria obligan a no retrasar por más tiempo el ensanche de Vitoria, necesario para absorber el aumento demográfico y adecuar la realidad urbana a las nuevas necesidades de comunicación. Entre 1857, en que el

Ayuntamiento encarga a la Junta de Obras la realización de un Plan de Extensión hacia el sur, y 1865, en que, con Ladislao de Velasco como alcalde, se aprueba definitivamente dicho Plan, se llevan a cabo cuatro proyectos sucesivos, cada uno de ellos más ambicioso. El último de estos proyectos, concebido por el arquitecto municipal Francisco de Paula Hueto y realizado tomando como base cartográfica la misma utilizada para el reciente "Plano

de Vitoria” de 1864, el primero en el que aparece el trazado ferroviario en relación con la ciudad, establece tres calles transversales (las actuales San Prudencio, General Álava y Florida) y dos longitudinales (actualmente Dato y los Fueros), ocupando una superficie de poco menos de cuarenta hectáreas. El trazado responde estrechamente al objetivo de ligar el tejido de la ciudad con el ferrocarril, incorporando anteriores operaciones como la Plaza Nueva y el Parque de La Florida.



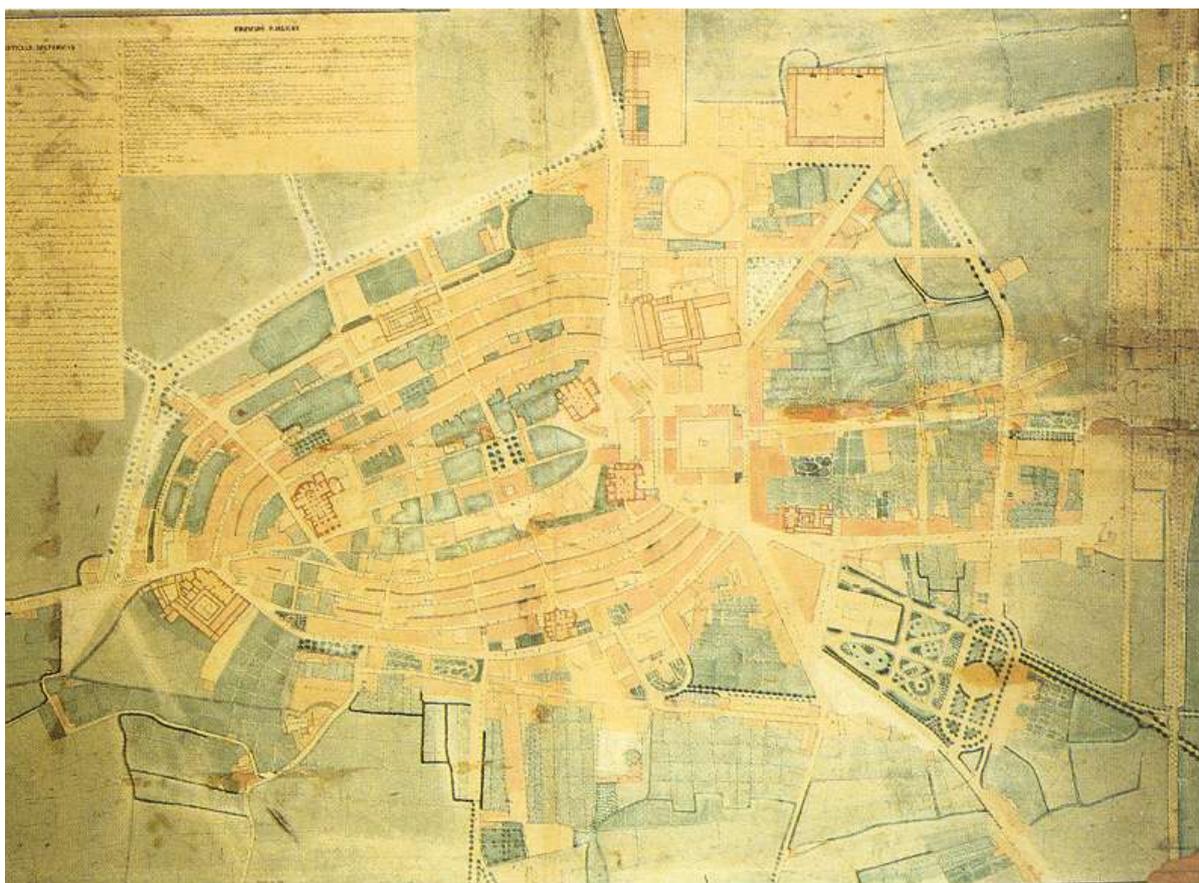
El “Plano de Vitoria” de 1864, el primero en el que aparece el trazado ferroviario

Como indica Ramón López de Lucio⁸ en su estudio, el conjunto es deudor de los trazados existentes y se trata más bien de una “operación parcelatoria y urbanizadora de carácter parcial”, alejada en ese sentido de las extensas mallas isotropas y de las generosas secciones viarias características de los ensanches decimonónicos. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, sin embargo, sería precisamente este aspecto el que haría más interesante el pequeño ensanche vitoriano, por el hecho ajustarse de un modo algo más orgánico a la topografía y al contexto. También es cierto que este ajuste es muy relativo pues se halla excesivamente condicionado por el trazado ferroviario preestablecido y el resultado, desde el punto de vista morfológico, se queda en un estadio intermedio entre los modelos decididamente orgánicos y los puramente geométricos.

⁸ LOPEZ DE LUCIO, Ramón, op. cit., 1994, pag. 59

En cualquier caso, un rasgo especialmente adecuado a la pequeña escala de esta extensión es su modelo de gestión municipal, lo cual lo distingue también de los grandes ensanches como el de Madrid y Barcelona, de iniciativa casi exclusivamente estatal. El Ayuntamiento recurre para ello a la mencionada Ley de Ensanche de 1864, que facilita las expropiaciones por motivos de utilidad pública, por mucho que los problemas de financiación que este mecanismo implica no queden resueltos. De hecho, la operación del ensanche es también, como indican Rivera y Ortiz, “una operación de explotación de capitales y de especulación urbanística dirigida y rentabilizada por la burguesía local”.

En consonancia con las características de planeamiento de pequeña escala y de gestión local, el desarrollo vitoriano en esta segunda mitad del XIX se completa con un conjunto de operaciones de detalle, destinadas fijar alineaciones y establecer tareas de urbanización. Entre estas operaciones se cuenta la construcción del paseo del Cuarto de Hora en 1858, Se redactan también una serie de ordenanzas, en 1854, en 1860, en 1863 y en 1874, que, fieles a la tradición municipal, se centran especialmente en el control de la forma urbana, introduciendo innovaciones interesantes, aunque sin llegar a regular las alturas máximas.



El Plano del Ensanche (1860-1865) del arquitecto municipal Francisco de Paula Hueto (Archivo Municipal de Vitoria)

Mientras la nueva extensión urbana va gradualmente cobrando forma sobre el terreno, el crecimiento demográfico de la ciudad a lo largo de los años 60 y primeros 70 del XIX

prosigue imparable y el censo de 1877 asciende ya a 25.268 habitantes, lo cual supone un 27 % de la población total de Álava. Esta macrocefalia, que no hará sino aumentar a lo largo del tiempo, refleja la creciente importancia de la villa en un momento de especial prosperidad cultural que habría de valerle el título de “Atenas del Norte” debido a la proliferación de tertulias y reuniones e instituciones como el Círculo Vitoriano (1866), el Ateneo Científico, Artístico y Literario (1866), la Joven Exploradora (1870) o la Academia Cervántica Española (1873). Alguna otra experiencia, como la Universidad Literaria de Vitoria (1869-73), parte del primer intento fallido de crear una universidad Vasco-Navarra en 1866 no tienen continuidad.

Otra circunstancia que contribuye al crecimiento urbano es la afluencia desde el campo a la ciudad durante la Segunda Guerra Carlista (1872-1875), debido a la inseguridad imperante en el entorno rural durante el conflicto.

En lo que se refiere al contexto socioeconómico, la derrota de los carlistas en este conflicto supuso la abolición en julio de 1876 de los Fueros y en 1877 de la Junta y las Diputaciones Forales. En 1878 se crean las diputaciones provinciales que gozan de una fiscalidad propia. Se estableció igualmente un régimen de concierto económico que se renovó sucesivamente en 1894, 1906 y 1925. En cierto sentido este régimen resultó beneficioso para el País Vasco, que tuvo que pagar menos al Estado.

El crecimiento urbano de Vitoria, sin embargo, viene acompañado de una alta mortalidad general que ha sido endémica a lo largo de todo el siglo XIX, siendo las principales causantes las guerras sucesivas, las epidemias (la ya mencionada de cólera morbo entre 1833 y 1836 y las de viruela que asolarán la ciudad durante toda la segunda mitad de siglo) y las enfermedades producidas por un proceso de urbanización acelerado que agravará las condiciones de higiene y hacinamiento de las clases menos favorecidas. Es de señalar que la creación del ensanche pondrá de manifiesto una clara diferencia de mortalidad de casi seis puntos entre el casco medieval y la nueva extensión burguesa. Esta dualización entre un casco degradado e insano, donde quedaban relegadas las instituciones religiosas y las clases más desfavorecidas, y una ciudad nueva en la que se iban instalando todos los equipamientos y dotaciones representativas de la nueva clase burguesa se mantendrá hasta el siguiente siglo.

El ensanche se convierte, de hecho, en el foco de actividades de la ciudad y, dentro del ensanche, la calle Estación constituye el centro neurálgico. Otro de los focos comerciales de la ciudad es la calle Postas, donde se instala un mercadillo de productos artesanos y manufactureros. El Parque de la Florida cobra vida como espacio social privilegiado desde finales de primavera y durante todo el verano. Entre los hitos urbanos de esta ciudad burguesa sobresalen la Casa de Fernando América y el Hotel Quintanilla.

Por otra parte, es importante hacer hincapié en el hecho de que, a pesar de su crecimiento, la ciudad no consigue nunca convertirse en un centro industrial de importancia. En total, tal como indican Rivera y Ortiz, “medio centenar de fábricas acogían a menos de mil quinientos obreros”. Entre estas fábricas se cuentan algunas de importancia como la Fábrica de Papel Pintado Santa Isabel, La Estrella Alavesa o la muy conocida de Heraclio Fournier, que se

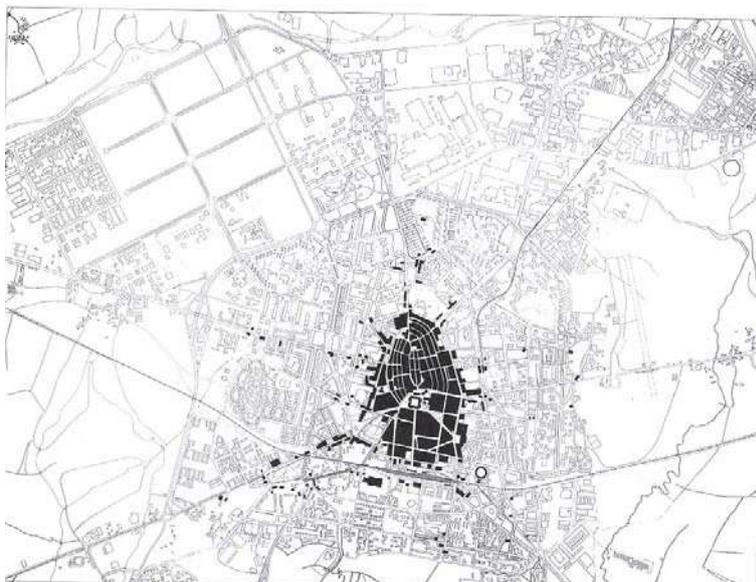
había fundado en 1868 y que sería pionera en muchos aspectos, tales como la incorporación de mujeres a su plantilla o su iniciativa para la inauguración en 1882 del servicio telefónico en Vitoria. Sin embargo, el grueso de la actividad económica seguía siendo el derivado de su papel administrativo. Hay que tener en cuenta también que la llegada del ferrocarril no supuso un impulso directo a la industrialización, ya que, si bien permitía exportar con facilidad los productos manufactureros locales, facilitaba al mismo tiempo la importación de los foráneos, generalmente más competitivos. El ferrocarril transportaba rápidamente el grano sin detenerse y, de hecho, desaparece el tradicional mercado de grano. Vitoria vivirá fundamentalmente del mercado interior. Al llegar a final del siglo, Vitoria era, pues, una ciudad provinciana con una burguesía fundamentalmente rentista y en la que la población dominante pertenecía al sector servicios, abundando los militares, los curas y frailes y las criadas.



Plano topográfico y término campanil de Vitoria, realizado por Dionisio Casañal y Zapatero, 1888 (Archivo Municipal 1-1-12)

En el ámbito del urbanismo, el documento gráfico que mejor refleja la situación de la ciudad y su entorno a finales del siglo XIX es el magnífico plano topográfico publicado en 1888 por

Dionisio Casañal y Zapatero, en el que aparecen tanto el ensanche en proceso de consolidación como el resultado de las operaciones de ornato y detalle que han jalonado este periodo, junto con los nuevos equipamientos, entre ellos la Plaza de Toros inaugurada en 1880. Nuevas infraestructuras, como la traída de aguas desde el Gorbea, vienen a sumarse a la red existente. En el plano se reflejan también los nuevos asentamientos que salpican el área periurbana como San Cristóbal y Arana, donde se acababa de inaugurar en 1888 la nueva estación de la línea del denominado ferrocarril anglo-vasco, al terminarse el primer tramo de Vitoria a Salinas de Léniz.



El contorno de 1887 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

Este ferrocarril había surgido por iniciativa de los hermanos Herrán y estaba formado por dos líneas: el llamado “anglo” de Vitoria a Mecolalde, en Gupúzcoa, cuyas obras se iniciaron en 1887 y el “vasco”, de Vitoria a Estella. El primer tramo (Vitoria-Salinas de Léniz) se inauguró con apoyo económico de Inglaterra, pero los concesionarios (Artola, los Herrán, Carbó) no consiguieron más financiación y las obras se suspendieron hasta 1914, en que se hizo cargo el estado de las mismas.

La extensión diseñada por Francisco de Paula, el denominado ensanche de 1865, será la que articule todo el crecimiento urbano hasta finales de siglo, acompañando un incremento de la población que en 1897 alcanza ya los 30.514 habitantes. La ciudad ocupa en aquel momento 155 hectáreas, es decir, se ha triplicado con relación a su situación en 1865, antes de iniciarse el ensanche.

De cara al nuevo siglo, comienzan a plantearse nuevas propuestas para acomodar este crecimiento urbano que parece imparable, entre ellas una nueva propuesta de extensión hacia el sur, dando el salto al otro lado del trazado del ferrocarril, realizada en 1898 por el arquitecto Julio Saracíbar. Esta propuesta, en realidad interesada, pues trataba de dirigir el crecimiento urbano hacia las propiedades familiares del autor de la misma, no se llegó a realizar pero constituye en cualquier caso una prueba más de que el planeamiento se había convertido ya en una herramienta ineludible para todos los agentes implicados en el desarrollo de la capital alavesa.

Con las primeras proyecciones cinematográficas en 1896 en el Teatro Circo y la llegada del alumbrado eléctrico a las calles de Vitoria en 1898 se anuncia un nuevo siglo.

1.5. El siglo XX: la ciudad de la “urbanidad”

Este nuevo siglo se caracteriza por la consolidación del planeamiento como herramienta principal de transformación de la realidad urbana de Vitoria: la serie de planes que se producen a lo largo de los siguientes 100 años mantienen una clara línea de continuidad tanto con el pasado, incorporándolo a las nuevas tramas propuestas, como entre ellos, de modo que cada uno de ellos parte de las propuestas anteriores tratando de adaptarlas a las nuevas realidades identificadas, alejándose deliberadamente de toda voluntad de ruptura, al margen de los modelos teóricos y/o ideológicos en que se hayan basado.

Se podría alegar que esta es precisamente la función explícita y la metodología adecuada para todo planeamiento, y que de tal modo se expone tanto en la ingente teoría al respecto como en los preámbulos y declaraciones de intenciones de todas las leyes, proyectos y planes urbanísticos que se han ido elaborando, especialmente a lo largo de la segunda mitad de siglo. Lo que hace excepcional el caso de Vitoria es precisamente que esas buenas intenciones programáticas rara vez se hayan hecho realidad en el estado español, en el que ha dominado el desfase entre el planeamiento y la realidad urbana.

No es fácil explicar las causas de esta circunstancia excepcional ni es este el lugar donde profundizar en una indagación de esta índole, pero en los anteriores apartados se ha intentado dejar constancia de que la voluntad de controlar la forma de la ciudad y el protagonismo de las instancias municipales han sido invariantes en su historia y que, como tales, habían dejado ya al entrar en el nuevo siglo una impronta en la cultura y en el paisaje urbano que difícilmente podían obviarse. Podría verse un ejemplo claro de esta voluntad en el modo en que el ensanche de 1865, a pesar del explícito desprecio de la cultura burguesa imperante hacia el casco medieval, se había planteado la conexión con el trazado del ferrocarril en solución de continuidad con las operaciones de Olaguibel del XVIII, que a su vez habían resuelto brillantemente, como hemos visto, el descenso urbano desde dicho casco medieval hacia la llanada por el sur.

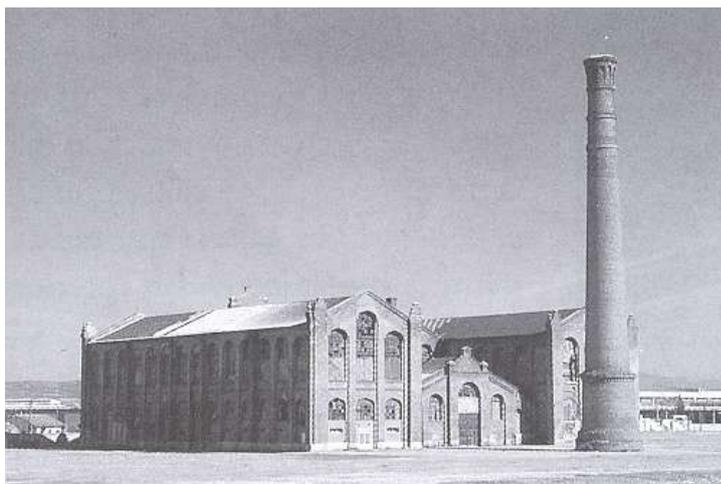
En cualquier caso, pueden señalarse algunos aspectos relevantes como hipótesis para tratar de entender la insólita “urbanidad” vitoriana, entre ellos la propia dimensión de ciudad media que siempre ha mantenido, su carácter de capital administrativa inserta en un entorno fundamentalmente rural, la circunstancia de haber experimentado un proceso de industrialización muy paulatino y siempre secundario frente al de las vecinas Guipúzcoa y Vizcaya o la existencia de una trama cultural burguesa diversificada pero más bien provinciana, entre otras. Todo ello podría haber generado una mirada social hacia el entorno urbano inmediato más introvertida, pausada y autosatisfecha y a la vez una cierta “sacralización” de lo urbano frente a lo rural, no contradictoria con una voluntad de conexión con la naturaleza cercana. Sin embargo, estos rasgos comunes a otras ciudades medias y cultas y con circunstancias económicas parecidas, no las ha librado de los embates del mal urbanismo ni de la desestructuración urbana, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Por ello tal vez habría que insertar también el azar en la ecuación y señalar que Vitoria ha tenido también la suerte de contar siempre con agentes interesados en mantener esa continuidad histórica a nivel urbano por encima de otros intereses.

Sin embargo, tal como señalábamos al principio de este capítulo, esta fidelidad literal a las determinaciones del planeamiento que caracteriza a Vitoria ha sido precisamente la que, por otra parte, la ha hecho más vulnerable a las debilidades, inconsistencias y callejones sin salida que han aquejado al propio urbanismo como disciplina y como práctica. Por ello es especialmente importante a la hora de revisar los sucesivos planes que se han realizado para Vitoria a lo largo del siglo XX hacer un intento de identificar estos elementos de quiebra y estudiar cómo se han traducido y desarrollado en la realidad urbana.

1.5.1. 1900-1927: Persistencia del ensanche de 1865

En el momento de iniciarse el siglo, la población de Vitoria alcanza los 30.701 habitantes, lo cual supone un 31,8 % con respecto a Alava, un indicador de la macrocefalia regional que no hará sino hacerse más acusada a lo largo del siglo XX. La primera década responde a la misma pauta de crecimiento constante y moderado con el que se ha cerrado el siglo anterior, pero comienzan a producirse indicios de despegue en el proceso de industrialización que nunca había llegado a cuajar plenamente durante el periodo precedente.

Un ejemplo de las condiciones en que se produce este proceso puede ser el caso de Segundo Aranzábal que funda en 1900 una pequeña herrería en Vitoria dedicada a la fabricación de un nuevo tipo de arado adaptable a las condiciones del terreno alavés y castellano y, tras comprar la Metalúrgica en 1903, acaba formando, junto a Serafín Ajuria, la Sociedad Aranzábal y Ajuria, dedicada a la fabricación de máquinas trilladoras, segadoras y aperos de labranza, claro signo, por otra parte, de la pujanza y preponderancia del sector primario.



El edificio de la Azucarera Alavesa (1901-1902), pionero entre los edificios industriales de la provincia, obra del arquitecto Fausto Iñiguez de Betolaza (Guía de Arquitectura de Vitorias-Gasteiz)

Así, en menos de un lustro se instalan o crean en la ciudad una serie de empresas metalúrgicas como La Industrial Alavesa (1900), La Maquinista de Alava (1901) o la Fábrica de Herraduras, que, junto a la Metalúrgica, vienen a unirse a las fundadas a finales del siglo anterior (Fundición de Domingo Echevarría, Talleres mecánicos de Fernando Cortázar, Fábrica de Chapas Armentia, Fábrica de Armas Acebo, Sierras Alavesas). Aunque la mayoría de las fábricas vitorianas pertenecen al sector

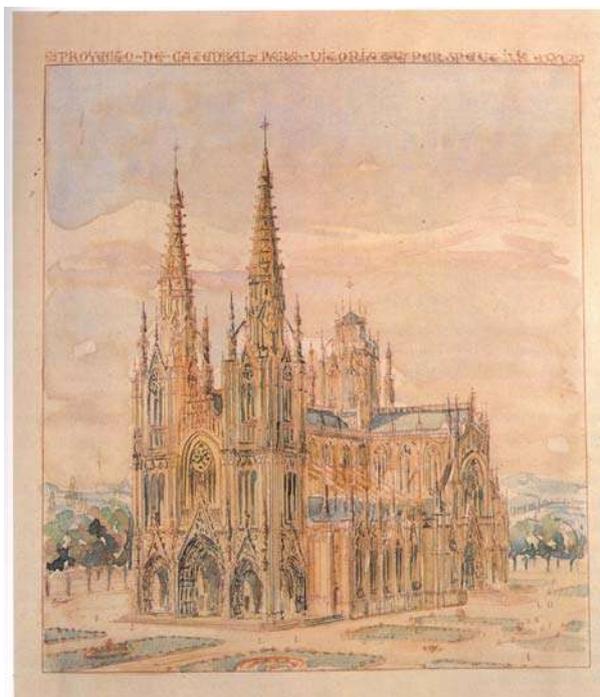
metalúrgico, existe una cierta diversificación y así a lo largo de la primera mitad del siglo XX, al margen de la famosa Heraclio Fournier, perteneciente al sector de artes gráficas y las

dedicadas al abastecimiento alimenticio local, como La Azucarera Alavesa (instalada en lo que luego será el polígono de Alí-Gobeo), se cuentan también fábricas de muebles y explosivos, como Hijos de Orbea, Explosivos Alaveses o Pirotecnia Lecea, e incluso alguna del sector químico, como la Fábrica Española de Purpurinas

Símbolo de este proceso acelerado de modernización en aquella ciudad provinciana y tranquila podría ser también la aparición en 1900, de mano de los hermanos Lebecque, del primer coche con motor de explosión a Vitoria. En un plano menos anecdótico, en 1901 se inaugura la red de alumbrado eléctrico.

En cualquier caso, esta incipiente industrialización debe enmarcarse dentro del proceso de modernización socioeconómica que experimenta el País Vasco, caracterizado por una clara diferenciación entre las provincias costeras industrializadas y las del interior, que permanecen fundamentalmente agrarias hasta prácticamente la época franquista.

En el terreno urbanístico, son de señalar las ordenanzas que se aprueban en 1902 en las que se recoge por primera vez en Vitoria una normativa sobre alturas de edificación, clasificando las calles en tres categorías en función de la anchura: de primer orden (más de 16 m , donde se permite una altura máxima de 18 m, de planta baja y cuatro pisos); de segundo orden (de 12 a 16 m, con altura máxima de 15 m, baja y tres pisos): de tercer orden (de menos de 12 m, con 12 m de altura máxima, baja y dos pisos). Se establece también un altura mínima de baja más un piso y una anchura mínima de 10 m para calles de nueva planta. Igualmente, se determinan condiciones higiénicas para el interior de la edificación residencial.



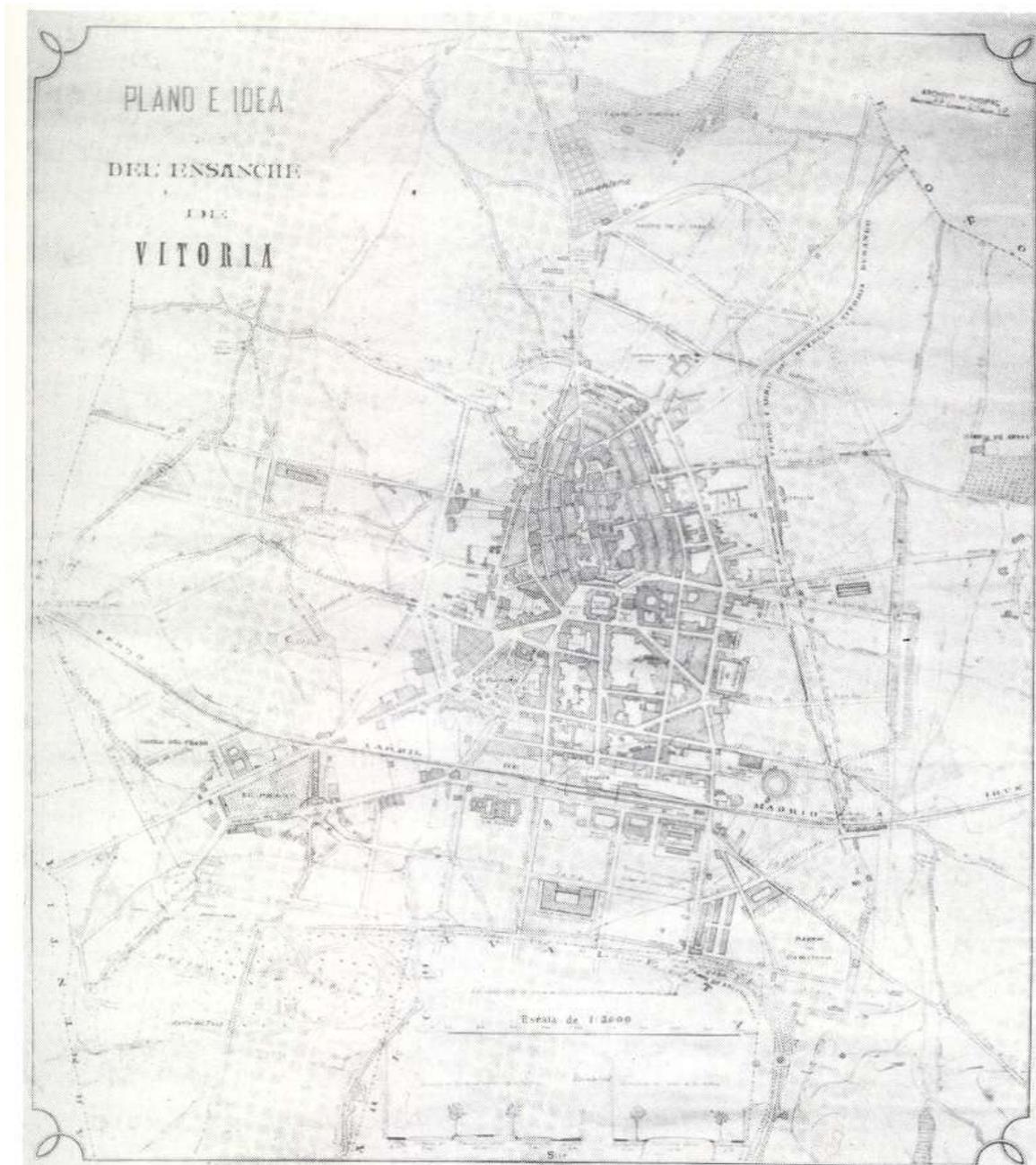
Proyecto de Julián Apraiz y Javier de Luque para la catedral Nueva, 1905 (Guía de Arquitectura de Vitoria-Gasteiz)

Estas ordenanzas, típicas del urbanismo de ensanche, reflejan el protagonismo de la extensión diseñada en 1865 como centro de la vida burguesa, del mismo modo que la decisión tomada en 1904 por la Diócesis de Vitoria de construir una nueva Catedral en la zona del Ensanche puede entenderse dentro de este marco y en relación con el ya mencionado rechazo al casco medieval y a todo lo que significaba por parte de la clase burguesa local. Este proyecto de nueva catedral, sin embargo, se verá sujeto a todo tipo de vicisitudes, sobre todo la insuficiencia de recursos financieros para llevarlo a cabo, desde la colocación de la primera piedra en 1907 según los planos de Julián de Apraiz y Javier de Luque hasta la interrupción de las obras en 1914.

El grado de consolidación que presenta a

principios de siglo el ensanche de 1865, unido a la pujanza económica que se adivina, conducen a las autoridades municipales a plantear una nueva extensión tras el fallido intento, ya mencionado, de Julio Saracíbar en 1898, que planteaba ya el salto hacia el lado sur del ferrocarril.

En 1905 se redactan unas “bases que han de regir en el concurso para el estudio y formación del Proyecto de Ensanche de Vitoria”, en las que se establece en 12 m la anchura mínima de cualquier calle y en 30 m la de las avenidas de ronda, limitándose la altura



El Plano e idea del Ensanche de Vitoria, 1909-1910

máxima a 18 m y a finales de la década aparece el Plano de Idea del Ensanche de Vitoria (1909/1910), en el que la extensión de la ciudad no se limita al sur, donde propone el salto

decidido de la vía, prolongando el ensanche de 1865, sino que se plantea una extensión global de la ciudad. Al este, aparece consolidada la primera ronda de circunvalación y con ella el modelo de crecimiento radioconcéntrico en contradicción con el eje E-O de la Llanada Alavesa. El plano muestra también el proyecto de empalme de los dos ferrocarriles, el de Madrid-Irún y el Anglo-Vasco. De la continuación de las obras de este último, cuyo primer tramo se había inaugurado en 1887, el Estado no se hizo cargo hasta 1914.

En el plano aparece reflejada también la nueva realidad industrial de Vitoria en el exterior del casco a través de la presencia de un conjunto de fábricas, entre ellas, la Metalúrgica (Ajura), la Industrial Alavesa y la Fábrica de Hebillas. El modelo de ensanche adoptado, fiel al sistema de alineaciones, se basa en la prolongación del viario existente en todas direcciones, pero con especial desarrollo de las calles del Noreste y, sobre todo, el Oeste. Al este, se muestra consolidada la primera ronda de circunvalación, correspondiente a la calle Francia y al oeste aparece el trazado de una segunda ronda, con las calles Murguía (hoy Domingo Beltrán) y de Cuartango (hoy Luis Heinz). La totalidad de la propuesta de extensión aparece abrazada por una tercera ronda que será recogida por todos documentos posteriores de planeamiento, convirtiéndose de algún modo en un invariante en el planeamiento vitoriano del siglo XX.

Con posterioridad a este primer proyecto de ensanche del siglo XX y antes del realizado en 1927, se realizan una serie de documentos cartográficos que permiten seguir el desarrollo urbano de Vitoria durante estas primeras décadas del siglo XX. Se puede hacer mención especial a dos de ellos: el primero es un Plano de Vitoria revisado por el ayuntamiento (1911-1914), cuyo mayor interés está en la claridad con la que aparecen representados los ríos que atraviesan el casco, embocinados, semiembocinados o canalizados.

El otro es el Plano de Vitoria de 1917, realizado por Ignacio San Saturnino, en el que aparece al oeste un proyecto de ferrocarril de Vitoria a Izarra que no llegó a realizarse. Este plano refleja muy claramente el crecimiento entre 1888 y 1917 y especialmente el notable incremento de los edificios religiosos situados en zonas periféricas: un total de 31 conventos sobre los 69 edificios públicos representados. En general, estos conventos son de dimensiones mucho más reducidas que los existentes hasta el siglo anterior. Aparecen igualmente numerosos cuarteles, así como equipamientos de carácter sanitario (el Hospital de Infecciosos) o cultural (el Teatro Principal en la calle San Prudencio). El afán de acercamiento a la naturaleza de la clase burguesa vitoriana se refleja en la presencia de un conjunto de chalets adosados junto a El Prado.



El monoplano del aviador Heraklio Alfaro Fournier en el aeródromo de Lakua

Dentro del periodo que abarcan estos documentos gráficos, es decir, al periodo comprendido entre 1910 y 1917, se puede hacer referencia a algunos hechos que denotan la paulatina incorporación de Vitoria a la modernidad, como es el rodaje de la primera película alavesa en 1916, el documental “Gráfica Española” o, en un terreno menos anecdótico, la inauguración en 1913 del campo de aviación en Lakua, donde en 1909 ya se había realizado un vuelo de ensayo con un biplano tipo hermanos Wright y que en 1911 había servido como punto intermedio en la célebre carrera aérea París-Madrid. En 1914 Leónce Garnier crea allí la primera escuela de aviación de España y Heraclio Alfaro Fournier fabrica un monoplano de su invención, el primero fabricado en España. Debido a todo ello, Vitoria ocupa un papel importante en la historia de la aeronáutica española. El Aeródromo de Lacua, dedicado principalmente a vuelos festivos, se trasladó con posterioridad a Zalburu.

En el ámbito de la cultura y la educación, habría que mencionar el importante movimiento entre 1918 y 1923 promovido por la Sociedad de Estudios Vascos Eusko Ikaskuntza en aras de crear una Universidad Vasca⁹. En cuanto a las instituciones económicas, cabe reseñar la fundación en 1918 de la Caja Provincial de Álava fundada por la Diputación Provincial, por su importante papel en la financiación del planeamiento público durante la segunda mitad de este siglo.

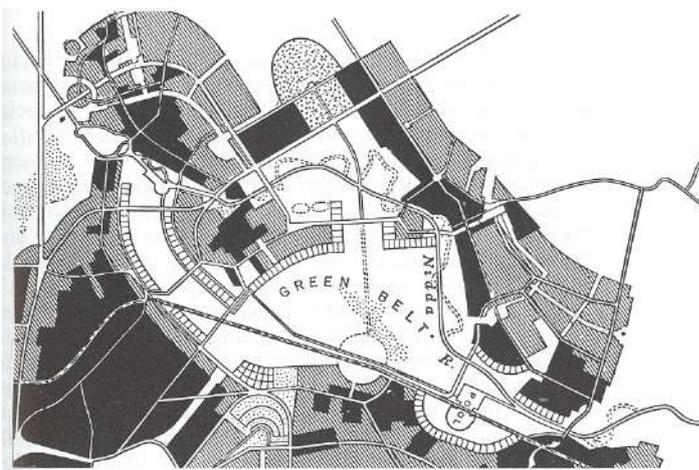
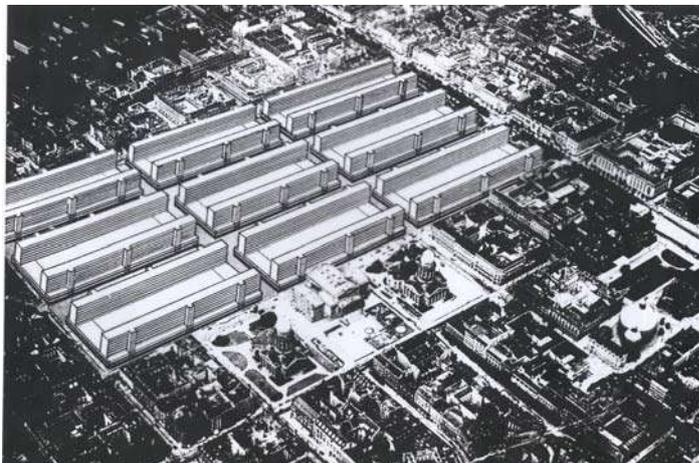
En lo que respecta al marco histórico, este periodo está marcado principalmente por la neutralidad de España durante la Primera Guerra Mundial, cuyo impacto en la economía española se hizo sentir especialmente en la siderurgia vasca (sobre todo en Vizcaya), la metalurgia y el textil catalanes y la minería asturiana, que experimentan todos un fuerte incremento de la demanda, debido sobre todo a la ausencia de competencia de los países beligerantes. El proteccionismo propio del sistema de conciertos económicos inaugurado en 1878 y renovado en 1896, 1904 y 1925 favoreció también la economía del País Vasco, especialmente el sistema bancario.

Sin embargo, este marco económico generalmente positivo no repercutió en la clase obrera, que vio cómo los precios subían, pero no sus salarios. En cualquier caso, la huelga general de 1917, producto de esta situación e impulsada por un sindicalismo cada vez más poderoso, no produjo un impacto significativo en Álava, donde seguía predominando el sector primario y el administrativo. Símbolo cultural de este predominio de lo agrario como imaginario social en una ciudad que aspira a la industrialización es la figura de Celedonio Anzola García de Andoain, de la Villa de Zalduondo, pintoresco aldeano que en 1918 acude a Vitoria los jueves de Mercado y que acabará siendo el origen de “Celedón”, un personaje central de las celebraciones vitorianas a lo largo del siglo XX.

El final de la Primera Guerra Mundial no hará sino agravar la situación de crisis y conflictividad social, pues el mercado interno español no pudo absorber el desplome del mercado de exportación. Por otra parte, la redefinición de fronteras y la aparición de nuevos países, supondrá un impulso para las aspiraciones nacionalistas e independistas en

⁹ Antecedentes históricos de la Universidad del País Vasco en: <http://www.ehu.es/>

el País Vasco y Cataluña, mientras que la Revolución Rusa de 1917 alimentará las esperanzas de un proletariado cada vez mejor organizado. En cualquier caso, aunque los años de 1917 a 1923 son críticos, marcados por la Guerra de Marruecos y la conflictividad social, en el País Vasco y concretamente en Álava no llegan a serlo tanto como en Cataluña.



El urbanismo del Movimiento Moderno: el bloque abierto lineal en el proyecto de Ludwig Hilberseimer para Berlín (1928) y el principio de zonificación en el plan regulador de Frankfurt, de Ernst May (1926)

A nivel europeo, los grandes acontecimientos de este periodo se reflejarán a nivel cultural en el efervescente periodo de entreguerras, en el que se ponen en cuestión todos los valores del viejo mundo que ha conducido a la destrucción. El urbanismo no escapa a esta puesta en cuestión y el rechazo a la ciudad del pasado se traducirá en las radicales propuestas que, impulsadas por la Bauhaus alemana y los CIAM, darán lugar al denominado Movimiento Moderno. Aunque sus propuestas no llegarán a institucionalizarse hasta después de la siguiente gran guerra, sí van impregnando los ámbitos profesionales más avanzados.

En cualquier caso, al margen de la experiencia del GATEPAC, que se desarrollará sobre todo a nivel de producción teórica a partir de finales de la década de los 20 y durante los años 30, el Movimiento Moderno no tiene una influencia

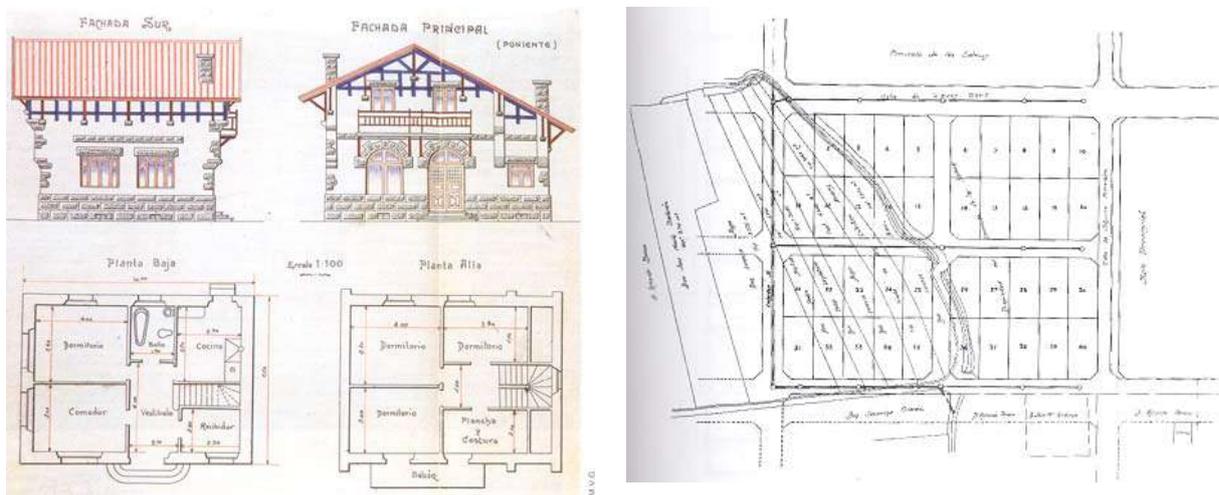
directa en los procesos de extensión urbana de las ciudades españolas. Vitoria no es una excepción en ese sentido y, de hecho, es de señalar, que en el Subgrupo Norte de los tres (Norte, Este y Centro) que conformaban esta asociación de arquitectos a favor de la arquitectura funcionalista sólo estaban representadas Bilbao y San Sebastián

Las nuevas ordenanzas que se redactan en 1922, pertenecen así aún al sistema de ordenación por alineaciones. Se trata, de todos modos, de unas ordenanzas más permisivas que las de 1905 en cuanto a las alturas permisibles de edificación, pues se aumentan a 20 m (baja más cinco plantas) en calles de 15 o más metros, a 18 m en calles de 10 a 15 m y 15 m en calles de hasta 10 m de anchura. Esta permisividad se extiende a las condiciones internas de la edificación.



El grupo GATEPAC y su revista AC (1931-1937) serán los representantes en España del Movimiento Moderno y de sus principios básicos: arquitectura descontextualizada, higienismo, racionalismo, funcionalismo, bloque abierto, rechazo de la calle corredor y de la ciudad histórica.

La voluntad higienista de acercamiento a la naturaleza, con un cierto carácter antiurbano, se manifiesta en las diversas colonias de baja densidad, con jardín y huerta familiar, que se desarrollan en la segunda mitad de la década y principios de la siguiente en toda España, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley de Casas Económicas de 1925 con la que se pretendía hacer frente a las dificultades de acceso a la vivienda de la clase obrera en un momento de fugaz euforia económica. Aunque se generaliza para ellas el término de ciudad jardín, no corresponden a la idea de autosuficiencia productiva preconizada por Ebenezer Howard, sino a la idea de suburbio residencial ajardinado y en ese sentido están más relacionadas con las *siedlungen* alemanas.



Ciudad Jardín entre las calles Nieves cano, Vizcaya, Navarra, Guipúzcoa y Aguirre Miramón, según proyecto de José Luis López de Uralde, 1924 (Guía de Arquitectura de Vitoria-Gasteiz)

Así, en Vitoria se proyecta en 1924 al sur del ensanche la denominada “Ciudad Jardín”, según proyecto de José Luis López de Uralde. Destinada en este caso a las clases acomodadas, está formada por 44 hotelitos y ocupa una extensión de 41,9 hectáreas repartidas en cuatro submanzanas.

De acuerdo con la Ley de 1925, se llevan a cabo varios proyectos de colonias a lo largo de los años 20: en 1929, la Asociación de la Prensa promueve una que no llegó a realizarse; entre 1929 y 1932, la Cooperativa Vitoriana de Casas Baratas promueve y construye la más importante de estas colonias también según proyecto de José Luis López de Uralde, con un total de 135 viviendas, repartidas en tres puntos diferentes: siete en el barrio de San Martín, 28 en la calle Jesús de Palacio y el resto en el Barrio de Judizmendi (actual c/ N^a S^a de Estíbaliz), las conocidas como casas baratas de Estíbaliz.



Conjunto de Casas Baratas entre la Avenida de Estíbaliz y la calle José Lejarreta. Proyecto de José Luis López de Uralde, 1929 (Guía de Arquitectura de Vitoria-Gasteiz)

En 1925 se inaugura en Vitoria el primer autobús urbano, con tres trayectos, uno destinado principalmente a las muchachas de servicio de los barrios residenciales, mientras que los otros dos partían de la estación y atravesaban la ciudad hasta los Portales de Arriaga y Urbina. Se inauguran también varios servicios de taxis.

Inmediatamente anterior al ensanche de 1927 es el Plano del Término Municipal de Vitoria (1926-1930), realizado a la escala 1/25.000, en el que aparece representado el Hipódromo del Campo de Arriaga y el nuevo polvorín en el sureste del casco. Son de señalar al sureste los empalmes ferroviarios de las líneas de vía estrecha entre los ramales de Micolalde y Estella. El sistema viario, que responde a la lógica radioconcéntrica seguida hasta el momento, aparece formado por las carreteras de Bilbao por Murguía, Durango por Urquiola, Francia por Vergara, Navarra por Salvatierra, Estella por Alegría y Logroño por Peñacerrada. Figuran aún como caminos las vías rodadas hacia Ali/Berrosteguieta y Oquina.

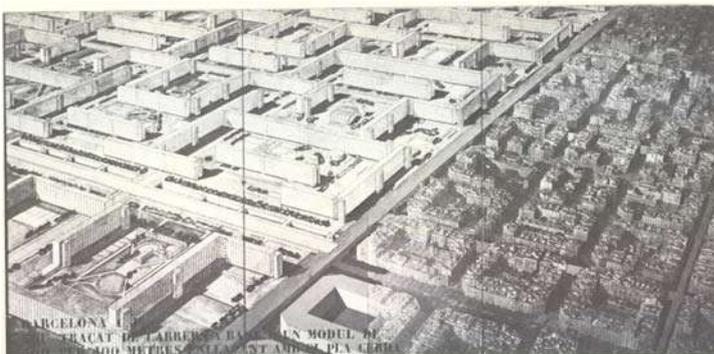
El crecimiento a lo largo de estas primeras décadas del siglo no ha sido acelerado, pero sí continuado. La población al final de la década de los 20 se aproxima ya a los 40.000 habitantes y las expectativas de crecimiento asociadas al proceso de industrialización son altas en un periodo de euforia económica que se había iniciado en 1924, apenas superada la crisis derivada de la Primera Guerra Mundial.

La ambiciosa política de Obras Públicas impulsada por el Dictador Primo de Rivera estaba favoreciendo al País Vasco al estar dirigida prioritariamente hacia aquellos sectores que aportaban materias a la siderurgia y la industria pesada de bienes de equipo y la pujanza industrial de Vizcaya y Guipúzcoa parecía extenderse hacia Álava. Las autoridades municipales, fieles a lo que ya en ese momento es una pauta histórica, se proponen hacer frente a estas expectativas recurriendo de nuevo a la planificación.

1.5.2. 1927-1939: El plan de 1927, base del urbanismo moderno



El Plan Zuazp-Jansen de 1929 para Madrid (arriba) y el Plan Maciá, realizado por el GATEPAC en 1933 para Barcelona (a la izquierda y abajo) constituyen los dos principales ejemplos de urbanismo del Movimiento Moderno en España.



El documento urbanístico que inaugura realmente la secuencia de planeamiento del siglo XX es el Proyecto de Ensanche de Vitoria realizado en 1927 por los arquitectos Roberto Dublang y Julián Apraiz. Se trata de un plano de alineaciones al modo de los del siglo anterior y, en ese sentido, no responde a los modelos teóricos que ya en este momento se están elaborando en Europa desde la óptica del Movimiento Moderno. De hecho, hasta el plan de 1963, todos los sucesivos planes destinados a encauzar el crecimiento de Vitoria responderán a esta pauta. En esto, el planeamiento vitoriano no hace sino seguir los cauces generales del urbanismo peninsular, ya que, con la excepción del Plan Zuazo/Jansen de 1929 para Madrid y el Plan Maciá de 1933 para Barcelona, pioneros en adoptar la directrices del Movimiento Moderno aunque no llegaran a realizarse, la mayoría de los planes que se realizan hasta los años 60 responden a los mecanismos clásicos de ensanche y reforma interior. Lo que distingue a Vitoria es la voluntad municipal de llevarlos a cabo con control público.



Proyecto de Ensanche de Vitoria, 1927. Arquitectos: Roberto Dublang y Julián Apraiz (Archivo Municipal)

Una buena síntesis de las principales características del plan de 1927 es la que hace Ramón López de Lucio en su estudio de referencia:

- Tramas urbanas de ensanche con diversas orientaciones, en general ajustadas a los trazados viarios existentes. Este enfoque más “orgánico”, de algún modo, escapa a la lógica de las mallas isótropas y de orientación única de los ensanches decimonónicos
- Viario jerarquizado por anchura de acuerdo con su función urbana. En las intersecciones de los ejes principales aparecen grandes plazas como recurso formal para recalcar esta diversidad funcional.
- Sistema de zonas verdes como mecanismo de protección frente al ferrocarril y como recurso formal para resolver los encuentros entre las diversas tramas.
- Inicio de un sistema de rondas que avanza en las ideas que ya aparecían en el Plan de Ensanche de 1910.

La dirección predominante de crecimiento propuesta por este documento es la oeste, respondiendo claramente a la tendencia natural de crecimiento y a las barreras que suponen el ferrocarril Madrid-Irún por el sur y el anglo-vasco por el este. En cuanto a las ordenanzas que contiene el plan se limitan a recoger las disposiciones de las de 1922 en cuanto a anchuras y alturas.



El casco de Vitoria en 1932 (Atlas Ambiental de Vitoria, Centro de estudios Ambientales)

El Plan de 1927, aunque tiene una gran importancia como génesis de todo el futuro planeamiento, no llegó realmente a plasmarse sobre el terreno durante su periodo de vigencia, debido sobre todo a las circunstancias históricas con las que coincidió este período, principalmente la crisis financiera mundial de 1929 que sacudió toda la economía occidental y que en España puso fin a los años de fugaz euforia económica.

Dicha euforia, en la que se había basado la ambiciosa política de inversión en Obras Públicas de Primo de Rivera, había generado un alto nivel de endeudamiento estatal que había dejado a España en situación de desventaja para afrontar la crisis del 29. A pesar de la ventaja relativa del País Vasco y su sector siderúrgico, la crisis acabó por sacudir a todos los sectores. Debido a ello, el siempre incipiente despegue industrial de Vitoria se retrajo de nuevo. La fase de recuperación no se reiniciará, de hecho, hasta los años 1940. La población de Vitoria en 1930 es ya de 40.641 habitantes, lo cual supone ya el 39% de la población alavesa. La población activa en el sector primario sigue siendo del 50 %.

La nueva década que se inicia estará marcada por el advenimiento de la Segunda República en 1931, la represión de la revolución de Asturias de 1934, la acelerada sucesión de gobiernos de distinto signo y el golpe militar de los mandos africanistas que ven en peligro sus privilegios económicos con la ley de Azaña, todo lo cual desembocará en la Guerra Civil en 1936.

La vida cultural y la educación experimentan un momento de efervescencia y, entre otras cosas, en 1931 renace el movimiento por una Universidad Vasca, que había sido ahogado por la dictadura de Primo de Rivera. El proceso culminará el 1 de Diciembre de 1936, cuando el Lehendakari del Gobierno Vasco, José Antonio Aguirre, inaugura la Universidad Vasca en el Hospital Civil de Bilbao. El avance de la Guerra Civil hará que tenga una vida efímera y finalice con la toma de Bilbao en 1937¹⁰.

En el ámbito de las infraestructuras, el principal proyecto de este periodo es el traslado de las actividades aeroportuarias a Zalburu, a un kilómetro al este de Vitoria, entre las localidades de Elorriaga y Betoño, donde el Ministerio de Comunicaciones autorizó la construcción de un nuevo aeropuerto en 1934. A este aeródromo, inaugurado el 29 de septiembre de 1935 con el nombre de José Martínez Aragón, llegaría en 1937 la primera línea de la compañía Iberia, que tenía en Vitoria el último destino de su ruta Tetuán-Sevilla-Cáceres-Salamanca-Burgos. En el ámbito urbanístico, sin embargo, Vitoria responderá a la misma pauta de estancamiento que en anteriores periodos de crisis, como lo refleja el siguiente documento cartográfico, el Plano Guía de Vitoria, vigente entre 1932 y 1936, en el cual aparece como transformación principal y prácticamente única la recién terminada promoción de Casas Baratas de Estíbaliz. Igual que en el resto de España, la joven República no tendrá ocasión ni tiempo de dejar en el paisaje urbano huellas importantes de sus ansias de modernidad y transformación social.

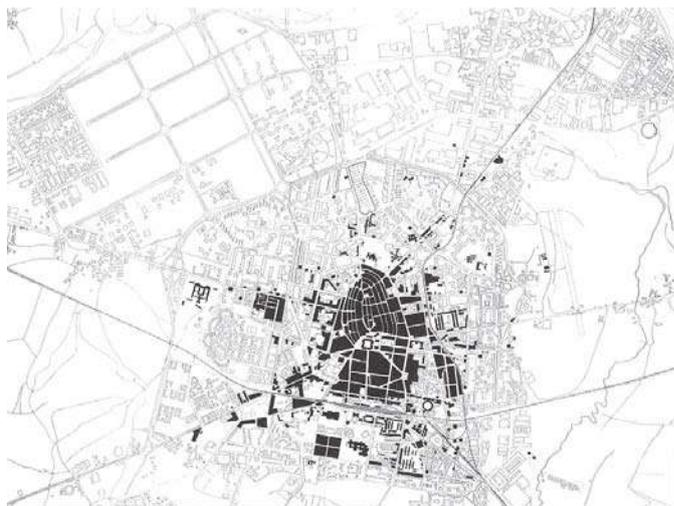
Tan sólo la aprobación de unas nuevas ordenanzas en 1932 para completar las disposiciones del plan vigente de 1927 reflejan un cierto movimiento en el ámbito urbanístico. Estas ordenanzas 1932 introducen un pequeño incremento de las alturas de edificación permitidas, desde 20 a 21,50 m en las calles de primer orden, lo cual supone llegar en determinados casos a planta baja y seis alturas. Esta determinación se mantendrá en las ordenanzas de 1936, que no tendrán ocasión de aplicarse debido al estallido de la Guerra Civil.

Nada más iniciarse la contienda, Navarra y Álava sucumben al golpe militar, encabezado allí por el jefe de la guarnición militar vitoriana, Camilo Alonso Vega, quien recibe ayuda de los requetés carlistas venidos principalmente del entorno rural. Mientras tanto, Vizcaya y Guipúzcoa permanecen con la República durante el primer año de guerra. En el transcurso de la Guerra Civil, el frente alavés no se movió prácticamente hasta la primavera de 1937, en que el ejército franquista conquistó Bilbao y con él todo el territorio vasco.

¹⁰ Antecedentes históricos de la Universidad del País Vasco en: <http://www.ehu.es/>

1.5.3. 1939-1963: Los planes de 1947 y 1956, la consolidación de un modelo urbano

Debido a su rápida caída en manos franquistas y al hecho de que la aviación republicana no tiene la capacidad ni la voluntad de practicar el bombardeo a la población civil durante la contienda, el patrimonio edificado de Vitoria no experimenta la destrucción que sufre el de otras urbes más sometidas a los ataques bélicos por su situación o su valor estratégico o simbólico.



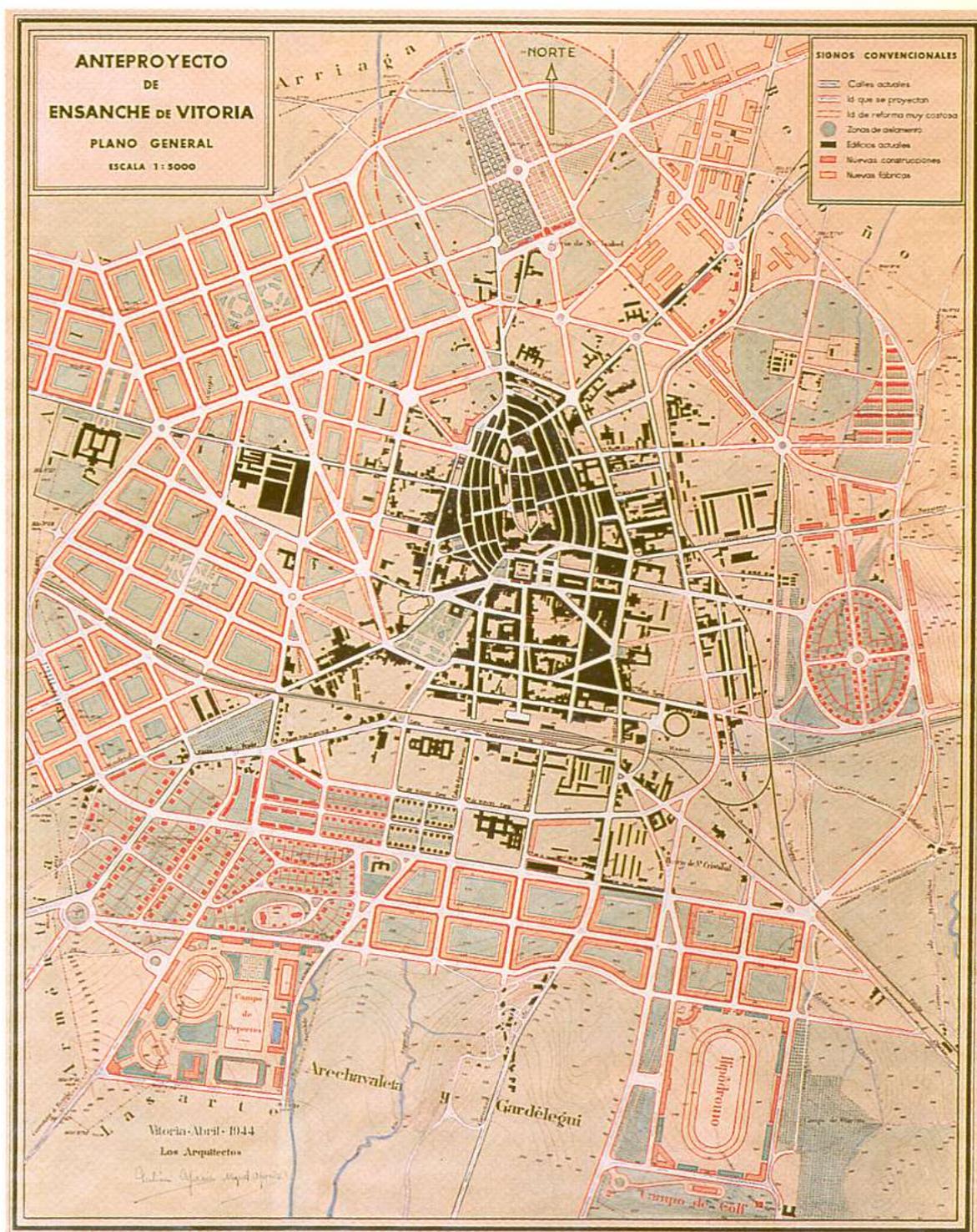
El contorno de 1940 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

Al año de finalizar la guerra, en 1940, la población de Vitoria asciende a 51.191 habitantes y el total del suelo urbanizado, con los crecimientos de las dos anteriores décadas, alcanza ya las 378,3 hectáreas. Dichos crecimientos ya han dado el salto por el sur al otro lado del ferrocarril Madrid-Irún y se ha iniciado el barrio de Adurza. Esta zona ya muestra su especialización como zona de equipamientos y de viviendas para las clases acomodadas, en especial la Ciudad Jardín.

El proceso de industrialización que se había iniciado a principios de siglo y se había interrumpido durante la contienda civil se reanuda a lo largo de los años 40. El proyecto de ensanche de 1927 sigue sirviendo como directriz básica de planeamiento hasta que la nueva realidad de la posguerra exige una revisión para adecuarlo a las nuevas circunstancias. A pesar de la quiebra política que ha supuesto la guerra civil, el recurso a la planificación por parte de las autoridades municipales sigue manteniéndose como un invariante del urbanismo vitoriano.

El resultado inicial de la revisión es el anteproyecto de Ensanche de Vitoria de 1944 realizado por Julián y Miguel Apraiz. Este documento, fiel también a la tradición de continuidad urbanística, reforzada en este caso por la coincidencia en uno de los autores, responde a la lógica establecida por el plan de 1927 de mallas pluriorientadas dentro de un modelo radio-concéntrico. Tal como señala López de Lucio, en el plan se refleja la influencia de todas las teorías urbanísticas de la primera mitad de siglo, desde el higienismo y el racionalismo hasta el paisajismo anglosajón y es precisamente ese carácter híbrido el que otorga su fuerza y su carácter modélico a esta propuesta y a las de 1947 y 1956, que no hacen sino desarrollar y depurar las pautas establecidas aquí. El modelo huye deliberadamente de la rígida ortogonalidad de las mallas de ensanche y busca establecer una racionalidad funcional, pero al mismo tiempo rehúsa caer en un “naturalismo exagerado que equivale a la negación de los principios urbanísticos”, como se expone en la Memoria.

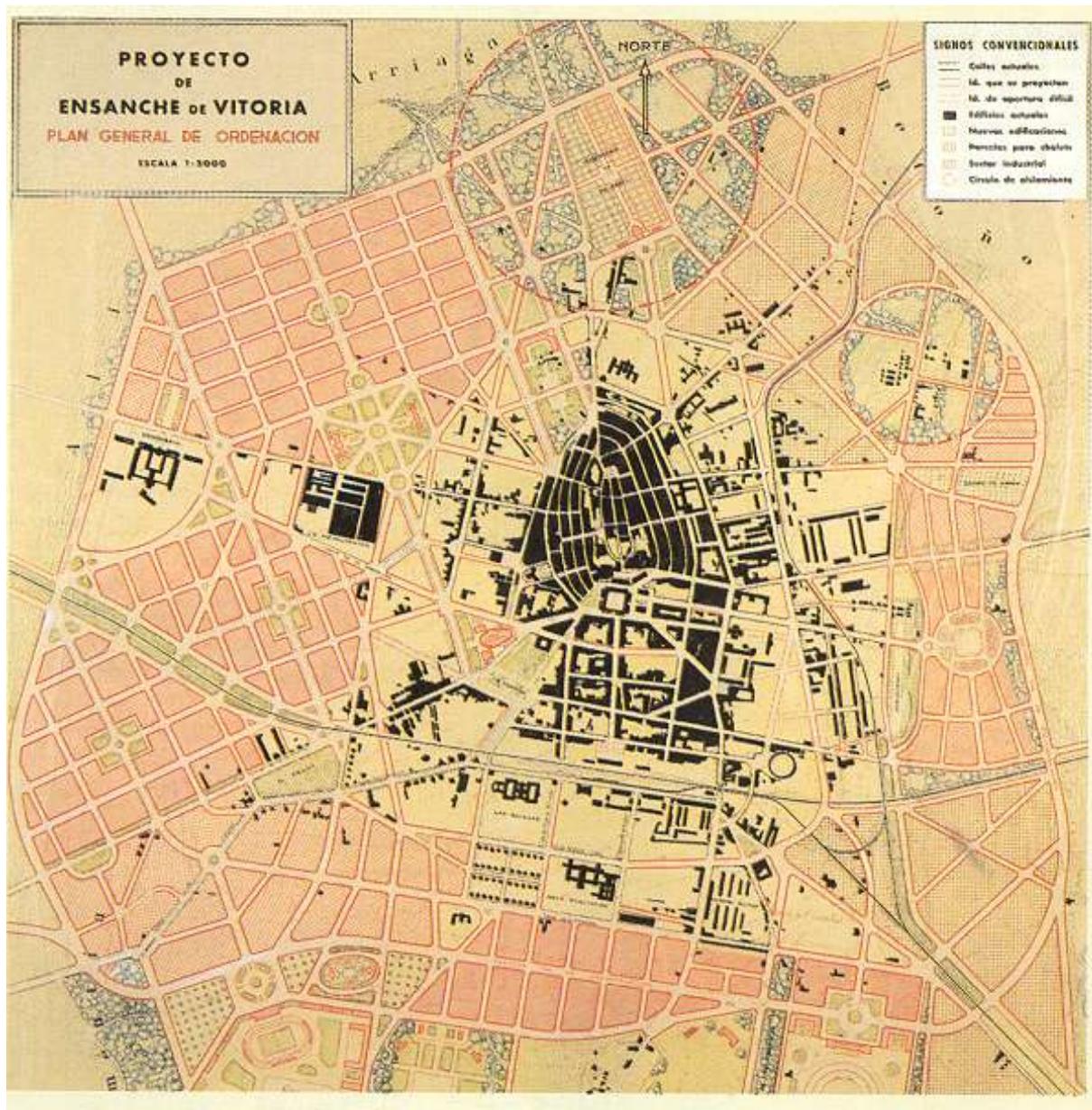
Presta especial atención a la jerarquización viaria, estableciendo un sistema doble de vías: concéntricas o de circunvalación y radiales.



Anteproyecto de Ensanche de Vitoria de 1944, realizado por Julián y Miguel Apraiz (Archivo Municipal)

El plan incluye unas ordenanzas en la que se permite una altura de edificación igual a la anchura de la calle, de modo que en las calles de 20 m o más se permiten hasta 21 m de altura; en las que tienen entre 16 y 20 m, hasta 16 m, y en las que tienen entre 12 y 16 m,

hasta 12 m. Este criterio revela ya la influencia creciente de los criterios del urbanismo funcionalista que habrían de plasmarse en la Carta de Atenas y supone también la generalización de algunos de sus errores. En efecto, cuando se analiza desde el punto de vista bioclimático, se hace evidente que este criterio está concebido desde el punto de vista del soleamiento en el interior de la vivienda, pero su aplicación estricta, tal como señala Fernando Ramón, genera indefectiblemente espacios públicos dominados por la sombra arrojada por la edificación.



Proyecto de Ensanche de Vitoria. Plan General de Ordenación urbana de Julián y Miguel Apraiz, 1947 (Archivo Municipal 1-6-15)

Por otra parte, desde la óptica de la sostenibilidad, se puede alegar que la máxima virtud de esta propuesta es precisamente su carácter híbrido y pragmático que lo aleja de cualquier rigidez teórica, conjugando las propiedades articuladoras del orden geométrico con la adecuación a las preexistencias y a la topografía propia del orden orgánico. El sistema de

espacios verdes sigue también la lógica del plan de 1927, actuando como área de protección frente a las infraestructuras y como vertebrador de la propuesta.

Desde el punto de vista funcional, el plan consolida las pautas generales que habían venido configurándose desde principios de siglo y que aparecían en el plan de 1927: al norte del casco, la zona industrial, y al sur del ferrocarril Madrid-Irún, las zonas de servicios y equipamientos urbanos deportivos y las zonas residenciales de lujo y baja densidad.

La imagen del conjunto está formada por una serie de paquetes residenciales articulados en torno al casco consolidado. La formalización del plan en las áreas residenciales de manzana cerrada por el oeste y por el sur responde a grandes manzanas ajardinadas con edificación perimetral de crujía estrecha, en consonancia con el estatuto de 1924, que obligaba a que la superficie total edificable no fuera en ningún caso mayor del 50 % de la superficie total de la parcela. Esta tipología caracteriza la imagen global del documento, dominado por la abundancia de zonas ajardinadas, estableciendo una pauta que se mantendrá en el planeamiento de Vitoria hasta nuestros días.

Las nuevas expectativas de crecimiento industrial, que en este caso sí habrían de cumplirse, se reflejan en la capacidad total para 140.000 habitantes establecida por el anteproyecto de acuerdo con los estándares vigentes. Añadiendo los 60.000 habitantes aproximados con que cuenta el casco en el momento de la redacción, la capacidad final suma 200.000 habitantes. El Plan sitúa la zona de crecimiento industrial, bajo el epígrafe Nuevas Fábricas, al noreste, junto a la línea del ferrocarril anglovasco y a lo largo del eje de Portal de Gamarra.

El sistema de rondas que aparecía de forma incipiente en el plan de 1927 sigue sin mostrar una configuración clara, con lo cual el borde urbano obedece a una lógica fragmentaria y más bien confusa, en la que resaltan las formas rotundas, a modo de satélites del centro urbano, de la ciudad deportiva (SO), el Hipódromo (SE), una ciudad jardín ovalada (E), un gran equipamiento (NE) y el parque circular de aislamiento del cementerio de Santa Isabel (N). Podría señalarse que la dialéctica entre esta lógica de piezas mínimamente articuladas y muy diferenciadas y los intentos de dotar a la ciudad de una imagen global va a caracterizar el planeamiento vitoriano de la segunda mitad de siglo.

Por otra parte, puede entenderse que el urbanismo vitoriano gira en torno a algunos temas y recursos formales que reaparecen en los sucesivos planes aunque respondiendo a escalas y lógicas diferentes hasta quedar formalizados en el propio tejido urbano. El hecho de que los nombres de Julián Apraiz y Miguel Apraiz se repitan en varios de los documentos fundamentales del urbanismo vitoriano del siglo XX (el plan de 1927, el anteproyecto de 1944 y el plan de 1947 y el Plan de 1956) explica, en parte, esta coherencia formal. Uno de estos temas es el que corresponde al desarrollo al sur del ferrocarril, que en el plan de 1927 ya aparecía configurado en la forma de un paquete básicamente longitudinal paralelo a la vía. Otro ejemplo de persistencia formal, en el que no existe continuidad en la autoría, es la cuadrícula residencial que aparece por primera vez como extensión hacia el noroeste de la ciudad en el anteproyecto de 1944 y que, aunque desplazado hacia el norte y magnificado

hasta cuadruplicar su superficie, inspirará sin duda más de 20 años después el diseño básico del Actur Lakua. En este último caso, podría afirmarse que las posibles virtudes y ventajas de esta continuidad conceptual en la planificación han quedado contrarrestadas por el efecto negativo generado por la mencionada magnificación de escala: lo que había comenzado siendo una cuadrícula de pequeñas manzanas próximas al casco acaba convertido en un conjunto de supermanzanas claramente sobredimensionado.

El proyecto realizado por Julián y Miguel Apraiz en 1947 es el primero que responde al nombre y a la figura de Plan General de Ordenación Urbana, pero constituye realmente una revisión del Anteproyecto de Ensanche de 1944 de los mismos autores. Desde el punto de vista formal, es un documento mucho más depurado y se distingue de su precedente sobre todo por la presencia de la ronda como elemento unitario que cierra y abraza el conjunto de piezas articuladas, contribuyendo a la imagen de compacidad del conjunto. El tejido residencial de manzana cerrada ya no aparece configurado según la tipología de edificación perimetral, pero el sistema de zonas verdes actúa como vertebrador de cada una de las piezas a través de un conjunto de plazas ajardinadas que se presentan como elementos focales de cada uno de los barrios.

La ciudad se divide en nueve zonas, cada una de las cuales responde a uno o más barrios. Es de señalar cómo en los documentos de alineación de cada una de estas zonas aparece representado con suma claridad el sistema de curvas de nivel, poniendo de manifiesto la búsqueda deliberada del equilibrio entre la geometría urbana y la topografía, una de las características de los planes de los Apraiz.

El plan incluye también unas nuevas ordenanzas en las que se reestablece la clasificación viaria en función de la anchura: vías de primer orden, de 30 a 35 m de anchura y 28 m de altura máxima de edificación; de segundo orden, de 25 a 30m de anchura y 21 m de altura; de tercer orden, 12 a 25 m y 21 de altura; de cuarto orden, menores de 12 m de ancho y 12 m de altura. Como indica López de Lucio¹¹ “el proyecto de 1947 y sus desarrollos parciales por sectores constituyen un documento urbanístico de inapreciable valor en cuanto repertorio histórico de elementos urbanos (calles, plazas, equipamientos, jardines) y de morfologías sectoriales hábilmente enlazadas en un proyecto global”.



Típico bloque lineal en peine de la década de los 40. Viviendas del Patronato de Viviendas Militares en la calle Flandes, 1946-1950. Arquitecto: Francisco Alonso de San Millán

¹¹ LÓPEZ DE LUCIO, Ramón, op. cit., 1994, pag. 74

Puede decirse que la imagen cerrada y compacta que ofrece el plan de 1947, con una circunvalación que contiene un conjunto de tramas urbanas diversamente orientadas y articuladas entre sí, pasa a convertirse en un invariante urbanístico que llega hasta nuestros días, a modo de imagen canónica de la Vitoria moderna. Los sucesivos planes no han hecho sino incidir sobre la configuración la escala y la relación de las piezas interiores, mientras que el desarrollo urbano se ha ido configurando mediante el relleno de aquellas piezas cuya estructura viaria ha llegado a plasmarse en la realidad urbana. De algún modo, ha sido en esta persistencia de una imagen urbana compacta y reconocible a lo largo del tiempo, frente a la habitual desmembración y desfiguración de los cascos urbanos de las ciudades españolas, donde ha residido la justa consideración de modélico del urbanismo vitoriano.

Por un conjunto de razones, principalmente burocráticas, el plan de 1947, no llega a aprobarse, pero sirve de clara referencia al desarrollo urbano durante la siguiente década. En 1947 se crea aún otra promoción de casas baratas de baja densidad en San Prudencio de Armentia pero las nuevas ordenanzas que se aprueban en 1950 como referencia normativa para el desarrollo permiten ya aumentar la altura de edificación hasta 23 m en las vías de primer orden.

La década de los años 50 se caracteriza por la aceleración de un proceso de industrialización que hasta entonces siempre se había mantenido en estado de permanente latencia. La instalación en 1952 de la importante fábrica Imosa, dedicada al sector auxiliar del automóvil, y la de Mercedes Benz España el año siguiente (en lo que posteriormente será el polígono de Alí Gobeo, donde se encuentra ya la La Azucarera Española), anunciarán la eclosión en 1956 de este proceso en gran parte propiciado por la saturación de de las áreas industriales de Guipúzcoa y Vizcaya. Desde el punto de vista de la localización industrial en el interior del municipio se produce un fenómeno de migración de las industrias del centro a la periferia (por ejemplo, en 1946, Fournier se traslada hacia el Barrio de San Cristóbal), mientras que la ciudad sigue extendiéndose hacia el ferrocarril. En el año 1950 la población de Vitoria asciende ya a 52.206 habitantes. De esta población, sólo un 50,87 % era nacida en Vitoria, lo cual indica que el acelerado crecimiento demográfico que caracteriza la ciudad en los años 50 y 60 será en gran parte debido a la emigración atraída por el proceso de industrialización¹².

Para responder a las nuevas circunstancias que se producen en Vitoria se inicia en 1954 la redacción de un nuevo plan general de ordenación urbana que se aprueba en 1956, el mismo año en que se aprueba una nueva Ley del Suelo, a la que dicho plan habrá de ajustarse posteriormente mediante una serie de acoplamientos posteriores.

La Ley del Suelo de 1956, redactada por el urbanista Pedro Bidagor, trata de poner al día los instrumentos urbanísticos de ordenación en un momento en el que España sale de su periodo autárquico e inicia su fase acelerada de desarrollismo. Esta ley del suelo, de la que en este momento se cumplen los 50 años, es reconocida como un muy apreciable

¹² ARRIOLA AGUIRRE . Pedro M^a: Vitoria-Gasteiz 1950-1980: política urbana, espacio industrial e industrialización Departamento de Geografía, Universidad del País Vasco. Lurr@Ide n 8 (1985)

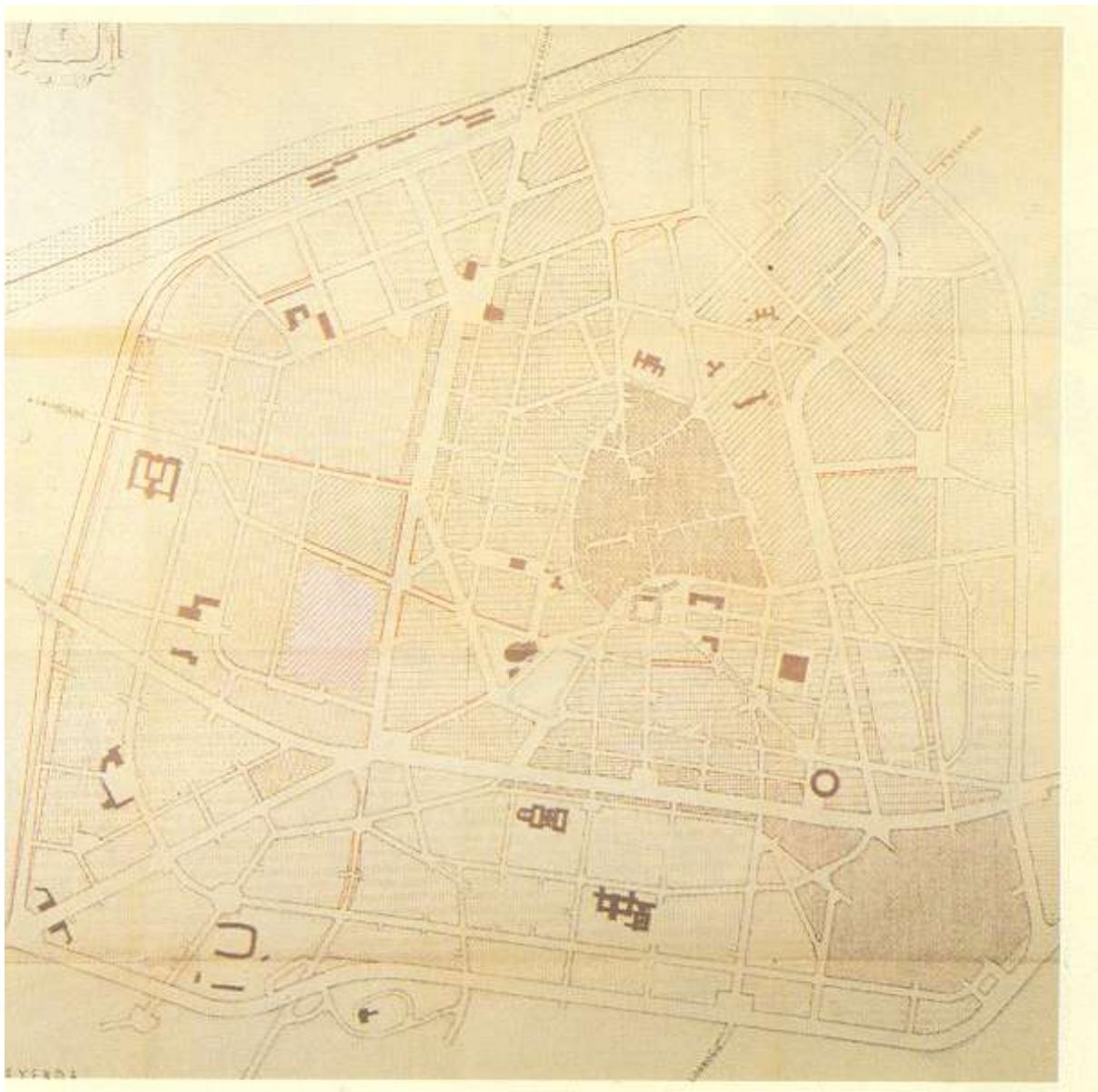
documento desde el punto de vista conceptual e instrumental y constituye la base técnica de todo el urbanismo español desarrollado a lo largo de las siguientes décadas. La idea de la “cascada del planeamiento”, en el que las figuras de ordenación se van engarzando desde lo general hasta lo particular, la distinción entre clasificación y calificación del suelo o la idea de la “función social de la propiedad del suelo” son algunas de las aportaciones de esta ley inspirada por lo mejor de la urbanística teórica europea. Desde la óptica de la sostenibilidad es de señalar cómo el concepto de suelo no urbanizable común incluido en esta ley ofrece al urbanista una herramienta para sustraer del proceso urbanizador áreas del territorio sin necesidad de justificarlo en base a una características especiales del suelo afectado.



El casco de Vitoria en 1956 (Atlas Ambiental de Vitoria, Centro de estudios Ambientales)

Sin embargo, el desarrollo urbanístico real que se produce en España, impulsado por las nuevas circunstancias económicas, escapa en su mayoría a las determinaciones de esta ley. Se inaugura así la divergencia entre planeamiento y proceso de urbanización que caracterizará la historia urbana española de la segunda mitad del siglo XX.

El Plan General de Ordenación de Vitoria de 1956, que aunque incorpora el concepto de zonificación sigue siendo en gran parte un plan de alineaciones, es redactado por los arquitectos Muñoz Monasterio, Mieg y Apraiz. La presencia de este último, como hemos mencionado antes, contribuye a la continuidad y coherencia formal con los anteriores documentos.



*Plan General de Ordenación de 1956, realizado por Manuel Muñoz Monasterio, Miguel Apraiz y Miguel Mieg.
Plano de zonificación*

El documento se plantea para un techo de población de 150.000 habitantes a 50 años vista, pero no prevé la magnitud del despegue industrial que se va a producir inmediatamente después de su aprobación y, en gran parte, esta será la razón principal de su corto periodo de vigencia.

En lo que se refiere a su estructura urbana recoge con algunas modificaciones la ronda exterior establecida en los anteriores planes, pero introduce considerables variaciones en la configuración de detalle de las piezas interiores a base de supermanzanas, buscando adecuarlas más a la imagen radioconcéntrica mediante el recurso a una ronda interior de segundo orden que las vertebraba. La rotunda pieza cuadrículada al noroeste que había aparecido en el plan de 1927, manteniéndose en los documentos de 1944 y 1947 desaparece dentro de esta composición unitaria. Su eco magnificado, como hemos mencionado antes, reaparecerá años después, plasmado en la propuesta del Actur Lakua.

De acuerdo con esta búsqueda de una imagen urbana unitaria y compacta, el plan propone una radical modificación del trazado ferroviario, trasladándolo al norte de la circunvalación. Esta propuesta, que no se llegó a realizar, dejaría como impronta urbana la calle de Paraguay, que había de haber dado acceso a la estación en su nuevo emplazamiento. Por otra parte, el Plan Comarcal de 1976 preveía un eje cívico que puede considerarse inspirado en esta propuesta de 20 años antes, en consonancia con el habitual mecanismo de “reciclaje” de ideas y recursos formales que caracteriza el urbanismo de Vitoria.



Imagen actual del barrio de Abetxu, desarrollado en 1958 fuera de las determinaciones del plan de 1956

Algunos autores, como Zárate Martín, aducen la inoperatividad de este plan para hacer frente al rápido crecimiento que se produce a caballo de las dos décadas. De hecho, los barrios de Armentia (52 viviendas) y Errekaleor (1958) se desarrollan antes de que el propio plan cobre vigencia y otros barrios, como Zaramaga, Ariznavarra, Adurza y Desamparadas, construidos entre finales de los 50 y principios de los 60, no respetaron las disposiciones de zonificación del plan. Por otra parte, se producen una serie de actuaciones

residenciales fuera de los límites del cierre del Plan, junto a los pueblos más próximos al casco, como es el caso de Abetxu (1957), el poblado de 120 viviendas creado por Imosa junto a Ali (1958) y Aretxavaleta (1964).

Las tipologías edificatorias utilizadas se reparten indistintamente entre la manzana cerrada y el bloque abierto, aunque esta última irá cobrando preponderancia a lo largo de los años 60 hasta dominar por completo la oferta edificatoria residencial.

Junto con el plan de 1956 se aprueban unas ordenanzas de concepción moderna en la que se establecen las disposiciones edificatorias de acuerdo con las diferentes morfotipologías urbanas: manzana cerrada (estableciendo un fondo máximo edificable de hasta 40 m), bloque abierto, ciudad jardín, edificación mixta, tolerancia industrial, núcleos rurales, etc. Tal como señala López de Lucio, la regulación de alturas se hace mucho más compleja al introducir una doble variable en la clasificación: por un parte la anchura del viario, con un total de seis intervalos, y por otra la zonificación, con un total de ocho zonas, combinando a su vez criterios de uso y morfotipológicos. El resultado, en cualquier caso, es un incremento generalizado de las alturas permitidas, que llegan en determinadas condiciones a 28 m, lo cual supone baja más ocho plantas y ático y superan en una o dos plantas la anchura de las calles más estrechas.

A pesar de verse rápidamente superado por la realidad urbana, lo cierto es que, en su corto periodo de vigencia, el plan de 1956 cumple su función como referencia estructural y, de hecho, el crecimiento residencial se produce en el suelo calificado para dicho menester por el documento normativo y sin contravenir la estructura urbana establecida. Tal como se señala en el estudio de López de Lucio, “la transición desde el centro histórico a los nuevos doblamientos se realiza a través de vías radiales preexistentes y en todo caso se sitúan dentro de la nueva Ronda de Circunvalación propuesta.”

A partir del año 1956 y durante el periodo de vigencia del plan, escapando en gran parte a la determinaciones del mismo, se produce el despegue industrial definitivo de Vitoria

Según Zárate Martín¹³, citado a su vez por Pedro M^o Arriola, a mediados de la década de los 50, la industria en Gasteiz aparecía localizada de modo anárquico en el casco urbano y en las afueras de la ciudad:

- Al Este, junto a la Estación del F.C. Vasco-Navarro, se encontraban: la fábrica de Explosivos Hijos de Orbea, Explosivos Alaveses, Pirotecnia Lecea, Cerrajería Yoldi y Maderas Retana.
- Al Sureste, Heraclio Fournier, Esmaltaciones San Ignacio, Beiztegui Hnos. y Sarralde.
- En el Sur, Iriondo S .A.
- En el Suroeste, Textil Alavesa y Cremalleras Areitio.
- Al Oeste, Aranzabal, Ajuria, Terciopelera Vasca y Textil Vitoria junto al casco urbano, más alejada Mevosa.
- En el Nordeste, Movesa.
- Al Norte, Talleres Celta, Industrias Ali y Forjas Alavesas, ésta algo más alejada.

En referencia a los factores que explican este proceso de atracción industrial, además de la saturación industrial de Guipúzcoa y Vizcaya, ya mencionado, señala Pedro M^o Arriola¹⁴, algunos de carácter espacial como es la propia presencia de un marco urbano consolidado y bien equipado y la situación de este marco en «el centro de la Llanada Alavesa, lugar de fácil accesibilidad y punto medio entre el Cantábrico y la Meseta, con espacios llanos y propicios para la expansión industrial».

En cuanto al modelo de implantación, el mismo autor indica que «todas estas industrias se habían instalado sin intervención y promoción de una política oficial dirigida expresamente a la industrialización. Sin embargo, ya en la segunda mitad de los años 50, las instituciones locales y provinciales valoraron el nacimiento espontáneo del que se llamó Polo Industrial Natural, que se desarrollaba en base a una combinación de factores, por lo que se decidió incentivar y planificar la industrialización».

¹³ ZARATE, M.A. Vitoria: Transformación y Cambio de un espacio urbano. Boletín de la Institución . 'Sancho el Sabio'. Tomo xxv. Caja de Ahorros Municipal de Vitoria. Vitoria 1981. Pág.116.

¹⁴ ARRIOLA, Pedro M^a, op. cit., 1985



*Oficinas de esmaltaciones San Ignacio, 1964.
Arquitectos: Enrique Miramón y Ramón de Aspiazu.
(Guía de Arquitectura de Vitoria-Gasteiz)*

donde habían empezado a emigrar industrias, y la facilidad de conseguir los suelos comunales.

Esto se plasma en 1956 en una moción del alcalde D. Gonzalo Lacalle Leloup en la que propone al Pleno Municipal potenciar el desarrollo de la Zona Industrial de Olárizu y poner en marcha un proceso de creación de Zonas Industriales al Norte de la ciudad, gestionado por una denominada Comisión de Ensanche e Industrialización. La zona norte se consideraba especialmente adecuada por un conjunto de razones, entre ellas su proximidad a Vitoria y al río Zadorra, la buena conexión por carretera con Bilbao y Vergara, de

En referencia a estos suelos, conviene de nuevo recurrir al bien documentado trabajo de Pedro Arriola:

«... si la política municipal se había empeñado en conseguir terrenos de forma rápida, con mínimos costos, en adquisición e infraestructura, el lugar era propicio. Los terrenos serían baratos por cuanto que se situaban relativamente alejados del Casco Urbano de Vitoria, del que estaban separados por otros que, en principio, se había pensado en destinarlos a usos industriales y que ahora se revalorizaban; los propietarios, en muchos casos, poseían tierras en ambas zonas con lo que la compensación venía ya dada. Por su lado, los terrenos comunales, algunos pantanosos y sin registrar, eran tierras, en su mayoría baldías, pertenecientes a las Juntas Administrativas de Entidades Locales Menores del Ayuntamiento de Gasteiz. Estos terrenos suponían un dinero en mano inesperado por las Juntas, compuestas, en su mayoría por propietarios agrícolas. Todos eran factores positivos, mientras que los negativos -la situación de la Zona a barlovento de los vientos dominantes y los riesgos de inundaciones no fueron tenidos en cuenta».

Quizás el aspecto más importante asociado con estas iniciativas asociadas al suelo industrial es que con él se inicia el proceso de estrecha colaboración entre el Ayuntamiento y la Caja Municipal de Vitoria:

«... ..la gestión debía ser más ágil y la financiación más real y efectiva por lo que se llegó a un acuerdo, aprobado en Enero de 1957 y formalizado en Abril del mismo año, con la Caja de Ahorros Municipal, por el que la Entidad de Ahorro sería la encargada de comprar y vender los terrenos en nombre del Ayuntamiento, mientras que éste reservaba sus presupuestos para urbanizar; los beneficios de la transformación del espacio, no superiores al 15%, serían repartidos. De esta manera se obviaban trámites difíciles de llevar a efecto con las disposiciones legales vigentes y agilizaba la contratación. Es pues, ésta, una de las claves del éxito en la transformación del espacio. Con el sistema descrito, se pudieron ofrecer unos precios de suelo ligeramente superiores a lo estipulado por la Ley del Suelo, lo suficientemente elevados como para obtener la conformidad de los propietarios y, al mismo

tiempo, se evitaba la apropiación de plusvalías por parte de éstos o de cualquier intermediario. »

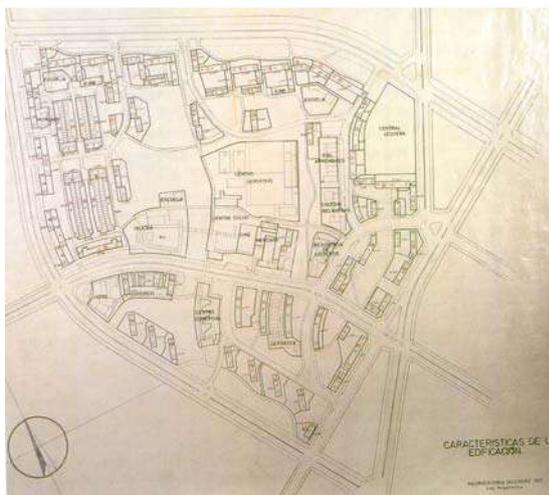


Foto aérea actual de las zonas industriales de Gamarra-Arriaga y Gamarra-Betoño, desarrolladas entre 1956 y 1958

Aplicado al planeamiento urbano, este modelo de financiación, que se complementará con la colaboración de la Diputación Provincial mediante la concesión de ventajas fiscales y de la Caja Provincial de Álava, permitirá mantener el control público de la forma urbana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y constituirá por tanto uno de los factores más sólidos que justifican la idea de excelencia asociada al urbanismo vitoriano.

Encauzado a través de estas medidas de planificación y gestión pública, el proceso de despegue industrial se traducirá en el desarrollo de una serie de polígonos que han de configurar la imagen de la ciudad en lo que queda de siglo. Los correspondientes al primer cinturón, Olárizu (1950-1960) y Gamarra-Betoño (1956) se desarrollan rápidamente a través de un Plan Especial de Urbanización (1957), acoplado al Plan General, mientras que para el segundo cinturón, con el de Gamarra-Arriaga (1958), se recurre a un Plan Parcial.

Encauzado a través de estas medidas de planificación y



El barrio de Zaramaga, según el proyecto de 1957 de Gaspar Blein y Miguel Mieg, y en la actualidad

En lo que respecta a tejido residencial, son sólo tres polígonos de vivienda social los que se desarrollan de acuerdo con el plan de 1956 en la forma de planes parciales: el de Zaramaga (1959), al norte del casco; y los del Poblado de Ariznabarra (1960) y Adurtza (1959),

situados respectivamente al suroeste y al sureste de la línea ferroviaria. El Plan Parcial de Zaramaga es el plan parcial más antiguo de la larga serie que caracterizará el desarrollo urbanístico de Vitoria a partir de aquel momento y, a diferencia tanto de la pauta anterior, que privilegiaba la manzana cerrada, como de la voluntad de experimentación que se reflejará en los planes parciales posteriores, su diseño responde muy estrechamente a las realizaciones llevadas a cabo por la Obra Sindical del Hogar en aquella época a base de



Las áreas de Ariznabarra (1960) y Adurtza (1959) en la actualidad

pequeños bloques lineales de cuatro plantas sin especial atención a la articulación del espacio público. Aunque en el caso del Poblado de Ariznabarra se sigue la misma tipología, esta se dispone de forma más ordenada dentro de dos grandes manzanas reticuladas. El desarrollo posterior de este barrio se llevará a cabo en torno a este núcleo respetando la pauta de ordenación. El plan parcial de Adurtza se adapta a la forma alargada del

polígono mediante el recurso a manzanas perimetrales de crujía estrecha que delimitan claramente el viario y los patios interiores de la edificación.

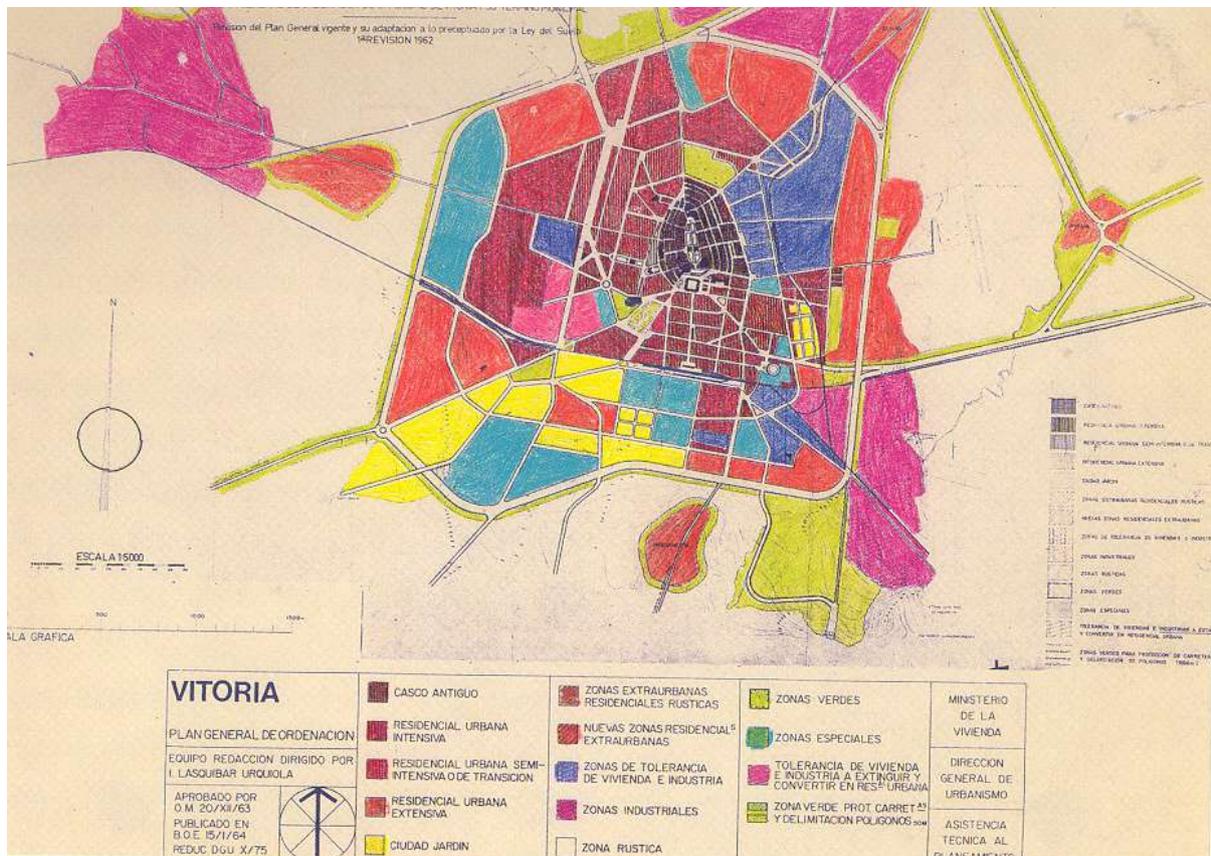
1.5.4. 1963-1970: El Plan General de 1963, un laboratorio para la expansión

Si algo caracteriza la historia del urbanismo de Vitoria impulsado por la autoridad municipal es la voluntad y la capacidad de articular nuevas herramientas de planeamiento cuando la realidad urbana supera las expectativas y disposiciones del planeamiento vigente, en contraposición con el proceso habitual en otras ciudades de la geografía española, donde el planeamiento se ha visto persistentemente desbordado por el desarrollo urbano.

Es el caso del Plan General de Ordenación Urbana de 1963, redactado por Ignacio Lasquíbar, un documento que vino a sustituir el relativamente efímero plan de 1956 cuando, como hemos visto, el acelerado proceso de industrialización de la ciudad superó rápidamente las previsiones del mismo. En ese momento, la superficie del término municipal es de 208 km² y abarca 49 entidades de población. El número de habitantes asciende ya a 76.142.

Este plan constituye el primer documento urbanístico plenamente adaptado a las disposiciones de la nueva ley del suelo, es decir, el primer plan que escapa al modelo de

alineaciones hasta entonces vigente. Por otra parte, en consonancia también con el modelo de urbanismo vitoriano, el plan no supone en absoluto una ruptura con los anteriores documentos, sino que los toma como punto de partida para la propuesta.



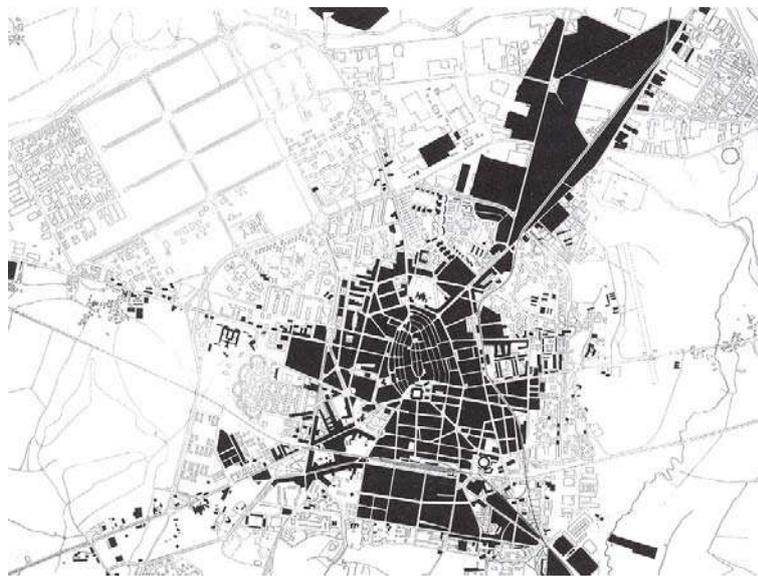
Plan General de Ordenación de la ciudad de Vitoria y su término municipal, 1963. Arquitecto: Ignacio Lasquíbar

En ese sentido, puede considerarse que el Plan de 1963 constituye una adaptación del Plan de 1956 a las nuevas circunstancias con el fin de no romper con el modelo de ciudad bien estructurada y compacta que aquel plan a su vez había heredado de los anteriores planes. El techo habitacional que se plantea el plan es de 193.000 habitantes en un período de 25 años.

De acuerdo con la nueva legislación, se trata de un plan de estructura y zonificación, cuyo desarrollo se confía al mecanismo de planeamiento “en cascada”, es decir, a la articulación de una serie de Planes Parciales que detallan y formalizan las disposiciones estructurales de carácter general que constituyen el Plan General propiamente dicho.

Por lo que respecta a esta estructura general, y especialmente en lo referente al viario arterial, el plan es considerablemente fiel a lo establecido por el plan de 1956, en el que ya se ofrecía el modelo compacto y radioconcéntrico completamente consolidado, pero el plan de 1963 incorpora al modelo los desarrollos que se han producido en el intervalo. La principal diferencia, aparte de la renuncia a la relocalización del trazado ferroviario, reside en la clara opción por un desarrollo industrial exterior al anillo de cierre del casco, repartido en polígonos monofuncionales al Noreste (Gamarra y Betoño), al Sureste (Olárizu) y al

Noroeste (Ali Gobeo). También se sitúan fuera de este anillo parte de los desarrollos residenciales al este del casco.



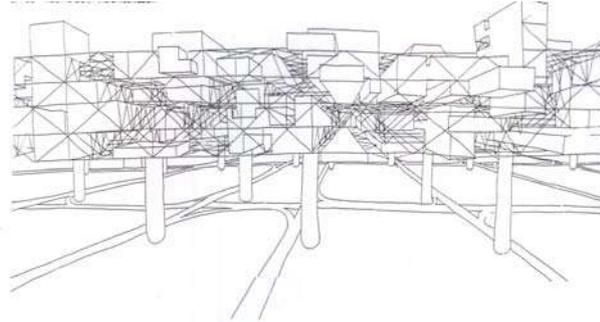
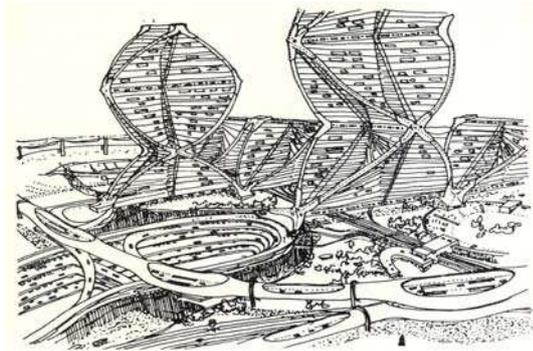
El contorno de 1964 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

De cara a un diagnóstico ambiental en el ámbito urbanístico, en cualquier caso, conviene detenerse especialmente en el Plan de 1963, no sólo por su amplio periodo de vigencia y por el hecho de constituir en sí mismo, como hemos visto, una síntesis de la evolución urbana y del urbanismo vitorianos, sino porque es en referencia a este plan como mejor se puede entender la contradicción inherente entre la consideración del urbanismo de Vitoria como

modélico y la constatación de una serie de problemas urbanos derivados precisamente de su estructura urbana.

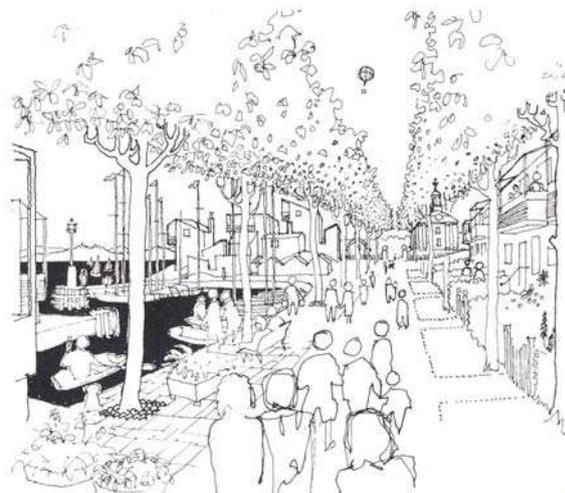
De forma sintética, y como ya hemos mencionado al inicio de este capítulo, puede decirse que esta contradicción reside precisamente en el hecho de que el urbanismo de Vitoria, en su momento de máximo desarrollo y crecimiento de la ciudad, como fue el periodo comprendido entre los años 60 y los 80, respondiera de forma estricta y aplicada a las determinaciones y herramientas establecidas por la legislación urbanística vigente. Desde esta perspectiva, puede reformularse el diagnóstico afirmando que la contradicción presente en el urbanismo vitoriano no hace sino reflejar la contradicción inherente a las herramientas urbanísticas aplicadas en un momento clave de su desarrollo.

Y si hubiera que centrar en un tema clave esta contradicción sería precisamente en la separación instrumental que establecía la Ley de 1956, en la que se basa el Plan de 1963, entre el planeamiento general y el planeamiento parcial, una separación que se mantiene básicamente en los mismos términos hasta el momento actual. Esta separación, producto del ya mencionado concepto de “cascada de planeamiento”, respondía en principio a la voluntad de superar el urbanismo de alineaciones heredado del siglo XIX, asociado a la tipología de manzana cerrada y a la “calle corredor”, y pretendía ofrecer un marco adecuado para una mayor flexibilidad edificatoria más acorde con la moderna diversidad morfológica propiciada por los avances tecnológicos en el ámbito de la construcción de los que se había hecho especial eco el Movimiento Moderno en las primeras décadas del siglo.



Ejemplos de la huida hacia delante del urbanismo de los sesenta: la ciudad “metabólica” (N Kurokawa) y la ciudad de la “arquitectura móvil” (Yona Friedman)

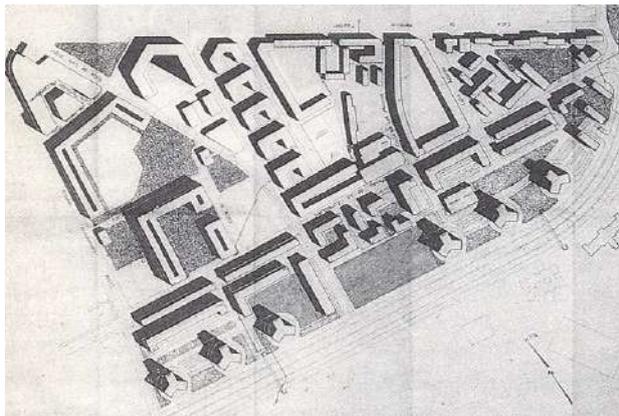
Dentro de esta concepción, competiría al planeamiento urbanístico general la decisión respecto al modelo y las dimensiones cuantitativas de la expansión, el diseño del marco estructural de la mismas, de los grandes ejes y arterias viarias y de los paquetes básicos de equipamiento, así como la decisión respecto a la localización de los diferentes usos, mientras que al planeamiento parcial corresponde básicamente la configuración formal del escenario próximo a partir del cual la arquitectura debe legítimamente ejercer su protagonismo.



Urbanismo de escala intermedia: Ralph Erskine

Si algo ha demostrado la experiencia del urbanismo del siglo XX a través de los tejidos urbanos realmente configurados y experimentados es que, para que esta concepción secuencial aparentemente razonable se traduzca en una transición fluida y coherente desde la escala general a la particular, el nivel de conocimiento y de experiencia acumulados, en suma el nivel de “reflexión cristalizada” dentro de cada escala debe ser equivalente y coherente. En este sentido, los mejores ejemplos de urbanismo moderno son aquellos en los que se cumple esta condición. Y así, mientras muchas de las propuestas que se desarrollaron a partir de los

años 50 a nivel mundial como respuesta a los males del urbanismo funcionalista se vieron abocadas al fracaso en el ámbito de la habitabilidad al convertirse en huidas hacia delante por la vía de un funcionalismo aún más radical inspirado por el estructuralismo o un contradictorio “organicismo mecanicista” (desde el Team X hasta los metabolistas japoneses), las propuestas de aquel periodo que mejor han resistido el paso del tiempo han sido precisamente las de quienes, sin renunciar a esas exploraciones, supieron centrar el foco en la escala intermedia, tomando como referente la experiencia directa (física, psíquica y social) del espacio urbano por parte de los ciudadanos (Van Eyck, Ralph Erskine, Lucien Kroll, Giancarlo di Carlo, etc)



El Plan Parcial del Polígono 28 de Iturritxu (1966/67), un ejemplo de la heterogeneidad morfológica del los planes de desarrollo del PGOU del 63

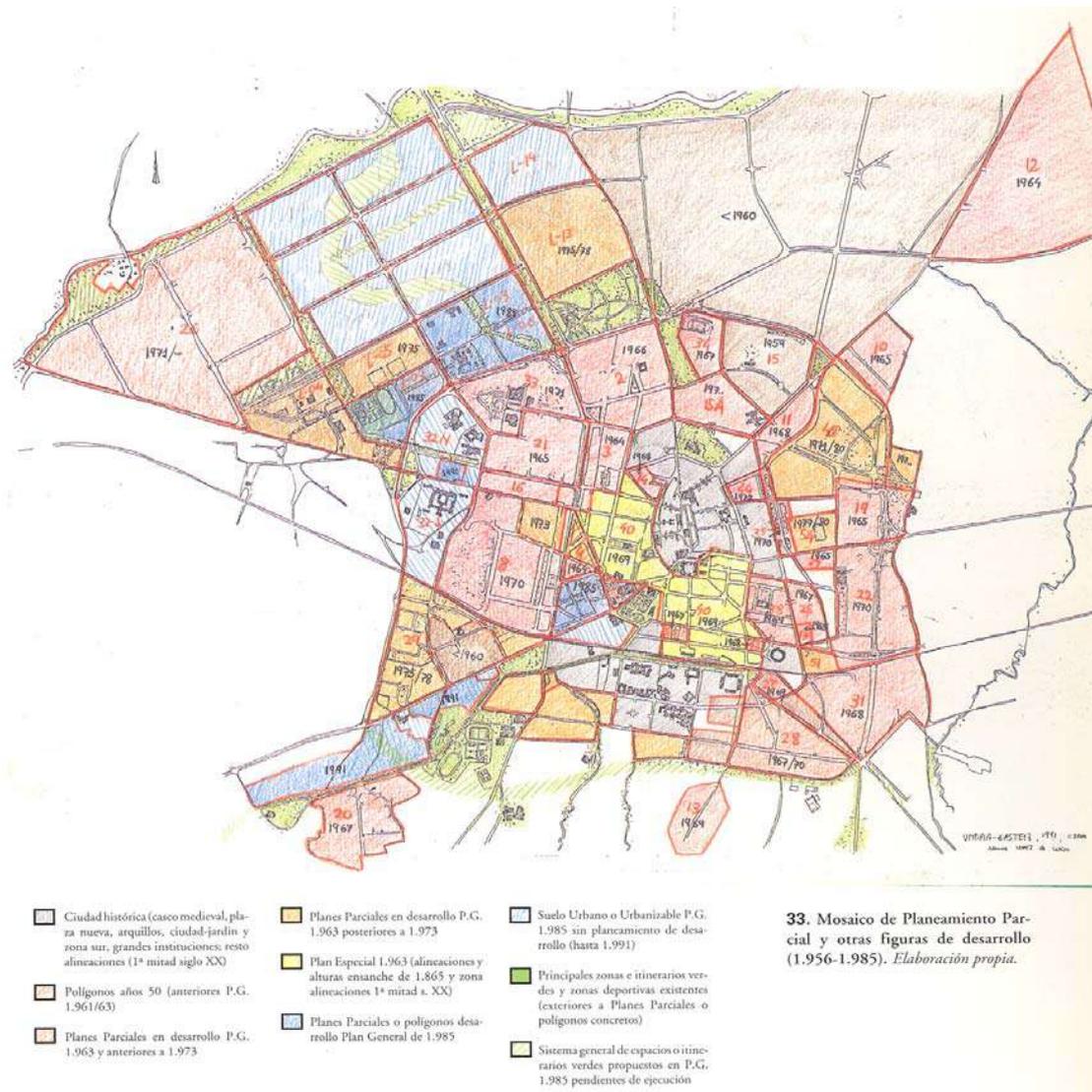
Lo cierto es que, en términos generales, puede afirmarse que la crisis del urbanismo como disciplina a la que se hace referencia frecuente desde la última década del siglo XX hunde sus raíces precisamente en el desarrollo desigual que aqueja al denominado planeamiento general en relación con el planeamiento parcial y con el diseño del objeto arquitectónico. Así, mientras los extremos de la escala, el planeamiento general y el diseño arquitectónico, se convirtieron a lo largo del siglo XX en objeto continuo de reflexiones e investigaciones que tuvieron su traducción más o menos inmediata y en el ámbito de la legislación urbanística y arquitectónica, el planeamiento parcial ha quedado suspendido en una “tierra de nadie” entre el urbanismo formalizador propio de los ensanches decimonónicos y el esquematismo higienista que, sin duda, constituye la mayor debilidad de la concepción teórica del Movimiento Moderno. Las periódicas oscilaciones entre ambos extremos que han caracterizado la

reflexión sobre la ciudad en las últimas décadas no son sino la muestra más palpable de esta insuficiencia en la reflexión sobre la escala intermedia, la del diseño urbano, que parece no interesar realmente ni a urbanistas ni a arquitectos. Así, la tierra de nadie en la que ha quedado sumido el planeamiento parcial se ha visto invadida fundamentalmente por la falsa panacea de los estándares urbanísticos, que se repiten y aplican de manera formularia de reglamento en reglamento, apoyándose en un cuerpo de investigación empírica y teórica demasiado exiguo como para ratificarlos y readaptarlos. El gran perjudicado de este proceso, y del progresivo distanciamiento entre las dos disciplinas que competen a la ciudad ha sido, naturalmente, el espacio público.

Desde esta perspectiva, puede considerarse que el urbanismo de Vitoria es paradigmático. Como indica López de Lucio¹⁵, este plan “va a ser extremadamente prolífico como instrumento generador de numerosos planes parciales que surgen en su desarrollo, entre las segunda y la tercera rondas de circunvalación”. Esta larga serie de plane se llevan a cabo básicamente a lo largo de dos fases diferenciadas, la primera de ellas, con un total de 27 actuaciones unitarias o polígonos, la correspondiente al periodo 1964-1973, año en que se redactan unas nuevas Ordenanzas de Edificación, y la segunda fase entre 1973 y 1981, año en que se inicia la revisión del plan.

¹⁵ LÓPEZ DE LUCIO, Ramón: op. cit., 1994, pag 84

En su conjunto, estos planes parciales constituyen un verdadero muestrario de los planteamientos urbanísticos de la época y, a través de su gran diversidad y heterogeneidad, ponen claramente de manifiesto el mencionado déficit conceptual en cuanto a la escala intermedia que caracteriza el urbanismo del momento: bloques abiertos en todas sus variedades, pero también pastillas lineales, rectas, curvas o en greca, así como torres, manzanas y semi-manzanas de diversas formas, alturas y tamaños se distribuyen arbitrariamente entre los límites de los correspondientes polígonos, únicamente atentos a cumplir las determinaciones cuantitativas del plan en lo que se refiere a usos y edificabilidades. Los espacios inter-bloques generados por estas disposiciones arbitrarias son en general superficies desestructuradas, amorfas, carentes de jerarquía y de legibilidad. El conjunto, en resumen, es una significativa muestra del fracaso del Movimiento Moderno y de sus contrapropuestas organicistas y estructuralistas en ofrecer alternativas convincentes a la calle corredor e incluso de responder con coherencia a las proclamadas demandas higiénicas en cuanto a orientación y soleamiento.



33. Mosaico de Plancamiento Parcial y otras figuras de desarrollo (1.956-1.985). *Elaboración propia.*

Mosaico de Plancamiento Parcial y otras figuras de desarrollo (1956-1985), documento elaborado por Ramón López de Lucio

Un documento idóneo para obtener una visión conjunta de este muestrario heterogéneo de planes parciales y entender su encaje dentro del modelo es el Mosaico de Planeamiento Parcial y otras figuras de desarrollo (1956.1985) elaborado por Ramón López de Lucio¹⁶. La visión conjunta de este documento y de los correspondientes a los planes parciales de los diversos polígonos hace palpable el dilema urbanístico al que hacemos referencia, al dejar constancia, por una parte, del desarrollo continuado y compacto y disciplinadamente sujeto al modelo propuesto que han seguido los polígonos, con una clara ausencia de los usuales mecanismos de “salto urbano” y consiguiente retención especulativa de bolsas de suelo propios de la época, y, por otra, de la heterogeneidad morfotipológica de los planes parciales de desarrollo de dicho plan general.



Típica promoción de bloques en H en el Barrio de Santa Eugenia de Madrid (1968-1981)

Basta una comparación superficial con el conjunto de planes parciales que se estaban desarrollando en aquel mismo periodo en otros emplazamientos, por ejemplo en una metrópolis en pleno crecimiento como Madrid, para comprobar que esta diversidad tipológica era comparativamente mucho mayor en Vitoria. Mientras en el resto de las periferias españolas dominan básicamente las propuestas de bloques lineales en sus diversas variantes, con especial incidencia del bloque en H, en el caso de la capital vasca el abanico se amplía para incorporar toda la gama de tipologías del urbanismo de la época incluso dentro de un mismo polígono.

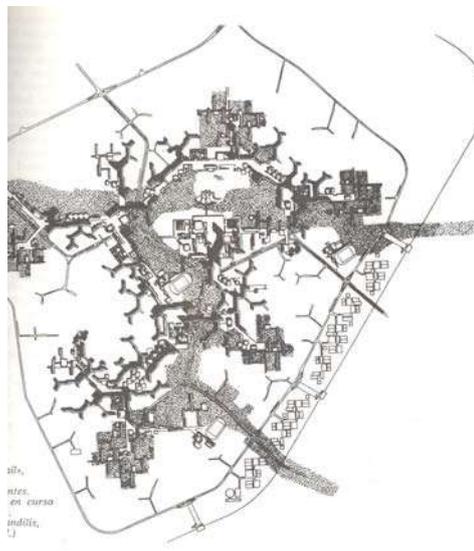
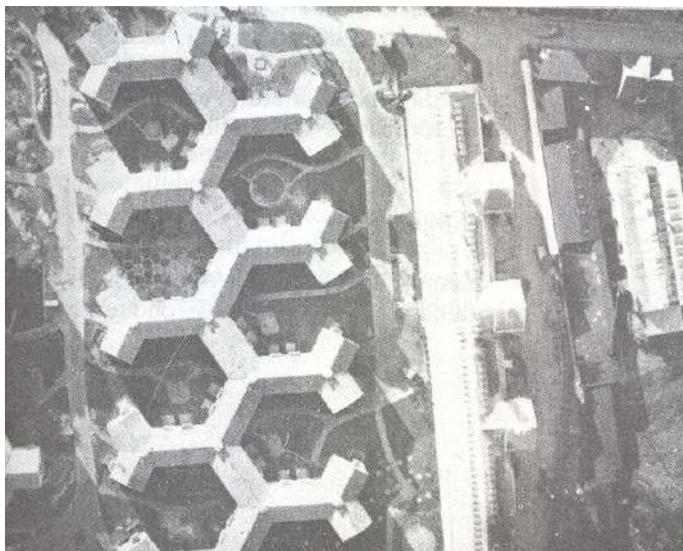
Este carácter de laboratorio urbanístico puede achacarse al impulso predominantemente público que tiene el desarrollo urbano en la época, lo cual permitía una mayor flexibilidad con respecto a las restricciones de un mercado básicamente conservador como es el inmobiliario. Sin embargo, la pobreza de las condiciones culturales y profesionales del momento, unidas a las escasas posibilidades reales de actuación en el ámbito inmobiliario, dificultaban o imposibilitaban la traducción convincente al ámbito español de las propuestas más avanzadas que se estaban produciendo en aquel momento en el ámbito europeo, a pesar de la voluntad de hacerlo que traslucen algunos de los polígonos.

Un ejemplo significativo de este proceso son los bloques en forma de greca del polígono 45 de Aranbizkarra, según proyecto de 1971, que despiertan ecos de propuestas contemporáneas como las de Candilis, Josic y Wood para *Le Mirail*, de Toulouse, herederas a su vez de modelos de agrupación anteriores como el del barrio Bijmermeer, de 1966, de Ámsterdam, o de los ejemplos suecos del barrio de Gröndal, de 1945, o la ciudad satélite de Rostamradet, ambos de Backström y Reinius. En el caso de Vitoria, estos ecos se

¹⁶ LÓPEZ DE LUCIO, Ramón: op. cit., 1994, pag 85

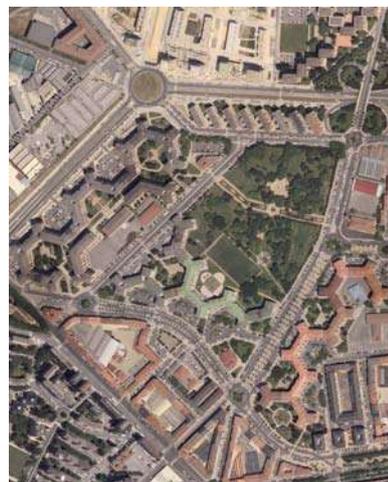
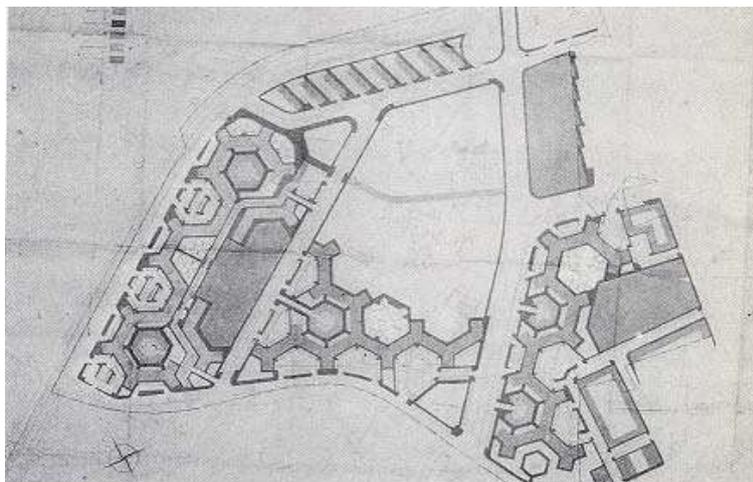
reproducen, sin embargo, de forma más bien anecdótica, sin incorporar la complejidad intencional, acertada o no, de los originales.

La circunstancia de que, por otro lado, el original holandés tuviera que ser rehabilitado por



El barrio sueco de Gröndal (1945), de Baskström y Reinius, y el barrio de Le Mirail (1971) de Candiles, Josic y Wood

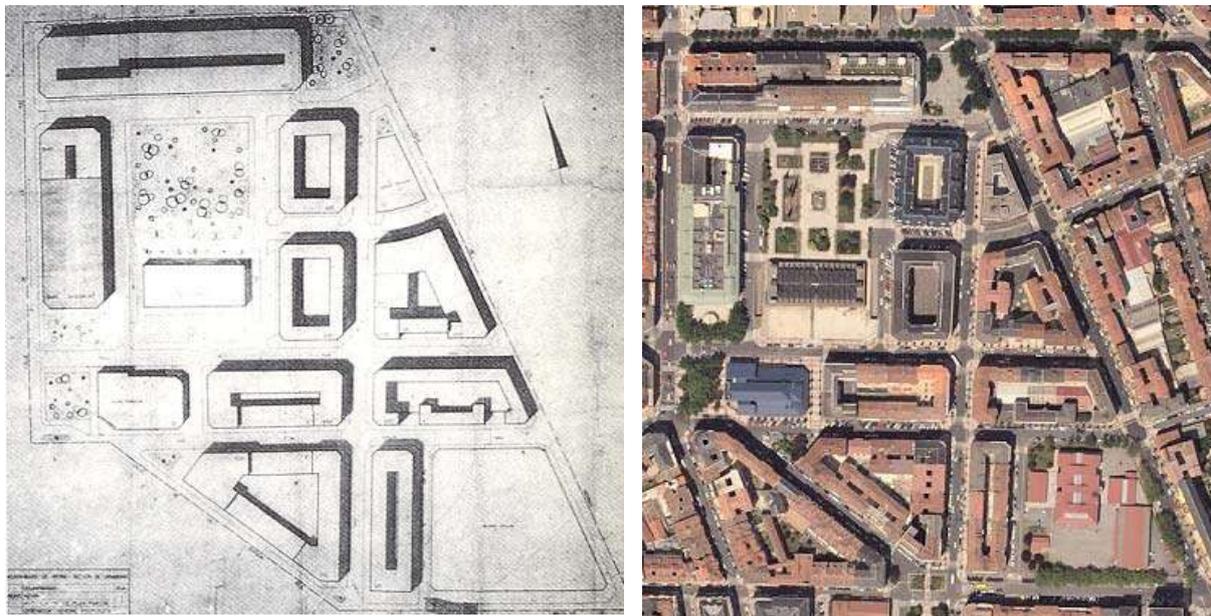
completo a menos de 20 años de su construcción o de que el barrio francés de Toulouse esté actualmente en proceso de remodelación radical, viene a ratificar significativamente la tesis aquí expuesta: muchas de las propuestas del urbanismo más avanzado de la época, que se buscaba emular en Vitoria con mayor o menor éxito, con el paso del tiempo no tardaron en revelarse en sí mismas como intrínsecamente problemáticas debido a la debilidad de las herramientas conceptuales para abordar la escala intermedia y el espacio público en las que estaban basadas.



El Polígono 45 de Aranbizkarra, de 1971, en proyecto y en la actualidad

Por otra parte, el hecho de que la radicalidad y la escala de aplicación de estas propuestas en Vitoria fuera mucho menor que en sus versiones originales, ha reducido también considerablemente la dimensión global de los problemas generados. Así, mientras los enormes desarrollos de las periferias francesas han generado graves conflictos relacionados con la habitabilidad, en el caso vitoriano el principal problema desde el punto urbanístico,

aunque importante, se reduce en gran medida a la desarticulación de la red de espacios públicos asociados a estos polígonos.



Plan Parcial del Polígono de Desamparadas (1968/69) e imagen actual de la zona

En un examen más detallado, naturalmente, se pueden detectar líneas dominantes y elementos comunes en esta heterogeneidad aparente de las actuaciones unitarias de estas dos décadas. Analizadas desde la perspectiva del tiempo, es posible también identificar cuáles de estas líneas se han revelado como más fructíferas y acertadas desde la óptica de la habitabilidad y la sostenibilidad urbanas. Y así, en términos generales y a falta de un análisis urbano más detallado, puede afirmarse que los polígonos de este largo periodo que actualmente presentan menos problemas en cuanto a sus condiciones morfotipológicas, o aquellos en los que los problemas son más acotables y abordables, son precisamente los planes parciales que mantuvieron en parte las condiciones de alineación a calle y el propio concepto de calle corredor y en los que la proporción entre espacio público, viario y suelo edificado es más equilibrada.

Dentro de esta categoría entrarían los más antiguos, desarrollados aún mediante tipología de manzana cerrada, como los polígonos 2,3 y 4 (1964-1966) correspondientes a la zona de El Pilar y Coronación, al norte, y también varios de los desarrollados mediante tipologías mixtas en la etapa más “experimental”: el Plan Parcial del Polígono de las Desamparadas (1968/69), parte del Plan parcial del Polígono 28 de Iturritxu (1966/67 modificado en 1970), la cuadrícula interior del Polígono 8 de San Martín o el Plan Parcial del Polígono 29 de Ariznabarra (1975, modificado en 1978) Este último plan, como ya hemos mencionado anteriormente, siguió la pauta establecida por el plan parcial de 1960. Domina en estas promociones la tipología de manzana cerrada o de semimanzana en U y la disposición en cuadrícula de comprobada eficacia para la articulación y jerarquización del espacio público, así como una escala adecuada en relación con el conjunto de la ciudad.

No quiere decir esto que no se prestara atención a los espacios públicos de los polígonos desarrollados según la interpretación más literal de la Carta de Atenas en cuanto a su diseño urbanístico (ya que no el arquitectónico), como es el caso del polígono 33 de Gazalbide o la zona oriental de Aranbizkarra, con sus estrechos bloques sobre pilotis transversales a los viales, o de los más experimentales, como el núcleo principal de Aranbizkarra, ya mencionado. Muy al contrario, de acuerdo con la tradición de “urbanidad” vitoriana, estos espacios intrínsecamente desarticulados fueron y han sido objeto del mismo cuidado con el que se ha tratado el resto de los espacios urbanos de Vitoria y ello, unido a una climatología y una calidad del suelo que ha propiciado su naturalización, ha impedido el proceso de degradación que no tardaron en experimentar implantaciones del mismo periodo desarrolladas según pautas morfotipológicas similares.

De todas formas, hay que hacer hincapié una vez más en el carácter comparativo de esta valoración. La constatación de que el grado de desatención urbanística fuera menor que en otras ciudades no implica que a lo largo de los años 60 y 70 no se desarrollara un movimiento ciudadano reivindicativo que, al margen de su prominente carácter político antifranquista, estaba enraizado sobre todo en aquellos barrios construidos de acuerdo con el anterior plan, como Adurtza, Errekaleor, Ariznavarra o Zaramaga, o al margen del mismo, como Abetxuco, aquejados todos ellos por el mismo repertorio problemático que el de cualquier otro desarrollo periférico de la época: mala construcción, falta de equipamiento y ausencia de urbanización del espacio público.¹⁷



El polígono de pequeña industria de Betoño, desarrollado en 1965

En cuanto a los polígonos industriales¹⁸, además de incorporar los desarrollos de la anterior década, se desarrollarán con relativa celeridad a lo largo de los años 60, siendo el primero el de Larragana, que se aprobó en 1964; en 1965 ya estaban parcelados 842.857 m² de los 1.029.285 m² calificados en total. Aquel mismo año se aprueba el Polígono de la Pequeña Industria de Betoño, más reducido (181.314 m²) y más próximo a la ciudad. Este desarrollo relativamente pequeño estaba destinado a recibir a la pequeña industria que se trasladaba del centro a la periferia. El polígono de Alí-Gobeo, en el que ya se

encontraban fábricas de importancia como La Azucarera Española o la Mercedes Benz España no se desarrollará hasta 1967. El sistema de gestión usado de forma predominante para todos estos polígonos fue el denominado de gestión amistosa-expropiación.

¹⁷ UNCETA, María (coordinadora) Propuesta de programa de Sensibilización ciudadana, para el Ayto de Vitoria-Gasteiz, Hegoa, estudio, 1995, pags 96-104

¹⁸ ARRIOLA, Pedro M^a, op. cit., 1985

1.5.5. 1970-1979: El error de cálculo del Actur Lakua

Como se puede comprobar por las fechas de realización de los primeros Planes Parciales tanto residenciales como industriales, el Plan de 1963 comienza a desarrollarse rápidamente desde el momento mismo de su aprobación. A mediados de los 60 ya están terminados o en construcción los barrios de Zaramaga, Arana, Txagorritxu y El Pilar y en 1970 se inicia el barrio de Santa Lucía. El crecimiento demográfico de Vitoria a lo largo de esta década se sitúa en el 8,57 % anual. De hecho, a lo largo de los años 60 fue la ciudad de mayor crecimiento poblacional relativo de todo el Estado, con un porcentaje superior al 40%¹⁹. Aunque el Plan del 63 preveía un máximo de 190.000 habitantes para 1988, a finales de la década Vitoria estaba llegando a los 137.000 habitantes (censo de 1970) y la situación parecía indicar que la cifra prevista por el plan se superaría con amplitud y que no tardaría en llegarse a los 300.000 habitantes.

La presión urbanística que comienza a ejercer Vitoria, en pleno crecimiento industrial, sobre su comarca escapa también por completo a las previsiones del plan del 63, de índole estrictamente urbana. Así, a principios de los 70, acaban de desarrollarse los polígonos industriales previstos por el Plan: el de Oreitiasolo, situado al sureste, fue aprobado en febrero de 1971; el de Ansoleta, una mera ordenación de alineaciones, lo fue en 1972, completando entre ambos la Zona Industrial de Olárizu. Simultáneamente comienzan a ponerse en carga otros polígonos industriales alaveses como Amurrio, Ayala o Villarreal ajenos al plan. La desaparición en 1967 del ferrocarril de vía estrecha Anglo-Vasco-Navarro, por añadidura, propiciaba también la extensión urbana hacia el este.



La zona industrial de Olárizu

Por otra parte, las expectativas de desarrollo económico de la región llevan a que la Cámara de Comercio e Industria de Álava solicite en 1970 la intervención de la Diputación Foral con el fin de potenciar las actividades aeroportuarias. El aeropuerto de Zalburu, bautizado General Mola después de la Guerra Civil, había permanecido inactivo desde el final de la contienda hasta 1948, en que la Diputación de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria lo habían donado al Ministerio del Aire. En 1957 había vuelto a cerrarse al tráfico aéreo, abriéndose de nuevo en 1966, pero sólo para actividades privadas y deportivas. Sin embargo, las nuevas necesidades no pueden alojarse en las instalaciones existentes y en 1972 se aprueba la construcción de un nuevo aeropuerto en Foronda, en la llanada alavesa, destinado a unir Vitoria con las restantes capitales españolas y europeas²⁰.

¹⁹ ARRIOLA, Pedro M^a, op. cit., 1985

²⁰ Historia del aeropuerto de Vitoria en <http://www.aena.es/csee>, sin autoría consignada.

El periodo de vigencia previsto para el Plan de 1963 era de 15 años, pero todas estas circunstancias llevaron a plantear su revisión anticipada en 1969, ampliando su escala desde la urbana a la comarcal. El ayuntamiento encarga un informe sobre la situación urbanística de Vitoria a varios profesionales de prestigio (Ferrán, Longoria, López Candeira, Mangada, Moneo, Peña Ganchequi, Rivas Piera, Sáenz de Oiza, Erbina, Lasquíbar y Miramón) en el que se plantean tres posibilidades de expansión: radioconcéntrica, ciudad satélite o ciudad lineal. Se elige la propuesta de Enrique Miramón, que planteaba el crecimiento en sentido lineal este-oeste, paralelo al río Zadorra y a la línea Madrid-Irún de ferrocarril



El casco de Vitoria en 1968 (Atlas Ambiental de Vitoria, Centro de estudios Ambientales)

De acuerdo con estos parámetros, en 1972, por iniciativa municipal se plantea un Plan Comarcal que inicialmente comprende siete municipios de la Llanada Alavesa, cubriendo una superficie total de 390 km². La propuesta de Plan Comarcal, que vería la luz en 1976 con el acuerdo de todos los municipios implicados, buscaba deliberadamente concentrar el crecimiento demográfico en la capital, pero no llegó a ser aprobado nunca porque entraba en contradicción con las propuestas descentralizadoras de la Diputación Foral, que proponía un programa de zonas industriales alternativas, a modo de polígonos de descongestión. La necesidad de ampliar la escala de intervención al ámbito comarcal, planteada por este plan, se reflejará también en la incorporación en 1975 de los municipios de Mendoza, Foronda y los Huetos al municipio de Vitoria y en la fusión de Iruña y Nanclares de Oca en un solo término, el de Iruña de Oca, reduciéndose así la comarca, junto con el de Arrozua-Ubarrundia, a tres términos municipales.



El antiguo Mercado de la Plaza de los Fueros, construido en 1899 y demolido en 1975, la plaza en la actualidad y el nuevo mercado de abastos

de Abastos en la Plaza de Santa Bárbara se puede enmarcar también dentro de este desprecio al patrimonio característico de la época.

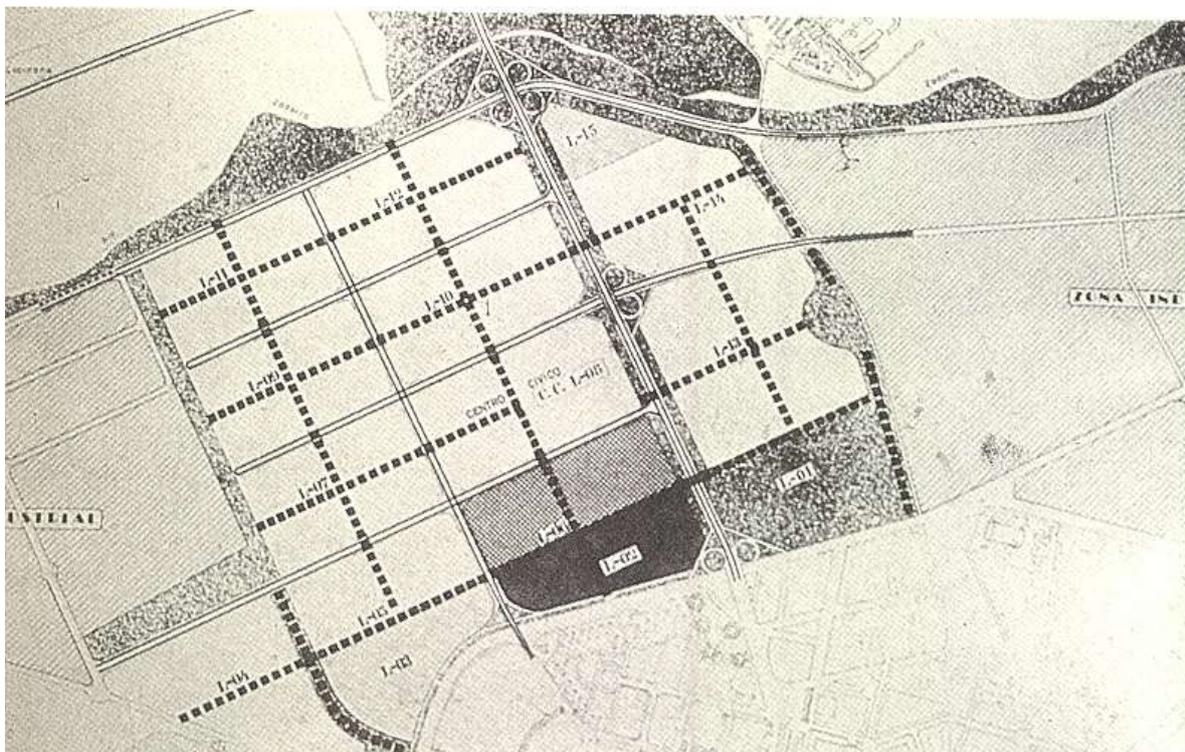
La presión desarrollista, por otra parte, se hace sentir en el Ensanche de 1865 en el sentido contrario, tratando de incrementar la densidad en una zona de centralidad plenamente consolidada. El Plan del 63 permite continuar con la tipología de manzana cerrada con parámetros ajustados a las ordenanzas de 1956 en las manzanas edificadas en más del

Relacionada con este momento de optimismo desarrollista y característica de la época es la situación de degradación paulatina que experimenta el casco urbano, aquejado por procesos de envejecimiento (22,5 por 100 con más de 65 años para una media en Vitoria del 7,8), bajo nivel de renta, falta de actividad, pérdida de centralidad y regresión demográfica debida principalmente al éxodo hacia los nuevos barrios. La población del casco, que en 1965 era de 17.690 habitantes, fue descendiendo hasta situarse en 9.700 en 1990, mientras el barrio seguía deteriorándose física y socialmente. El 88 por 100 de los edificios requerían algún tipo de rehabilitación y la marginalidad social venía favorecida por la concentración de actividades molestas y precarias²¹.

La consagración en 1969 de la Catedral Nueva en el Ensanche y la finalización oficial en 1973 de las obras interrumpidas desde 1914 constituyen de alguna forma el colofón simbólico a este rechazo al casco medieval por parte de la burguesía vitoriana. El polémico derribo del Mercado de Abastos de la calle Los Fueros en 1975 coincidente con la entrada en servicio de la nueva Plaza

²¹ Calidad urbana y cohesión social, Vitoria-Gasteiz (España) Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, y catalogada como GOOD. (*Best Practices Database.*) <http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp262.html>

60%, pero en las manzanas con ocupación inferior se permite edificar el patio de manzana hasta 9 m de altura. En 1969 se aprueba el Plan Especial del Polígono 40, que engloba prácticamente todo el Ensanche de 1865 y se ofrece como desarrollo del plan del 63. Sin embargo, el nivel de protección es muy reducido, lo cual contribuye agravar las presiones. Con el fin de hacer frente a la situación, en 1977 se crea el Departamento de Centro Histórico (DCH) en el seno del Departamento de Urbanismo y se redactan unas normas complementarias para el Ensanche, que no se aprobarán hasta 1980. Es de señalar, sin embargo, alguna iniciativa municipal previa destinada a mejorar la habitabilidad en esta zona de gran centralidad, como es la peatonalización en 1974 de la calle Dato, eje principal de la zona.



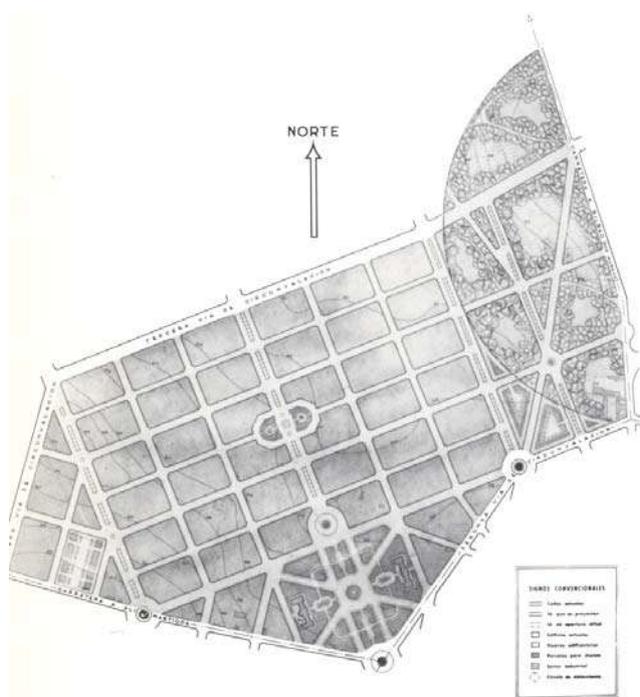
El Actur Lakua, según proyecto de 1970 del arquitecto Izquierdo Dobarco,

A pesar de la decisión tomada en 1969 de revisar anticipadamente el Plan del 63, los plazos temporales asociados a un proceso formal de revisión siguen pareciendo excesivos a la corporación municipal para atender a las mencionadas expectativas de crecimiento inmediato y acelerado. Esta percepción de urgencia lleva a que se acuda al recién aprobado Decreto Ley de 27 de junio de 1970, en el cual se regulaban las denominadas Actuaciones Urbanísticas Urgentes (Actur). Mediante este instrumento de cariz plenamente desarrollista se trataba de agilizar la disposición y puesta en carga de grandes zonas periurbanas en las grandes ciudades, en especial Madrid y Barcelona, recurriendo al mecanismo de expropiación, en un momento de crecimiento demográfico e industrialización acelerada.

En el caso de Vitoria, este instrumento general se traduce en el denominado Actur Lakua (1970-1973), un Plan Parcial de 466 Ha, realizado por el arquitecto Izquierdo Dobarco y situado al noroeste de la circunvalación establecida por el Plan del 63. La capacidad inicial

que se plantea la operación es de más de 24.000 viviendas. Teniendo en cuenta que el tamaño familiar medio en 1970 era en España de 3,90 personas por hogar²², el techo poblacional que se planteaba era de unas 94.000 personas.

Conviene detenerse en el análisis de este plan aprobado en marzo de 1972 tanto por sus grandes dimensiones como por su proceso de configuración, su tipología y su peso dentro de la ciudad actual. Constituye, de hecho y de derecho, una modificación profunda del plan general del 63 y en ese sentido, se aparta de la lógica de respeto a la jerarquía de planificación a la que respondían todos los demás planes parciales del periodo, mientras que morfológicamente rompe con la imagen predominantemente orgánica y radioconcéntrica que se había mantenido hasta el plan del 63, proponiendo una ruptura radical de la misma desde una rígida lógica geométrica de crecimiento hacia el noroeste vertebrado en torno a la carretera de Bilbao.

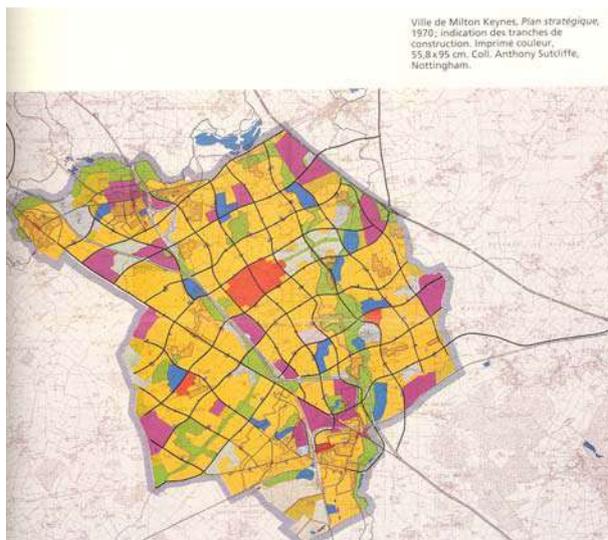


Un antecedente formal de Lakua: el polígono noroeste del Plan de 1947.

Si, como constatación de la pauta habitual del planeamiento vitoriano, hubiera que buscar un antecedente formal para la propuesta del Actur Lakua, a modo de vínculo con el planeamiento anterior, habría que remitirse, como habíamos comentado anteriormente, al Plan de 1947, en que ya se proponía una versión a pequeña escala de esta malla de extensión hacia el noroeste. Sin embargo, donde aquella propuesta (que no se mantenía ya en el plan del 63) encajaba sin demasiado esfuerzo dentro de la lógica de tejidos pluriorientados característica de los planes de los Apraiz, la desmesura del Actur Lakua, con las supermanzanas magnificadas a 650 x 350 m y un sistema viario formado por una malla de tráfico motorizado con bulevares de 32 m de anchura y un eje

vertebrador de 92 m y una malla peatonal entrecruzada con la anterior, entra en radical competencia con la estructura de desarrollo seguida hasta entonces.

²² BLANES, GIL Y PÉREZ: Población y actividad en España: evolución y perspectivas. Servicio de Estudios de La Caixa, 1996. http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee05_esp.pdf



La newtown de Milton Keynes, de 1970

Por otra parte, la propuesta de Lakua responde al afán de experimentación que caracteriza también el urbanismo del periodo y, en ese sentido, se ofrece como una extraña *newtown*, (tal vez inspirada en la de Milton Keynes), pero pegada al tejido existente sin solución de continuidad, optando en eso adecuadamente por seguir la pauta de evitar por encima de todo los mecanismos de salto urbano, de acuerdo con la señalada voluntad de compacidad vitoriana. En los polígonos pegados a la tercera ronda se sitúan los grandes equipamientos (zonas deportiva, escolar e

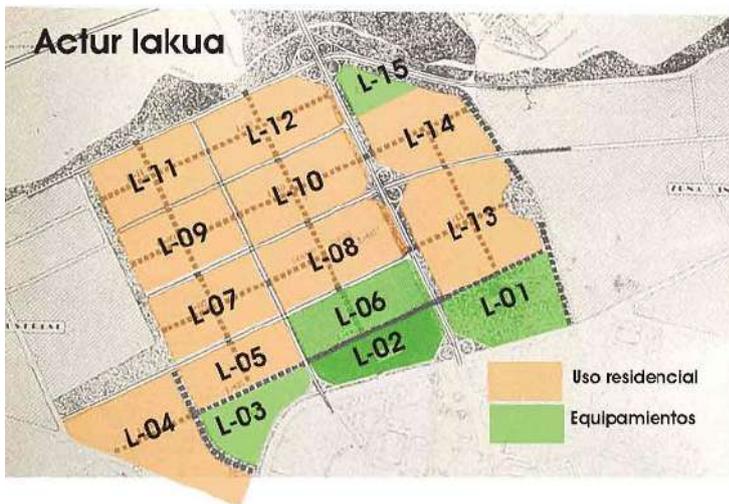
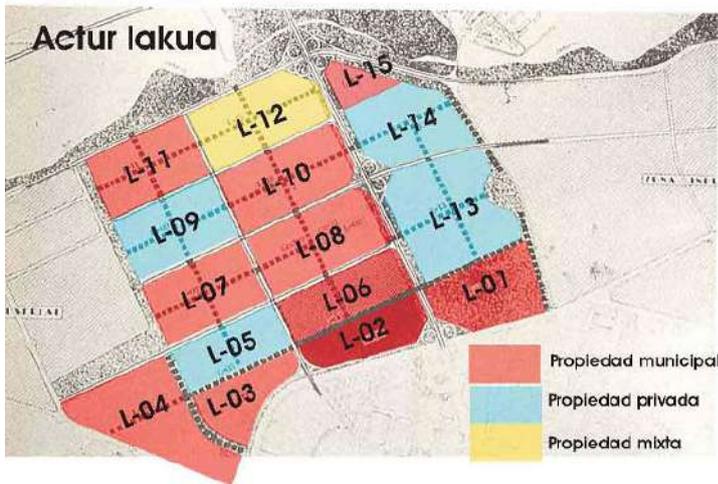
institucional) y el Parque de Arriaga (en el polígono L 01). Están concebidos al servicio del nuevo desarrollo y la ciudad existente, pero, debido al sobredimensionamiento general de la propuesta en relación con el nivel de equipamientos y densidad de la ciudad, esta circunstancia difícilmente podía contribuir a facilitar el cosido entre ambos tejidos.

Teniendo en cuenta la superficie de 267 Ha ocupada por los 11 polígonos exclusivamente dedicados a vivienda, las densidades residenciales resultantes oscilaban entre 82 y 89 viviendas/ha (entre 91 y 109 viv/ha en relación con la parcela), muy por encima de las 75 viv/ha que establecería en 1978 como máximo el Reglamento de desarrollo de la nueva ley del suelo de 1975 que había venido a sustituir a la del 56 al poco tiempo de iniciarse la urbanización de Lakua. Sin embargo, esta densidad, que podía considerarse adecuada en relación con los criterios actuales de mezcla de usos y de movilidad sostenible, se traduciría además en la necesidad de grandes alturas de la edificación, debido en parte al mecanismo perverso del reglamento de 1978 que obligaba a reservas de suelo para equipamientos locales de forma independiente para cada polígono. El resultado, como es frecuente en las propuestas ortodoxas funcionalistas, es un sistema de espacios públicos sobredimensionado, desarticulado y no jerarquizado que impide aprovechar las ventajas relativas de la densidad. En relación con la densidad y el espacio público es preciso también tener en cuenta el descenso paulatino en el tamaño de los hogares que había de experimentar la sociedad española a lo largo de los siguientes 30 años, desde las 3,90 personas por hogar de 1970, cuando se inicia el Actur Lakua, hasta los 3,53 miembros de 1981, los 3,21 de 1991²³ y los 2,82 de 2001²⁴, lo cual se traduce en que, para una misma densidad de vivienda, el mismo espacio público ve disminuir su umbral mínimo de “convivencialidad” o uso social del espacio, agravándose los problemas de infrautilización²⁵.

²³ BLANES, GIL Y PÉREZ: op. cit., 1996

²⁴ Fuente: Padrón Municipal de Habitantes

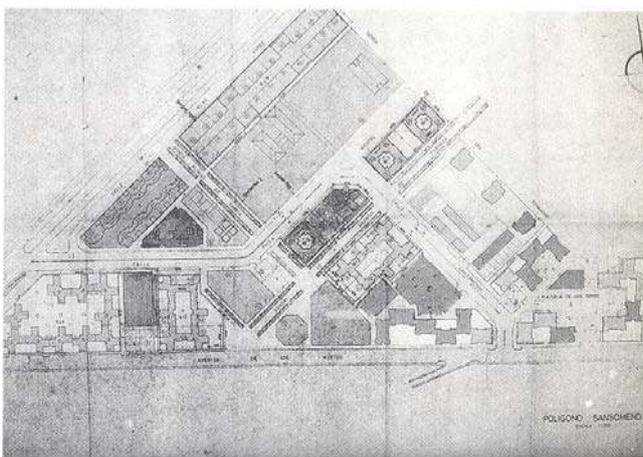
²⁵ VERDAGUER, Carlos: Evaluación del espacio público, indicadores experimentales para la fase de proyecto. Trabajo de Investigación para el Diploma de Estudios Avanzados. ETSAM, septiembre 2006; Criterion Public Space Indicators: Conviviality Index and Public Spaces Quality Indicator, ECOCITY Project, 2004 (trabajos no publicados)



Entre 1974 y 1982, a pesar de que las condiciones económicas ya comenzaban a indicar que tal vez el crecimiento no respondiera a las expectativas, se llevaron a cabo rápidamente las obras de urbanización básica y a continuación se desarrollaron los planes parciales correspondientes a los 15 polígonos en que se dividió el Actur, con cuatro de ellos (L-05, L-09, L-13 y L-14) de promoción privada en su totalidad y otros cinco (L-04, L-07, L-08, L-10 y L-11) de promoción totalmente municipal. En el polígono L-12, la promoción era predominantemente municipal, quedando una parte para la promoción privada. Los restantes polígonos (L-01, L-02, L-03, L-06 y L-15), también municipales, estaban dedicados a usos no residenciales.

En lo que respecta a su composición formal, todo este

conjunto de planes parciales, especialmente los de promoción privada, recaen de nuevo en la fragmentación propiciada conjuntamente por el mecanismo de planeamiento en cascada, la confusión conceptual imperante en cuanto a la escala intermedia y el predominio del bloque abierto como solución arquitectónica, generando como resultado una imagen de heterogeneidad y falta de diálogo entre las diversas propuestas.



El Polígono Sansomendi, el L-04 del Actur Lakua, de propiedad municipal: proyecto de 1974 (modificado en 1978) e imagen actual



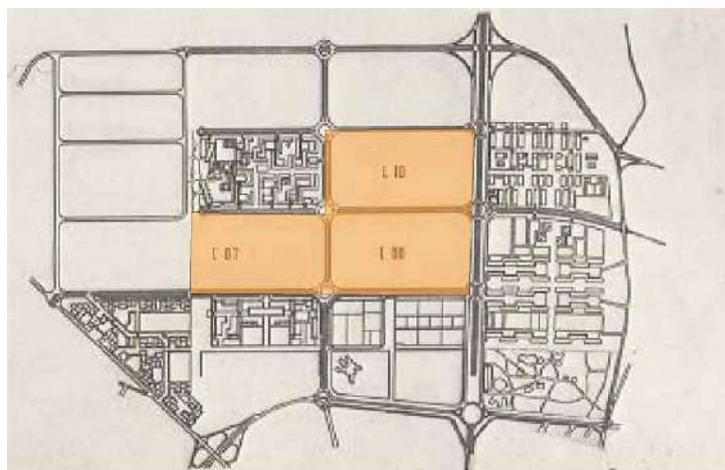
Los polígonos L-05, L-13 y L-14, de propiedad privada, ya desarrollados o en desarrollo cuando la Caja Provincial de Álava convocó el concurso de 1977



El parque Arriaga, desarrollado en el Polígono L-01 de propiedad municipal

Desde la óptica actual de la sostenibilidad, por otra parte, es de señalar cómo la falta de atención a las condiciones bioclimáticas tanto de la edificación como del espacio público, llevan a la aparición de numerosas viviendas con orientación exclusiva a norte (polígono L-05) o espacios público permanentemente en sombras debido a la sombra arrojada por los propios bloques (polígono L-04, Sansomendi).

De los cinco polígonos residenciales totalmente municipales, tres de ellos, el L-07, el L-08



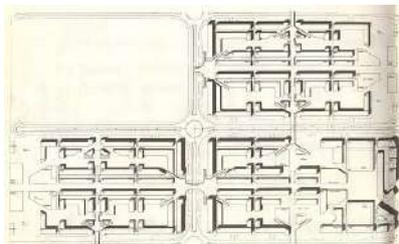
Los tres polígonos del concurso de 1977, el L-07, el L-08 y el L-10

(dedicado al Centro Cívico) y el L-10 eran propiedad de la Caja Provincial de Álava. Consciente de la problemática fragmentación que se estaba produciendo en la totalidad de la operación, esta institución decidió convocar en 1976 para el desarrollo conjunto de estos polígonos un concurso restringido, al cual fueron invitados un total de siete equipos de prestigiosos profesionales: Taller de Arquitectura/Ricardo Bofill; José Antonio Coderch; José Antonio

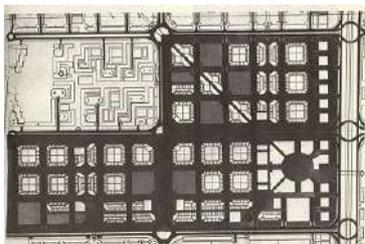
Corrales y Ramón Vázquez Molezún; Francisco Fernández Longoria; Carlos Ferrán y Eduardo Mangada; Eduardo Martín Gómez y Eduardo Tabuenca de la Peña; y Rafael Moneo y Manuel Solá Morales .

Varias de las propuestas presentadas responden a la voluntad subyacente de los convocantes de superar la fragmentación propia del sistema de planes parciales, extendiendo el área de intervención a todos (Fernández Longoria) o a algunos (Ferrán-Mangada), de los restantes polígonos de propiedad municipal, otorgando predominancia a la extensión hacia el sur, es decir, a la conexión con la ciudad existente. Incluso en algún caso (Bofill/Taller de Arquitectura), se incluye el polígono L-09, de promoción privada, con el objeto de completar la cuadrícula de supermanzanas o el polígono L-06 (Corrales/Molezún),

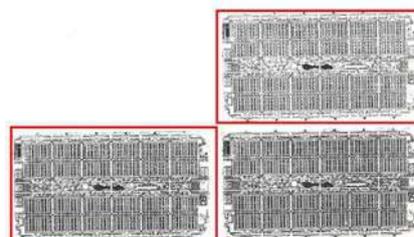
de equipamiento, con el fin de potenciar dicha conexión. En cuanto a la formalización, el eclecticismo propio del posmodernismo en el inicio de su eclosión se refleja en que el abanico de ofertas tipológicas se amplía por sus extremos, incluyendo desde complejas torres modulares (Coderch) hasta manzanas cerradas basadas en el modelo de ensanche decimonónico (Mangada-Ferrán), pasando por todo tipo de variaciones del bloque lineal en cuanto a densidad y configuración (Moneo-Solá Morales, Corrales-Molezún, Tabuenca-Martín Gómez).



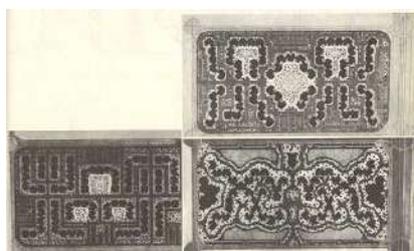
Eduardo Martín y Eduardo Tabuenca



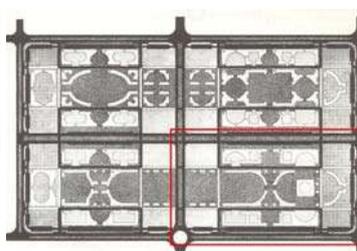
Carlos Ferrán y Eduardo Mangada



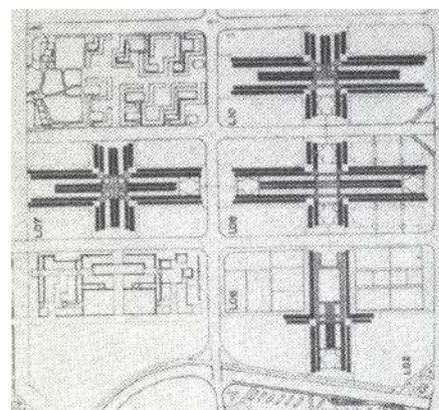
Manuel de Solá Morales y Rafael Moneo



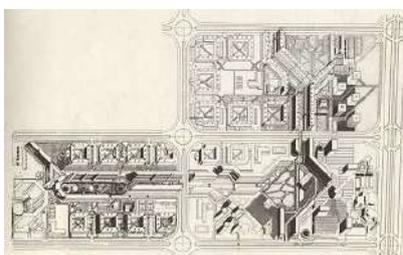
José Antonio Coderch



Ricardo Bofill-Taller de Arquitectura



J. A. Corrales y R. Vázquez Molezún



Francisco Fernández Longoria

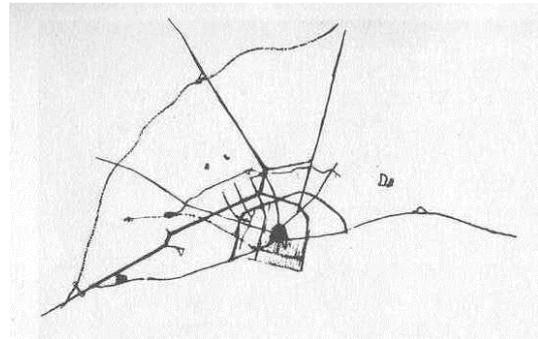
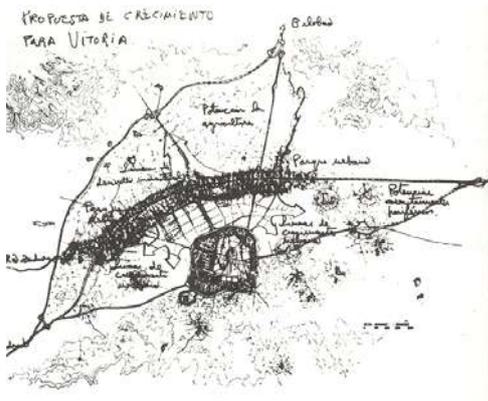
LAS SIETE PROPUESTAS DEL CONCURSO DEL ACTUR LAKUA DE 1977
(recuadrados en rojo, los polígonos elegidos)

El concurso de 1977 de Lakua es paradigmático de las limitaciones de este mecanismo de toma de decisiones, cuya lógica competitiva obliga a la búsqueda de la diferenciación inmediata mediante artificiosos recursos formales en lugar de a la búsqueda de soluciones idóneas y consensuadas mediante la reflexión y el debate colectivo, en un proceso que pueda poner legítimamente en cuestión las propias premisas de partida.

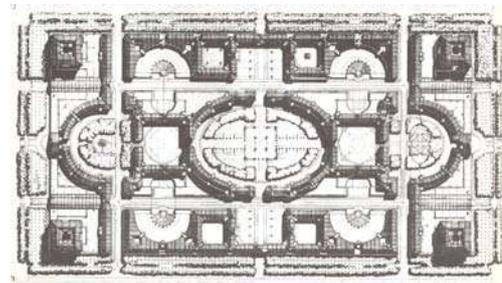
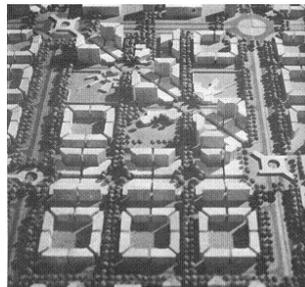
El jurado del concurso, de acuerdo con las bases establecidas, decidió conceder los primeros premios separadamente a los dos polígonos exclusivamente residenciales (el L-07 y el L-10) y al correspondiente al Centro Cívico (el L-08), recayendo este último en la propuesta de Bofill/Taller de Arquitectura y los primeros en la de Moneo y Solá Morales. Aunque esta división de premios parece justificada por la relativa diferencia de uso entre los polígonos, lo cierto es que la radical diferencia de enfoque entre ambos concursantes no casaba muy bien con la voluntad de superar la fragmentación y la heterogeneidad que parecía inspirar el concurso como punto de partida.

En cualquier caso, aunque en 1978 se llevaron a cabo los correspondientes Planes Parciales, los proyectos del concurso de 1977 no llegaron a realizarse según los proyectos ni en los plazos fijados. Las expectativas de crecimiento que habían llevado a aquella actuación de urgencia se revelaron como muy evanescentes frente al embate de una

economía mundial sacudida por las crisis del petróleo de 1973 y 1979, por mucho que el franquismo agonizante hubiera tratado de amortiguar a base de subvenciones estatales el impacto de la escasez energética en un momento de inestabilidad política simbolizado por el atentado contra Carrero Blanco. El proceso de industrialización acelerada había llegado a su fin: en 1975 la población del sector industrial era ya más de la mitad de la total activa, el 59,51 %, mientras que la del sector terciario se reducía al 38,94%, pero a partir de aquel momento se iniciaría el paulatino camino de la terciarización.



La propuesta de potenciar el eje oeste-este para el futuro crecimiento de Vitoria aparece ya en las reflexiones sobre el contexto metropolitano que acompañan las propuestas para el concurso de 1977 de Ricardo Bofill y Manuel de Solá Morales/Rafael Moneo



La búsqueda de la densidad y la recuperación de la calle y de las tipologías residenciales tradicionales, típicas de la respuesta posmoderna al Movimiento Moderno, están presentes en todas las propuestas del concurso (de izquierda a derecha: Fdez Longoria, Ferrán/Mangada, Bofill): esta búsqueda constituyó una positiva aproximación a los criterios de sostenibilidad urbana, a pesar de la ausencia casi total de planteamiento ecológicos y bioclimáticos.

Por otro lado, el propio proceso de la transición española, salpicado de momentos extremadamente críticos, como la matanza en 1976 de cinco obreros en la misma Vitoria por disparos de la policía o el asesinato en 1977 por la ultraderecha de los cinco abogados laboristas del despacho de Atocha en Madrid, contribuía también a mantener en el aire las iniciativas de inversión. Fueron precisamente la necesaria redefinición de estas expectativas económicas malogradas y la realidad palpable de una desolada extensión de suelo sin urbanizar ni edificar debido al error de cálculo cometido con el Actur Lakua los principales condicionantes del que habría de ser el siguiente plan urbanístico de la serie, el plan de 1985.

La precaria situación económica que se vive a nivel general no impide, por otra parte, que las iniciativas públicas en marcha o programadas prosigan su curso a lo largo de estos tormentosos años: así, en 1976 se inician las obras del aeropuerto en el nuevo

emplazamiento de Foronda, se abre la Casa de Cultura y se inauguran las piscinas de Mendizorroza y en 1977 se inaugura el Hospital de Txagorritxu.

Pero la más importante y a la vez la más contradictoria de todas ellas, si se tienen en cuenta las tendencias mencionadas, es la aprobación y el desarrollo en 1975 del Plan Parcial del Polígono de Jundiz, destinado a reserva industrial, almacenamiento y grandes servicios y localizado al suroeste de la ronda a 2,5 km de la misma. Tal como señala Adrián Bueno²⁶



El polígono de Jundiz en la actualidad

”esta localización contradecía las determinaciones del informe urbanístico de 1969”, que proponía, como hemos visto la expansión de la ciudad en sentido lineal este-oeste, pero podría decirse que estaba más de acuerdo con la política de polígonos de descongestión industrial preconizada por la Diputación Foral.

Tal como señala Precedo Ledo²⁷, entre 1956, momento del despegue industrial, y 1974, en que Jundiz se pone en carga y comienza el estancamiento, el espacio industrial había pasado de 1.402.196 m² a

7.063.231 m², de un 28,08% a un 46,08% del total del espacio urbano de Vitoria, con lo cual el espacio de uso industrial había pasado a convertirse en el mayor en la ciudad, con el consiguiente desequilibrio.

En 1977 se celebran las primeras elecciones generales democráticas, con la victoria de la Unión del Centro Democrático. Al año siguiente se aprueba la Constitución Española, con un 40 % de abstención en la provincia de Álava, donde triunfa el “sí”, y en 1979 entra en vigor el Estatuto de Autonomía y se celebran las primeras elecciones municipales de la democracia. El primer alcalde de Vitoria elegido democráticamente es José Ángel Cuerda, del PNV, quien habría de permanecer durante cinco legislaturas, hasta 1999, al frente del ayuntamiento, convirtiéndose en una figura clave para la configuración de la ciudad.

1.5.6. 1979-1993: El Plan General de 1985, un proyecto de capital

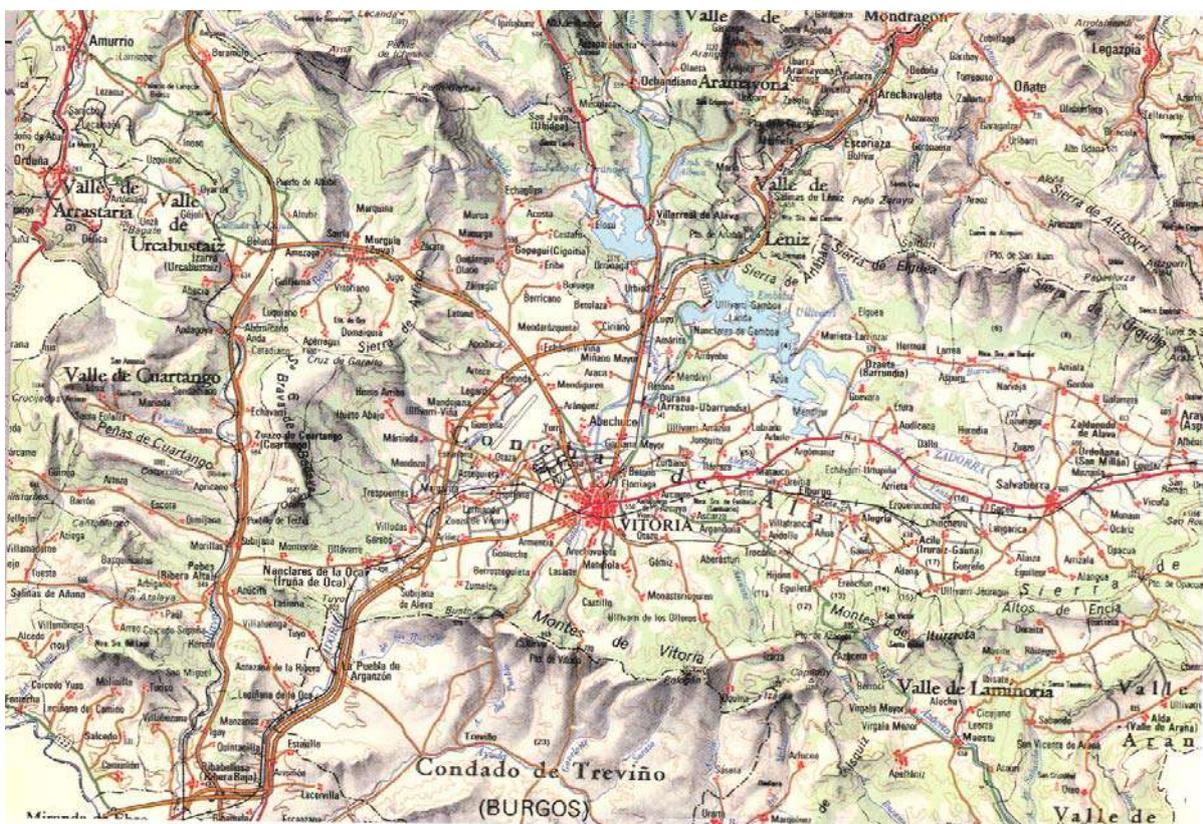
Si a la escala mundial la década de los 80 está caracterizada por una coyuntura económica marcada por liberalismo y la política monetarista y por el ensanchamiento de la sima entre el primer y el tercer mundo, en España corresponde además a un periodo de deceleración del crecimiento industrial y de consolidación de la joven democracia, sobre todo tras el intento de golpe de Tejero en 1981 y la contundente victoria socialista en las elecciones de

²⁶ BUENO, Juan Adrián: op. cit., 1995, pag 33

²⁷ PRECEDO LEDO, A: "Vitoria. Medida del Cambio Funcional a través del Uso del Suelo". Medio Físico, Desarrollo Regional y Geografía. V Coloquio de Geografía. Universidad de Granada. Granada, 1979. Pág. 447

1982. A principios de la década, España comienza a negociar su incorporación a la Comunidad Europea, que se producirá finalmente en 1986.

Un acontecimiento de gran importancia para Vitoria es su elección en 1980 como capital de Euskadi y sede del Gobierno Vasco. En la elección influye, al margen de los factores políticos, la tradicional situación estratégica de la ciudad en términos de comunicación e incluso la disponibilidad de edificios adecuados y disponibles para las diversas funciones institucionales. Las propuestas y políticas urbanas de la década girarán en gran parte en torno a esta designación y al nuevo papel que suponía para la ciudad. La inauguración del Aeropuerto de Foronda aquel mismo año parece simbolizar en aquel momento esta nueva función de centro de referencia político-administrativa, aunque durante los años siguientes mantendrá un nivel muy bajo de utilización.



Vitoria y su entorno en 1978

Otro acontecimiento importante que se produce aquel año de 1980 es la fundación de la Universidad del País Vasco, después de los importantes movimientos a favor de su creación que habían resurgido en los años 70, en continuidad con los anteriores intentos de 1918, 1923 y 1936. Esta Universidad se constituyó a partir de la Universidad de Bilbao, creada en 1968 dentro del marco de los planes de desarrollo de los 60 para hacer frente a las crecientes necesidades educativas de los núcleos urbanos, y del conjunto de centros universitarios existentes en aquel momento en Álava y Guipuzcoa, a los que habrían de sumarse diversas escuelas universitarias de nueva creación. En el caso del Campus de Álava, su estructura se configura a partir de la Escuela de Magisterio (un centro ya histórico que en aquel momento era la E U de Formación de Profesorado de EGB), la Escuela Técnica de Ingeniería Industrial, la EU de Trabajo Social y el Colegio Universitario de Álava

(con licenciaturas en Medicina, Ciencias Químicas, Físicas, Matemáticas, y Filosofía y Letras).²⁸



El contorno de 1981 sobre la trama actual (Guía de Arquitectura de Vitoria)

La población de Vitoria en 1980 era de 192.775 habitantes, es decir, en 30 años se había cuadruplicado, habiendo disminuido el porcentaje de los no nacidos en Vitoria, que en 1982 se situaría en el 42,24%, mientras que las nuevas generaciones ya son nacidas en el municipio. De hecho, mientras el País Vasco en 1980 ve disminuir su población en 30.000 habitantes debido a la crisis, Álava es la única provincia que se mantiene libre de este saldo negativo. La

superficie del término en ese momento es de 277 km², englobando 64 entidades menores, entre las que se incluyen las de los antiguos términos de Foronda, Mendoza y Los Huetos.

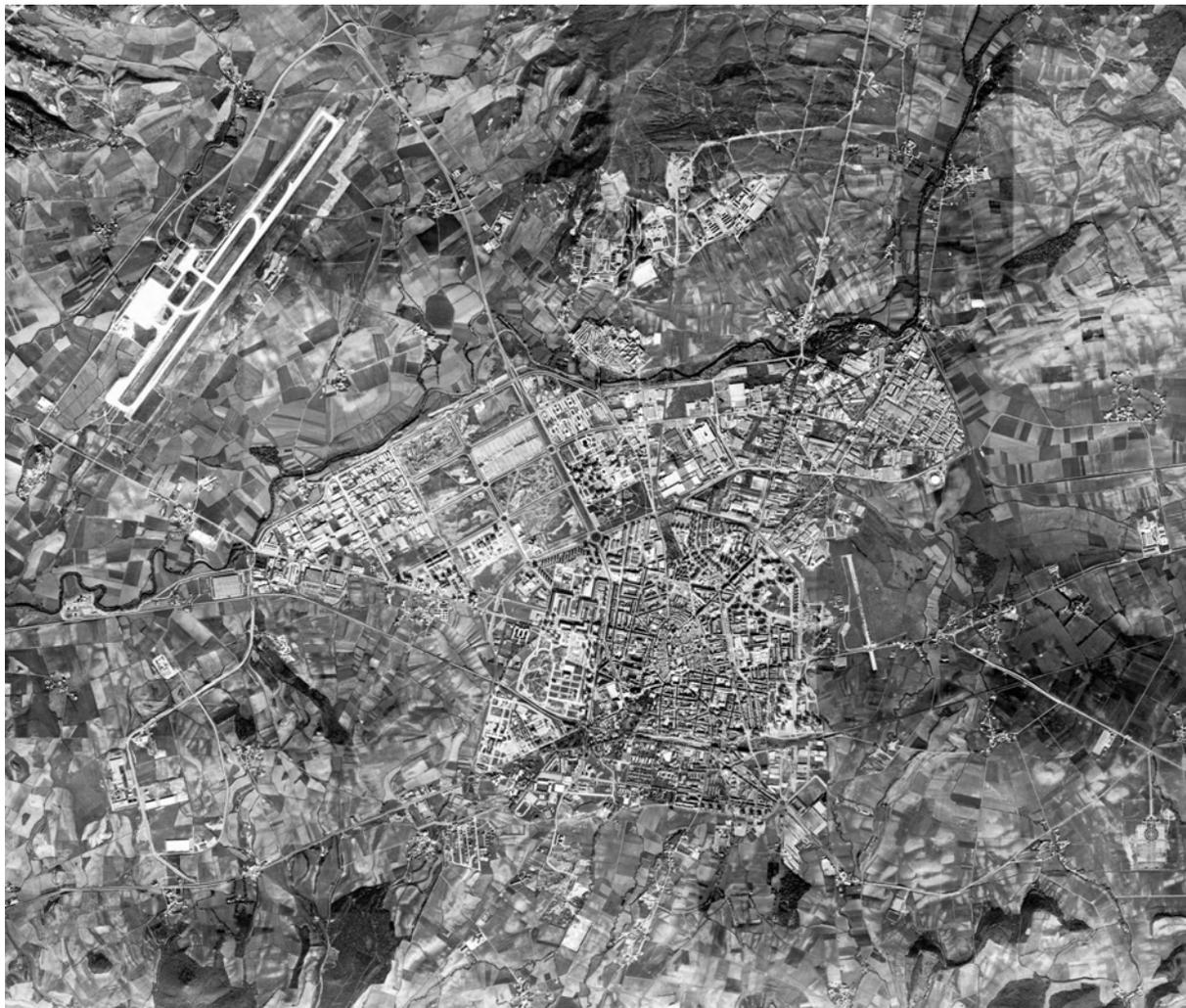
La situación en la que se encuentra Vitoria en el momento de ser designada como capital está caracterizada, como hemos, visto, por un casco medieval degradado física y socialmente, un ensanche del XIX deteriorado por el impacto de la presión urbanística de las anteriores décadas, un conjunto de barrios residenciales periféricos heterogéneos y aquejados por la desestructuración de sus redes de espacios públicos, la sobredimensionada “nueva ciudad” de Lakua con un nivel de desarrollo y de ocupación muy por debajo de las expectativas que habían llevado a su apresurada puesta en carga (sólo cuatro de los quince polígonos estaban iniciados) y una ocupación de suelo industrial muy desequilibrada con respecto a otros usos en un momento de recesión como el que se estaba experimentando. Esta recesión se percibe ya en el descenso en el porcentaje de población industrial en relación con el momento álgido de 1975; aunque sigue siendo considerable, dicha población ha disminuido ya en 1982 al 57,11% del total de activos mientras que un 41,63 % pertenece al sector servicios. La situación en cuanto a estructura económica se caracteriza por la existencia de más de doce millones de metros cuadrados de suelo industrial vacante calificado (una situación propiciada por la política de polos industriales de la Diputación provincial), con más de dos millones localizados dentro del término municipal de Vitoria, así como por el débil desarrollo del sector terciario²⁹.

Fiel a su tradición, la ciudad de Vitoria, a través de sus nuevas autoridades municipales democráticas, abordará el cambio de coyuntura con el que se inicia la década recurriendo

²⁸ Antecedentes históricos de la Universidad del País Vasco en: <http://www.ehu.es/>

²⁹ LÓPEZ DE ARMENTIA, L., LÓPEZ DE LUCIO R., VELAO F. (Equipo redactor del PGOU): El futuro urbanístico de Vitoria Gasteiz, resumen del Documento Técnico Avance del Planeamiento, 1984, pag 13.

una vez más a los instrumentos de planeamiento. Entre 1981 y 1986 se redactarán y aprobarán dos iniciativas de planeamiento fundamentales para el desarrollo urbano de la siguiente década: el Plan Especial de Rehabilitación Integrada del Casco Medieval y el Ensanche Neoclásico (1981-1991) y el Plan General de Ordenación Urbana, que se iniciará en 1982 como revisión del plan del 63. Este plan general se redactará con relativa celeridad, presentándose el avance en 1983, recibiendo la aprobación provisional en 1985 y la aprobación definitiva por la Diputación Foral de Álava el 16 de junio 1986.

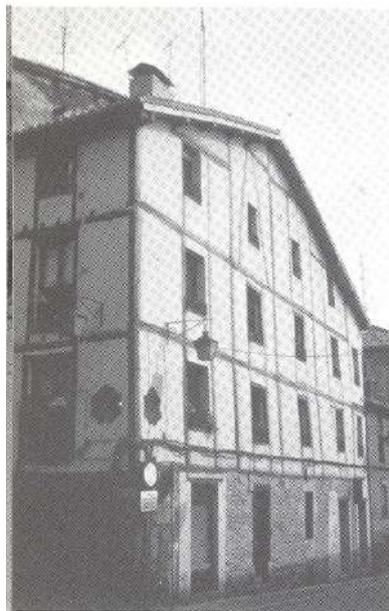


El casco de Vitoria en 1982 (Atlas Ambiental de Vitoria, Centro de estudios Ambientales)

El primero de estos instrumentos, el PERI del casco y el ensanche, se caracteriza por su enfoque eminentemente social de la rehabilitación integrada. Dentro de este marco, sus objetivos generales eran conservar y poner en valor la morfología urbana del casco, mantener a su población natural y restituir su vigencia como centro de actividad de la ciudad³⁰. En cuanto a sus objetivos específicos declarados se plantean los siguientes: mantenimiento de la morfología urbana; renovación de las infraestructuras; rehabilitación de las viviendas; conservación del patrimonio; mejora de la calidad de vida urbana; fijación de la población; mejora de la habitabilidad; dotación de equipamientos; desarrollo equilibrado

³⁰ SÁNCHEZ ÍÑIGO, Luis M^a, Entrevista en El Correo Digital, <http://servicios.elcorreodigital.com/alava>, Domingo 7 de mayo de 2006.

de usos y actividades; y fomento de la participación. Las áreas de análisis que contempla son la organización edificatoria, el sistema de espacios libres, la red viaria, la distribución e intensidad de usos, el sistema de equipamientos comunitarios, la adecuación de los edificios a los diferentes usos, y la catalogación de la edificación, los espacios y las formas de intervención³¹.



Rehabilitación de un edificio en el cantón

El plan, en suma, responde plenamente a los criterios urbanísticos y arquitectónicos que ocupan el primer plano disciplinar a nivel internacional en el momento. Enmarcados por la crítica posmoderna al urbanismo funcionalista y a su desprecio al patrimonio urbano del pasado, y propiciados por una situación de reflujo en el crecimiento urbano, desde el punto de vista morfotipológico estos criterios otorgan un

protagonismo especial a la rehabilitación urbana y a la recuperación de la ciudad histórica. Desde el punto de vista social, por otra parte, la década que empieza concede en España especial importancia a las demandas y aspiraciones ciudadanas, base de un movimiento que ha revestido una importancia fundamental en la restauración de la democracia.

Con el fin de facilitar el desarrollo del plan, y buscando la agilidad y la eficacia, la Corporación Municipal de Vitoria Gasteiz se reconvirtió en 1982 el Departamento de Centro Histórico (DCH), creado en 1977, una sociedad anónima de gestión de capital íntegramente municipal, encargada de la financiación pública de las diversas intervenciones.

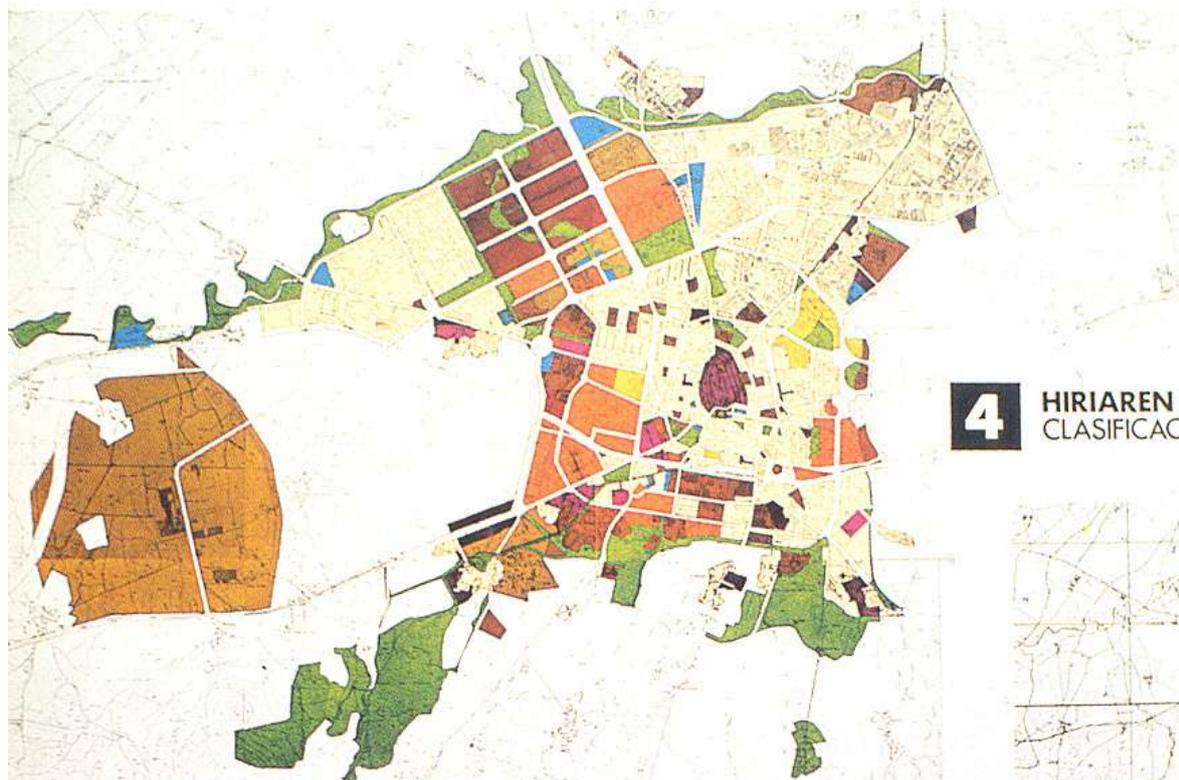
Entre 1981 y 1992, bajo la dirección de Luis María Sánchez Iñigo, director del DCH, se llevan a cabo las actuaciones de renovación de acuerdo con el plan, comprándose y rehabilitándose unas 700 viviendas que fueron ocupadas por jóvenes. Se llevan a cabo también entre 1982 y 1990 seis campañas de renovación de infraestructuras y pavimentación y se pone en marcha una política de dotación y equipamiento del casco³². En los diez años de vigencia del plan se consiguieron superar los aspectos más críticos de la situación de deterioro preexistente, pero no se llegó a conseguir plenamente la autorrecuperación del casco³³, que al final de la década seguía mostrándose mortecino desde el punto de vista de la centralidad y la actividad.

³¹ MEDINA, Paulino: op. cit., 1994, pags 128-130

³² LKS Plan estratégico para la revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz. Tomo I. reconocimiento de la situación de partida. Documento de trabajo. Septiembre 2005, pag 24

³³ SÁNCHEZ IÑIGO, Luis M^a, op. cit., 2006

En cuanto al otro documento de planeamiento, el Plan General de Ordenación Urbana de 1985, dirigido por Luis López de Armentia, Ramón López de Lucio y Fernando Velao, se plantea dos objetivos principales: el primero es que Vitoria recupere su carácter histórico de encrucijada, que ha quedado reducido en las anteriores décadas, entre otros motivos por la conversión de Miranda de Ebro en “el auténtico centro de las comunicaciones ferroviarias y por autopista entre el valle del Ebro, la submeseta Norte, el valle del Nervión y la Llanada Alavesa”³⁴. El segundo objetivo básico, estrechamente vinculado al primero, es consolidar desde el punto de vista urbano la recién adquirida capitalidad de la ciudad, otorgando la debida importancia a los valores relacionados con la imagen simbólica y cultural de la villa.



Avance del Plan General de 1985 (Revisión del Plan de 1963): calificación pormenorizada del suelo en la ciudad y zonas de expansión

Con respecto al primer objetivo, las iniciativas que propone el plan buscan sobre todo mejorar las condiciones de accesibilidad y las ventajas del espacio periurbano de Vitoria. En el resumen del plan se sintetizan estas iniciativas:

- Enlace ferroviario entre Vitoria y Bilbao, con conexión con el aeropuerto de Foronda, que ha de potenciarse como aeropuerto regional
- Mejora de la comunicación directa mediante autopista con San Sebastián
- Conversión en autovía de la N-I entre Vitoria y Tolosa
- Nueva estación ferroviaria de mercancías al norte de Jundiz
- Centro Regional de Distribución y Transporte que integre la estación de mercancías y la aduana interior

³⁴ Ibid.

- Construcción de una circunvalación que de servicio adecuado a la nueva estación de mercancías y la aduana interior.

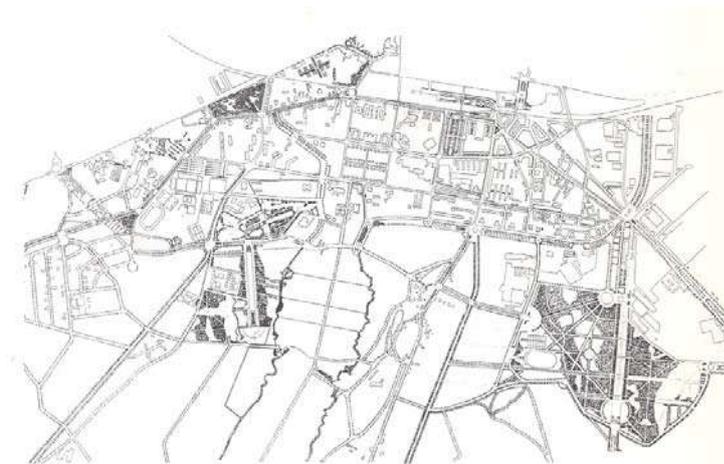


Plan General de 1985: red viaria propuesta. Esquema de conexiones y tipo de vías

Desde el punto de vista económico, el plan propone una reformulación del papel de la ciudad como plaza comercial y de servicios de proyección estatal e internacional, tratando de solventar el desequilibrio existente entre un sector industrial sobredimensionado y un terciario más bien raquítrico. Se propone en ese sentido, potenciar los subsectores de administración y capitalidad, servicios generales a la empresa y educación superior y cultura, potenciando en este último caso el recién creado Campus de Vitoria de la Universidad del País Vasco. No se renuncia, sin embargo, a la potencialidad de Vitoria y la Llanada Alavesa como alternativa a los congestionados enclaves industriales del Deva y del Nervión y se sugiere que “esta comarca puede cumplir el papel de *gran puerto seco*, centro de almacenaje e intercambios entre modos de transporte, de distribución al País Vasco y al resto de España”³⁵

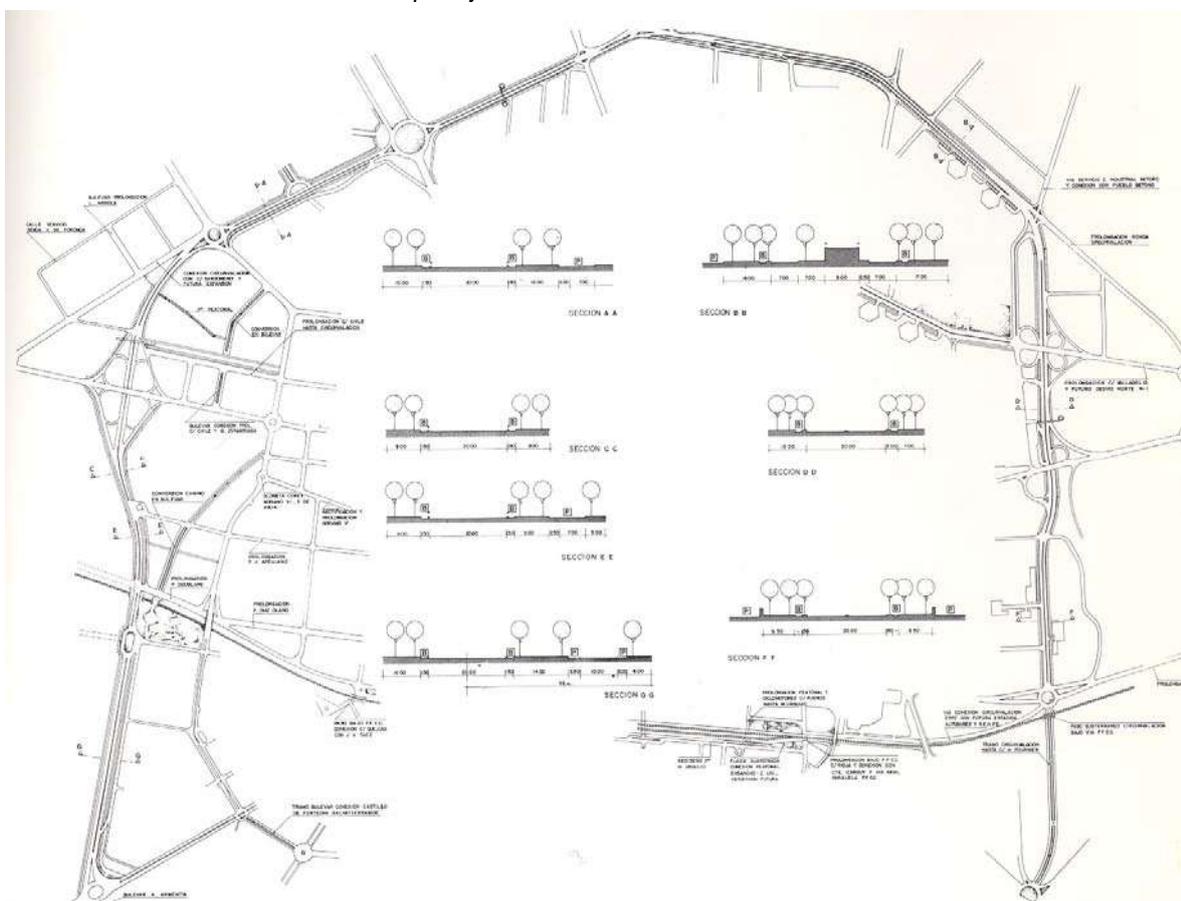
Teniendo como horizonte estos objetivos, y dentro del objetivo general de restitución de la idea de compacidad de la ciudad, la mayor alteración que propone el plan desde el punto de vista estructural con respecto al planeamiento heredado del 63 es la superación del modelo radioconcéntrico y su transformación hacia un modelo de desarrollo “lineal reticulado” en dirección este-oeste más adecuado a la lógica territorial y, desde el punto de vista estructural, orientado en torno a la Nacional I y a la vía del ferrocarril Madrid-Irún.

³⁵ LÓPEZ DE ARMENTIA, L., LÓPEZ DE LUCIO R., VELAO F. op. cit, 1984, pags 17-18



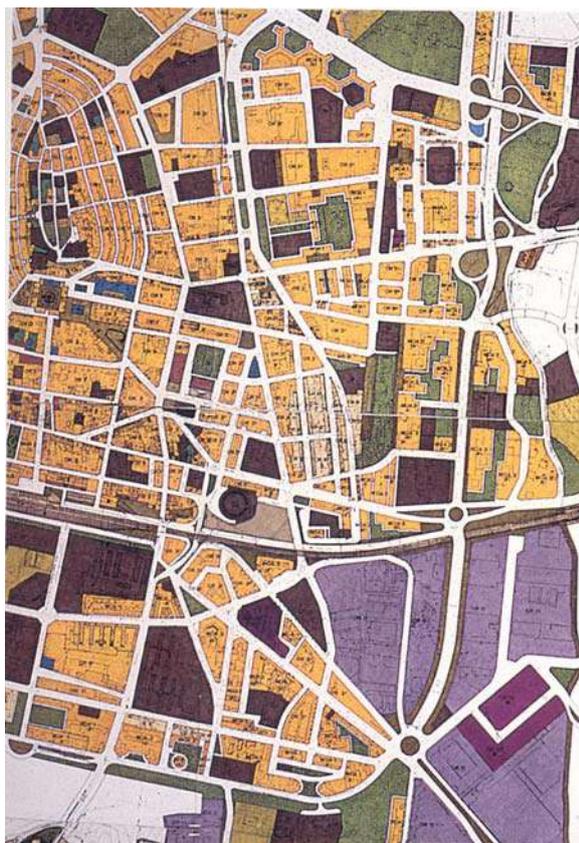
Avance del Plan de 1985: tratamiento paisajístico de la zona sur

Este modelo de crecimiento, que se apoya además en las tendencias reales de ocupación y las decisiones de planeamiento (por ejemplo, la localización del polígono industrial de Jundiz al suroeste del término) que se han ido desarrollando a lo largo de las anteriores décadas, entre otros efectos tiene el de controlar el ambientalmente peligroso acercamiento urbano por el sur a

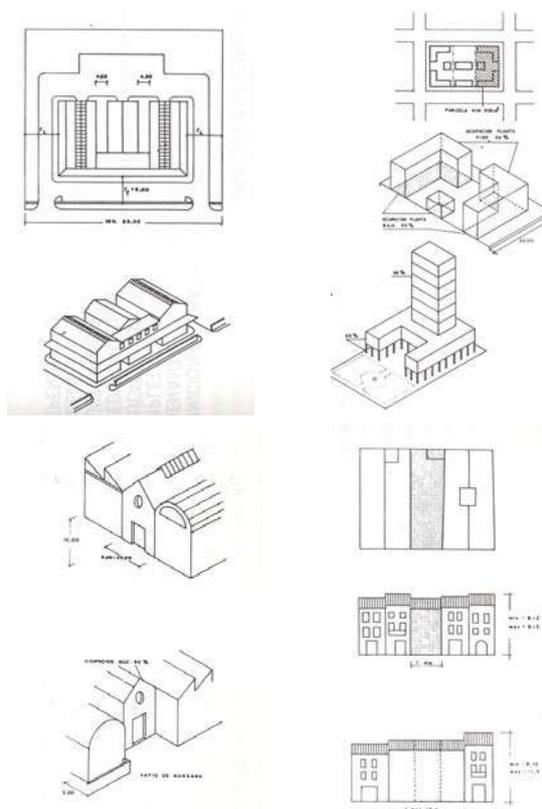


Avance del Plan de 1985: red viaria urbana, propuestas principales y rediseño de la circunvalación

los Montes de Vitoria, por mucho que en aquel momento los criterios de sostenibilidad no formen aún parte decidida del instrumental disciplinar. Dentro de este marco se sitúa la eliminación del cierre sur de la circunvalación que proponía el plan del 63.



Avance del Plan de 1985: calificación pormenorizada en la ciudad



Las ordenanzas del Plan del 1985 buscan controlar la forma urbana mediante estrictas determinaciones volumétricas

Por el norte, el recién inaugurado aeropuerto de Foronda obliga a no extender el crecimiento urbano en esa dirección más allá del límite natural impuesto por el río Zadorra, al otro lado del cual se construye en esos momentos el nuevo *by-pass*. Otras transformaciones con respecto al planeamiento vigente se refieren a la alteración del esquema de calificación del suelo en la zona oeste para permitir una mayor integración de usos o la redacción de una nuevas ordenanzas de edificación y normas urbanísticas destinadas a modificar los derechos edificatorios en determinados ámbitos de la ciudad.

En cuanto a la estructura urbana, el plan propone actuar principalmente sobre la ciudad existente, intentando completar y esponjar las tramas consolidadas, formalizar los bordes urbanos y solventar los problemas causados por la forma de desarrollo fragmentario generada por el plan del 63 y sus desarrollos complementarios posteriores tanto residenciales (Actur Lakua) como industriales (Polígono de Jundiz). Esta atención preferente a la ciudad consolidada es característica también del planeamiento en un momento en el que las expectativas de crecimiento a nivel general son muy modestas y en el que simultáneamente el imperante paradigma posmoderno invita a una recuperación no sólo de los cascos históricos, sino de los modelos de la ciudad tradicional, y especialmente de la calle corredor y de la tipología de manzana cerrada. Por otra parte, aunque el plan también refleja el predominante interés por la idea de proyecto urbano característica de la época, no por ello renuncia a los instrumentos clásicos del moderno urbanismo de gestión

y, en ese sentido, constituye una muestra avanzada de urbanismo ecléctico. La adopción de modelos morfotipológicos supuestamente más rígidos y basados en una atención más cuidadosa a la escala intermedia, permite paradójicamente una mayor flexibilidad en las propuestas arquitectónicas. El objetivo es evitar la caótica proliferación tipológica y la conversión del espacio público en un espacio residual que había caracterizado el plan del 63 y su rosario de planes parciales.

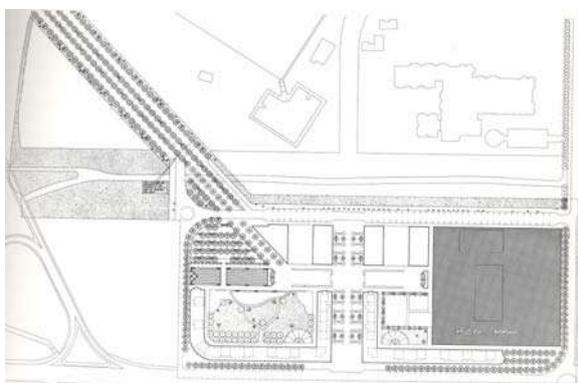
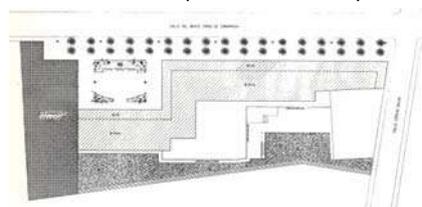
Desde el punto de vista de los instrumentos de ordenación, la propuesta de intervención preferente sobre el tejido consolidado se traduce en un conjunto de unidades de actuación y planes especiales sobre el suelo urbano dirigidos a regenerar y esponjar el tejido existente, así como a insertar en el mismo nuevos equipamientos (la Universidad, la nueva sede del Gobierno Vasco) y a facilitar la reintegración de infraestructuras existentes (el Ferrocarril).



Arriba: Unidad de Actuación nº 1 del Plan General de 1985: proyecto y situación actual



Derecha: Unidad de Actuación "Vitoriana de Electricidad" del Plan General de 1985: proyecto y situación actual

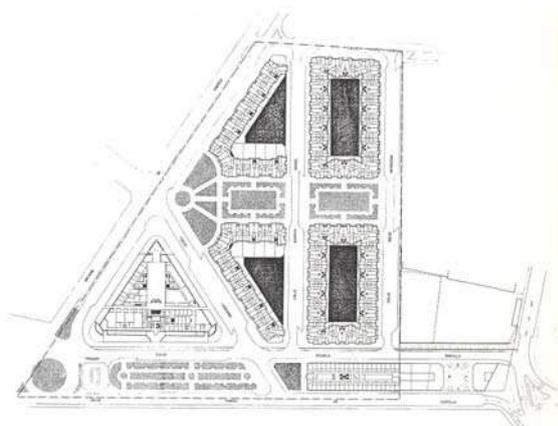


Unidad de Actuación del Polígono 32 Norte . Propuesta de 1990 de J. R. Castillo, J. Jover e I. Martínez-Villa y situación actual

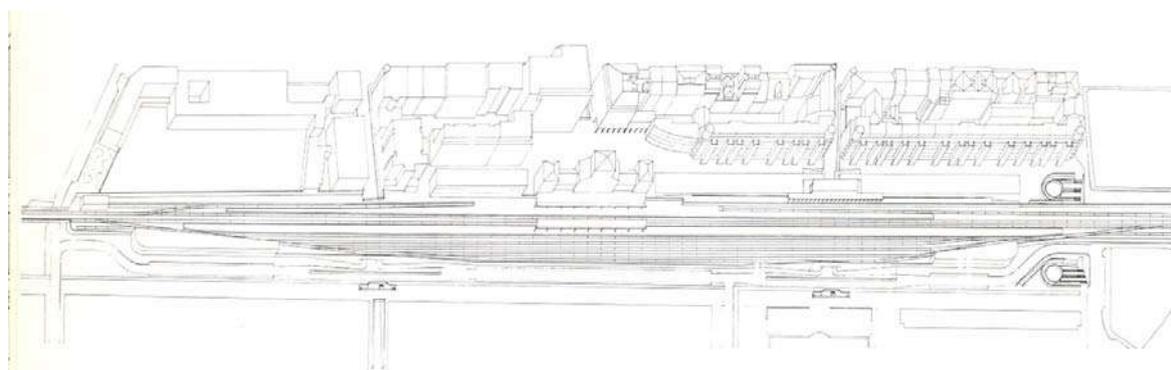
Estas actuaciones, que se desarrollarán puntualmente a lo largo de la década y principios de la siguiente, pueden considerarse modélicas en diversos sentidos: por una parte, por la coherencia con la que, recurriendo al mencionado repertorio formalizador y tipológico tradicional (calle corredor y manzana cerrada), consiguen cerrar vacíos urbanos, generar pequeños espacios públicos en áreas densas y rearticular el viario, restituyendo o creando unidad en la trama urbana; por otra parte, por el éxito en canalizar la iniciativa privada de acuerdo con las determinaciones del plan. Entre las actuaciones de regeneración urbana, se puede destacar la UA nº 1 (1985), entre las calles Mardones, Santiago y Juan II, que apoya en la configuración morfológica de la zona para generar un nuevo espacio libre o el estudio de detalle de Victoriana de Electricidad (1989), mediante el cual se remodela una zona

degradada, incorporándola a la trama urbana. En el caso del Polígono 32-Norte (1990), situado en un punto clave de contacto entre la ciudad consolidada y la extensión de Lakua, frente al Seminario Diocesano, se recurrió a convocar un concurso restringido usando como base las detalladas determinaciones del Plan. La propuesta (J. R. Castillo, J. Jover e I. Martínez-Villa) consigue conectar ambos tejido mediante un bulevar en diagonal (Pablo Neruda) y consolida el frente a la Calle Beato Tomás de Zumárraga mediante sendas semimanzanas perimetrales.

Otra pieza clave dentro de este conjunto de operaciones de reconfiguración en suelo urbano fue el Plan Especial Portal de Castilla que consiguió rematar la unión entre el ensanche de 1865 y el nuevo eje de la Avenida de Gasteiz en un punto con un marcado carácter representativo. Al respecto de todas estas operaciones de regeneración en la ciudad consolidada cabe destacar que, al cumplirse el primer cuatrienio de la aprobación del plan, del total del suelo urbano a ejecutar sólo faltaba un 3%, correspondiendo en número de viviendas al 2,5 % del total de las previstas.



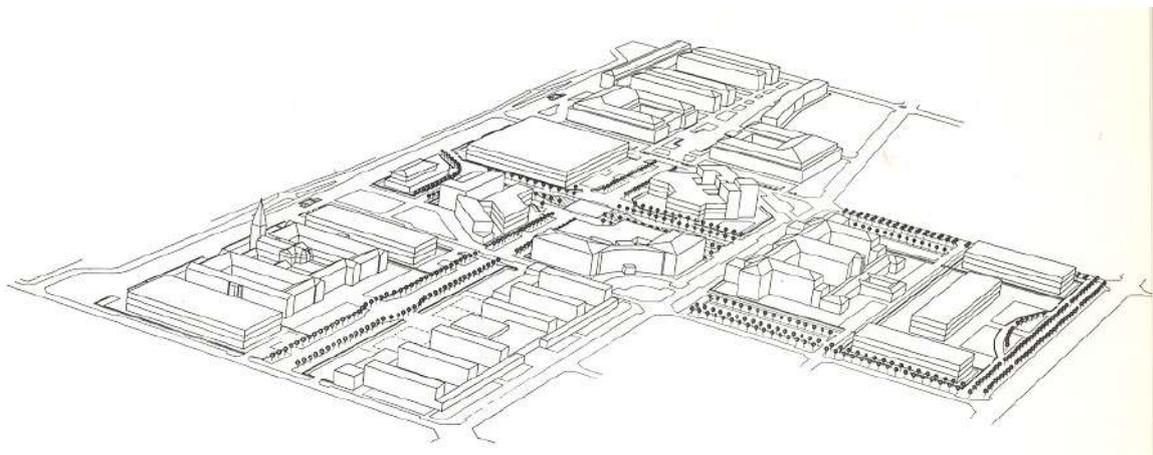
Plan especial "Portal de Castilla" (Polígono Aranzábal), proyecto y estado actual



Plan Especial de Reforma Interior nº 3: polígono "Ferrocarri", proyecto de 1988 de Tabuenca de la Peña

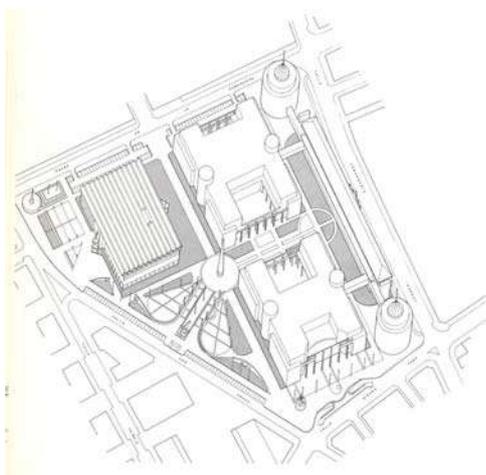
Junto a estas operaciones de regeneración del tejido y siguiendo las determinaciones del Plan se plantean otros dos planes especiales con carácter de proyectos urbanos de gran envergadura y estrechamente ligados entre sí como son el Plan Especial de Reforma Interior nº 3 "Polígono Ferrocarril (1988) y el Plan Especial del Complejo Universitario (1991), realizado el primero por E. Tabuenca con J. A. Bueno, M. A. Campo, R. Ercilla y J. Marcos y el segundo por F. Ruiz de Ofenda y J. Usandizaga. En el caso del plan del

ferrocarril el objetivo principal era permeabilizar esta infraestructura y aprovechar los suelos vacantes por el traslado de la estación de mercancías al polígono de Jundiz para crear “un espacio urbano diferenciado y de gran calidad capaz de ser soporte de la recualificación social y urbanística del área”³⁶



Plan especial 7, segunda fase del complejo universitario del Plan General de 1985, proyecto de 1991 de F. Ruiz de Ofenda e I. Usandizaga (alternativa 2)

En cuanto al plan para la inserción del nuevo campus universitario, en principio se barajaron tres alternativas: implantación periférica, dispersión equilibrada dentro de la ciudad y localización concentrada en torno al Paseo Marques de Urquijo (actual Paseo de la Universidad). Se optó finalmente por la última, “por sus indudables ventajas de situación en relación con el continuo urbano, la existencia en dicha área de contenedores de gran valor arquitectónico y su relación con el planteamiento propuesto para los terrenos de Renfe”³⁷



Plan Especial “Manzana del Hospital Militar”, perspectiva de la propuesta original de la propuesta de 1990 de E. Tabuenca y situación final

Relacionado con estos dos proyectos urbanos por su proximidad y su voluntad de recualificar el área del ensanche al sur del ferrocarril es el Plan especial “Manzana del Hospital Militar”, realizado también por E. Tabuenca en cumplimiento de las determinaciones

³⁶ TABUENCA DELA PEÑA, E. Iniciativa pública, promoción privada y proyectos urbanos durante los últimos años (1985-1991) en Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Geoplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994, pag 212

³⁷ Ibid., pag 215

del plan. El objetivo en este caso es abrir el equipamiento a su entorno urbanístico, integrando en la trama urbana el conjunto de pabellones hospitalarios del siglo XIX que ocupan una manzana de 45.000 m², reutilizando los contenedores para nuevos equipamientos y reforzando y ampliando el sistema de espacios libres públicos.

Aunque ninguno de estos tres proyectos se desarrolló exactamente con respecto a las especificaciones de los respectivos planes especiales ni en los plazos convenidos, lo cierto es que en su conjunto contribuyeron a establecer las directrices básicas de diseño urbano destinadas a recualificar notablemente la zona sur del Ensanche.



Tratamiento paisajístico del Parque Lineal del río Zadorra

Dentro de la voluntad de remate de la ciudad existente, cobra especial importancia el tratamiento de los bordes urbanos que propone el Plan del 85, especialmente de los situados al este y al norte, correspondientes a las riberas del río Zadorra. La propuesta en este caso se traduce en la reordenación paisajística de toda la zona. Aunque se remite ésta a un ulterior plan especial, el plan, fiel a su

filosofía formalizadora especialmente atenta a la escala intermedia, ofrece una propuesta de ordenación en la que se combina la conservación del paisaje natural, la ordenación de espacios dedicados a huertas familiares dentro de una red de caminos y la delimitación de áreas dedicadas a equipamientos y parques más formalizados, creando en conjunto un Parque Lineal del río Zadorra a modo de límite norte de la ciudad. Con respecto a los bordes



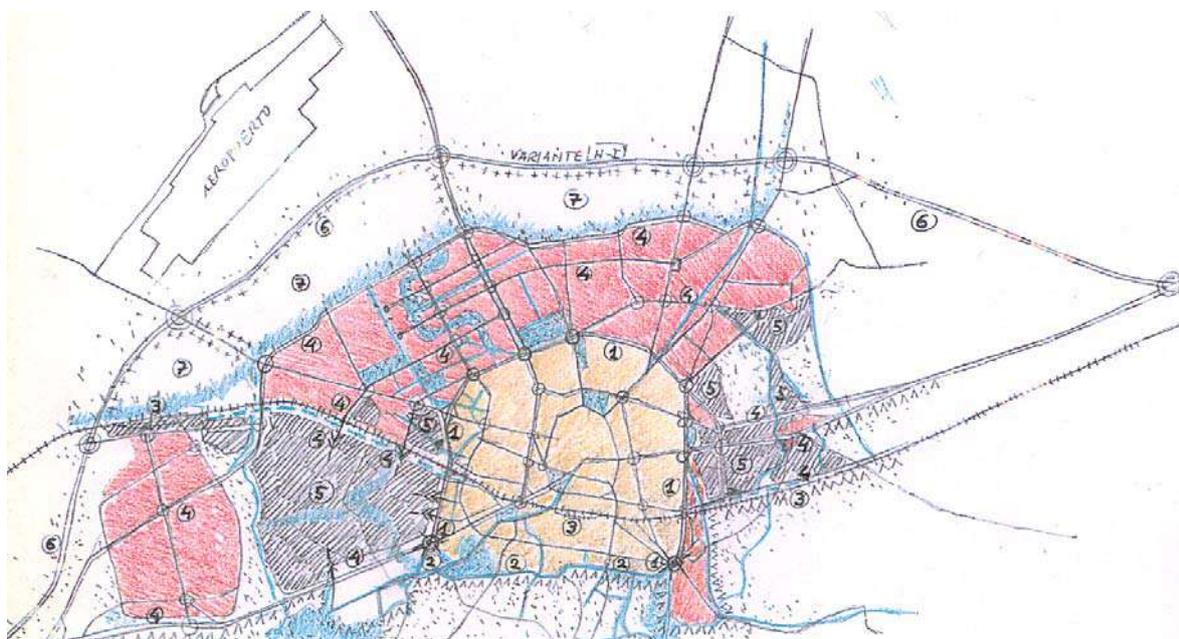
Sistema de zonas verdes, libres y deportivas del Plan del 85

este y oeste, en las zonas correspondientes a Salburúa y Zabalzana (descritas en el plan como los espacios delimitados por la ciudad actual, el ferrocarril, y las zonas industriales de Gamarra-Betoño y Jundiz respectivamente) el plan propone políticas de máxima protección de suelo rústico, especificando que “no sólo por sus valores agrícolas inherentes, sino como posibles zonas futuras de

desarrollo”³⁸. Como ya se ha mencionado, en el borde sur propone la eliminación del cierre de la circunvalación propuesta en la red arterial del plan del 63, sustituyéndola por un sistema más complejo y ramificado de bulevares.

³⁸ LÓPEZ DE ARMENTIA, L., LÓPEZ DE LUCIO R., VELAO F. op. cit., 1984, pag 65.

De acuerdo también con la filosofía de introversión hacia el casco, el Plan del 85 preconiza la preservación del medio rural del entorno de la Llanada Alavesa y de los 64 pequeños pueblos diseminados por el mismo, reservando sólo un tratamiento especial para los más próximos al casco, es decir, Arriaga, Ali, Gobeo, Armentia y Arechavaleta.



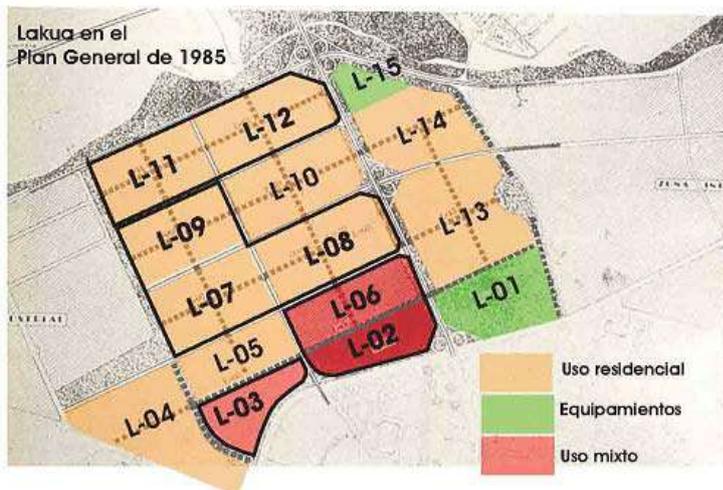
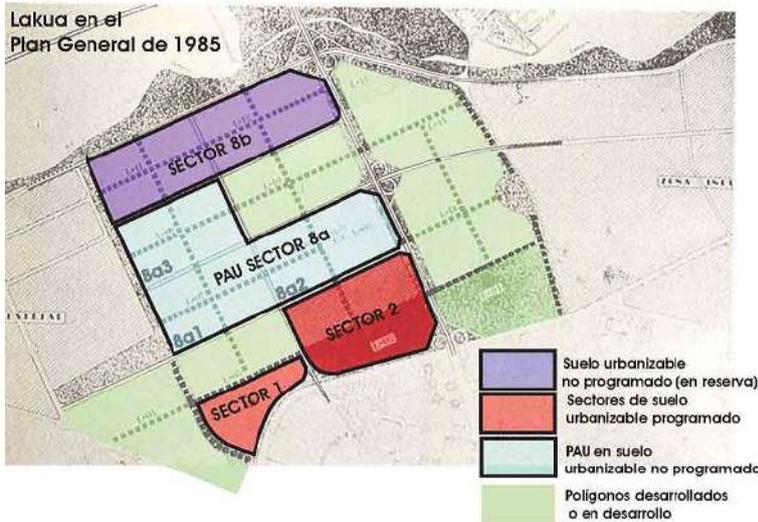
Principales propuestas del plan de 1985: (1): Reurbanización de la Ronda de Circunvalación; (2): Cierre "blando" del tramo sur de la circunvalación; (3): Conservación del trazado actual del FFCC y nueva estación de mercancías; (4): Nuevas directrices de desarrollo urbano; (5) Zonas rústicas especialmente protegidas por su situación estratégica: posibles crecimientos futuros en dirección E-O; (6) Nueva circunvalación Norte (variante N-I); (7): Ámbitos de crecimiento difuso entre el río Zadorra y la nueva circunvalación.

Respecto al futuro crecimiento, el plan no califica apenas suelo urbanizable, ya que, al inicio del plan, se detecta una capacidad vacante cercana a las 35.000 viviendas entre el suelo calificado por el plan del 63 y el del Actur Lakua. El plan se centra así, por una parte, en los polígonos a medio edificar situados principalmente al oeste (Ariznavarra, San Martín, Ajuria y Seminario), pero la pieza fundamental en torno a la cual se desarrolla es la zona correspondiente al Actur Lakua, que al inicio de la operación, como hemos visto, se halla sin desarrollar en su mayor parte, con una capacidad vacante de 20.000 viviendas.

El crecimiento propuesto por el plan se concentra, pues, sobre esta pieza, a la que trata de otorgar una unidad de la que carecía, buscando "sentar las bases para su futura conexión orgánica como una parte más de la ciudad"³⁹. Los objetivos son "construir una ciudad más urbana", de "densidad media y alturas limitadas (4 ó 5 plantas como media), espacios urbanos bien delimitados y continuos, jardines públicos singularizados", de modo que "Lakua sea la futura expansión norte de la ciudad y no una hipotética *newtown* marginal"⁴⁰.

³⁹ *Ibid.*, pags 104-106 y 205-232

⁴⁰ LÓPEZ DE LUCIO, Ramón La reordenación del Actur Lakua. Gestión y diseño, una experiencia integrada de planeamiento urbano, en: Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Geoplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994, pag 167



La determinaciones del Plan de 1985 para Lakua representadas sobre el plano original del Actur.

Con el objeto de acotar los límites de una operación que pecaba inicialmente de desmesura, el plan propone que los polígonos situados al Norte, es decir, los más alejados de la ciudad consolidada y que no se hayan iniciado (L-7, L-8, L-09, L-10, L-11, L-12), se recalifiquen como suelo urbanizable no programado, manteniéndolos así como reserva futura de suelo. En cuanto a los ya iniciados situados en una posición intermedia (L-05, L-10 y L-13), básicamente se aceptan las condiciones de los planes parciales aprobados para asegurar su ejecución. En el caso de los más meridionales (L-02, L-03 y L-06), pegados al tejido consolidado existente, propone que su carácter especializado (zonas institucional, deportiva y escolar, respectivamente) se modifique para integrar 1.800 viviendas y usos comerciales que

favorezcan el cosido urbano una vez desaparecido el tráfico de la circunvalación y convertida ésta en un bulvar urbano. En cuanto a formalización urbana, por otra parte, el plan no se limita a los polígonos afectados, sino que abarca la totalidad del Actur Lakua en una composición con voluntad unitaria que refleja el objetivo de conseguir una mejor articulación y jerarquización del espacio público. El elemento que mejor refleja este objetivo es el gran parque sinuoso que enhebra las grandes supermanzanas, relacionando la avenida de Gasteiz y el Parque Arriaga con el parque lineal del Zadorra.

Con el objeto de gestionar adecuadamente estas medidas de planeamiento, el Plan del 85 propuso la creación de dos sectores de actuación para el suelo urbanizable programado: el Sector 1, que coincide con el anterior polígono L-03, pegado a los ya terminados L-04 (Sansomendi) y L-05, y el Sector 2, consistente en la agrupación de los antiguos polígonos L-02 y L-06. Los antiguos polígonos L-07, L-08 y L-09 pasan a agruparse en el denominado Sector 8a de suelo urbanizable no programado, bajo las denominaciones 8a1, 8a2 y 8a3, respectivamente, mientras que los antiguos L-11 y L-12 constituyen el nuevo Sector 8b.

En cuanto a la densidad global de Lakua, el Plan del 85 propone una reducción desde las 24.000 viviendas previstas inicialmente hasta un total aproximado de 18.000, con la intención explícita de favorecer la “aparición de tipos, como la vivienda unifamiliar en hilera o los bloques bajos en parcela independiente para los que parece existir una amplia demanda social”⁴¹. Quizás sea este el aspecto más dudoso de una propuesta que, en general, coincide en gran medida con los objetivos de compacidad, mezcla de usos y proximidad que constituyen hoy en día la base de la sostenibilidad urbana. En efecto, la reducción propuesta de la densidad hasta poco más de 67 viviendas por hectáreas, por mucho que vaya acompañada de una buena concepción del espacio público basada en criterios de jerarquización, singularización y articulación y por mucho que tenga en cuenta un buen gradiente en la distribución de dicha densidad, como es el caso de la propuesta del Plan del 85 para Lakua, no podía sino agravar en términos generales el problema heredado de sobredimensionamiento del espacio público y de falta de masa crítica poblacional para conseguir un uso convivencial del mismo, y aún más en unas condiciones de disminución acelerada del tamaño de los hogares, como ya hemos mencionado anteriormente. Las condiciones actuales de la zona a este respecto no parecen sino confirmar esta apreciación.



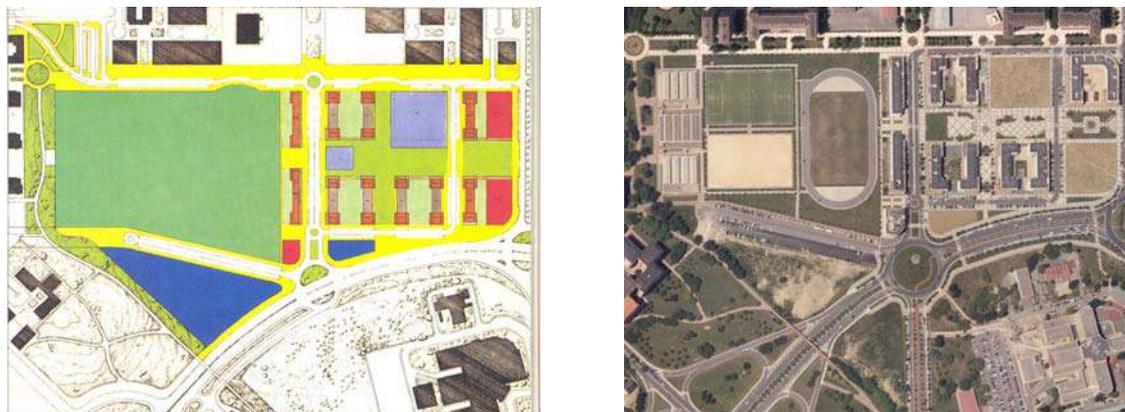
Plano de imagen para el sector central de Lakua en el documento de aprobación inicial del Plan de 1985 y dos alternativas para el desarrollo de los sectores 1 y 2 presentadas con el avance del Plan General

Los Planes Parciales correspondientes a los nuevos Sectores 1 y 2 se desarrollaron durante el período de discusión del documento de aprobación inicial con el fin de que estuvieran vigentes en el momento de la aprobación definitiva del Plan General.

El Plan Parcial del Sector 1, de suelo municipal pero destinado en principio a ser desarrollado por promotores privados, tenía una superficie de 18,71 hectáreas y una

⁴¹ LÓPEZ DE LUCIO, Ramón: op. cit., 1994, pag 169

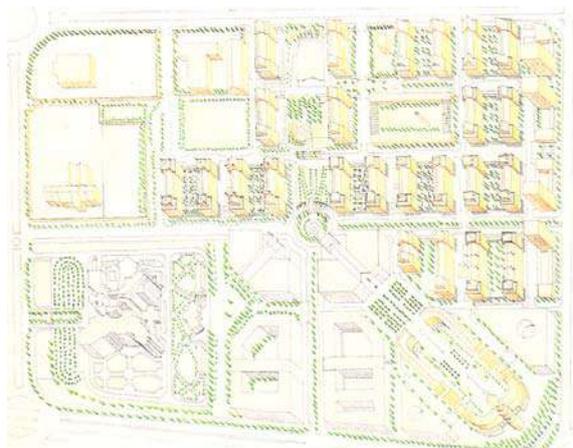
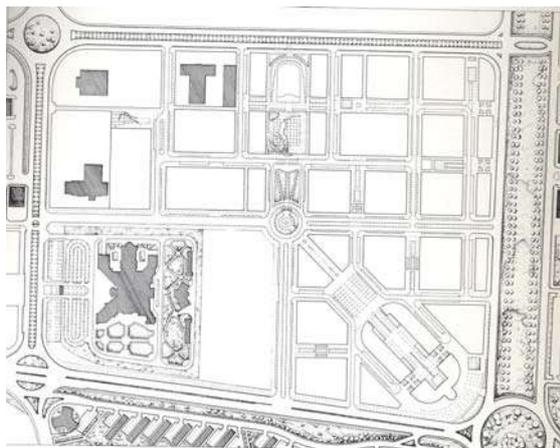
capacidad de 522 viviendas que complementaban los equipamientos deportivos previstos inicialmente desde el Actur. Este plan parcial es un ejemplo de la combinación de voluntad formalizadora y flexibilidad que caracteriza el plan general, ya que, dentro de un sistema muy riguroso de normas, ofrecía a los promotores una doble posibilidad para el desarrollo de la edificación, ya fuera sujetándose a las volumetrías propuestas o mediante un estudio de detalle.



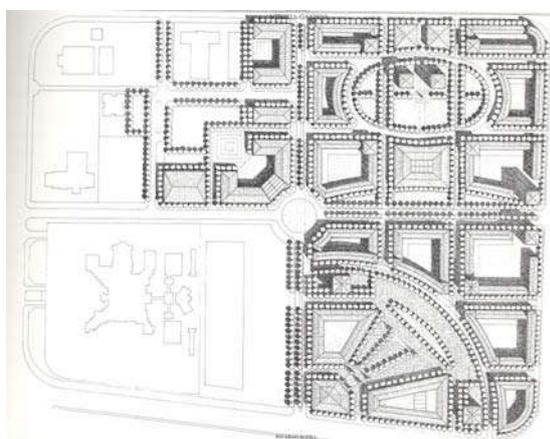
Plan Parcial del Sector 1 de Lakua y situación actual

Aunque los correspondientes proyectos de edificación, a cargo de Antonio Vélez, Bruce Fairbanks y Ramón López de Lucio, no se desarrollaron hasta 1990, y fue el Ayuntamiento quien finalmente tuvo que hacerse cargo de la ejecución, su desarrollo sirvió para poner a prueba con éxito los mecanismos previstos para el diseño. El problema sería la insuficiente voluntad política para la aplicación de estos instrumentos, sustituidos de nuevo por el recurso exclusivo a arquitectos de renombre para los desarrollos parciales.

El Plan Parcial del Sector 2, con una superficie de 25 hectáreas y una capacidad de 1.268 viviendas, estaba muy condicionado en cuanto a usos por la presencia institucional de la sede del Gobierno Vasco, que ocupaba el edificio remozado del antiguo geriátrico, y su previsible extensión hacia el este, así como por los colegios existentes y sus posibles ampliaciones. Por otra parte, preveía edificios terciarios en altura pegados a la autovía. La morfología residencial prevista consistía en manzanas cuadradas de 62,5 x 62,5 metros y rectangulares de 62,50 por 25 m, mientras que las posibilidades de conformación eran iguales que las del Sector 1. Sin embargo, aunque el plan parcial se aprobó en 1985, no se desarrolló según lo establecido y en 1992 fue sometido a una modificación que el Ayuntamiento encargó a Ricardo Bofill-Taller de Arquitectura. Éste, de algún modo, adaptó su propuesta del concurso de 1977 a las condiciones del Plan General del 83, haciendo desaparecer la banda de oficinas pegadas a Portal de Foronda. El resultado, a pesar de mantener los mismos estándares cuantitativos, escapa ya a la voluntad unitaria que regía la propuesta de este Plan para Lakua, y en ese sentido, supone una recaída en la lógica fragmentaria que había aquejado inicialmente al Actur.



El Plan Parcial del Sector 2 según el Plan general de 1985: planta y axonometría de la volumetría básica



Modificación el Plan Parcial por Ricardo Bofill, en la que reaparecen los temas formales del concurso de 1977, y situación actual del sector 2.

La realidad urbana acaba siendo un collage de las diversas propuestas concebidas a lo largo del tiempo. En el resultado final aparecen las contradicciones entre las diferentes lógicas en juego.

A lo largo de esta década, el papel de Vitoria como referente de calidad urbanística comienza a hacerse explícito y a salir de los ámbitos exclusivamente disciplinares. En 1981 la ciudad celebra los 800 años de su fundación coincidiendo con lo cual se inaugura la Plaza de los Fueros. En 1982, la ciudad recibe el Premio internacional «Europa Nostra» de urbanismo, por el impulso dado a la restauración de diez edificios municipales. En 1985, el Ayuntamiento recibe el segundo premio de Europa a la Ciudad más segura.

El cada vez mayor prestigio de Vitoria es, sin duda, el resultado palpable de las décadas de planeamiento público, que, a pesar de las disfunciones y errores que hemos ido identificando en los apartados anteriores, sobresale como modélico en relación con lo ocurrido en el resto de ciudades españolas. Por otra parte, el Plan de Vitoria del 85 no tarda en convertirse en referente a la escala nacional e incluso internacional tanto por sus planteamientos, que, dentro del marco general de control público, aúnan rigor en la formalización y flexibilidad en la gestión, como por sus resultados, sobre todo en lo que se refiere a la intervención en al ciudad consolidada. Sin duda, otro elemento fundamental de esta percepción fue la decidida política municipal de inversión en la mejora física y social de

la ciudad mediante iniciativas no directamente ligadas al planeamiento urbanístico que caracteriza el periodo específico.



Los primeros Centros Cívicos inaugurados como edificios exentos con frente a plazas públicas y bien integrados en el tejido urbano : Abetxuco (1986), El Campillo (1986) y Ariznabarra (1987). Esta pauta se repetiría en los inaugurados con posterioridad.



El centro Cívico Iparralde, de 1989, el primero que integraba la instalaciones deportivas: proyecto de Tabuenca, Bueno, Campo y Martín Gómez y aspecto actual



El Centro Cívico Europa, o Palacio Europa, de 1989: tanto por sus dimensiones y su programa como por ubicación en la Avenida de Gasteiz actúa como equipamiento socio-cultural al servicio de toda la ciudad

Entre estas iniciativas, cabe destacar el amplio programa de centros cívicos impulsado por el alcalde José Ángel Cuerda. Su gestación se lleva a cabo durante su primera legislatura de 1979 a 1983, pero no comienzan a realizarse hasta el siguiente periodo, de 1983 a 1987. Inspirados en los *centri civici* italianos, el objetivo de estos centros de proximidad es el de descentralizar la oferta socio-cultural y educativa aproximándola a los espacios urbanos de demanda, es decir, los propios barrios. En su formulación inicial, son centros de cultura, ocio

y administrativos que tratan de ofrecerse como referencia ciudadana a nivel local y como impulsores de la participación. El primero de estos centros fue el de Sansomendi, que se abrió en 1985 en unos bajos de la calle Paula Montal, siguiéndole los de Abetxuco y El Campillo, en 1986, y el de Ariznabarra en 1987. En 1989 se inauguró el de Iparralde, que inició el modelo de centro integrado con instalaciones deportivas y aquel mismo año se terminaron las obras del Centro Cívico Europa, llamado Palacio Europa, que supera su condición de centro local para convertirse en referencia a nivel de toda la ciudad. El siguiente dentro de este periodo fue el de Judimendi⁴². Desde el punto de vista de su implantación urbana, al margen de la calidad diversa de sus diseños arquitectónicos, todos estos centros se han ido convirtiendo en hitos indudables a nivel de barrio.

A la hora de hacer un diagnóstico desde el punto de vista ambiental, es imprescindible destacar especialmente esta experiencia de los centros cívicos porque en ellos confluyen muchos de los factores reconocidos como fundamentales desde la perspectiva de la sostenibilidad urbana integral, como son, por un lado, la descentralización de servicios y las políticas de proximidad, que evitan los desplazamientos motorizados innecesarios y favorecen el uso del espacio público, y por otro lado, la oferta de referencias identitarias a nivel local y la creación de condiciones para la participación ciudadana, que favorecen la cohesión social, siendo sin duda este último factor de crucial relevancia. En ese sentido, si alguna experiencia puede ofrecer la ciudad de Vitoria como modélica y replicable es precisamente esta que, como hemos indicado, se produjo al margen de los instrumentos de planeamiento convencional, un aspecto también a tener en cuenta.



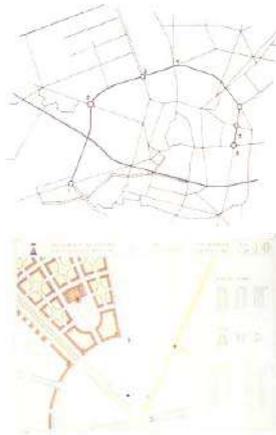
La apuesta por la movilidad sostenible y el uso de la bicicleta se inicia ya a mediados de los años 80

No conviene olvidar tampoco el modelo de financiación pública como factor de calidad en la configuración de Vitoria, y en concreto, tal como hemos podido comprobar a lo largo de este recorrido, el papel jugado en este sentido tanto por la Caja Municipal de Vitoria como por la Caja Provincial de Álava, que en 1990 acabarían fusionándose para crear la Caja Vital Kutxa.

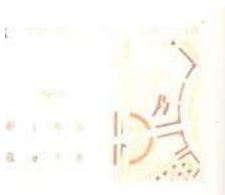
⁴² Información extraída de la red municipal: <http://www.vitoria-gasteiz.org>

El medio ambiente empieza a ocupar también un lugar central en la política municipal y en eso Vitoria también asume un papel incuestionablemente pionero en todo el estado. En 1983 se instalan los primeros contenedores de vidrio y se inicia la construcción de una red de carriles bici. Desde 1974 se ha duplicado la superficie de zonas verdes estrictamente urbanas hasta alcanzar una media de 14,2 m² por habitante. A este último respecto, conviene, sin embargo, señalar, que la atención exclusiva a este indicador cuantitativo, que llevaría a un intento de maximizarlo a toda costa, puede en cierto sentido haber contribuido a los problemas de sobredimensionamiento mencionados y a la insuficiente atención a la lógica de uso del espacio público.

En el momento de finalizar la década de los 80 e iniciarse la siguiente, el Plan de 1985 está en pleno desarrollo de sus determinaciones, cumpliendo a grandes rasgos todos los objetivos cuatrienales en lo que respecta al suelo urbano, mientras que las operaciones en suelo urbanizable, como el Sector 1 y el Sector 2 de Lakua, ya están finalizadas o en desarrollo a través de los correspondientes Planes Parciales o sus posteriores modificaciones, como es el caso del Sector 2 diseñado por Bofill. Por otra parte, a través de los sectores 8a y 8b se dispone de una amplia reserva de suelo urbanizable no programado. Se puede decir, en este sentido, que el Plan de 1985 constituye también un plan ejemplar en cuanto a ajuste a los plazos y las determinaciones establecidos.



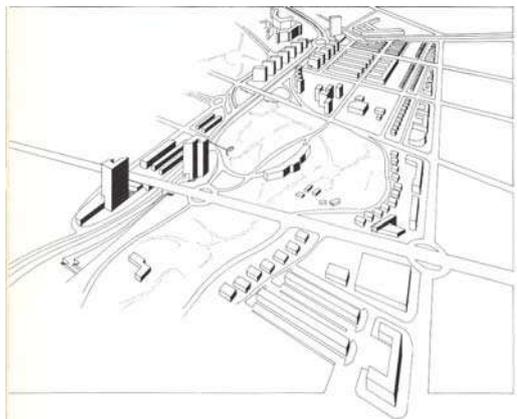
Tercer premio al equipo de Castillo, Juver, Martínez y Ruiz



Primer premio al equipo de Aspiaz, Erquicia, Berastegui y Lasguraín

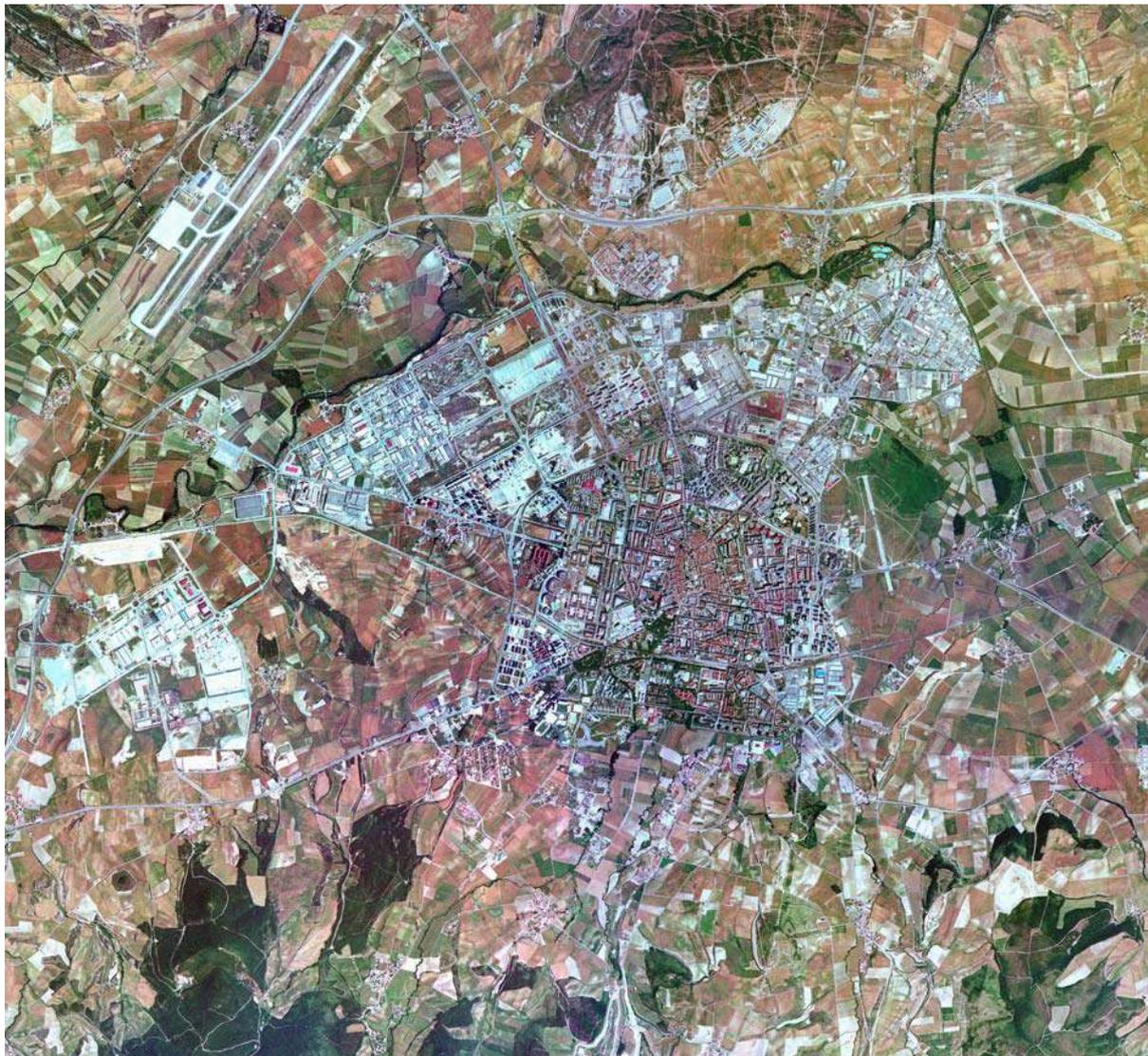


Segundo premio al equipo de Bueno, Martínez de Lecea, Ruíz de Ofenda, Usandizaga y Casado



Accésit al equipo de Georplán (Vélez, López de Lucio, Fairbanks, De Antonio, Del Río)

Imágenes del Concurso de Ideas para la Reurbanización de la Ronda de Circunvalación, de 1990



El casco de Vitoria en 1990 (Atlas Ambiental de Vitoria, Centro de estudios Ambientales)

De acuerdo con una propuesta contenida en el propio plan de 1985, el Ayuntamiento de Vitoria y la Diputación Foral de Álava convocan en 1990 un “Concurso de Ideas para la Ronda de Circunvalación de Vitoria Gasteiz”⁴³, con el fin de proponer la reurbanización del entorno de una infraestructura viaria que, superada ya muy ampliamente su condición de límite y circunvalación de la ciudad por el desarrollo urbano de las décadas anteriores y por la construcción de la autopista al norte del río Zadorra, ya ha pasado a convertirse en un importante elemento netamente urbano. La propuesta ganadora, del equipo formado por I. Aspiazu, J.M. Bueno, Berasategui e I. Lascurain, servirá de guía a una amplia operación de recosido urbano que acabará de completar los objetivos planteados por el Plan General.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, en suma, puede considerarse que el plan de 1985, en su conjunto y al margen de algunos planteamientos que han demostrado ser dudosos, ha sido con mucho el mejor plan urbanístico que podía tener Vitoria Gasteiz en aquel momento, tanto por su asimilación de todos los aciertos del mejor planeamiento

⁴³ VÉLEZ , Antonio et al Un proyecto de reurbanización para la ronda de circunvalación (1990) en Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Geoplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz,1994

anterior como por su enfoque de solución a los principales errores cometidos por el mismo. Podría decirse así que el objetivo explícito de convertir Vitoria en una ciudad a la altura de su recién adquirida capitalidad, superando la situación de estancamiento y de incipiente degradación con la que había iniciado la década se había cumplido más que satisfactoriamente.

1.5.7. 1993-2006: El largo camino hacia la sostenibilidad

Los inicios de la década de los 90 vienen marcados por la eclosión de dos tendencias paralelas estrechamente ligadas entre sí y al mismo tiempo generadoras de grandes contradicciones en el plano de las estrategias territoriales: por una parte se asiste a un repunte económico de los países desarrollados de manos del capital financiero y de los procesos de globalización, así como a la incorporación del sudeste asiático como actor importante de este proceso, y, por otro lado, se produce la decidida incorporación a las agendas institucionales de todo el mundo del paradigma ecológico, en vista de las consecuencias cada vez más palpables de la crisis ambiental global y ante la constatación de la estrecha relación entre ésta y el medio urbano.

La primera de estas tendencias se traducirá en un escenario dominado por la competencia entre las llamadas ciudades globales (Londres, Nueva York, Tokio) dentro de una lógica de división de funciones y poderes que se reflejará a su vez en las sucesivas escalas territoriales y regionales. Tal como demuestra Saskia Sassen⁴⁴, el avance en la capacidad y velocidad de comunicación no genera difusión, descentralización y desmaterialización, sino que precisa de grandes concentraciones físicas de recursos materiales, servicios y equipamientos en los centros financieros y decisionales para aprovechar las economías de escala, posibilitar la multiplicación de los contactos y favorecer la velocidad en la toma de decisiones

Convertidas en nodos de esta extensa red, las ciudades compiten entre sí a todas las escalas para atraer recursos y ocupar puestos de privilegio en el escenario global y toda la teoría que se genera a principios de la década en este sentido gira en torno a la idea de los grandes ejes logístico-decisionales, en torno a cuya área de influencia tratan de situarse tanto las capitales como las ciudades medias en función de los rasgos específicos que se consideran más competitivos. Las grandes operaciones urbanísticas ligadas a eventos internacionales, con el ejemplo de la Barcelona olímpica de 1992 en primer plano, y la arquitectura mediática se convierten en instrumentos privilegiados para esta función. Las nuevas tecnologías aparecen como la nueva panacea, generando una enorme burbuja financiera que estallará antes de finalizar la década. En el ámbito territorial, el referente mítico de Silicon Valley da lugar a la difusión del concepto de parque tecnológico, concebido como un nodo empresarial de alto nivel dotado de todos los servicios y equipamientos necesarios y directamente conectado a las redes de comunicación global.

⁴⁴ SASSEN, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 1991

En el caso de Vitoria, es este escenario global el que puede ayudar a entender la creación en 1992 del Parque Tecnológico de Álava, en Miñano, por iniciativa de la Diputación Foral de Álava, el Ayuntamiento de Vitoria y la sociedad SPRI, dependiente del Gobierno del País Vasco. Con una superficie de 117 hectáreas y situado a 5 kilómetros de la ciudad, el parque pretendía, muy en consonancia con el optimismo económico del momento, ofrecer suelo en un entorno privilegiado para atraer a empresas con un marcado carácter tecnológico. Sus “buenas comunicaciones con Vitoria y su Aeropuerto y los óptimos enlaces con la cuenca del Deba, Bilbao, San Sebastián y Madrid”⁴⁵ constituyen la principal justificación de su creación y ubicación, pero lo cierto es que estos mismos argumentos podrían haber justificado el que el nuevo desarrollo empresarial se localizase, más en consonancia con la lógica de compacidad urbana de Vitoria, en el suelo reservado al efecto en el polígono de Jundiz, donde en aquel momento existía aún suelo en reserva.



El Parque Tecnológico de Álava se ubica a 5 km al norte de Vitoria, junto a Miñano, pegado al límite superior del terreno de la Base militar de Araca.

Es necesario entender, pues, el polígono de Miñano como el primer paso de una estrategia destinada a valorar como principal ventaja competitiva o “factor diferenciador” de Vitoria “la gran posibilidad de terreno industrial de nuestra provincia. Una apuesta de futuro que tiene todas las de ganar”⁴⁶. Desde la óptica de la sostenibilidad y de la consideración del suelo como recurso valioso y escaso, sin embargo, esta apuesta, que se traduce en la práctica en una paulatina colonización de todo el suelo “no protegido” disponible no aparece como tan claramente ganadora. En este sentido, se puede entender el Parque de Miñano como el paradigma de la contradicción entre modelo económico y opción por la sostenibilidad y la calidad urbana que caracteriza a Vitoria. Esta contradicción, como veremos, es la que caracteriza el conjunto de planes territoriales y estratégico (Plan Territorial Parcial de Álava Central, Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, Plan Estratégico Vitoria-Gasteiz 2010) que afectan al ámbito vitoriano.

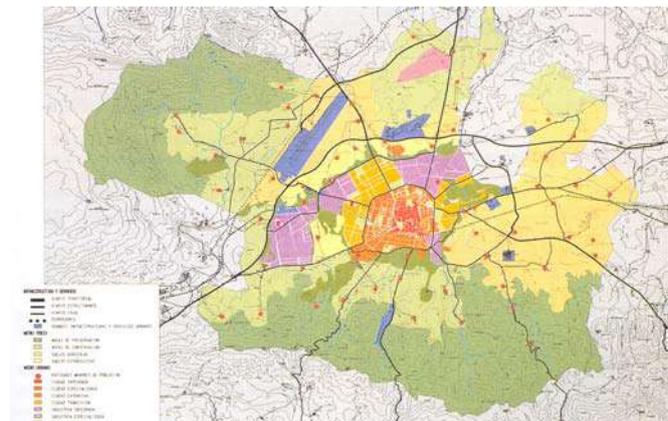
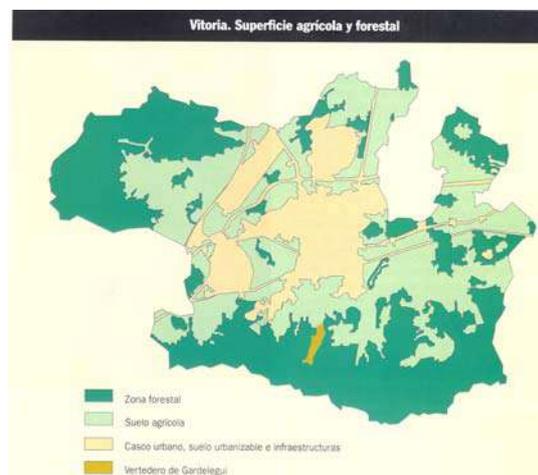
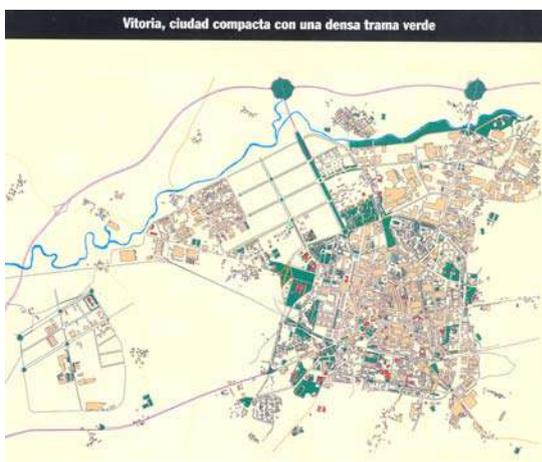
En lo que respecta a la tendencia hacia la institucionalización del paradigma ambiental, el principal documento que inaugura en Europa esta década es el Libro Verde Medio Ambiente Urbano, producido en 1990 por los expertos de la Comisión de las Comunidades

⁴⁵ Web del Parque Tecnológico de Álava: <http://www.pt-alava.es/filosofia.html>

⁴⁶ Ibid.

Europeas, y considerado inmediatamente como la referencia ineludible en el ámbito del medio ambiente urbano europeo.

Sin embargo, el evento que pondrá el medio ambiente definitivamente en el primer plano mundial será la Tercera Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, organizado en Río de Janeiro por la UNCED bajo el título Cumbre de la Tierra y más conocida como la Cumbre de Río de 1992. El principal resultado de esta cumbre fue la redacción del Programa 21/Agenda 21 firmado por todos los países asistentes y concebido como un programa de trabajo hasta inicios el siglo XXI. En él se constata la necesidad de abordar los retos ambientales incidiendo fundamentalmente en el medio urbano, generador principal de todos los impactos, y se identifica la escala local como la más adecuada para hacer frente a dichos retos. La participación ciudadana a nivel local se establece además como un principio básico de sostenibilidad. El clásico lema ecologista “Piensa global, actúa local” ha pasado a convertirse, al menos a nivel de intenciones, en un programa institucional a escala planetaria.



La compactidad, el sistema de espacios verdes, el programa de centros cívicos, la rehabilitación del casco, se agrupan bajo la etiqueta “Vitoria-Gasteiz calidad urbana y cohesión social”, con la que Vitoria se presenta al Primer Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 1996, siendo galardonada con un premio Best. Sin embargo, no se pone en cuestión la expansión prevista por el nuevo PGOU que en aquel momento se está redactando (es de señalar que, en el plano ofrecido en la publicación del MOPT, el área de extensión de Salburúa es menor que la finalmente aprobada). Aunque implícita, la idea del Anillo Verde aún no se ha formulado.

Al año siguiente, se celebra la “Conferencia europea sobre ciudades sostenibles” en Aalborg, Dinamarca, organizada por el ICLEI (Internacional Council for Local Environmental Initiatives), institución fundada en 1990 por 200 autoridades locales. En el documento de conclusiones, llamado la carta de Aalborg, las ciudades, pueblos y unidades territoriales de Europa firmantes se comprometían a participar en las iniciativas locales del Programa 21, desarrollando las correspondientes Agendas 21 locales antes del año 1996.

La ciudad de Vitoria será pionera en España en sumarse a estas iniciativas destinadas a mejorar la calidad ambiental global a través de la mejora del medio ambiente urbano local. El año 1995, junto con la localidad mallorquina de Calviá, la capital vasca firmará la Carta de Aalborg, poniendo en marcha el primer proceso de Agenda 21 del territorio español.

Antes de entrar a analizar este proceso que ejemplifica la atención estratégica concedida por Vitoria al medio ambiente a partir de los años 90, resulta pertinente dirigir la atención tanto a las propuestas iniciadas a mediados y finales de la década anterior en el campo de la sostenibilidad urbana, en especial el Anillo Verde y el programa de centros cívicos, como a los procesos de planeamiento urbanístico en marcha, sobre todo el Plan General de Ordenación Urbana del 2000 que vino a sustituir al Plan de 1985.

1.5.7.1. El Anillo Verde y otras iniciativas ambientales

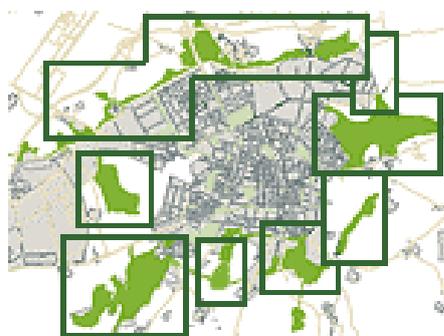
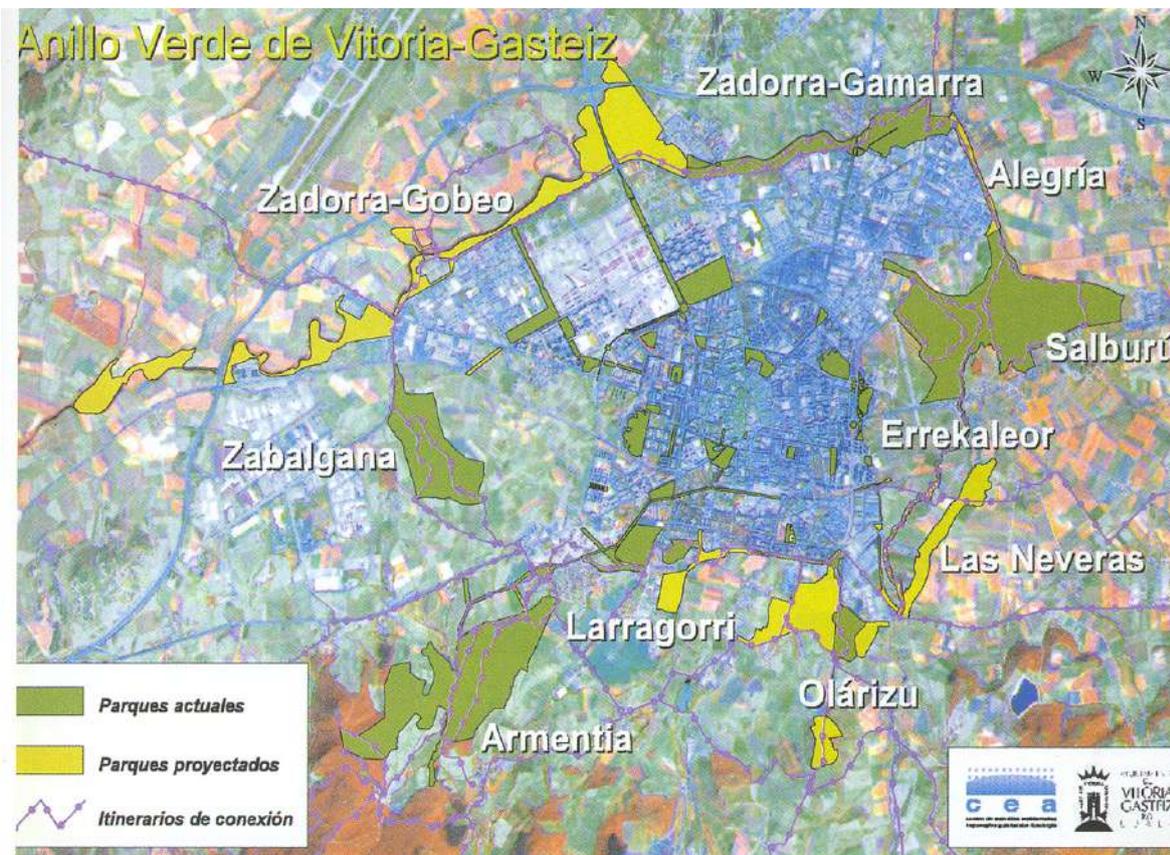
En cuanto a las propuestas ambientales ya iniciadas, se plasman a mediados de los 90 en transformaciones significativas del escenario urbano: la red de carriles bici alcanza los 25 km de longitud y la peatonalización afecta a ya a 40.000 m² de viario en el centro urbano. Especial mención merece también el tratamiento y la gestión del agua en Vitoria, tanto en lo que se refiere a la política de detección de fugas y mantenimiento de la red como a la puesta a punto de herramientas para el control y la evaluación de la calidad. El nivel de depuración de los vertidos y la recuperación del cauce ecológico del río Zadorra son también iniciativas relevantes que han contribuido al nivel de excelencia que Vitoria presenta sin duda en este sector.

Este paquete de iniciativas ambientales, junto con todas las que se estaban desarrollando en el ámbito social desde mediados de la década anterior, serán las que el Ayuntamiento de Vitoria presente, englobadas bajo el título “Vitoria-Gasteiz calidad urbana y cohesión social”, a la primera edición, celebrada en 1996, del Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas⁴⁷, una iniciativa surgida de la Conferencia sobre asentamientos urbanos de Estambul de aquel año. La buena práctica será galardonada con un premio Best.

Pero la más relevante de todas las iniciativas ambientales desde el punto de vista urbanístico es la propuesta de Anillo Verde, impulsada por el ayuntamiento a través del Centro de Estudios Ambientales, un organismo municipal creado a finales de los ochenta con el fin de coordinar todas las iniciativas y estudios de carácter ambiental y que en 1995

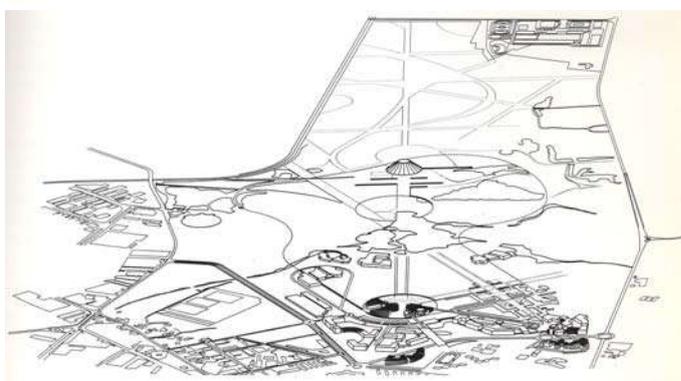
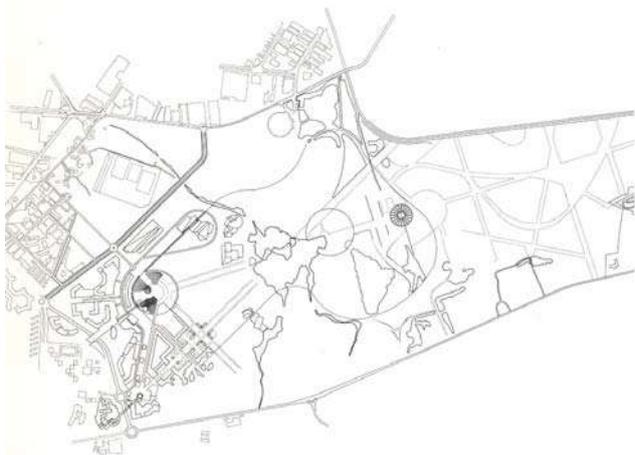
⁴⁷ Vitoria-Gasteiz, calidad urbana y cohesión social, en: Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas, Volumen Segundo, FEMP, Ministerio de SUNTOS exteriores, Ministerio de Fomento, 1996, pags 17-30

adquirió el estamento de organismo autónomo. El Gobierno Vasco y el Instituto Nacional de Empleo así como la Comunidad Europea contribuyen a respaldar y financiar la propuesta.



La propuesta de Anillo Verde tal como aparecía en la publicación del Tercer Catálogo Español de Buenas Prácticas, correspondiente al III Concurso de Naciones Unidas de Buena Prácticas para una Ciudad de Todos, Dubai, 2000 (arriba) y en su configuración actual

La propuesta, que comienza a tomar forma en 1992, con la recuperación de un gravera y el inicio de las obras del primero de los parques que constituyen el anillo y se desarrolla a lo largo de los años siguientes hasta pasar a formar parte en 1999 del plan general del 2000, entronca muy bien con la tradición naturalística de Vitoria y con el uso habitual que los habitantes hacen del privilegiado entorno inmediato de la ciudad, objetivo habitual de paseos, salidas y excursiones.



La propuesta de ordenación del Parque de Salburúa realizada en 1989 por el estudio de Derek Lovejoy Parnership por encargo del ayuntamiento.

El concepto del anillo verde está ligado en parte a la filosofía del Plan de 1985, en el que, como hemos visto, ya se incorporaban estrategias para el cosido del borde urbano y la protección del entorno natural. Los elementos más claros en este sentido eran la propuesta de parque lineal del Zadorra al norte y la eliminación del cierre de la circunvalación al sur, donde se proponía un tratamiento paisajístico basado en un sistema reticular de itinerarios verdes. En lo que respecta a las áreas de expansión al este y al oeste, como ya hemos visto, el plan no hacía una propuesta explícita de protección del entorno natural y, de hecho, planteaba la posibilidad de que, en un futuro, la expansión pudiera producirse según dicho eje este-oeste, en coherencia con la propuesta de reconducir el modelo radioconcéntrico hacia un modelo lineal. Tal como lo expresa literalmente la memoria del plan: “de

ahí la calificación de ‘suelo agrícola protegido por razones estratégicas’” que se le asigna específicamente a la zona este. Sin embargo, la apuesta por la limitación del crecimiento y la consideración de Lakua como principal bolsa de reserva urbana se traducen en la práctica en la preservación de dichas áreas.

La propuesta de Anillo Verde aprovecha esa circunstancia propiciada por el plan para consolidar la protección de dos grandes paquetes de suelo rústico al este y al oeste, correspondientes a las zonas Salburúa y Zabalgana y para vincular el conjunto con otras bolsas de protección, el Parque Lineal del Zadorra, al norte, el bosque de Armentia, al suroeste y al Parque de Olárizu, al sureste, mediante un sistema de corredores y senderos verdes hasta configurar un sistema periférico de zonas verdes protegidas y vinculadas al generoso sistema de espacios verdes de la ciudad. La finalidad explícita de la iniciativa era “solucionar los problemas de la periferia de la ciudad, donde existen zonas de alto valor ecológico sin vocación de uso definida, sometidas a constantes agresiones de todo tipo. Estas zonas, convertidas en áreas marginales, peligrosas, de difícil acceso, constituían una barrera entre el medio urbano y el medio natural”.⁴⁸

⁴⁸ “El anillo verde de Vitoria-Gasteiz: hombre, naturaleza y ciudad. De proyecto a realidad”, en: Tercer catálogo español de buenas prácticas, Ministerio de Fomento, FEMP, 2001, pags 245-250

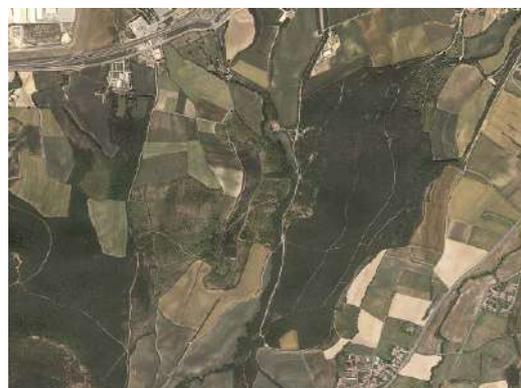
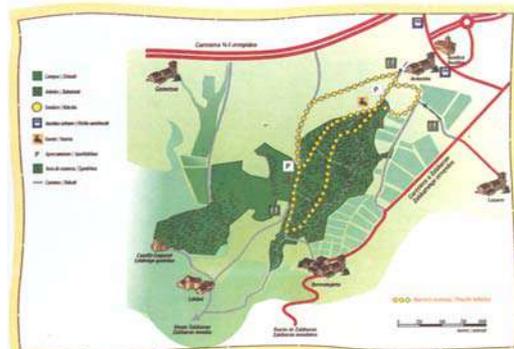


El Plan Abercrombie de Londres (1943) y el "Plan de Dedos" de Copenhague (1949)

El concepto liga con el de cinturón verde, que se había desarrollado en el ámbito del urbanismo al hilo de las propuestas orgánicas de los años 40, plasmándose en el famoso Plan Abercrombie de 1943 para Londres o en el Plan Bidagor de 1946 para Madrid. En el caso de Madrid, el cinturón no tardó en convertirse, bajo el embate del desarrollismo franquista, en un jugoso suelo de reserva urbana e infraestructural (la M-30), mientras que, en el caso del plan de Londres, es preciso recordar que la idea de cinturón perimetral venía acompañada y complementada por un sistema de cuñas verdes de penetración hacia el interior de la ciudad, que en la práctica también quedaría muy desvirtuada. En cualquier caso, esta idea de las cuñas o corredores transversales, que se desarrollaría al máximo en propuestas posteriores como el famoso Plan de Dedos de Copenhague de 1949 asociado a un modelo de crecimiento lineal y policéntrico, ha recibido nueva atención desde el ámbito de la sostenibilidad urbana como un mecanismo mucho más adecuado que el del simple cinturón perimetral para propiciar a la vez el contacto directo con el entorno natural y la continuidad de los corredores naturales, sin incrementar los problemas de movilidad generados por la dispersión urbana.

En Vitoria, el anillo constituye en cierto modo una ratificación del modelo radioconcéntrico y tal vez en ello ha estado al tiempo su principal ventaja y su principal debilidad. Ventaja, por una parte, porque se ofrece como una idea fuerte y fácilmente comunicable que liga a la vez con las dos imágenes tradicionales de la ciudad de compacidad y contacto con la naturaleza. Debilidad, por otra parte, porque, al concentrar la protección de forma prioritaria en una zonas privilegiadas perimetrales sin consolidar las correspondientes zonas de amortiguación en su torno ni asegurar la posibilidad de que el sistema se prolongue hacia el interior mediante cuñas verdes, ha propiciado la ocupación hasta el límite mismo de las áreas de protección, desvirtuando en gran parte la propia idea del anillo, como veremos al analizar la estructura del Plan General vigente. En cualquier caso, son de señalar los

esfuerzos de integración de los elementos del anillo dentro del desarrollo urbano previsto por el plan, especialmente en la zona de Salburúa, mediante la conversión del entorno del río Errekaleor en un parque lineal de ribera⁴⁹.



El Parque de Salburúa y el Bosque de Armentia en su configuración inicial y actual

Aunque insuficiente, el Anillo Verde ha sido sin duda una herramienta eficaz y oportuna para favorecer la restauración ecológica y paisajística de una gran parte del entorno periurbano de Vitoria, y eso la hizo merecedora de un nuevo premio *Good* en el tercer concurso de Buenas Prácticas de Habitat del 2000, donde se presentó con el título “El anillo Verde de Vitoria: hombre, naturaleza y ciudad. De proyecto a realidad”.

⁴⁹ C.E.A. Proyecto de acondicionamiento hidráulico y restauración ambiental del río Errekaleor.



El Parque de Olárizu y el Parque de Zabalzana en su configuración inicial y actual

1.5.7.2. **Los centros cívicos, un factor de sostenibilidad social**

En cuanto al programa de centros cívicos, otro de los factores de sostenibilidad y excelencia urbana de Vitoria, en 1995 ya se habían realizado ocho (Abetxuco, El Campillo, Ariznavarra, Ipparalde, Europa, Judimendi y Arana, este último inaugurado en 1994) de los doce que existen actualmente y esta experiencia pionera e inédita ha pasado a incorporarse de forma decidida a la vida social de la ciudad. Los resultados de un estudio realizado en aquel momento⁵⁰ revelan que la percepción de los mismos por parte de la ciudadanía es en general muy positiva, sobre todo en cuanto a su papel como instrumentos de la

⁵⁰ UNCETA, María, op. cit.,1995

descentralización municipal, pero la crítica también es coincidente en gran parte de los entrevistados: se considera que están sumamente desaprovechados con respecto a sus enormes posibilidades y que no cumplen realmente la función de centros impulsores de la participación ciudadana, al estar gestionados con un enfoque en exceso dirigista y paternalista, diseñado desde la óptica de la oferta socio-cultural. Se reclama un mayor anclaje en las condiciones específicas y diferenciadas de cada localización y un mayor control desde el propio barrio.



El sistema de centros cívicos tal como aparecía en el documento "Vitoria-Gasteiz calidad urbana y cohesión social", del Primer Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 1996

Se considera que "si tuvieran otro diseño podrían ser magníficos instrumentos para propuestas y actividades en las que los ciudadanos y ciudadanas se implicaran; para información y sensibilización sobre la realidad social de Gasteiz y los problemas y realidades que trascienden nuestra ciudad: para experimentación de fórmulas de participación desde la base..."⁵¹

Hace así su aparición en el debate un argumentario crítico característico de Vitoria y derivado de algún modo de la abundancia de su oferta de servicios: por una parte, se ha generalizado la conciencia de Gasteiz como una ciudad privilegiada en lo que se refiere a dotaciones y servicios, una circunstancia objetiva en la que la política municipal de gasto público y la particular conciencia social del alcalde entonces en funciones

se perciben como fundamentales, pero al mismo tiempo, desde los movimientos sociales y los sectores más críticos se acusa a las autoridades municipales de que esta abundancia está contribuyendo a alimentar el conformismo ciudadano y un cierto personalismo y clientelismo políticos. Esta lectura crítica se extiende a un determinado sector ciudadano, cuya actitud es tildada de "insaciable en el campo del consumo de servicios"⁵² Por otra parte se considera que esta actitud de autosatisfacción y la consideración generalizada de Vitoria como ciudad modélica pueden conducir a nublar la conciencia respecto a los problemas sociales de Gasteiz. Desde entonces, esta percepción crítica contradictoria no ha hecho sino incrementarse.

1.5.7.3. El Plan General del 2000 como oportunidad perdida

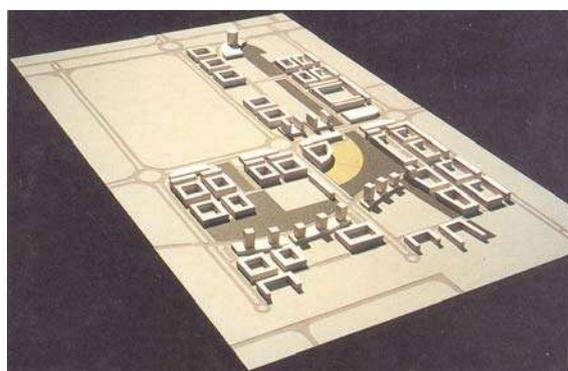
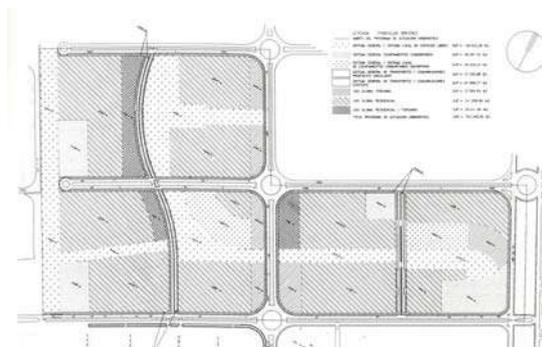
Paralelamente a todas estas iniciativas centradas en el medio ambiente, en el ámbito del planeamiento se producen una serie de iniciativas destinadas a hacer frente a la nueva

⁵¹ Ibíd., pag 90.

⁵² Ibíd., pag 84

situación de repunte económico que inaugura la nueva década. Ya hemos visto cómo la primera de estas iniciativas, el Parque Tecnológico de Miñano, se planteaba en 1992 responder a los nuevos retos ampliando la oferta de suelo industrial en el entorno inmediato de la ciudad. Implícita dentro de esta apuesta, estaba la hipótesis de una nueva aceleración en el crecimiento demográfico.

Al llegar a la mitad de la década, la población de Vitoria es ya de 214.145 habitantes y la media de edad es de 37 años. Un 50,5 % de la población no es originaria de Vitoria y un 20 % entiende y se comunica en euskera, un idioma que domina el 7,5 %. La distribución por sectores de empleo arroja ya un saldo favorable al sector servicios, con un 52,1 % frente al 39,7 % correspondiente a la industria.



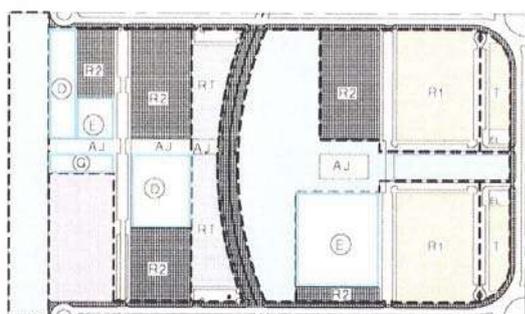
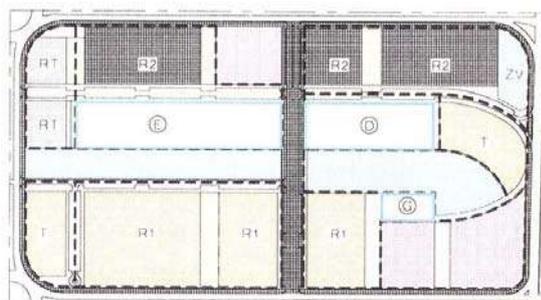
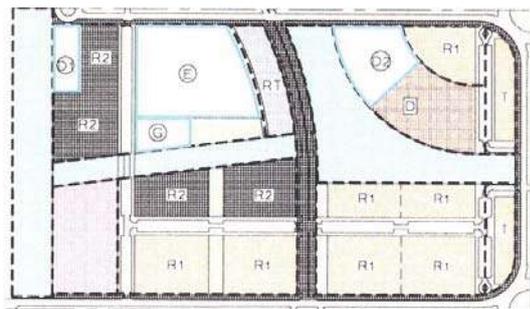
El Sector 8a de Lakua, establecido en el Plan general de 1985, correspondiente a los antiguos polígonos L-07, L-08 y L-09 del Actur Lakua: ubicación con relación al Actur, Programa de Actuación urbanística (PAU) de 1993, y maqueta con la ordenación de volúmenes indicativa

Con el objetivo de absorber el nuevo crecimiento incipiente, en 1993 se decide en primer lugar poner en carga parte de las reservas de suelo no programado calificadas por el Plan de 1985 a través del llamado Sector 8a de Lakua. Este paquete de suelo por urbanizar, correspondiente a los antiguos polígonos L-07, L-08 y L-09 del Actur, es el más cercano a la ciudad, quedando aún en reserva el sector 8b, correspondiente a los antiguos polígonos L-11 y L-12, los más septentrionales del conjunto.

El ayuntamiento encarga el desarrollo de este suelo a un equipo formado por los arquitectos Antonio Vélez y Fernando Bajo con la colaboración de Ramón López de Lucio, uno de los autores del plan del 85, bajo la coordinación de Eduardo Tabuenca. El desarrollo se realiza conjuntamente a través de un Programa de Actuación Urbanística (PAU,) la figura de planeamiento correspondiente a este tipo de suelo según la ley de 1976 vigente, y de tres planes parciales destinados a su vez a convertir en finalista el suelo así recalificado. El

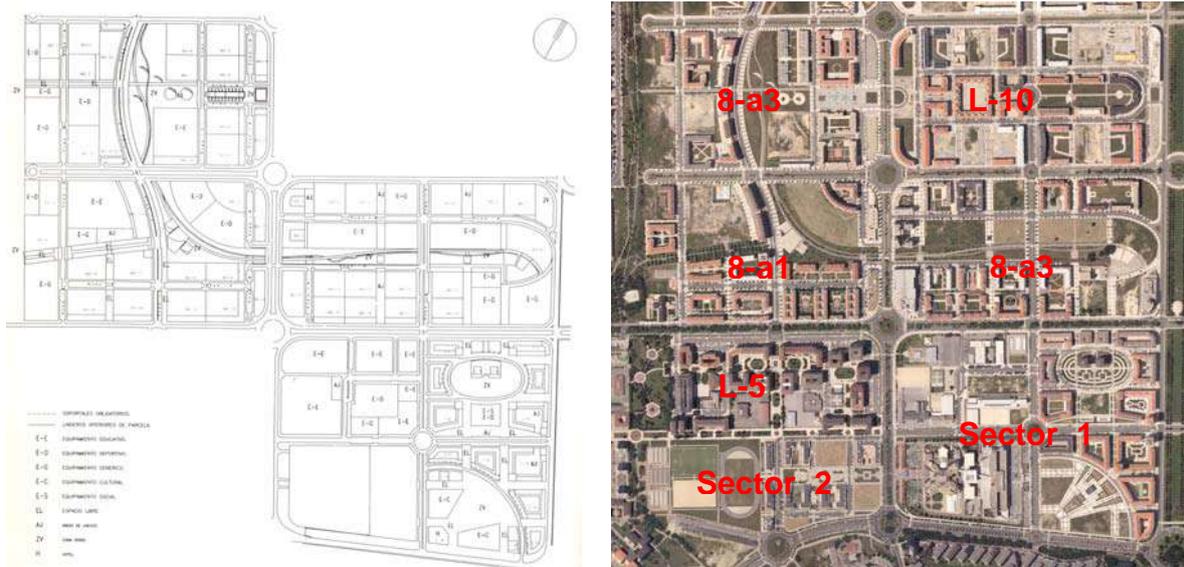
objetivo es, de nuevo, asegurar el enfoque unitario del conjunto, que ocupa una extensión de 76,33 hectáreas.

El programa experimenta una cierta alteración con respecto al Plan general para compensar la sustitución de equipamientos por viviendas en el modificado Sector 2 desarrollado por Bofill. En total, los tres planes parciales contemplan un total de 3.965 nuevas viviendas y 125.203 m² de terciario, estando el resto destinado a equipamientos comunitarios (4,85 Ha) y deportivos (3,05 Ha) de nivel ciudad y parques urbanos (7,25 ha). La mayor parte de este último suelo se concentra en el parque sinuoso que enhebra todos los polígonos,



Los sectores 8a1, 8a2 y 8a3 (de arriba a abajo): ordenación según el PAU y situación actual.

conectando Lakua con el Parque Lineal del Zadorra a través de los dos polígonos meridionales restantes. El diseño de este elemento de parque, que ya aparecía en el Plan General de 1985, pierde el carácter orgánico que allí tenía y adopta una estructura considerablemente más rígida y geométrica, con la que se intenta conectar también con la franja central verde del polígono L-10 que habían diseñado para la Caja Provincial Manuel de Solá Morales y Rafael Moneo.



El conjunto del Sector 8 y el Sector 1: plan de ordenación y situación actual con los polígonos L-05 y L-10 y el Sector 2

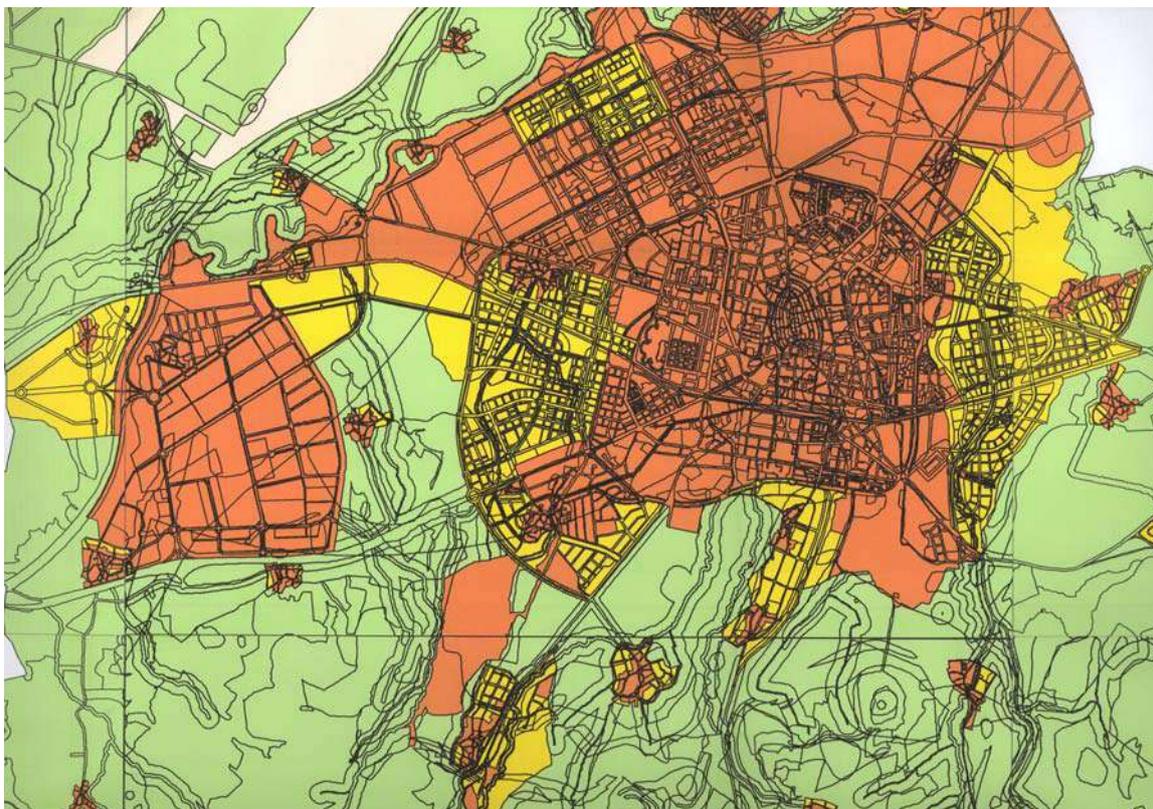
Las mismas previsiones de crecimiento que llevan a poner en carga en 1993 el suelo de reserva urbana del plan del 85, unidas a los cambios legislativos introducido por la leyes del suelo de 1990 y la posterior de 1992, que venían a modificar el marco que llevaba rigiendo el urbanismo desde los años 70 (ley del 75, texto refundido del 76 y reglamento de 1978), llevan a las autoridades municipales a plantear aquel mismo año la revisión del Plan General vigente que, por otra parte, como ya se ha visto, había cumplido en gran parte sus objetivos.



El Plan General de Ordenación Urbana del 2000, actualmente en vigencia: plano de calificación global de usos

El 16 de julio de aquel año se adjudica la redacción del nuevo plan a Luis Rodríguez Fuentes al frente de un equipo multidisciplinar. Al contrario que el Plan de 1985, que se

había redactado, aprobado, puesto en marcha y desarrollado con gran celeridad, este plan, aunque su primer documento propositivo se redactó en 1994, habría de conocer una serie



Plano de clasificación del suelo del Plan General de Ordenación Urbana del 2000: el plan propone una gran expansión hacia el este (Salburúa) y el oeste (Zabalgana) siguiendo la lógica del modelo histórico radioconcéntrico. Por el sur, el crecimiento propuesto se acerca peligrosamente a la zona de alta calidad ecológica de los Montes de Vitoria

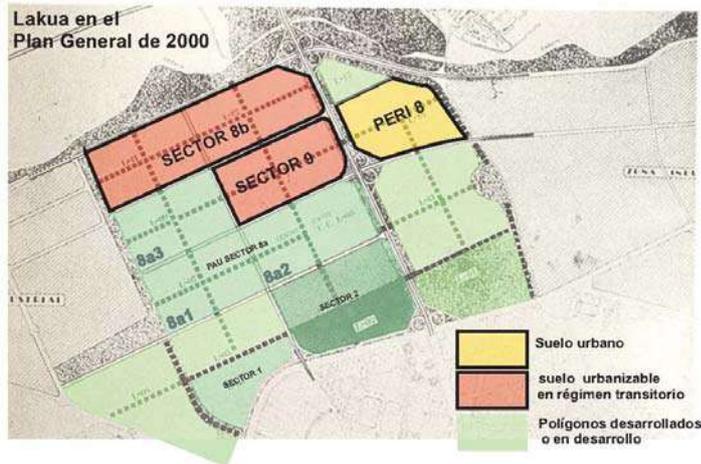
de vicisitudes por las cuales no habría de alcanzar la aprobación definitiva hasta el año 2001. La primera de estas vicisitudes fue de carácter legislativo: la entrega el 4 de febrero de 1997 del documento para su aprobación inicial coincidió con la sentencia del Tribunal Supremo mediante la cual se declaraba la inconstitucionalidad de la Ley Estatal del Suelo de 1992 por arrogarse competencias que correspondían a las Comunidades Autónomas. Tras la reelaboración del Plan para adecuarlo al nuevo marco legislativo estatal y autonómico, recibió la aprobación inicial el 20 de noviembre de 1998. Sin embargo, el nuevo equipo municipal surgido de las elecciones de 1999, que pusieron fin al largo periodo de mandato del alcalde José Ángel Cuerda y cambiaron el color político del ayuntamiento, adoptó “nuevas decisiones relacionadas con el planeamiento que al considerarse como sustanciales procedía un nuevo trámite de información pública”.⁵³ La Revisión 2000 del Plan fue aprobada definitivamente el 27 de aquel año. Aún así, el proceso seguiría en marcha, aprobándose durante los dos años siguientes documentos complementarios hasta llegar a la aprobación definitiva en junio de 2003 del denominado Texto Refundido.

Al margen de este largo periodo de elaboración y reelaboración, este Plan no cambió fundamentalmente en sus determinaciones básicas y su modelo urbano desde su primera

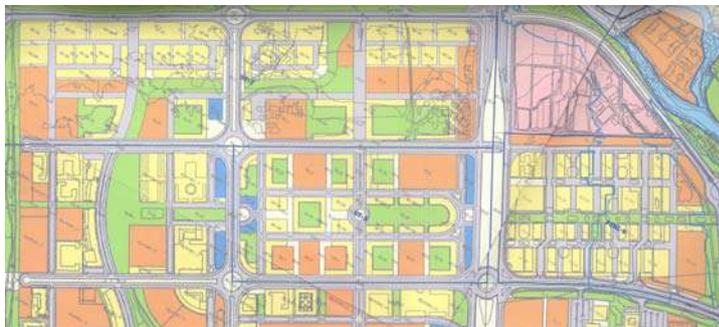
⁵³ PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VITORIA GASTEIZ, Tomo I Memoria: Apartado 3: Proceso del Plan (pag 10)

formulación en 1994 hasta su versión final del 2003, a la que corresponde en gran medida la actual configuración urbanística de Vitoria.

El Plan del 2000, aunque asume y continua el proceso de remodelación del tejido consolidado propuesto por el Plan de 1985, cuyas operaciones en suelo urbano en marcha y previstas asume o desarrolla, es básicamente un plan de expansión que supera como horizonte demográfico la cifra de 300.000 habitantes barajada en la anterior etapa de crecimiento expectante de la que había surgido el Actur Lakua.



Los últimos sectores de Lakua desarrollados por el plan del 2000



Los últimos polígonos de Lakua: calificación pormenorizada según el PGOU de 2000 y situación en 2005

Esta expansión, además de poner en carga los últimos polígonos de Lakua -el sector 8b y los antiguos L-10 (ahora Sector 9) y L-14 (PERI 8), con un total de 4.747 viviendas- se concentra básicamente en dos paquetes al este y al oeste, entre la primera ronda de circunvalación y las áreas naturales de Zabalzana y Salburúa, que suman entre ambos un total de 629 hectáreas (313,3 de Salburúa más de 316,1 de Zabalzana) de nuevo crecimiento (recordemos que en el caso de Lakua habían sido 466 ha) correspondientes a 24.573 viviendas. Hacia el sur propone un crecimiento de 3.590 viviendas centrado básicamente en torno a los núcleos de Arechavaleta y Gardelegui.

En cuanto a las denominadas entidades locales menores, el plan mantiene la política de contención del anterior plan y en total clasifica suelo para sólo 1.484 viviendas, una media de menos de 100 por núcleo. Incluyendo la totalidad de operaciones en suelo urbano y urbanizable, el techo de viviendas

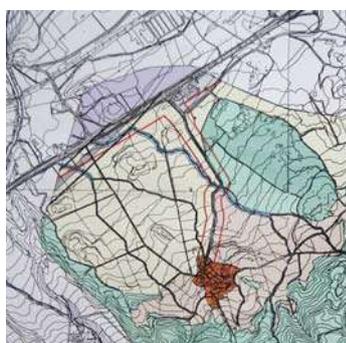
que propone el Plan es de 36.296. Con un tamaño medio de la unidad familiar de 2,58 habitantes por vivienda, esto equivale a 93.644 habitantes.

La expansión industrial se localiza fundamentalmente en torno al polígono de Jundiz, con una extensión por el este de 58 hectáreas y otra por el oeste de 69,47 hectáreas, aunque

propone otras tres localizaciones: un enclave de industria escaparate apoyada en la antigua N-I; otro de 4,13 hectáreas de ampliación de Fagor en Crispijana y una zona más reducida junto al municipio de Nanclares. Al margen de este suelo calificado como industrial, el Plan prevé 745,52 hectáreas de suelo “urbanizable sin determinaciones” bajo la etiqueta de “reservas de suelo para actividades económicas”, repartido en tres zonas: 435,9 hectáreas en torno al Aeropuerto de Foronda; 293,1 hectáreas en torno al Parque Tecnológico de Miñano y 16,4 hectáreas junto al Municipio de Iruña de Oca, en la zona denominada Nanclares Industrial, ratificando así la estrategia, inaugurada con el Parque de Miñano, de



El crecimiento industrial propuesto por el Plan del 2000 se concentra en gran parte en torno al polígono de Jundiz: en la imagen se pueden observar ya urbanizadas las correspondientes áreas de expansión



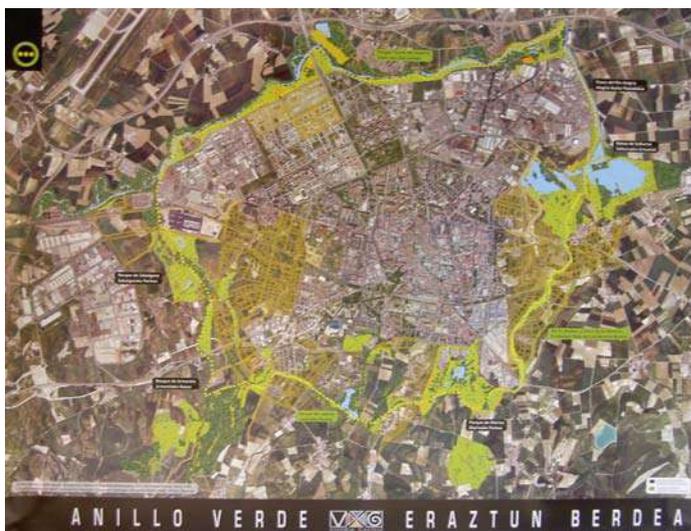
Las “reservas de suelo para actividades económicas” de Foronda, Nanclares y Miñano

incrementar la oferta de suelo para “actividades económicas” como “factor diferenciador” del municipio. El total de suelo clasificado entre urbano y urbanizable para todos los usos por el plan asciende a 5.379,26 Hectáreas.

En cuanto a su estructura urbana, puede decirse que el plan del 2000 entronca claramente con la tradición urbanística de Vitoria de continuidad con el planeamiento anterior y de adaptación a las nuevas necesidades. En consonancia, el modelo de crecimiento y de ciudad que propone este plan asume tanto la idea de compacidad que ha guiado la historia del urbanismo de Vitoria desde sus inicios y el modelo radioconcéntrico, sugerido ya en el Plano e Idea del Ensanche de 1910 y consolidado a través de los planes de 1927, 1947, 1956 y 1963, como la propuesta de privilegiar el eje lineal este-oeste contenida en el Plan de 1985. Podría decirse, entonces, que pertenece claramente a la tradición de “urbanidad” que caracteriza a Vitoria y que constituye un plan marcadamente disciplinar, en el sentido de deudor de todo el instrumental clásico del urbanismo español de la segunda mitad de siglo XX.

Y es precisamente este aspecto el que cabe reprochar a este plan y por el cual no es inconveniente tildarlo de oportunidad perdida para Vitoria. En efecto, si algo distingue a este plan de los anteriores es que, tanto en su marco conceptual y sus instrumentos de previsión como en su propuesta morfológica, carece del carácter innovador o, al menos, de la relativa originalidad de planteamientos que había caracterizado a aquellos: en efecto, si los planes del 27, el 47 y el 56, considerados como desarrollo de una misma idea unitaria, fueron, como hemos visto, un ejemplo interesante de conjunción de urbanismo de ensanche y urbanismo orgánico, en general con felices resultados para Vitoria, el plan del 63, aunque con resultados ciertamente más desafortunados, reflejan al menos una voluntad de experimentación, incorporando a nivel morfológico los planteamientos más avanzados de la época.

Lo mismo puede decirse del Plan del 85, convertido realmente en un referente del urbanismo de vanguardia en un momento en el que la recuperación de la ciudad tradicional ocupaba el centro del debate urbanístico a nivel nacional e internacional. Siguiendo esta lógica, y en consonancia con la apuesta explícita de Vitoria por la sostenibilidad y con el desarrollo en paralelo de un proceso de Agenda 21 Local, tendría que haber correspondido al siguiente plan de la serie el aprovechar la oportunidad de convertirse también en un



Inserción del Anillo Verde en la estructura del PGOU del 2000

modelo de referencia en cuanto a la incorporación de las herramientas más avanzadas de planificación ecológica.

Por el contrario, la ausencia de un marco conceptual riguroso para abordar en toda su complejidad los factores en juego desde la óptica de la sostenibilidad urbana, abocaba sin lugar a dudas a la formularia solución adoptada: la incorporación de los aspectos ambientales exclusivamente desde la óptica de la protección del suelo de “valor

ecológico o paisajístico” y la insistencia en el indicador de superficie de zona verde por habitante como sinónimo de calidad urbana ambiental.

Respecto al primero de estos criterios, es preciso reconocer al plan, por un lado, el respeto meticuloso a todas las determinaciones de protección del suelo natural, algo por otra parte consustancial al urbanismo vitoriano, y, por otro, una cierta voluntad de ampliar esta categoría. Desde esta perspectiva, se puede entender la inserción en 1999 de la propuesta de Anillo Verde dentro de la estructura del Plan, aunque considerablemente desvirtuada en cuanto a extensión y continuidad.

También a este respecto, es de señalar a nivel de la totalidad del municipio la ya mencionada contención en el tratamiento de la posible expansión de los núcleos menores, en lo cual sigue las determinaciones del anterior plan. Aunque este último criterio lleva implícita una apuesta por incrementar la macrocefalia de la capital frente a otras posibles



El Barrio nuevo de Zabalzana: calificación pormenorizada y sectores de actuación según el Plan del 2000 y situación de las obras en 2005.

alternativas, lo cierto es que, si se toma como factor inamovible la voluntad de crecimiento mediante ocupación de nuevo suelo, cualquier otra alternativa aparece en principio como menos deseable desde el punto de vista de impacto global sobre el territorio, como es el caso del modelo “polinuclear” propugnado por el COAVN⁵⁴ como alternativa al “agotamiento del modelo concéntrico”.

En cualquier caso, la consideración del suelo exclusivamente desde la óptica de la protección conlleva en sí misma un mecanismo perverso, consustancial al urbanismo convencional, según el cual el suelo no susceptible de recibir algún tipo de protección por sus condiciones intrínsecas, automáticamente queda categorizado como suelo

⁵⁴ COAVN Análisis del documento para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz 1999: www.coavnalava.org

“vocacionalmente” apto para la urbanización. La consideración del suelo como un recurso valioso en sí mismo, al margen de sus supuestos valores intrínsecos, una idea básica desde la óptica del urbanismo ecológico, no tiene así ninguna cabida por el momento dentro de esta concepción estrechamente disciplinar.



El Barrio nuevo de Salburúa: calificación pormenorizada y sectores de actuación según el Plan del 2000 y situación de las obras en 2005.

Este aspecto, crítico en sí mismo, se hace aún más agudo en relación con el segundo, es decir, el sobredimensionamiento de las necesidades reales de crecimiento urbano, inevitable cuando los mecanismos para la identificación se basan exclusivamente en la extrapolación de las tendencias de crecimiento existente en el momento de redactar el plan y en expectativas económicas usualmente más basadas en el deseo que en la realidad, o más programáticas que realmente prospectivas y cuando, además, el suelo en sí mismo se convierte en la mercancía más codiciada, al ser soporte de una vivienda convertida en el principal producto financiero, como ha sido la pauta durante el destructivo *tsunami* inmobiliario que lleva experimentando el país desde hace una década y del que Vitoria no ha sido capaz de sustraerse.

Lo cierto es que el horizonte de 36.296 nuevas viviendas contemplado por el Plan, teniendo en cuenta que el año 2001 el parque total era de 85.300 viviendas, no parece muy justificado desde el punto de vista de las tendencias demográficas (tasa media anual de crecimiento en el periodo 1991/2001 del 0,49%) ni económicas (claro aumento de los procesos de deslocalización industrial en Europa en favor de los países del este, especialmente en la industria automovilística) y sólo es explicable desde la óptica de una perspectiva general del sector absolutamente distorsionada. Lo mismo puede decirse del total de 877 hectáreas comprometidas para usos industriales y actividades económicas. Las similitudes, en este sentido, con los errores de cálculo cometidos con Lakua y Jundiz justo en el momento de iniciarse el periodo de crisis económica de los 70, son indudables.

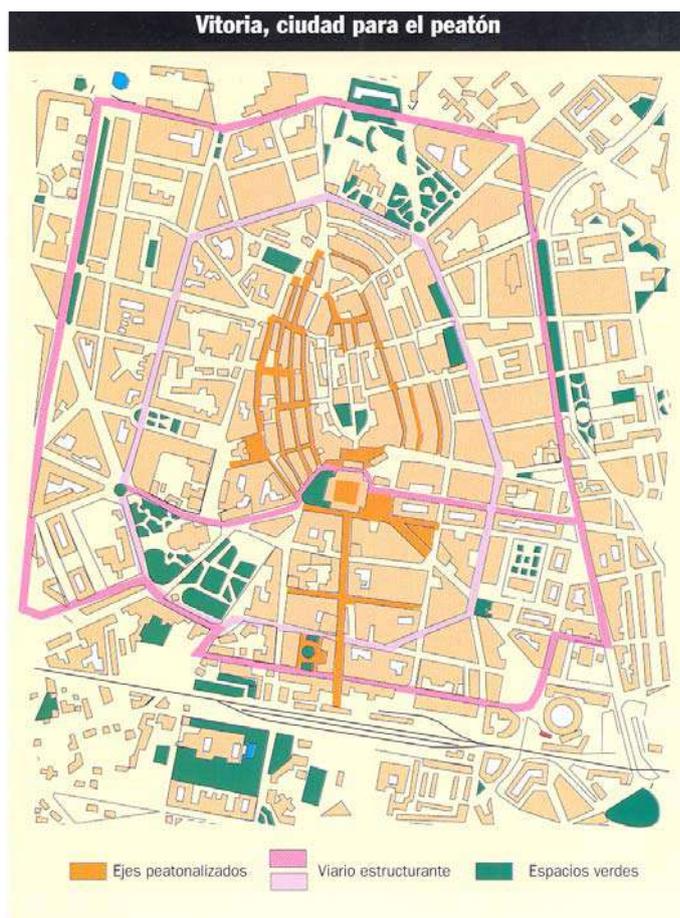


Ortofoto del casco de Vitoria en 1998 (Atlas Ambiental de Vitoria, Centro de estudios Ambientales) en la que las áreas periurbanas de expansión de Salburúa y Zabalzana establecidas por el Plan del 2000 conservan aún su carácter rural y agrícola.

La conjunción de todos estos factores, tomados como invariantes de partida del plan, conducía inevitablemente a la solución adoptada: en efecto, al aunar la protección exclusiva del suelo natural dotado de algún valor “ecológico”, el sobredimensionamiento de las necesidades de crecimiento urbano, la apuesta prioritaria por la continuidad y la compacidad urbanas entendidas fundamentalmente desde la lógica radioconcéntrica, la propuesta no podía ser otro que un crecimiento de la trama urbana hasta el borde mismo de las áreas que se pretendía proteger, sin que existiera margen para la creación de zonas intermedias de amortiguamiento, hipotecando así en la práctica el concepto de anillo verde tanto en lo que se refiere a su continuidad perimetral como a la posibilidad de completarlo con cuñas o corredores naturales de penetración hacia el interior urbano.

En lo que se refiere al diseño urbano de los sectores de expansión de Salburúa y Zabalgana, la estructura responde a un mecanismo orgánico de prolongación del viario existente, cosido del tejido y adaptación a la topografía, recuperando en ese sentido la idea de las tramas pluriorientadas establecida por los planes de crecimiento de la primera mitad del siglo XX, con una voluntad clara de alejamiento del modelo isotrópico y geométrico de Lakua. Sin embargo, la recuperación de la tipología de bloques abiertos y torres en altura como predominante en la edificación, así como la asignación segmentada por sectores y parcelas de las zonas verdes y espacios libres y las densidades brutas relativamente bajas (49,21 viv/ha en Salburúa y 47,60 viv/ha en Zabalgana frente las 51,2 de Lakua), da lugar de nuevo a un sistema de espacios públicos con dudosa capacidad de generar convivencialidad social y movilidad peatonal, un problema que puede verse agravado por el previsible lento ritmo de ocupación, el gran tamaño relativo y el bajo nivel de ocupación medio de las viviendas y oficinas. Al llevarse a cabo sin disminuir la superficie de suelo ocupado, el incremento de densidad en estas zonas que se dictaminó posteriormente por motivos de sostenibilidad⁵⁵ en realidad, como discutiremos más adelante, no ha contribuido sino a agravar el problema.

1.5.7.4. *La revitalización postergada del casco medieval*



La rehabilitación el Casco tal como aparecía en el documento "Vitoria-Gasteiz calidad urbana y cohesión social", del Primer Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 1996

Tal como habíamos visto en el capítulo anterior, el Plan Especial de Rehabilitación Integrada del Casco Medieval y el Ensanche Neoclásico (1981-1991), a pesar de haber conseguido paliar los síntomas más graves de deterioro del casco iniciado durante las dos décadas anteriores, no llegó a satisfacer los objetivos propuestos de autorrecuperación física y social. Entre las medidas adoptadas se había llevado a cabo la peatonalización del casco en 1986, pero el proceso de estancamiento posterior llevó a que el control se relajara y el tráfico motorizado comenzara a invadir de nuevo el espacio.

Con el fin de hacer frente a las nuevas circunstancias, el PGOU del 2000 remitía la actuación en el casco medieval a la aprobación de un nuevo Plan Especial de Reforma Interior (el nº 1 del PGOU),

⁵⁵ Boletín Agenda 21 Local de 2004, pag 39

estableciendo las condiciones mínimas de edificación en función de las tipologías existentes: los frentes y los fondos mínimos y máximos de parcela se establecen en función de las parcelas originales, no permitiéndose subdivisiones que originen frente menores de 5,5 m o agrupaciones que den lugar a frentes mayores de 12,50 m. Las alturas máximas de cornisa se establecen en 13 m y el fondo máximo edificable en 22 m. Mientras no se apruebe la revisión del PERI, el PGOU establecía la vigencia del texto refundido de 1988 correspondiente al anterior PERI, así como de las modificaciones puntuales aprobadas con posterioridad.



La catedral vieja de Santa María en proceso de rehabilitación

En 1994 el Departamento de Casco Histórico se transforma en la Agencia de Renovación Urbana y Vivienda de Vitoria-Gasteiz, una sociedad anónima, y se inicia la gestión de sus intervenciones por parte de Departamentos y Servicios del Ayuntamiento. La agencia interviene a través de sus programas no sólo en el casco sino en otros barrios de la ciudad.



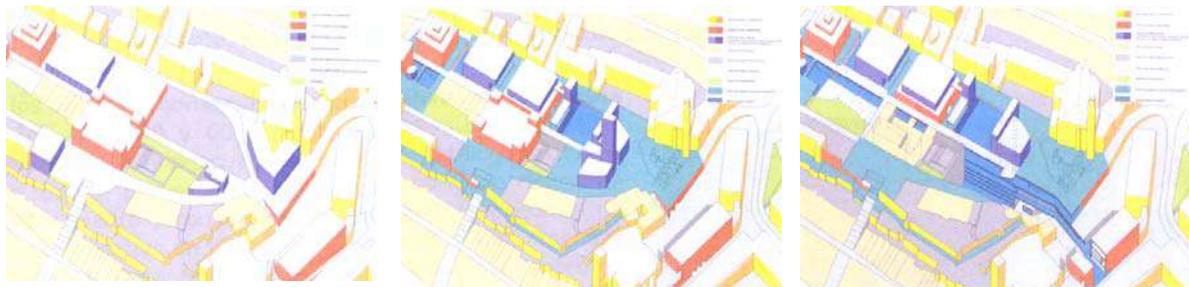
La ficha de ámbito del PERI nº 1 del Casco Medieval en el documento del PGOU del 2000

Estas circunstancias, unidas a la declaración en 1997 del Casco de Vitoria como Bien de Interés Cultural (BIC) aconsejan acometer por fin la tan dilatada revisión del PERI. Los trabajos, dirigidos por Ángel Murúa y Juan Adrián Bueno, se inician en 1998 con la puesta al día de la información y se prolongan, con importantes interrupciones, hasta el año 2002.

A lo largo de este proceso se produce el inicio de un importante cambio sociológico, con la eclosión del fenómeno inmigratorio y la creación en 2001 de una comunidad magrebí en el casco. Entre las causas de la concentración de inmigrantes en el casco está el precio más reducido en venta y en alquiler de la vivienda

con relación al resto de la ciudad. La presencia allí de las tres únicas mezquitas de la ciudad contribuye también al mayor peso de la inmigración magrebí.⁵⁶

Aparte de cumplir un papel de protección y catalogación del casco como BIC, el PERI parte de la concepción del centro medieval como una pieza fundamental para la imagen y la proyección de la ciudad. Se busca la revitalización a través de la diversidad de usos, otorgando especial importancia a los usos culturales y administrativos ligados al patrimonio edificado, y la creación de elementos de atracción de la actividad comercial. La rehabilitación de la Catedral Vieja de Santa María queda integrada dentro del plan como una de las operaciones clave. Las intervenciones de reforma previstas se extienden a 800 viviendas del casco. Se le otorga un papel fundamental a la movilidad, incidiendo, por una parte, en la privilegiada accesibilidad peatonal de un casco que, al contrario que en otras ciudades, ha mantenido su posición central debido al modelo radioconcéntrico de crecimiento característico de Vitoria y, por otra, intentando hacer frente a las dificultades generadas por las acusadas pendientes de su viario transversal, mediante la inserción de rampas mecánicas y ascensores.

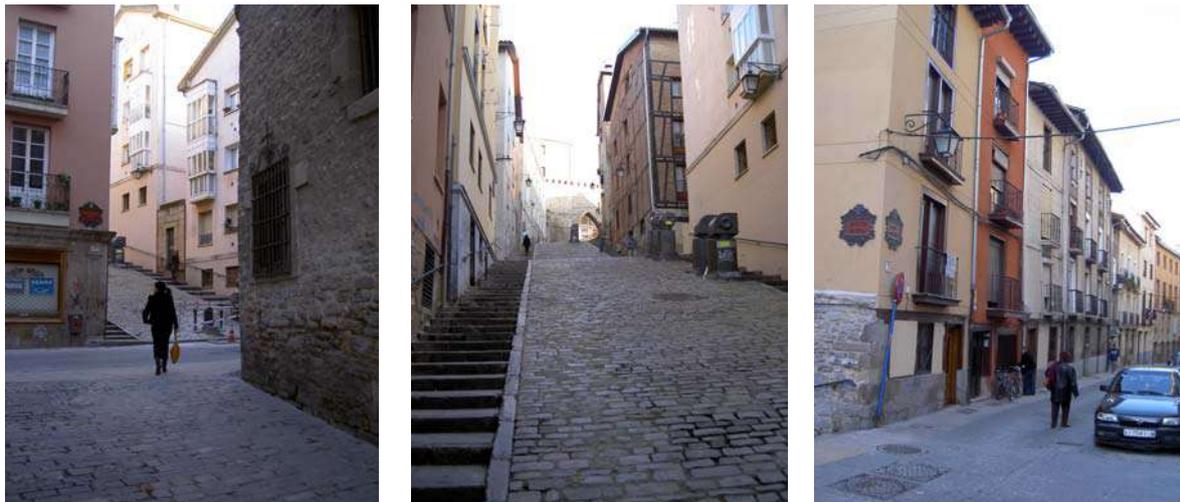


La operación Campillo Sur, con el edificio multiuso y la “quinta torre” sobre el aparcamiento subterráneo

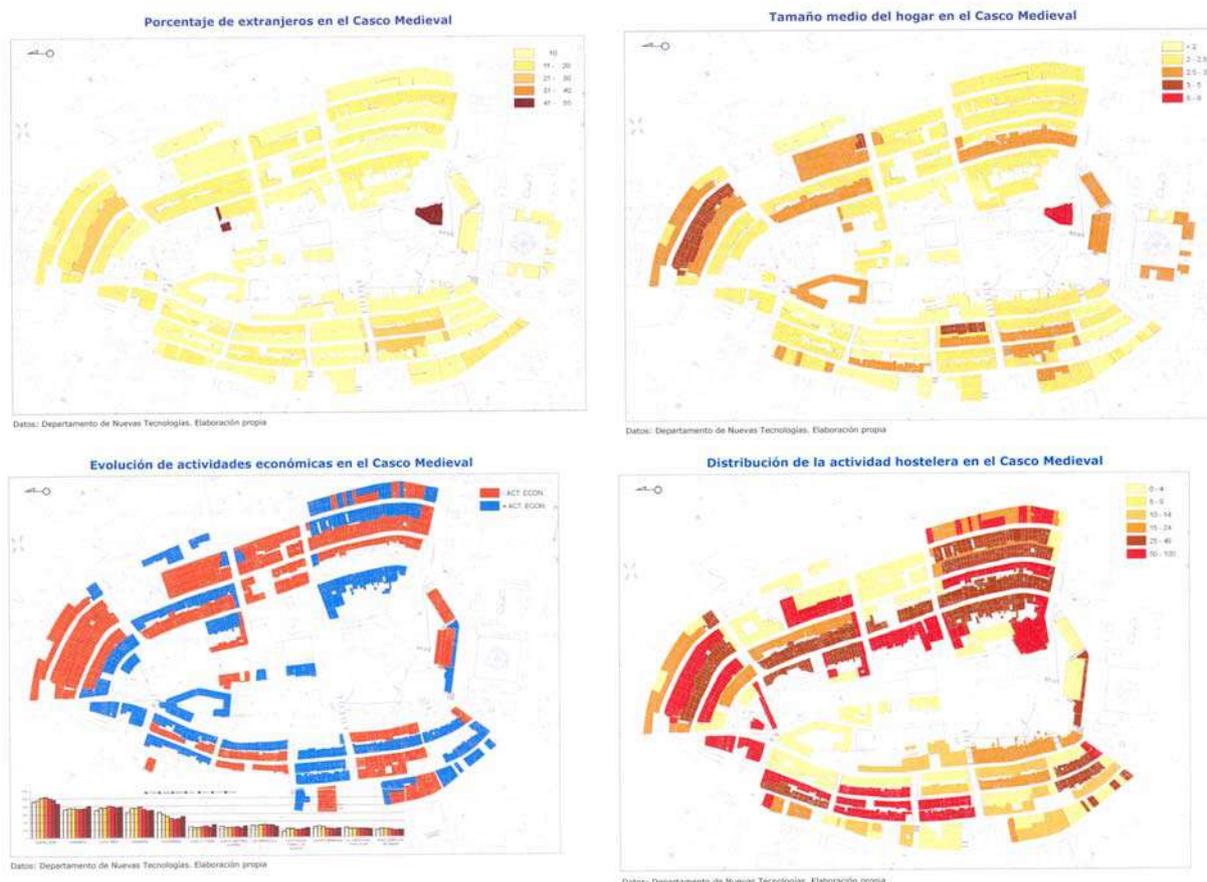
Con el fin de evitar el tráfico en el interior del casco, se propone un aparcamiento subterráneo de cuatro plantas en la zona del Campillo Sur, con un túnel de acceso desde la calle Marqués de Estella y un edificio multiuso situado encima, rematado por una torre observatorio, la denominada “quinta torre”. Otros proyectos ligados al PERI son el derribo del gastetxe, (actualmente un centro contracultural autogestionado por colectivos de jóvenes), para erigir en su lugar un museo dedicado a la obra del fotógrafo alavés Alberto Schommer o la creación de un paseo junto a la muralla, que se pretende revitalizar como elemento histórico.

La aprobación inicial se produjo en mayo de 2002, pero el proceso de tramitación se prolongó otros tres años hasta el año 2005, entre otras cosas por el gran número de alegaciones recibidas. Entre los temas más conflictivos figuraban la torre del edificio multiuso, por su impacto en el perfil tradicional de Vitoria, la demolición del gastetxe o la idea de paseo junto a la muralla. También se criticaba la falta de información a lo largo del proceso. Una vez atendidas gran parte de las alegaciones, la aprobación inicial se produjo en abril del 2005. De todos modos, la polémica ha seguido abierta hasta estos momentos en torno a los temas de conflicto.

⁵⁶ LKS Plan estratégico para la revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz. Tomo I. reconocimiento de la situación de partida. Documento de trabajo. Septiembre 2005, pag 41.



Vistas actuales de los cantones y calles del casco medieval: las acusadas pendientes dificultan el tráfico peatonal



Perfil actual del casco medieval de Vitoria extraído del Documento del Plan estratégico para la revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz (Tomo I: Reconocimiento de la situación de partida) elaborado por LKS en septiembre de 2005

En el mismo año 2005 el Servicio de Planificación Estratégica y la Agencia de Renovación Urbana inician el proceso de elaboración del Plan estratégico para la Revitalización del Casco Medieval, a través del cual se pretende actualizar y completar el conjunto de estudios-diagnósticos existentes, “incidiendo en los posibles cambios y transformaciones del entorno, introduciendo nuevas variables si es preciso y aprovechando la información

disponible para establecer la situación y las condiciones a partir de las cuales determinar los retos y fijar prioridades en torno a proyectos y actuaciones concretas"⁵⁷ Además del PERI, el proyecto recoge y analiza los estudios y propuestas, entre otros, del Plan de Inmigración, el Plan Joven y el PERECA (Plan Especial de Reactivación Económica del Casco Antiguo), impulsado este último en 2001 por la Federación de Comerciantes del Casco Medieval.



La disposición ascendente del casco ofrece una variedad de paisajes urbanos de gran riqueza visual.

La imagen que surge de este nuevo diagnóstico, elaborado por la empresa consultora LKS, es la de un casco con dificultades para retener a la población de paso aunque, al mismo tiempo, fue el que más personas recibió en 2004 de otros barrios de la ciudad; un barrio progresivamente masculinizado (entre 1997 y 2004, el porcentaje de mujeres ha disminuido del 51,52 % al 48,81 %) y a la vez paulatinamente rejuvenecido, a pesar de seguir poseyendo una tasa de envejecimiento superior a la media de Vitoria; con un tamaño medio de hogares por debajo de la media (2,18 frente a 2,58), con 4 hogares unipersonales de cada 10; con un alto porcentaje de población en riesgo de exclusión social y, como ya se ha indicado, convertido en el principal asentamiento de un creciente núcleo de inmigración magrebí dedicada a la agricultura y la construcción (los hombres) y el servicio doméstico (las mujeres), con un grado de integración muy diverso. En cuanto a su actividad económica, siendo el séptimo barrio de Vitoria en cuanto a número de establecimientos dedicados a la actividad económica, ha experimentado una clara evolución a la baja, localizándose las mayores pérdidas en la ladera Este y en Barrenkale. El sector predominante es el de

⁵⁷ Ibid., pag 4..

hostelería, siendo el barrio donde esta actividad presenta el mayor peso específico con relación al resto de la ciudad. El hecho de que muchos de estos negocios abran sólo los fines de semanas contribuye a la imagen de falta de vitalidad del espacio público durante el resto de la semana. Esta imagen se hace más acusada debido al número creciente de locales comerciales cerrados, en venta o alquiler, a causa del progresivo declive del pequeño comercio, un fenómeno que, por otra parte, se retroalimenta aceleradamente.



Vista del Gastetxte, situado en el casco medieval

A modo de resumen del Plan estratégico, aparecen como temas críticos la amenaza creciente de “guetización”, la reconexión del resto de la ciudad y la imagen de deterioro, y como posibles fuentes de ventaja competitiva, la centralidad y la proximidad a zonas dinámicas, el carácter emblemático y de referencia para el ocio y la fiesta, la diversidad y multiculturalidad, la presencia del patrimonio monumental y el dinamismo asociativo.

El Plan de Actuación asociado a este plan estratégico, que se ofrece como ampliación y complemento del PERI, adopta como visión de futuro la de un casco medieval como espacio diferenciado y con identidad propia y bien integrado en

la ciudad; caracterizado por su riqueza patrimonial y su dinamismo social; un espacio multifuncional de calidad para sus residentes y al servicio de toda la ciudad. Los cuatro objetivos que se proponen de cara a este futuro son: la integración del casco en la ciudad; la mejora del atractivo residencial; el fomento de la actividad y la generación de flujos de personas (atractividad); y el desarrollo social y comunitario. Para el desarrollo de estos objetivos se establecen a su vez 11 estrategias con sus correspondientes programas y líneas de actuación:

1. Mejorar la accesibilidad y potenciar la posición central del CM en la ciudad
2. Mejorar el tráfico
3. Mejorar la conectividad
4. Conservar y mejorar el espacio urbano
5. Diversificar la oferta de vivienda y reequilibrar el tejido social
6. Extender la actividad diversa en la trama de locales vacíos del CM
7. Recualificar y mejorar la actividad existente (ocio, hostelería y comercio de calidad)
8. Potenciar actividades centrales y exclusivas de la ciudad en el CM. Identificar y promover proyectos tractores.
9. Promover el CM como espacio educativo y de convivencia
10. Mejorar las condiciones de vida y de inserción socio-laboral de la población con necesidades sociales.

11. Vertebrar la trama social del barrio



Imagen actual del casco medieval y el ensanche decimonónico

Consideradas desde la óptica de la sostenibilidad se constata que estas estrategias, en cuanto a sus intenciones y líneas de actuación, responden adecuadamente a los criterios de integración, mezcla de usos, diversidad y movilidad peatonal que constituyen la base del urbanismo ecológico a la escala metropolitana. La compacidad intrínseca del casco, por otra parte, asegura otro de estos criterios fundamentales.

No aparece tan clara, sin embargo, la voluntad de evitar el fenómeno de “gentrificación” (expulsión y sustitución de la población local por otra de mayor poder adquisitivo) asociado a todo proceso de rehabilitación de casco urbano. El caso de Raval de Barcelona es paradigmático en este sentido. A este respecto, pueden considerarse justificados los temores expresados por parte de vecinos del casco y ciudadanos de Vitoria, que rechazan la idea de un casco museificado e institucionalizado, habitado por profesionales y dominado por el comercio suntuario, un modelo más que frecuente en Europa. No existen fórmulas para alcanzar el equilibrio en este aspecto, ya que el éxito en el incremento de la calidad urbana atrae indefectiblemente usos y estamentos sociales más privilegiados, pero las experiencias más afortunadas de remodelación y rehabilitación urbana son aquellas en las que se ha optado decididamente por la participación desde el inicio, contando con todos los vecinos y agentes implicados, incluidos, naturalmente, el importante núcleo de inmigrantes y los colectivos de jóvenes que han vitalizado el casco.

La reciente y traumática experiencia de las periferias urbanas parisienses demuestra que cuanto antes se opte de forma decidida por las políticas de integración más se contribuye a evitar conflictos futuros con las siguientes generaciones.

La propuesta contenida en el plan de establecer una Mesa para la Revitalización del Casco Medieval parece adecuada en este sentido, siempre que no quede convertida en un mero organismo subsidiario de los otros instrumentos propuestos (Oficina para la Revitalización y Comité de Gestión Interdepartamental) y se convierta, por el contrario, en una herramienta eficaz de debate y toma de decisiones.

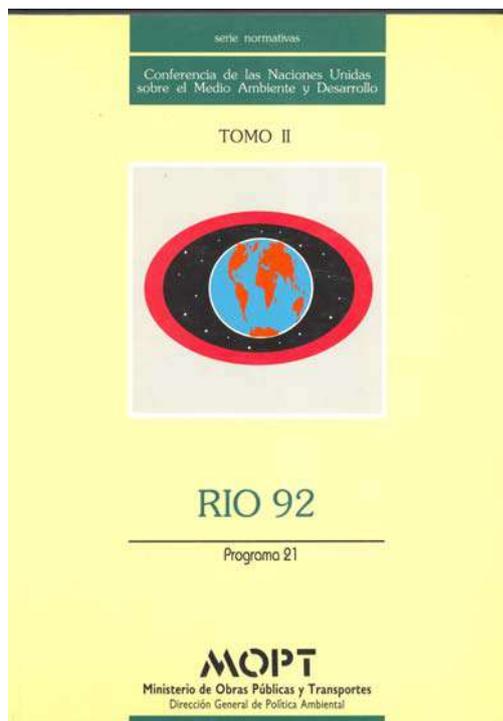
También se detecta en este plan estratégico y en el PERI, una ausencia clara de atención a los aspectos bioclimáticos y de metabolismo urbano tanto de la edificación (aislamientos de huecos y fachadas, ventilación cruzada, uso de la energía solar, inserción de redes separativas de agua, uso de materiales ecológicos), como del espacio urbano (adecuación de usos a las condiciones de confort bioclimático exterior, con especial atención a las necesidades de la población infantil, posibilidades de naturalización y esponjamiento, previsión de aparcamientos para bicicletas), aspectos que deberían ser objeto de planes de acción y programas específicos para que no queden reducidos a aspectos anecdóticos.

Por otra parte, la lectura de los proyectos más conflictivos del PERI desde la perspectiva del paisaje urbano, otro elemento fundamental de sostenibilidad, permite entender la polémica en su torno: y así, la propuesta de introducir una “quinta torre” en el perfil urbano de Vitoria sólo parece justificable desde una visión simplista del poder tractor y demiúrgico de la arquitectura mediática; en cuanto a la demolición del gastetxe, si se ampara exclusivamente en la “falta de valor patrimonial” del edificio, remite el debate al mismo tipo de argumentario centrado prioritariamente en el objeto arquitectónico, tampoco muy justificable en sí mismo desde la óptica de la imagen urbana. Por lo que respecta al túnel de acceso al aparcamiento, es preciso tener en cuenta el impacto visual y el efecto barrera que las entradas y salidas a este tipo de elementos generan en el entorno inmediato. La Plaza de la Virgen Blanca, otro de los espacios urbanos en torno a cuya necesidad de remodelación se debate, no parece tampoco por el momento necesitar ninguna intervención de importancia, a juzgar por sus evidentes cualidades de espacio convivencial y referencial. Todo estos

debates, en cualquier caso, no hacen sino recalcar la necesidad de que la participación y la transparencia constituyan el eje vertebrador de la revitalización del casco de Vitoria.

1.5.7.5. **La Agenda 21 Local: la participación pendiente**

La idea que aquí se ha expuesto de que el PGOU del 2000 ha sido realmente una oportunidad perdida para Vitoria adquiere pleno sentido si tenemos en cuenta que el desarrollo de este plan ha coincidido en el tiempo con el proceso de elaboración y desarrollo de la Agenda 21 Local de Vitoria Gasteiz, iniciado en 1995 con la firma de la Carta de Aalborg. De hecho, se podría argumentar igualmente en sentido inverso que la Agenda 21 de Vitoria ha constituido, al menos durante su primer periodo, una oportunidad perdida de aplicar en Vitoria una nueva forma de planeamiento basada en los principios más avanzados de sostenibilidad urbana: enfoque multidisciplinar, participación ciudadana y monitorización continua de los resultados.



Sin embargo, si hemos de ser justos, a más de diez años del inicio del inicio del Programa 21 habría que extender esta apreciación a una parte importante de las Agenda en marcha en todo el mundo. A la hora de hacer balance, es preciso reconocer que las expectativas despertadas por este instrumento, concebido realmente como una herramienta de planeamiento estratégico para la sostenibilidad y muy bien diseñada como tal, no se han visto en general satisfechas por los resultados. Ello es debido a una compleja serie de motivos, entre ellos la limitada capacidad de las administraciones locales para influir en los procesos de alcance territorial de mayor impacto en el territorio en un escenario macroeconómico cada vez más globalizado, una constatación que ha puesto de manifiesto el excesivo optimismo con el que en la cumbre de Río se contempló el poder local. El hecho de que los compromisos

internacionales por el Medio Ambiente, empezando por el Protocolo de Kyoto, se hayan visto sucesivamente recortados y desvirtuados en posteriores conferencias internacionales, a pesar de los signos cada vez más evidentes de la crisis ambiental, no hace sino confirmar esta visión.

En el caso del estado español, otro factor importante que ha limitado el alcance real de las Agendas 21, ha sido la ausencia de un marco normativo para su aplicación que ligara el proceso y los resultados a un conjunto de derechos y obligaciones legales relacionados con el planeamiento urbanístico y el impacto ambiental. Ello ha llevado a que, bajo la etiqueta arbitraria de Agenda 21, se hayan englobado una serie de procesos que, en muchos casos,

no han pasado de la firma de la carta de Aalborg y la elaboración de un documento de recopilación de datos ambientales sectoriales, referidos principalmente a aspectos relacionados con el metabolismo urbano (agua, energía, contaminación, residuos), pero manteniéndose al margen de cualquier análisis relacionado con la ocupación del suelo o la calidad del tejido urbano. Esto puede explicar la paradoja de que sea España uno de los países del mundo donde más localidades y entidades administrativas han firmado el mencionado compromiso en un momento de máxima agresión ambiental al territorio por el proceso de urbanización.

Entendida, pues, en comparación con este contexto general, podría decirse que la Agenda 21 de Vitoria es otro de los aspectos en los que Vitoria sobresale por encima de la media. Su carácter pionero en la aplicación de esta herramienta, con la consiguiente falta de referencias que ello implica, contribuye aún más a ratificar esta lectura positiva. Pero, de nuevo, esta constatación no debe servir para ocultar las limitaciones evidentes del proceso en su fase inicial, sobre todo si se considera en relación con las grandes posibilidades que podría haber puesto en juego en un momento crucial para el desarrollo de Vitoria. La ausencia de un diagnóstico detallado de partida, la debilidad de los mecanismos de participación puestos en juego y la desconexión entre la Agenda 21 y el proceso de planeamiento reglado han sido las tres principales de estas limitaciones de partida, estando todas ellas estrechamente relacionadas entre sí. Como veremos, a partir del año 2004 se han puesto en marcha nuevos procesos destinados a reconducir la Agenda en el sentido de superar estas tres limitaciones.

Con respecto a las dos primeras de estas limitaciones, la ausencia de un diagnóstico y la debilidad de los mecanismos de participación, puede decirse que fueron inicialmente el resultado del deseo de producir resultados palpables en el plazo más corto posible a partir de la firma de la Carta de Aalborg y de cara a la Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles que se celebró en Lisboa en octubre de 1996. Con este objetivo, se confeccionó en 1996 un documento, con el carácter de borrador técnico, denominado *Estrategias y acciones para la sostenibilidad*⁵⁸, consistente básicamente en una recopilación de las iniciativas ambientales, sociales y económicas llevadas a cabo en Vitoria hasta el momento, a las que ya nos hemos referido, y una exposición de las bases para un posible plan de acción ambiental en la forma de programas sectoriales con listados de actuaciones temáticas. Las referencias al proceso urbanístico en este primer documento se centraban prioritariamente en los procesos de rehabilitación y regeneración del tejido consolidado y en el programa de centros cívicos o integrados, sin entrar a analizar las propuestas de expansión del plan general.

En cuanto a la participación, en el correspondiente Programa 13 se exponía que “la experiencia demuestra que la implantación de cualquier programa de mejora ambiental, debe contar necesariamente con la colaboración ciudadana, ya que en caso contrario puede verse seriamente comprometida su eficacia”. Sin embargo, la visión que se traslucía a continuación es la de que era a la administración a la que competía fundamentalmente la labor de impulsar la concienciación ambiental y la participación, habida cuenta de que “la

⁵⁸ AGENDA LOCAL 21 DE VITORIA-GASTEIZ: Estrategias y acciones hacia la sostenibilidad. Borrador Técnico, 1996, pag 32

adquisición de un compromiso” ciudadano con el medio ambiente es “un proceso muy complejo”. En consonancia con ello, las actuaciones que se proponían se concretaban en un “plan de fomento de la participación ciudadana en materia de medio ambiente y sostenibilidad” y en un conjunto de campañas de concienciación relacionadas, sin que apareciera mención alguna a la necesidad de crear un foro ciudadano que tomara las riendas del proceso.

El proceso de elaboración de este documento, desde las oficinas técnicas del ayuntamiento, contravenía ya en cierto modo, al margen de su calidad u oportunidad de cara a la conferencia de Lisboa, algunos de las pautas establecidas para la puesta en marcha de una Agenda 21 Local. En efecto, dentro de la filosofía que guía la elaboración de estos instrumentos, el paso previo más importante para la elaboración de un diagnóstico en profundidad es la consecución de un acuerdo de la comunidad con respecto a la visión de futuro de la ciudad, a partir del cual identificar los problemas y oportunidades tanto desde el punto de vista subjetivo y objetivo. Esto debe entenderse dentro de una secuencia que, de forma esquemática, se puede segmentar en las siguientes fases:⁵⁹

- Máxima participación de todos los actores locales a través de un foro adecuado y operativo
- Diagnóstico elaborado a partir de la máxima información disponible
- Consenso en cuanto a la visión de futuro y en cuanto a quien y cómo se debe liderar el proceso
- Establecimiento de objetivos realizables y mensurables mediante indicadores claros y comprensibles
- Creación de un plan de acción ambiental con plazos y metas bien definidos
- Transparencia en la ejecución del plan y difusión de la información
- Seguimiento continuo y retroalimentación

Conviene recordar a este respecto la formulación hecha de dos aspectos fundamentales en la Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales elaborada por el ICLEI⁶⁰

“Acuerdo sobre la filosofía y la visión: Se trata de crear el impulso original para abordar las cuestiones ambientales más importantes de la localidad. Independientemente de la procedencia inicial de este impulso, es preciso que sea el ayuntamiento quien lo asuma. A continuación se debe despertar el interés de la comunidad local, impulsando la creación de un foro de participación ciudadana del que surja la filosofía del proceso. Esta filosofía y la visión común deben ser aprobadas formalmente por el consistorio”.

⁵⁹ VERDAGUER, Carlos, Por un planeamiento sostenible: bienestar social y desarrollo local en equilibrio con el medio ambiente Un marco de reflexión desde la óptica del urbanismo de cara a los procesos de Agenda 21 Local. Documentación del *Curso sobre Agenda 21 Local*, organizado por el eco-museo Ingurugiro Etxea y Bakeaz. Octubre de 2000

⁶⁰ HEWITT, Nicola ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives) Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Bakeaz, 1998, pags 38-40 y 52-55

“Identificación de problemas y causas: Este análisis debe ser tanto subjetivo, referido a la percepción de los problemas y su causas por parte de la comunidad local (organizaciones ciudadanas, empresas e industrias, ciudadanía, profesionales y expertos, etc) como objetivo, basado en la investigación científica. El objetivo parcial es la adopción de indicadores y estándares apropiados que permitan evaluar los problemas y sus causas. El diagnóstico final debe ser aprobado, publicado y difundido.”⁶¹

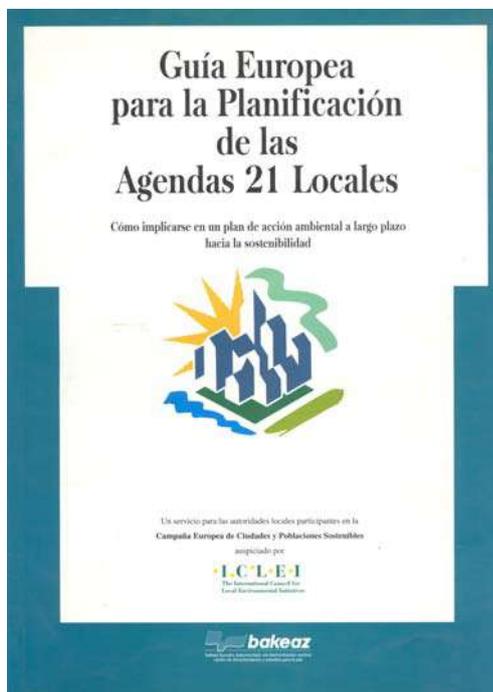
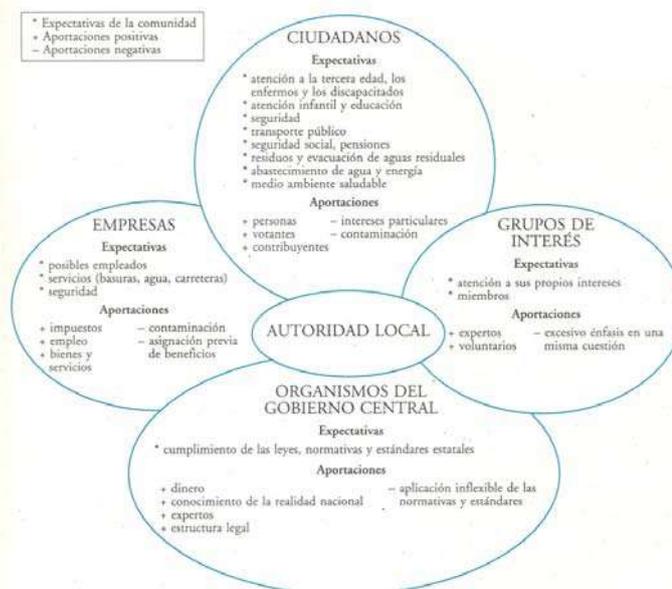


Figura 1: Algunas de las expectativas y aportaciones de los diferentes actores de la comunidad local



La participación ciudadana tiene una importancia fundamental en el desarrollo de una Agenda 21 Local

Las siguientes fases a las que la guía hace referencia de acuerdo con esta lógica secuencial basada en la implicación ciudadana son las siguientes:

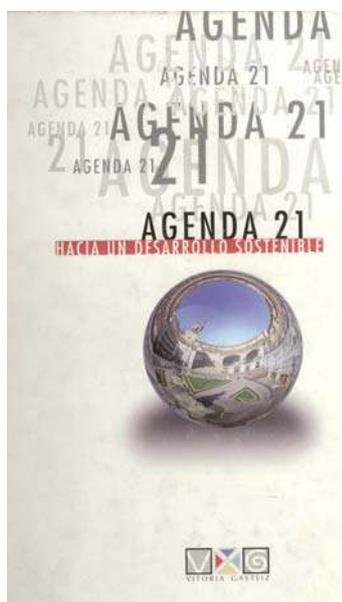
- Definición de objetivos generales
- Jerarquización de problemas
- Identificación de opciones para la acción y establecimiento de objetivos específicos, Creación de programas para abordar los objetivos
- Formalización en un Plan de Acción

Aunque, desde la perspectiva de la eficacia inmediata, puede entenderse la voluntad de saltar etapas para llegar lo antes posible a la estrategia y el Plan de Acción, lo cierto es que, al comparar el proceso seguido en Vitoria con la secuencia propuesta, se identifican también muy claramente las raíces de su debilidad intrínseca. A este respecto resulta pertinente recordar aquí la acusación de dirigismo y paternalismo que aparecía como principal crítica ciudadana a un programa por otra parte tan apreciado como el de los centros cívicos. Ciertamente, esta visión de una administración local volcada en un autismo bienintencionado que se escuda en la eficacia y en el servicio a lo público puede ayudar a entender muchas de las disfunciones que han aquejado a la capital vasca.

⁶¹ VERDAGUER, Carlos, op. cit., 2000, pag 35

En el caso de la Agenda 21, un instrumento concebido originariamente desde la óptica prioritaria de la implicación ciudadana, esta eficacia entendida básicamente en términos técnicos dio lugar a una interpretación inicial más bien formularia de los mecanismos de participación propuestos, una interpretación que luego se ha mantenido, generando el paulatino desapego de la ciudadanía con respecto a los objetivos del proceso.

Ya se ha visto cómo en el primer documento de estrategias de cara a la Agenda 21 no aparecía mención alguna a un foro ciudadano, ni siquiera como organismo meramente consultivo. Esta concepción de la participación se mantuvo a lo largo de la siguiente etapa del proceso y así en 1998, “por razones de operatividad, se toma la decisión de acotar el campo de actuación a la vertiente ambiental de la sostenibilidad dejando para fases posteriores la incorporación de la componente socioeconómica”, encargándose el departamento de medio ambiente de pilotar el proceso.



El resultado fue un modelo técnico de Agenda 21 Local estructurado en 10 áreas temáticas (contaminación urbana, tráfico y transporte, agua, energía, industria, residuos, urbanismo, naturaleza y biodiversidad, salud y riesgos ambientales e información, educación y participación ciudadana) y 21 indicadores de sostenibilidad. Entre estos indicadores, había tres que se referían específicamente a urbanismo: número de licencias concedidas para la rehabilitación de viviendas

Documento de difusión de la Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz: Portada y contraportada con el listado inicial de áreas temáticas

(número 13); porcentaje de la población que tiene acceso a pie (<1km) a los servicios básicos (número 14); y número de edificios que han conseguido el certificado de eficiencia energética (número 15).

Al igual que ocurría en el primer borrador técnico, el énfasis se situaba principalmente en los aspectos relacionados con la rehabilitación, la accesibilidad y los servicios, todos ellos muy pertinentes desde la óptica de la sostenibilidad urbana, pero sin introducir ningún mecanismo de análisis o crítica del proceso de expansión residencial e industrial impulsado por el planeamiento. Ello se puede achacar, en parte, a la necesidad de no introducir aspectos polémicos en los análisis cuando el objetivo técnico prioritario es la eficacia inmediata. En consonancia con esto, el único mecanismo de participación al que se recurrió, una vez elaborado el documento, fue una encuesta de opinión para establecer prioridades.

El documento elaborado, con el listado de 21 indicadores, fue aprobado por el gobierno municipal en pleno el 31 de julio de 1998, junto con una serie de compromisos: "evaluar anualmente el estado del medio ambiente de la ciudad y el municipio mediante la revisión y análisis de los indicadores ambientales y difundir ampliamente entre la ciudadanía los resultados obtenidos mediante la edición de un boletín anual; desarrollar un plan anual de educación ambiental para el desarrollo sostenible, e impulsar el Consejo Sectorial de Medio Ambiente como foro de debate y discusión para el fomento de la participación ciudadana"⁶²

El proceso seguido respondía claramente a la visión de la participación como uno de los resultados u objetivos de la Agenda, y no como el eje de la misma. La idea, consustancial a la versión originaria del Programa 21, de un proceso pilotado desde el inicio por un Foro o Consejo Ciudadano, concebido como un foro permanente de debate y control de las estrategias y objetivos puestos en juego y como una ocasión para ampliar las bases y los fundamentos de la participación ciudadana en relación con el medio ambiente urbano, se ha transmutado significativamente en la de un Consejo Sectorial del Medio Ambiente, en la que el propio nombre revela la voluntad de acotar sus objetivos al ámbito sectorial y ambiental. Por otra parte, en el momento de su creación en el año 2000 se hace explícita su "vocación de ser un órgano consultivo para el Ayuntamiento en el que estuvieran representados los ciudadanos a través de los principales colectivos sociales e institucionales del municipio".

*Plan de Acción Ambiental de la
AGENDA 21
2002-2007*



A esta concepción del consejo como órgano meramente consultivo vino a sumarse una visión de la Agenda 21 como un instrumento básicamente sectorial y volcado en los temas tradicionales del metabolismo urbano. Esta visión, que, como se ha visto, ya estaba implícita en las primeras formulaciones, se hizo explícita durante el proceso de elaboración del *Plan de Acción 2002-2007* iniciado tras la constitución del Consejo :

"El Plan contempla sólo aquellas áreas temáticas cuya gestión es competencia exclusiva de los departamentos del Área de Medio Ambiente: agua, contaminación urbana, residuos, naturaleza y biodiversidad e información, educación y participación ciudadana. El resto de áreas temáticas de la Agenda 21 (tráfico y transporte, urbanismo, industria, energía y salud y riesgos ambientales) trascienden a las competencias directas del Área de Medio Ambiente, por lo que no se tratan con el nivel de detalle requerido aunque se apuntan algunos objetivos y acciones posibles a adoptar."⁶³

Y aquí es donde se hace explícita también la tercera de las limitaciones básicas iniciales mencionadas: la desconexión entre la Agenda 21 y los procesos de planeamiento. Esta

⁶² Web del Centro de Estudios Ambientales: <http://www.vitoria-gasteiz.org/w24/es/html/15/347.shtml>

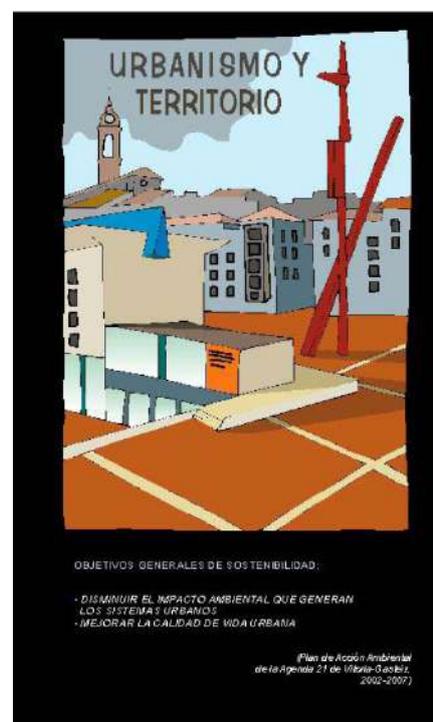
⁶³ Web del CEA: Agenda 21/Fases e hitos/Texto de introducción al documento del Plan de Acción Ambiental 2002-2007

desconexión se hará aún más palpable en la exigua atención dedicada al tema “Urbanismo” en el citado documento de Plan de Acción 2002-2007, en el que bajo el epígrafe “objetivos generales de sostenibilidad ambiental” se planteaban únicamente los dos siguientes: disminuir el impacto ambiental que generan los sistemas urbanos y mejorar la calidad de la vida urbana, sin que ambos temas reciban mayor desarrollo. De los dos planes de acción correspondientes, el primero de ellos (A. Estudios y formación relacionada con el urbanismo sostenible) mantenía el mismo carácter de generalidad abstracta, mientras que el segundo (B. Establecimiento de Protocolos de Colaboración con el Área de Urbanismo para la emisión de informes de Sostenibilidad Ambiental en el Término Municipal), podía leerse como un intento de establecer las bases para una futura conexión con los procesos de planeamiento urbanístico.

Como no podía ser de otra forma, la conjunción de estos factores, una participación de índole meramente consultivo y unos objetivos fundamentalmente técnicos y sectoriales, fue generando una percepción creciente de la Agenda 21 en esta primera etapa como una instancia municipal encargada del control técnico de calidad de algunas variables ambientales básicas, un enfoque muy limitado en relación con la concepción original del Programa 21. En este aspecto, por otra parte, es preciso reconocer que la Agenda 21 y sus mecanismos de seguimiento, a los cuales la corporación municipal ha dedicado medios y recursos, han cumplido a lo largo de esta primera fase de la Agenda una función muy importante como observatorio ambiental y han permitido establecer series de datos de importancia de cara al futuro de la sostenibilidad en la ciudad, a diferencia de lo que ha sido habitual en otras localidades. La publicación anual desde 2001 de un boletín de seguimiento de la Agenda 21 es uno de los aspectos ejemplares de este proceso y ha sido el elemento de continuidad para establecer el nuevo marco de la segunda fase de la Agenda 21.

Podría decirse que el inicio de esta segunda fase queda reflejado en el boletín correspondiente a 2004 donde se plasma un cambio significativo en la concepción de la Agenda 21 en el sentido de reconducirla hacia los objetivos originarios del Programa 21 y de buscar la conexión con el sistema de planeamiento urbanístico. Este cambio, que se puede considerar ligado a la incorporación de Vitoria en el año 2002 a Udalsarea 21, la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad, se refleja sobre todo en la revisión total y la ampliación del sistema de indicadores, que pasan a ser 35, y en el peso específico que adquieren los de carácter socioeconómico y urbanístico en relación con los más específicamente metabólicos, que también se modifican y amplían.

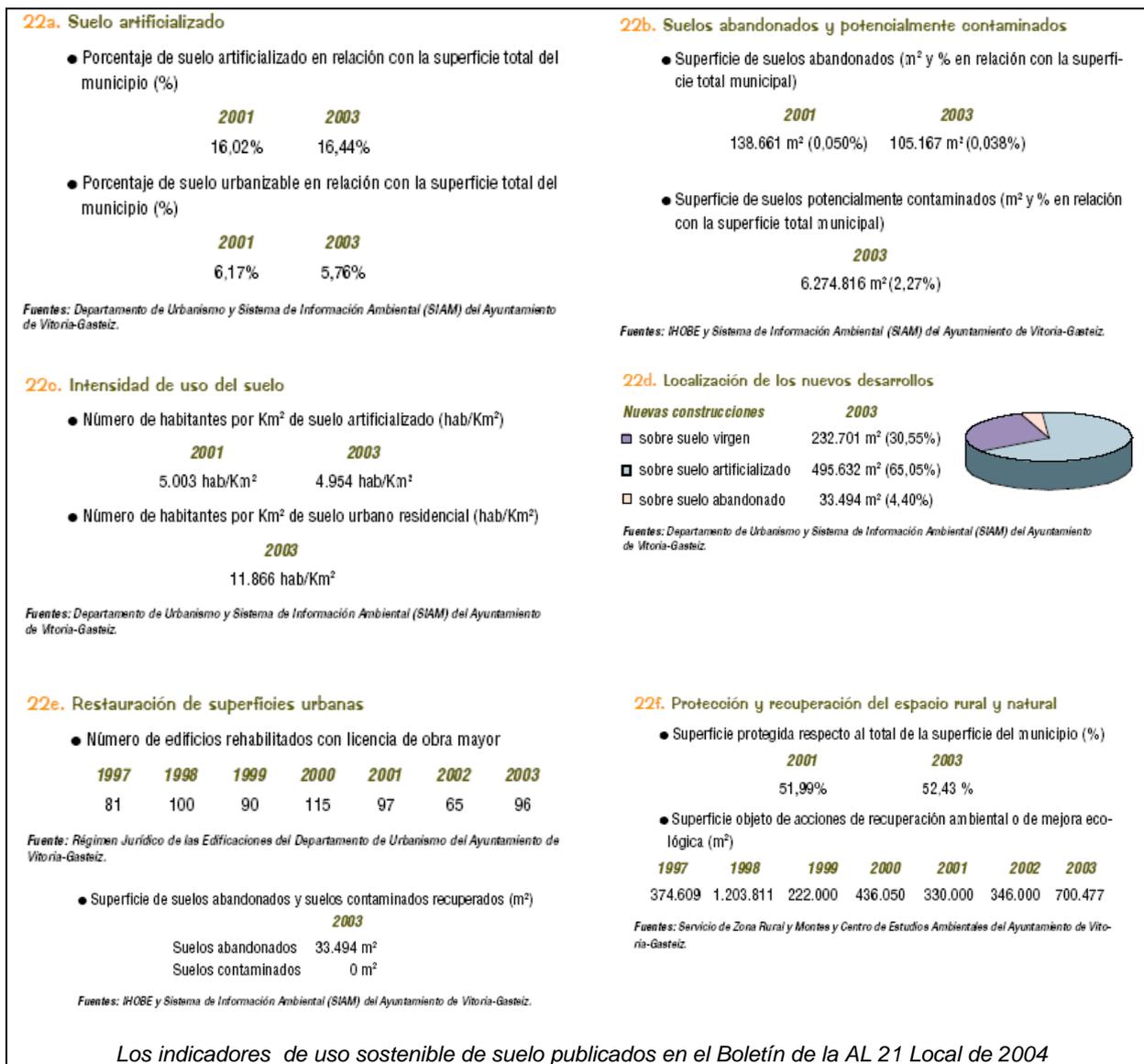
Dentro del área temática denominada ahora “Urbanismo y territorio”, para la que se mantienen los objetivos generales establecidos en el Plan de Acción, se conserva



Portadilla de la sección sobre urbanismo del Boletín de la AL 21 de 2004

también el anterior indicador de accesibilidad a los servicios públicos, pero el Uso sostenible del suelo (indicador número 22, que en el Boletín del 2005 pasaría ser el número 21) pasa a convertirse en el indicador básico, desdoblado en una serie aspectos:

- a *Suelo artificializado*: porcentaje de suelo artificializado en relación con la superficie del municipio; porcentaje de suelo urbanizable en relación con la superficie del municipio
- b *Suelos abandonados y potencialmente contaminados*: superficie de suelos abandonados (m² y % de la superficie total del municipio); superficie de suelos potencialmente contaminados (m² y % de la superficie total del municipio)
- c *Intensidad de uso del suelo*: número de habitantes por km² de suelo artificializado (hab/km²); número de habitantes por km² de suelo residencial.
- d *Localización de los nuevos desarrollos*: nuevas construcciones sobre suelo virgen, sobre suelo artificializado y sobre suelo abandonado
- e *Restauración de superficies urbanas*: número de edificios rehabilitados con licencia de obra mayor; superficie de suelos abandonados y suelos contaminados recuperados;
- f *Protección y recuperación del espacio rural y natural*: superficie protegida con respecto al total de la superficie del municipio (%); superficie objeto de acciones de recuperación ambiental o de mejora ecológica.



Como se puede observar, el anterior indicador de rehabilitación urbana queda ahora subsumido dentro del índice 22e y así, más adecuadamente relacionado con el indicador básico de uso del suelo. La mayoría de los datos que se ofrecen en este Boletín 2004 dentro del área de urbanismo y territorio corresponden a los años 2001 y 2003, aunque en algunos casos la serie se amplía y se remonta al año 1997.

Puede considerarse, como ya se ha mencionado, que el salto es cualitativamente enorme en lo que respecta al enfoque general de la agenda, así como en la definición y elaboración de los indicadores. Se echa a faltar, sin embargo, una mayor elaboración en torno a la definición y significado de los mismos, sobre todo teniendo en cuenta la función comunicativa del Boletín, así como una mayor transparencia en cuanto a las metodologías utilizadas y los datos numéricos reflejados.

21a. Suelo artificializado y urbanizable

Fuente de datos: Departamento de Urbanismo y Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Tendencia de señal: disminución
Periodicidad de edición: bianal

	2001	2003
Suelo artificializado (% en relación al total municipal)	16,02%	16,44%
Suelo urbanizable (% en relación al total municipal)	6,17%	5,76%

21b. Intensidad de uso del suelo

Fuente de datos: Departamento de Urbanismo y Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Tendencia de señal: aumento
Periodicidad de edición: bianal

Densidad de población	2001	2003
... en suelo artificializado	5.003 hab/Km ²	4.964 hab/Km ²
... en suelo urbano residencial		11.865 hab/Km ²

21c. Restauración de superficies urbanas

• Número de edificios rehabilitados con licencia de obra mayor

Fuente de datos: Régimen Jurídico de las Edificaciones del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Periodicidad de edición: anual

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	90	115	97	65	96	34

• Superficie de suelos abandonados y suelos contaminados recuperados

Fuente de datos: IHOBE y Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Periodicidad de edición: variable

	2003	2004
Suelos abandonados	33.494 m ²	-
Suelos contaminados	0 m ²	6.822 m ²

21b. Suelos abandonados y potencialmente contaminados

Fuente de datos: IHOBE y Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Tendencia de señal: disminución
Periodicidad de edición: bianal

	2001	2003
Suelo abandonado	138.661 m ² (0,050%)	105.167 m ² (0,038%)
Suelo potencialmente contaminado ¹		6.274.816 m ² (2,27%)

21d. Localización de los nuevos desarrollos

Fuente de datos: Departamento de Urbanismo y Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Tendencia de señal: aumento de las nuevas construcciones sobre suelo artificializado y abandonado
Periodicidad de edición: bianal

Nuevas construcciones	2003
... sobre suelo virgen	232.701 m ² (30,55%)
... sobre suelo artificializado	495.632 m ² (65,05%)
... sobre suelo abandonado	33.494 m ² (4,40%)

21f. Protección y recuperación del espacio rural y natural

• Superficie protegida con respecto a la superficie total del municipio

Fuente de datos: Sistema de Información Ambiental (SIAM) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Tendencia de señal: aumento
Periodicidad de edición: bianal

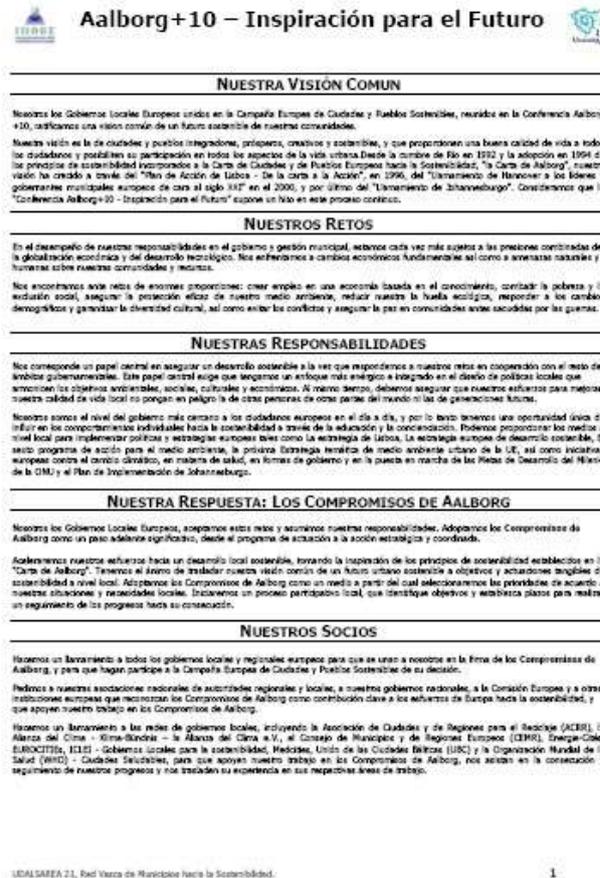
	2001	2003
	51,99%	52,43 %

Los indicadores de uso sostenible de suelo publicados en el Boletín de la AL 21 Local de 2005

Esta falta de reflexión explícita sobre el significado de los indicadores utilizados en relación con los objetivos de sostenibilidad se refleja al contrastarlos con el listado y la descripción de las "Acciones e Iniciativas Relacionadas", sobre todo cuando se comprueba que seis de las planteadas (Aumento de la densidad edificatoria en las zonas residenciales de Salburúa y Zabalgana, recuperación de la calle Mardones y Traslado de las empresas de Puente Alto a Jundiz) conllevan un incremento en el número de viviendas construidas, siendo el caso más llamativo el correspondiente al incremento de densidad en las nuevas expansiones este y oeste.

En efecto, recurriendo a un argumento incontrovertible, como es el que un incremento razonable de la densidad conlleva un uso más sostenible del suelo, e identificando correctamente uno de los problemas urbanos a los que se ha hecho repetida mención en este informe, la solución que se propone es paradójicamente aumentar el número de viviendas para una misma superficie de suelo, en lugar de la solución más evidente desde la óptica de consumo de suelo, cual sería la de disminuir la superficie de suelo ocupada por el mismo número de viviendas, recuperando y renaturalizando suelo comprometido para el proceso urbanizador. Esta solución, por otra parte, sería la solución más conservadora, es decir, aquella que no pusiera en cuestión el número de viviendas considerado por el planeamiento. Desde el punto de vista que aquí se ha barajado, según el cual este número

está muy sobredimensionado, la solución sostenible pasaría lógicamente por disminuir tanto el suelo comprometido como el número de viviendas totales, incidiendo simultáneamente en el consumo de suelo y en el de recursos materiales y energéticos.



Esta contradicción no hace sino poner de manifiesto una vez más la supeditación efectiva de los criterios de sostenibilidad a los criterios de desarrollo urbanístico cuando los primeros pueden llevar a poner en cuestión la premisa básica de los segundos, que en el marco actual sigue anclada en la noción de crecimiento y revela la enorme dificultad en conseguir la conexión real de la Agenda 21 con el planeamiento urbanístico.

Es evidente, sin embargo, el esfuerzo y la voluntad de conseguir esta conexión por parte de los impulsores de la Agenda. La firma de los compromisos de Aalborg + 10 el año 2005 constituye en este sentido el más claro reflejo público de dicha voluntad. En el apartado número 2 “Gestión Municipal hacia la sostenibilidad”⁶⁴ del correspondiente documento de compromiso, se hace mención expresa

a la necesidad de integrar la sostenibilidad como eje vertebrador de la toma de decisiones municipal, especialmente en los puntos 1,2 y 4:

“Nos hemos comprometido a elaborar programas eficaces de gestión, desde el diseño a la evaluación, pasando por la implementación.

Por lo tanto trabajaremos para:

- 1 Consolidar la Agenda Local 21, así como otros procesos de sostenibilidad local y enraizarlos en la gestión municipal
- 2 Posibilitar una gestión integrada hacia la sostenibilidad, basada en los principios preventivos y en línea con la Estrategia Temática Urbana de la UE.
- 4 Asegurar que los temas de sostenibilidad son parte central de los procesos de toma de decisión municipal y que la asignación de recursos está basada en criterios sólidos y amplios de sostenibilidad.”

⁶⁴ Web del CEA: <http://www.vitoria-gasteiz.org/w24/es/html/15/350.shtml>

Y los objetivos de este compromiso en relación con el desarrollo urbanístico se hacen explícitos en el apartado 5 “Planificación y diseño urbanístico”⁶⁵:

“Nos hemos comprometido a asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y a enfocar los temas sociales, ambientales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común.

Por lo tanto vamos a trabajar para:

- 1 Regenerar y reutilizar las zonas abandonadas y degradadas
- 2 Evitar el crecimiento desmesurado logrando densidades urbanas apropiadas y priorizando el desarrollo urbano en zonas ocupadas frente a zonas verdes.
- 3 Asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos, con un balance equilibrado entre la actividad laboral, residencial y de servicios, dando prioridad a un uso residencial en el núcleo urbano.
- 4 Asegurar una conservación, renovación y reutilización de nuestra herencia cultural urbana.
- 5 Aplicar requerimientos para un diseño y construcción sostenibles y promover la arquitectura de alta calidad favoreciendo las nuevas tecnologías de construcción”

El compromiso de Aalborg + 10 se vio complementado el Día Mundial del Medio Ambiente de aquel mismo año de 2005 cuando Vitoria-Gasteiz participó junto a otras 60 ciudades del mundo en la elaboración y la firma en San Francisco de los llamados Acuerdos Urbanos del Medio Ambiente - Declaración de Ciudades Verdes 2005. En cuanto a desarrollo, objetivos y propuestas, sin embargo, puede considerarse que el correspondiente documento adolece de un carácter excesivamente general y formulario y de nuevo muy centrado en el enfoque ambientalista. En efecto, en el apartado “Diseño Urbano”, se establecen las siguientes acciones:

- | | |
|----------|---|
| Acción 7 | Tomar un acuerdo y tomar una política pública que requiere un sistema común de clasificación para la construcción verde con que deban cumplir todos los edificios y construcciones públicas. |
| Acción 8 | Tomar una acuerdo y crear principios de planificación urbana que promuevan una mezcla de usos del suelo, participación ciudadana, diseño compacto de construcción, accesibilidad por parte de ciclistas y peatones, y preservación del espacio libre. |
| Acción 9 | Tomar un acuerdo y crear una política pública que genere trabajo que proteja el medio ambiente dentro de los barrios pobres y/o las zonas de bajo recursos. |

Como se puede observar, las temáticas fundamentales de crecimiento y ocupación del suelo han quedado diluidas y postergadas. En este sentido, teniendo en cuenta que, en el caso de Vitoria, la firma de compromisos ha llevado siempre una voluntad de cumplirlos, el signo más positivo sigue siendo la firma del compromiso de Aalborg + 10 de cara a la necesaria

⁶⁵ Web del CEA Ibíd

reconducción del proceso de Agenda 21 hacia objetivos más ambiciosos de integración del urbanismo.

Tal como lo reflejan los dos Boletines AL 21 posteriores, correspondientes a 2005 y a 2006, son varias las nuevas acciones e iniciativas que permiten constatar la realidad de dicho compromiso por parte de los impulsores de la Agenda 21 y, entre ellas, cabe destacar la modificación del proyecto de urbanización del sector 16 de Armentia o el estudio para la modificación de la ordenación urbanística vigente del Sur de la ciudad.

Si estas iniciativas pueden entenderse como intentos de hacer frente a la tercera de las limitaciones iniciales básicas de la Agendas 21 identificadas aquí, es decir, la desconexión con el urbanismo, el propio encargo del presente diagnóstico y la incorporación de Vitoria-Gasteiz al proyecto GEO-Ciudades del PNUMA pueden considerarse como la dilatada respuesta a la ausencia de un diagnóstico inicial, lo que hemos identificado como la primera de las limitaciones básicas iniciales.

Por el momento, sin embargo, estos intentos son iniciativas llevadas a cabo desde la óptica de la Agenda 21, es decir, exógenas a las propias instancias municipales responsables del planeamiento. Por tanto, no puede hablarse aún de una verdadera integración y asunción de los principios de sostenibilidad urbana en el propio proceso de planeamiento, sobre el que siguen pensado de forma determinante las consideraciones de desarrollo convencional y la visión del suelo como recurso económico.

Podría caracterizarse, pues, la situación en Vitoria en este momento con respecto a la Agenda 21 diciendo que, mientras desde las instancias municipales encargadas del medio ambiente se ha asumido plenamente, de acuerdo con la filosofía originaria de la herramienta, la relevancia del urbanismo como factor de sostenibilidad, las instancias responsables del urbanismo siguen manteniendo una visión de la sostenibilidad anclada en el enfoque sectorial y metabólico y en la segmentación del suelo entre “protegido” y apto para la urbanización.

Y es desde esta perspectiva desde la que se puede entender la importancia de hacer frente también a la segunda de las limitaciones básicas iniciales identificadas, la debilidad de los mecanismos de participación, reforzando la capacidad de decisión ciudadana sobre el proceso de Agenda 21 y sobre el futuro urbanístico de Vitoria. En efecto, los signos son cada vez más claros de que la ciudadanía está en estos momentos más capacitada que nunca para entender la importancia de los procesos de ocupación del suelo desde la óptica de la sostenibilidad, como lo demuestran las conclusiones del primer Taller de Participación Ciudadana “Futuros Posibles de Vitoria Gasteiz”, asociado al presente diagnóstico y al programa GEO-Ciudades. Entre las diez propuestas más votadas en este taller, es muy significativo que la primera fuera que el suelo ha de ser tratado como un recurso irremplazable, e igualmente importante el que las demás incidieran en la necesidad de tener un modelo cohesionado de ciudad, volcado en la movilidad sostenible, el desarrollo local y la participación ciudadana.

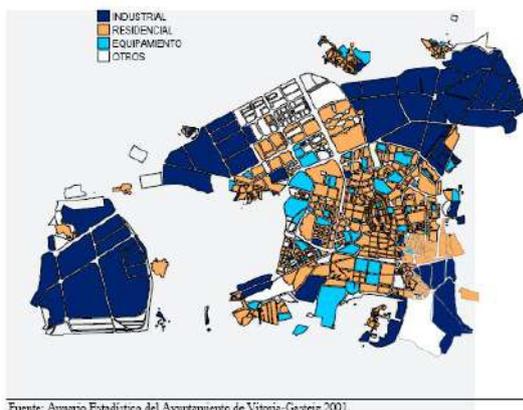
1.5.7.6. Planes estratégicos y territoriales: Álava como reserva de suelo



Dentro de un diagnóstico sectorial centrado en el medio urbano, la atención a los planes estratégicos y territoriales está justificada por lo que implican de apuesta por un determinado modelo territorial y urbanístico de ocupación del suelo. Desde esta perspectiva, cabe referirse a tres planes de carácter estratégico realizados en este periodo que hacen especial hincapié en el modelo futuro de ocupación del suelo: el “Plan Estratégico Vitoria-Gasteiz 2010. La Estrategia para el futuro de la ciudad”, impulsado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz;

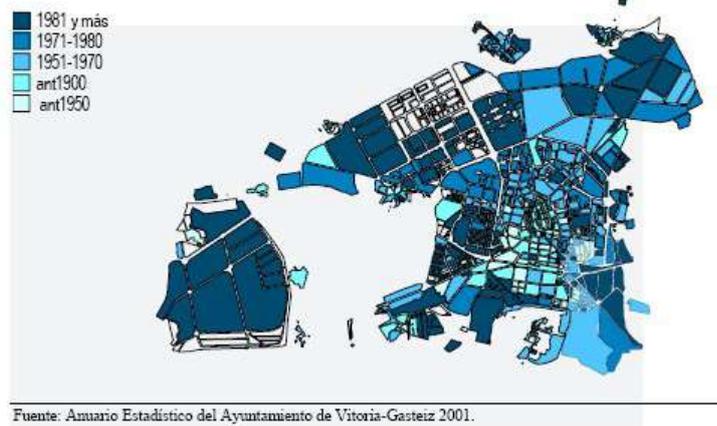
el Plan Territorial Parcial de Álava Central, y uno de sus documentos de desarrollo, el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales

Gráfico 24. Mapa Usos del Suelo en Vitoria-Gasteiz



Fuente: Anuario Estadístico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2001.

Gráfico 27. Mapa de Vitoria-Gasteiz según la época de construcción tipo de la manzana



Fuente: Anuario Estadístico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2001.

El plan Estratégico 2M10 contiene un estudio detallado del parque edificado

El primero de estos planes, el Plan 2M10, se presenta como el producto de un amplio proceso de participación ciudadana a base de encuentros institucionales, mesas y foros de debate, entrevistas, encuestas y herramientas de comunicación. El resultado de este proceso fue un primer documento presentado en marzo de 2002, “Vitoria-Gasteiz 2010. Mirando al futuro”⁶⁶ en el que se presentaba una visión del futuro de Vitoria Gasteiz reflejado en una serie de líneas directrices y objetivos y un listado de retos en diferentes ámbitos. Las claves para el éxito del plan se presentan como ligadas a tres premisas: el aprovechamiento de los procesos espontáneos existentes, el consenso entre las fuerzas sociales, políticas y económicas y la coordinación y la coherencia de las políticas públicas.

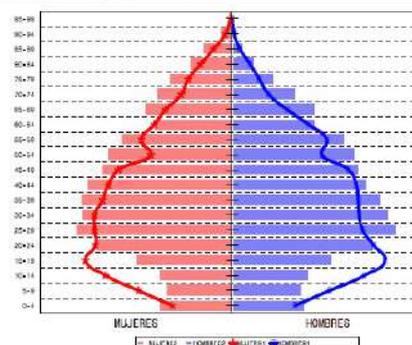
⁶⁶ Web del Plan Estratégico: http://www.vg2010.org/http/docs/es/catalogo_castellano.pdf

Tabla 2. Evolución y tasa de crecimiento de la población de Vitoria-Gasteiz

	Habitantes	Tasa crecimiento (%)
1991	206.116	
1992	210.545	2,15
1993	212.632	0,99
1994	214.148	0,71
1995	215.049	0,42
1996	214.234	-0,38
1997	215.253	0,48
1998	217.628	1,10
1999	218.774	0,53
2000	218.950	0,08
2001	220.254	0,60
2002	222.329	0,94
Tasa media crecimiento: 0,69		

Fuente: Indicadores Básicos de la Ciudad de Vitoria-Gasteiz. Anuario Estadístico (junio 2001) y actualización (2002).

Gráfico 1. Pirámide de población de Vitoria-Gasteiz



Fuente: Indicadores Básicos de la Ciudad de Vitoria-Gasteiz. Anuario Estadístico 2002.

Tabla 3. Previsiones de población de las tres provincias vascas

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA	
	Habitantes	Tasa crecimiento %	Habitantes	Tasa crecimiento %	Habitantes	Tasa crecimiento %
2002	287.511		1.111.421		671.899	
2003	289.574	0,72	1.109.713	-0,15	673.510	0,24
2004	291.570	0,69	1.107.663	-0,18	674.951	0,21
2005	293.506	0,66	1.105.261	-0,22	676.224	0,19
Tasa media crecimiento		0,69		-0,19		0,21

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Proyecciones y Estimaciones Intercensales de Población.

Los datos demográficos manejados por el Diagnóstico Estratégico. Vitoria-Gasteiz 2010”

Entre los ámbitos identificados como clave de cara a los retos del futuro, se presentan los siguientes: Vitorianos y vitorianas, principal activo de la ciudad; Enclave privilegiado; Vitoria Gasteiz, una ciudad industrial; Movilidad y comunicación; y Compromiso con la sostenibilidad. Dentro de estos epígrafes aparecen ya claramente identificadas las líneas maestras del plan, especialmente la consideración de Vitoria como ciudad industrial y como enclave privilegiado. En cuanto al apartado “Compromiso con la sostenibilidad”, no hace sino completar contradictoriamente esta estructura de líneas maestras al incluir como aspecto positivo, junto al Anillo Verde, los Centros Cívicos y la Agenda 21 Local, el “alto potencial de expansión del parque de viviendas: por su amplia disponibilidad de suelo residencial”. Igualmente, y en consonancia con este criterio, se incluye como aspecto positivo el hecho de que dentro de la “alta proporción de promoción pública de vivienda” exista un 85 % en propiedad.

Tabla 40. Evolución la oferta inmobiliaria en la CAPV (1999-2001)

	Total venta			Vivienda nueva						Vivienda usada			Alquiler Libre		
	2001	% crec. 99-00	% crec. 00-01	P.O./Sociales			Libres			2001	% crec. 99-00	% crec. 00-01	2001	% crec. 99-00	% crec. 00-01
				2001	% crec. 99-00	% crec. 00-01	2001	% crec. 99-00	% crec. 00-01						
CAPV	14.310	25,1	25,0	2.959	12,7	19,5	2.819	32,7	-10,1	8.532	27,2	46,2	409	-32,8	-38,2
Álava	3.407	51,2	13,7	335	-15,1	-34,6	497	74,1	-14,6	2.575	82,0	35,4	32	-50,7	-68,9
Bizkaia	7.760	20,8	31,7	1.945	62,9	25,5	1.242	21,0	-16,8	4.574	5,9	60,4	307	-15,6	-31,5
Guipúzcoa	3.143	11,8	22,8	680	-35,3	63,4	1.061	33,4	1,8	1.362	27,1	27,8	70	-54,3	-37,5

Fuente: EUSTAT. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. *Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria 2002.*

Tabla 41. Viviendas Iniciadas y Terminadas en Álava (1999-2001)

		1999	2000	2001	Δ% 99-00	Δ% 00-01
Viviendas libres	Iniciadas	3.280	2.581	1.630	-21,3	-36,8
	Terminadas	2.255	2.435	2.683	8,0	10,2
Viviendas protegidas	Iniciadas	942	812	646	-13,8	-20,4
	- Protección Oficial	701	660	310	-5,8	-53,0
	- Sociales	241	152	336	-36,9	121,1
	Terminadas	760	427	1.082	-43,8	153,4
	- Protección Oficial	324	415	1.011	28,1	143,6
	- Sociales	436	12	71	-97,2	491,7

Fuente: EUSTAT. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. *Base de datos de vivienda de protección oficial. M° de Fomento. Estimaciones sobre iniciaciones/terminaciones de vivienda libre 2002.*

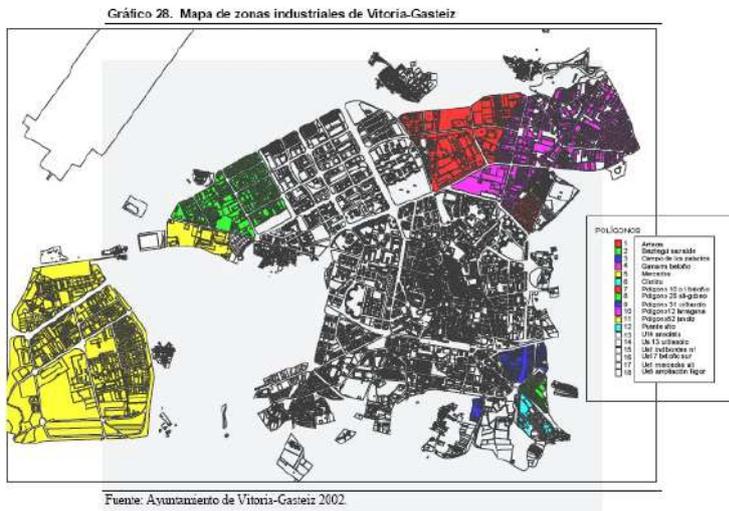
Tabla 42. Demanda de vivienda a corto plazo (nº de viviendas)

	Cambio			Acceso			Rehabilitación		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Número de viviendas									
CAPV	38.151	35.763	38.220	54.232	49.025	70.952	89.952	71.526	76.712
Álava	5.206	3.844	4.148	8.567	8.716	8.422	12.834	10.298	8.567
Bizkaia	19.886	19.690	19.448	28.882	23.078	38.997	48.191	36.322	41.126
Guipúzcoa	13.059	12.229	14.624	16.783	17.232	23.533	28.927	24.906	27.020
Incremento porcentual respecto al año anterior									
CAPV	-	-6,3	6,9	-	-9,6	44,7	-	-20,5	7,3
Álava	-	-26,2	7,9	-	1,7	-3,4	-	-19,8	-16,8
Bizkaia	-	-1,0	-1,2	-	-20,1	69,0	-	-24,6	13,2
Guipúzcoa	-	-6,4	19,6	-	2,7	36,6	-	-13,9	8,5

Fuente: EUSTAT. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. *Encuesta Base sobre Necesidad y Demanda de Vivienda 2002.*

Algunos datos inmobiliarios manejados por el *Diagnóstico Estratégico. Vitoria-Gasteiz 2010*"
Esta inconsistencia conceptual mediante la cual dos de los elementos más unánimemente considerados como factores de insostenibilidad urbana como son el consumo de suelo y la vivienda en propiedad aparecen como muestra del compromiso municipal por la sostenibilidad, sólo puede entenderse como un intento de ofrecer un marco legitimador para

un Plan General claramente sobredimensionado en sus criterios de expansión como hemos visto que fue el Plan del 2000, que en aquel momento estaba en fase de aprobación.



El Plan Estratégico asume plenamente las premisas y propuestas del PGOU del 2000

la constatación explícita hecha en el diagnóstico de la gran dependencia de Vitoria de las industrias automovilística y aeronáutica “lo cual puede llegar a constituir un riesgo de cara a futuras tendencias económicas en el ámbito internacional”.

Aunque en el documento final “La estrategia para el futuro de la ciudad. Plan estratégico Vitoria-Gasteiz 2010”⁶⁸, presentado en octubre de 2004, la sostenibilidad vuelve a hacer acto de presencia en la forma de eje estratégico básico (“La sostenibilidad como elemento de desarrollo”, bajo el lema “Desarrollo integral y equilibrado de la ciudad de un modo sostenible”), el hilo argumental de todo el documento y del plan sigue girando fundamentalmente en torno a las grandes posibilidades de ocupación que ofrecen las grandes reservas de suelo de Álava y Vitoria: “el territorio llano y extenso de la Llanada Alavesa constituye una importante ventaja competitiva en el contexto de las otras dos

Es tal vez la constatación de esta inconsistencia lo que lleva a la significativa desaparición del capítulo sobre sostenibilidad en el siguiente documento presentado en marzo del 2003, el “Diagnóstico Estratégico. Vitoria-Gasteiz 2010”⁶⁷. En este documento se detecta otra importante contradicción al cruzar los datos demográficos con los de expansión propuesta. En efecto, a pesar de que en el capítulo dedicado al crecimiento demográfico se reconoce que éste ha experimentado una clara deceleración en el caso de Vitoria (con una tasa media de crecimiento del 0,69 % entre 1991 y 2002), siendo el único crecimiento debido a la inmigración, a renglón seguido se asumen todas las determinaciones del PGOU del 2000 en lo que respecta a expansión residencial e industrial. Contribuye a hacer más palpable esta contradicción

⁶⁷ Web del Plan Estratégico: <http://www.vg2010.org/http/docs/es/03diagnostico.pdf>

⁶⁸ Web del Plan Estratégico: <http://www.vg2010.org/http/docs/es/estrategia.pdf>

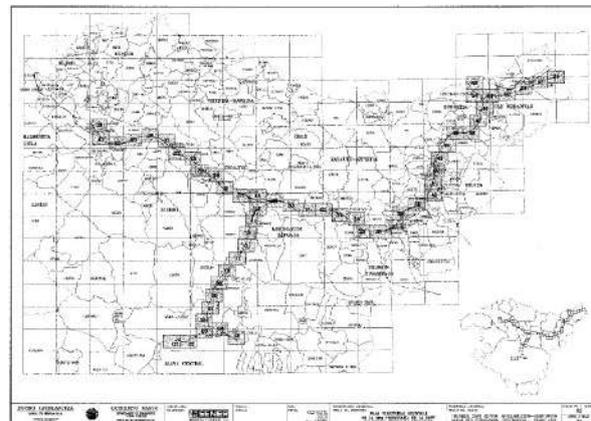
capitales del País Vasco”; “la evolución de la capacidad disponible de suelo residencial total no ocupado, coloca a Vitoria-Gasteiz como la capital vasca con mayor disponibilidad de suelo residencial en relación con su parque actual de viviendas y por tanto con mayor potencial de expansión”; “Álava presenta dos ventajas competitivas respecto a los otros dos Territorios Históricos: la disponibilidad de suelo para atraer inversiones y un suelo adaptado a las nuevas necesidades de las empresas. En la provincia existen unos tres millones de metros cuadrados destinados a suelo industrial a un precio competitivo.”

Puede decirse con respecto a este Plan Estratégico algo similar que en el caso del PGOU del 2000, con el que está en plena consonancia: si se aceptan como válidas las premisas principales de partida, la estrategia propuesta es probablemente la más adecuada en cuanto a intenciones. La apuesta por el conocimiento y la creatividad, por un mayor peso de la economía de servicios y del sector terciario y de los sectores emergentes sobre la industria tradicional, por las nuevas tecnologías, por la creación de industrias relacionadas con el medio ambiente deben sin duda constituir parte de cualquier estrategia de largo alcance para Vitoria. Lo que resulta incompatible desde el punto de vista de la sostenibilidad es que un recurso valioso y escaso como es el suelo se constituya en el principal garante del éxito de estas estrategias, cuya eficacia debería basarse precisamente en la reducción del consumo de este recurso. Por otra parte, el peso insuficiente concedido a las cada vez más acusadas tendencias hacia la deslocalización industrial, especialmente en el caso de Europa y en el de la industria automovilística, contribuye también a la fragilidad de esta estrategia desde la óptica de la sostenibilidad.

Gráfico 57. Red Ferroviaria de Alta Velocidad prevista



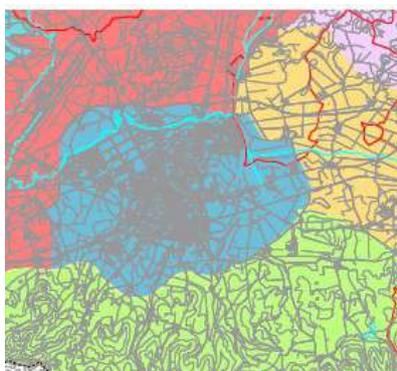
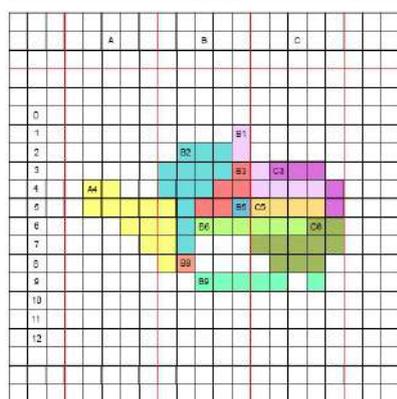
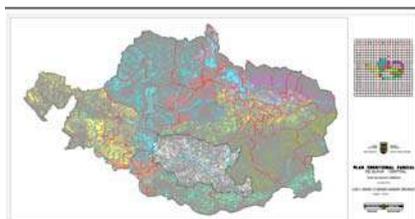
Fuente: Ministerio de Fomento



La red ferroviaria de Alta Velocidad prevista y el trazado de la “Y” vasca

Pueden aplicarse argumentos similares a los otros documentos de escala territorial mencionados y que corresponden a instrumentos de planeamiento establecidos por la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco, según la cual el desarrollo sucesivo de las Directrices de Ordenación del Territorio se debe llevar a cabo mediante los denominados Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales, dentro de una concepción típica de planeamiento “en cascada”.

Las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco fueron aprobadas en febrero de 1997, pero el proceso de elaboración del Plan Territorial Parcial de Álava Central, que se inicia aquel mismo año, se prolongó en el tiempo hasta su aprobación definitiva en diciembre de 2004. El suelo llano, el valor de posición en los grandes ejes de comunicación y la capacidad de atraer empresas aparecen aquí ya como las “bазas



Los “fragmentos territoriales del PTP y detalle del fragmento B-5, en el que se incluye el casco urbano de Vitoria

genéricas” en que se ha apoyado el crecimiento alavés. En cuanto a la baza más exclusiva identificada es la existencia de un aeropuerto como el de Foronda especializado en carga, que, junto con el Centro de Transportes de Vitoria, los polígonos industriales de Jundiz y Gojain y el Parque Tecnológico de Álava en Miñano, se convierte en una de las piezas básicas de una importante “plataforma productivo-logística europea”, el bautizado como “Arco de la Innovación”, destinado a articular la conexión entre el eje Meseta-Norte y el Eje Mediterráneo, formando parte de un gran eje transeuropeo. Dentro de este modelo, las redes infraestructurales adquieren la mayor relevancia logística: es en este Plan Territorial Parcial donde se consolida la propuesta de la “Y” vasca ferroviaria de alta velocidad, destinada a conectar las tres capitales vascas, como expresión física del concepto de Ciudad-Región Vasca.

En cuanto a la expansión residencial, se baraja una “estructura polinuclear, con mayor peso relativo de algunos núcleos, que pueden llegar a adquirir la condición de ‘ciudades intermedias’.”

La ciudad de Vitoria queda incluida dentro de uno de los 11 “fragmentos territoriales” en los que el PTP divide el Área Funcional de Álava, concretamente el B-5. En cuanto a las determinaciones, el Plan establece que:

“No se aprecia problema en que la ciudad- tal como queda previsto en el PGOU Municipal- siga creciendo y reforzando de forma tan cualificada como ha venido haciendo su papel de centro urbano por excelencia. El hecho de que exista en Álava Central una ciudad como Vitoria-Gasteiz con peso y capacidad de atracción, resulta beneficioso para la captación de esos recursos tan necesarios para producir el desbordamiento poblacional que permita consolidar un sistema urbano territorial más equilibrado.”⁶⁹

Y añade:

⁶⁹ PTP de Álava Central. Memoria. Texto de aprobación definitiva. Diciembre de 1994. pag 43

“Sin obviar la intencionalidad de favorecer la distribución de la población y la potencial captación de nuevos habitantes atraídos por las ofertas alternativas que puedan ofrecerse desde otros Fragmentos Territoriales, la realidad demuestra que Vitoria recién ha alcanzado las dimensiones de una ciudad media y que cuenta con los recursos necesarios para soportar aún nuevos crecimientos sin que éstos produzcan disfuncionalidades urbanas. La carestía e insuficiencia de viviendas constituye uno de los grandes problemas que afectan a la ciudad y que deberá encontrar solución en la concepción territorial conjunta.”⁷⁰

De acuerdo con estos criterios, a la hora de establecer para Vitoria-Gasteiz la horquilla indicativa de valores máximo y mínimo de la capacidad residencial a prever por el planeamiento municipal a 8 y a 16 años (el periodo de vigencia del PTP), el Plan Territorial determina respectivamente las parejas 38.891/18.483 y 51.723/24.582 en número de viviendas⁷¹. Tal como se indica en el documento: “El valor máximo se establece al efecto de no producir desarrollos urbanísticos desordenados como consecuencia de una sobrecalificación de suelo, y el mínimo al objeto de evitar la escasez de suelo calificado.”⁷²

Se comprueba cómo la cifra de 36.296 viviendas adoptada finalmente por el PGOU del 2000 se aproxima al valor máximo de la horquilla para el periodo correspondiente de 8 años de vigencia del plan municipal, ratificando la coherencia entre ambas figuras de planeamiento.

Es de señalar también el criterio con respecto a la segunda residencia, a la que se otorga explícitamente un valor estratégico dentro del PTP:

“Por más que se pretendiese limitar, en términos proporcionales, el número de la segunda residencia en función de la de carácter permanente, no cabría hacerlo con carácter general. Existen sobrados ejemplos de municipios que, precisamente, basan su desarrollo y riqueza en la “desproporción” de la vivienda de uso ocasional y/o incluso turística. Ésta debe contemplarse en tanto posibilidad con la que los Ayuntamientos puedan jugar en su posicionamiento estratégico, de futuro, en Álava Central.”⁷³

En cuanto al suelo industrial de promoción pública, el PTP lo cuantifica en 1.344 hectáreas de acuerdo con las cuatro grandes operaciones estratégicas definidas con ese objetivo⁷⁴:

1. OE-2 Arco de la Innovación Norte. Complejo logístico-productivo aeroportuario. Superficie total: 697 has. (Incluye suelos urbanizables de ampliación del Parque Tecnológico de Vitoria.)
2. OE-3 Arco de la Innovación Sur. Puerta de Álava-Jundiz. Superficie total: 126 has. (Incluye suelos de ampliación del Polígono de Jundiz.)
3. OE-6 Consolidación territorial de Salvatierra-Agurain. Superficie total: 194 has. (Incluye la Reserva Estratégica de suelos de actividad económica de San Millán-Asparrena.)

⁷⁰ Ibídem, pag 43

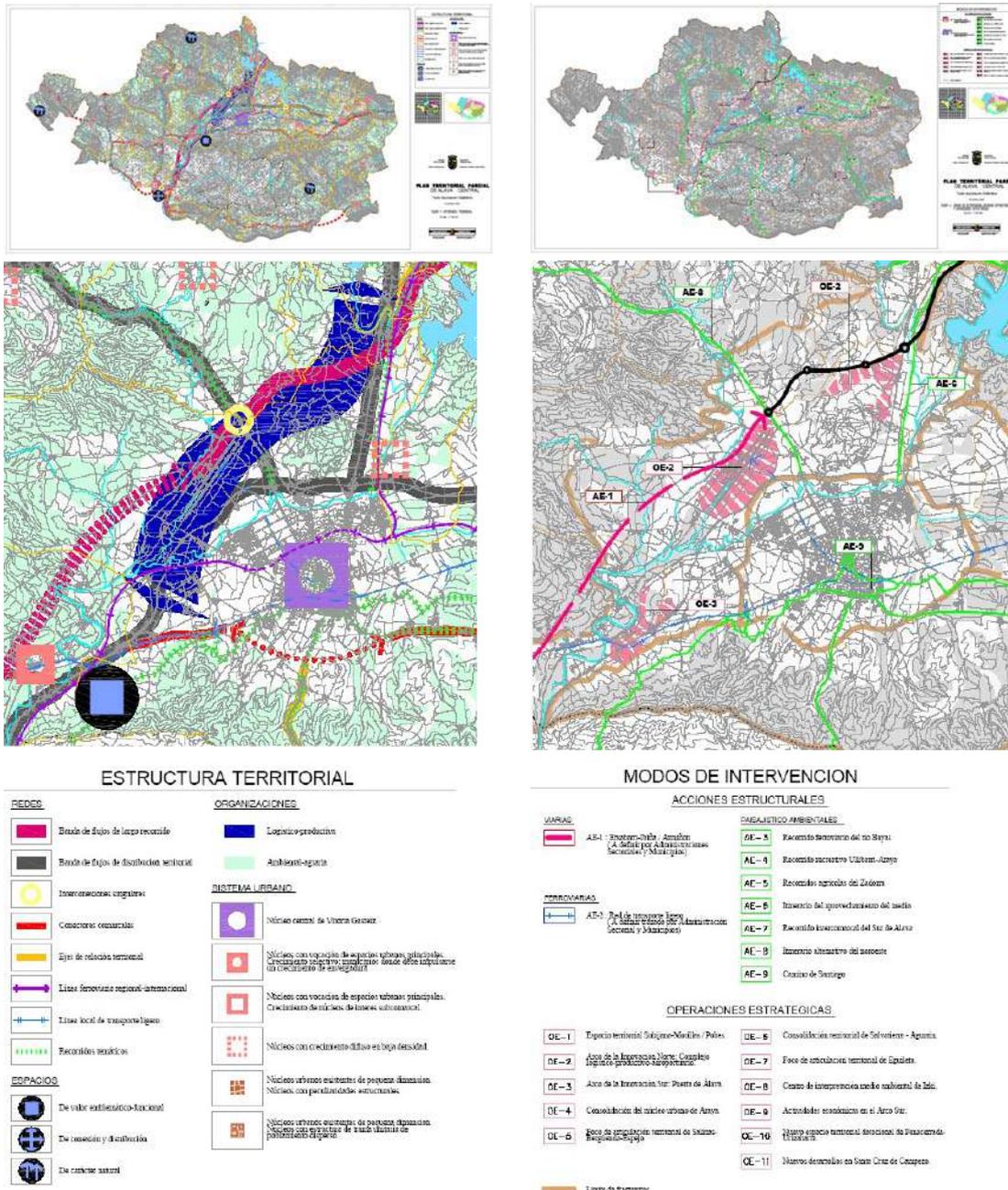
⁷¹ Ibídem Tabla pag 62

⁷² Ibídem, pags 60

⁷³ Ibídem, pag 63

⁷⁴ Ibídem, pag 65

4. OE-9 Actividades económicas en el Arco sur. Superficie total: 317 has. (Incluye la Reserva Estratégica de suelos de actividad económica de Lantarón.)

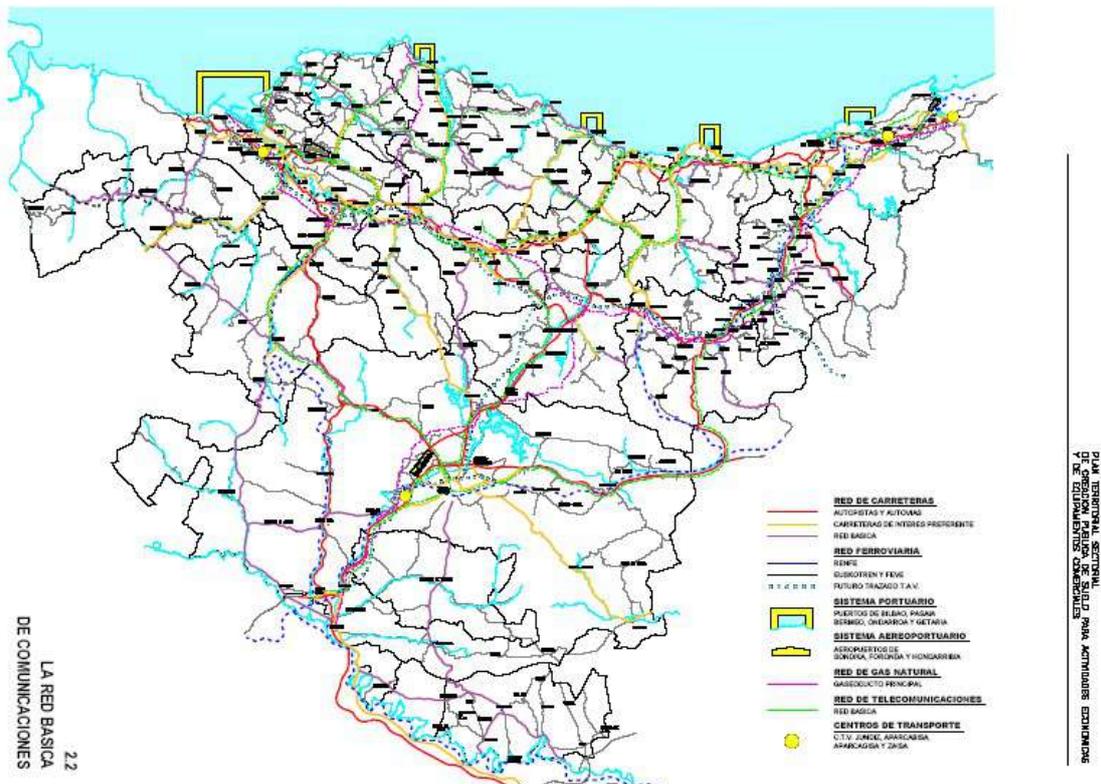


Plan Territorial Parcial de Álava Central: El "Arco de la Innovación" se traduce en el área de Vitoria en la concentración de actividades logísticas a lo largo de un eje suroeste-noreste

Se comprueba aquí también cómo las 877 Ha destinadas a uso industrial por el PGOU del 2000, entre suelo calificado para dicho uso directamente y "suelo de reserva para actividades económicas", asumen las 823 Ha de suelo industrial público localizado dentro del municipio de Vitoria por el PTP, en consonancia con la filosofía común de ambos planes.

Y es, naturalmente, esta misma filosofía la que guía el tercero de los documentos estratégicos territoriales aquí analizados, el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de

Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales. Este plan, aprobado en diciembre de 2004, extiende sus determinaciones a la totalidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y tiene como objetivos la identificación y la cuantificación de “los emplazamientos en los que van a llevarse a cabo las operaciones de creación pública de suelo para actividades económicas.”⁷⁵



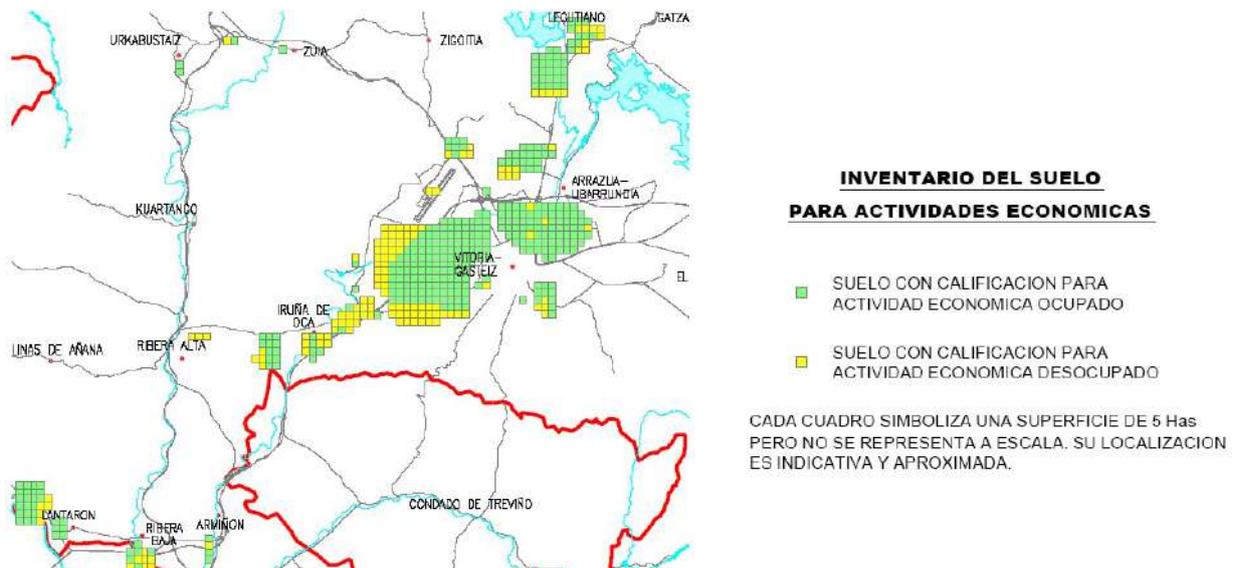
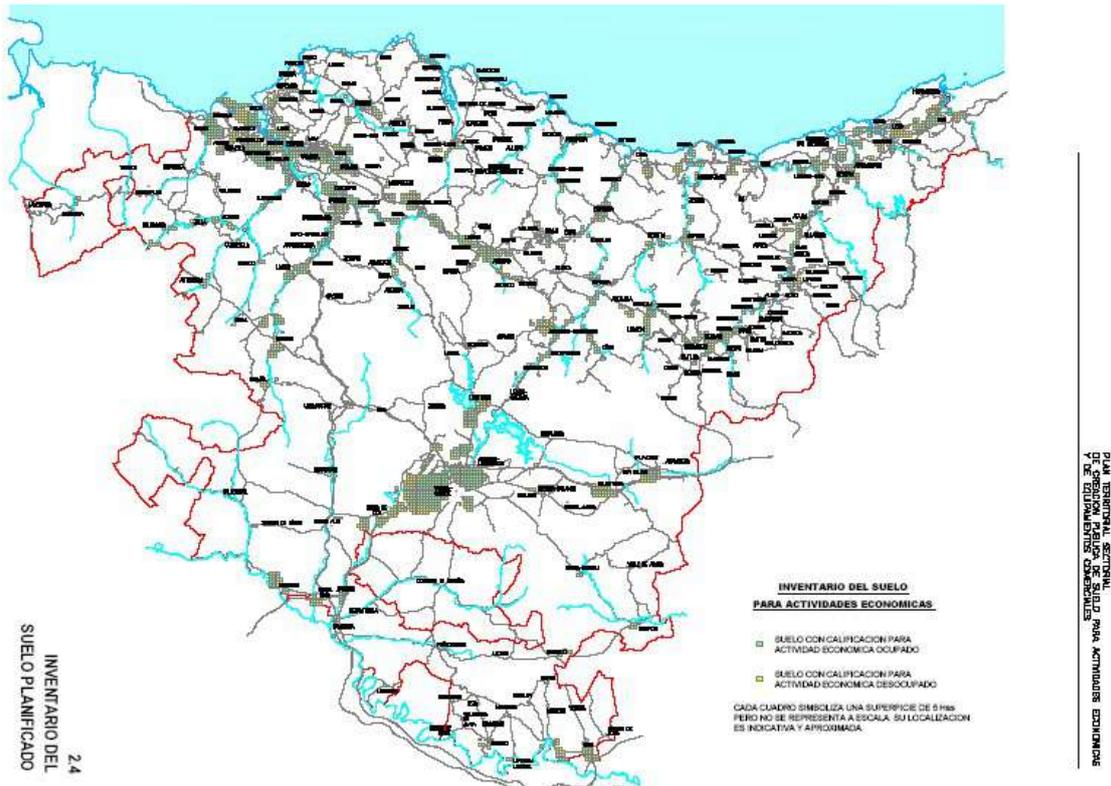
Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo: las comunicaciones como factor de integración territorial

En lo que respecta al área funcional de Álava Central, el documento comienza constatando “cómo los recursos espaciales de la cornisa Cantábrica resultan muy limitados y en términos globales las principales reservas de espacio se presentan en la Llanada Alavesa.”⁷⁶ En cuanto a la posición estratégica de Vitoria, el documento constata cómo la creación de un nuevo núcleo de actividad junto a Miranda del Ebro, con los polígonos de Bayas (SEPES) y de Lantarón (Diputación Foral de Álava), y la consolidación del eje de comunicación con esta población, junto con el desdoblamiento integral de la carretera N-1, como circunvalación de Vitoria-Gasteiz directamente enlazada con las principales vías de comunicación, la construcción de la autopista Eibar-Vitoria, la creación de la Y vasca ferroviaria de alta velocidad, el aeropuerto de Foronda y el centro de transportes de Jundiz, “proyectan sobre ese enclave claras expectativas de actividades logísticas y de servicio al sector del transporte⁷⁷” y contribuyen a crear “unas condiciones infraestructurales muy ventajosas para la consolidación de Vitoria-Gasteiz como lugar de renovada expansión

⁷⁵ BOPV viernes 28 de enero de 2005 pag 1249

⁷⁶ Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, pag 8

⁷⁷ *Ibid.*, pag 35



Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo: Vitoria como oportunidad ante la colmatación del arco norte.

industrial.⁷⁸ Al mismo tiempo, apunta que, en vista de que “el crecimiento industrial del área funcional de Vitoria-Gasteiz se ha concentrado sustancialmente hasta la fecha en el propio término municipal de Vitoria-Gasteiz, quizá sea conveniente canalizar hacia el exterior futuras implantaciones de actividad económica (Legutiano, Nanclares, Ribera Baja, Rivabellosa, Salvatierra, Araya), de forma que se evite una excesiva concentración territorial propiciada por la indudable capacidad de acogida que proyectan los nuevos polígonos de Jundiz y Miñano.”⁷⁹

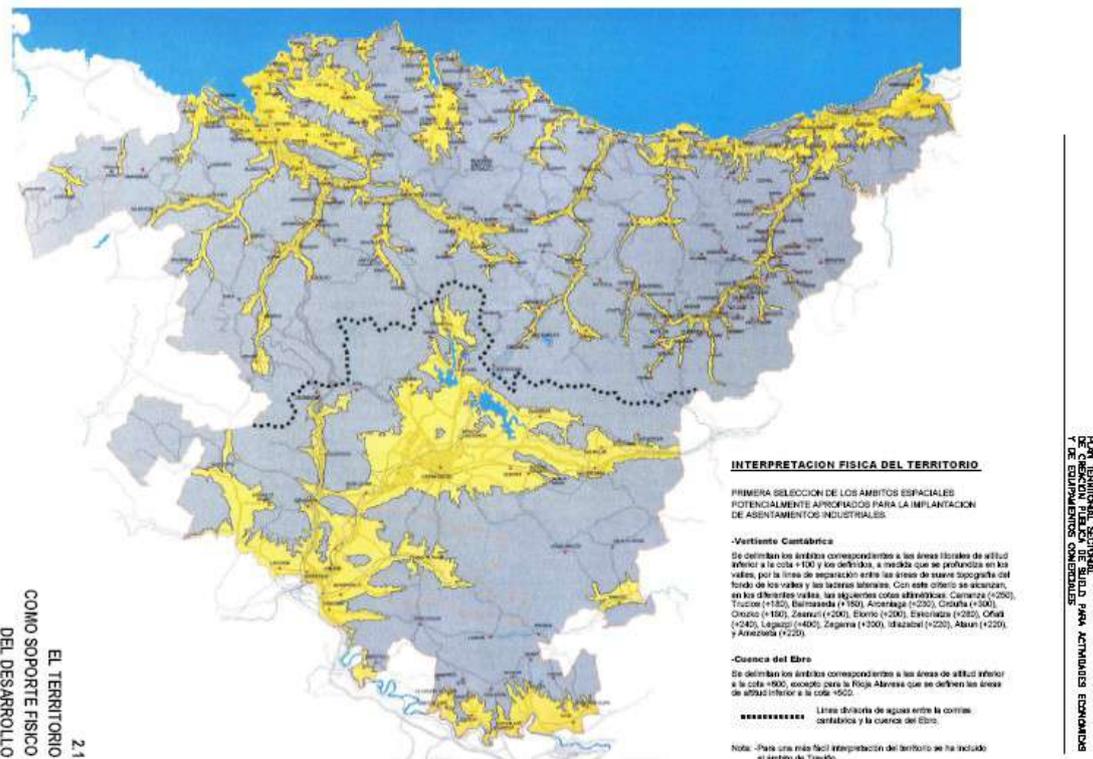
⁷⁸ Ibid., pag 36

⁷⁹ Ibid., pag 36

A la hora de identificar las reservas de suelo, tras constatar que los principales polígonos industriales existentes en Vitoria, Betoño, Gamarra, Arriaga, Olarizu y Ali-Gobeo, están “todos ellos prácticamente colmatados”, el plan identifica las siguiente reservas en los de más reciente desarrollo:

- Polígono de Jundiz. Se evalúan en 180 Has. las reservas de superficie libre disponible computando las nuevas ampliaciones programadas.
- Polígono de Miñano. Parque Tecnológico de Álava. Se estima en 300 Has. la superficie no comprometida.
- Entorno Aeropuerto. 435 Has.

A partir de los datos de incremento de suelo industrial ocupado en el A.F. de Álava Central en el periodo 1990-2002, se deduce que la ocupación ha sido de 55/60 Has/año y se extrapola dicha cifra a un periodo de 16 años para prever la oferta de suelo necesaria, que se cifra en torno a las 690 Has, de las cuales 410 corresponden a Vitoria Gasteiz. El Plan propone que “estas reservas deberán distribuirse ponderadamente sobre el conjunto del territorio del Área Funcional, favoreciendo tendencias descentralizadoras y dinámicas incentivadoras de zonas con menor dinamismo endógeno, de acuerdo con las determinaciones que, a tal fin, se dispongan en el Plan Territorial Parcial”.



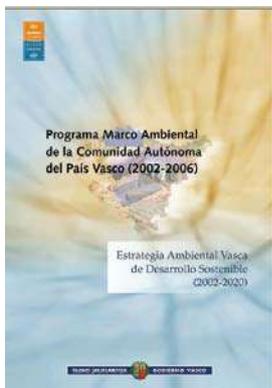
Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo: el territorio concebido exclusivamente en función de la facilidad de urbanización

Se comprueba, pues, el alto grado de coherencia entre este Plan Territorial Sectorial y el PTP en cuanto a sus conceptos y objetivos, así como su consonancia con las propuestas del PGOU del 2000. En común tienen también ambos documentos la ausencia, siquiera

nominal, de cualquier referencia a criterios de sostenibilidad a la hora de considerar el modelo territorial de ocupación del suelo. Especialmente significativa de esta ausencia, en el caso del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo es el plano 2.1 “El territorio como soporte físico del desarrollo”, en el que aparecen identificados los “ámbitos espaciales potencialmente apropiados para la implantación de asentamientos industriales”, definidos exclusivamente en función de la altitud y la pendiente, sin consideración a ninguna otra cualidad o uso del terreno. De hecho, desde la óptica de la sostenibilidad puede leerse este revelador documento como un plano de localización de las zonas de riesgo o amenaza para el recurso suelo.

Si bien esta desatención a la sostenibilidad distingue aparentemente a estos documentos del Plan Estratégico 2010, que propone la sostenibilidad como uno de sus ejes estratégicos básicos, lo cierto es que, como hemos visto, es este último Plan el que incurre en la mayor contradicción al no aplicar con rigor los criterios de sostenibilidad en cuanto a la consideración del suelo como recurso escaso, pues de hecho responde en sus determinaciones a los mismos criterios de desarrollo que los dos planes territoriales.

El análisis de estos tres planes estratégicos territoriales, y su consideración conjunta con el PGOU del 2000, permite constatar de forma más palpable la tensión entre crecimiento y sostenibilidad, y la desconexión entre planeamiento urbanístico y estrategias de equilibrio ecológico que, tal como hemos visto, caracteriza la planificación de Álava y Vitoria, especialmente en cuanto a la concepción del suelo.



En este sentido, resulta pertinente hacer referencia aquí a los planes y programas estratégicos centrados en la sostenibilidad como son la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020), aprobada en 2002, y el Primer Programa Marco Ambiental (2002-2006), para señalar que de las cinco Metas Ambientales propuestas (1 Garantizar un aire, agua y suelo limpios y saludables; 2 Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos; 3 Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad; 4 Equilibrio Territorial y Movilidad; 5 Limitar la influencia del Cambio Climático)⁸⁰, ninguna se refiere de

⁸⁰ Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible. Web del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

forma directa a la ocupación de suelo por la urbanización y tan sólo la 4 compete de forma directa al urbanismo y lo hace más bien desde la óptica de la movilidad.

A la hora de establecer los objetivos para dicha meta 4, el primero de los tres planteados es “Lograr un uso sostenible del territorio”, refiriéndose los otros dos a temas de movilidad, pero sin que a la hora de concretarlo se haga mención expresa a la ocupación del suelo, por mucho que se pueda considerar en parte implícita la necesidad de no ocupar nuevo suelo cuando se propone “Mantener una actividad anual de rehabilitación y regeneración de áreas degradadas”.

Esta supeditación de los criterios y objetivos de sostenibilidad a los de desarrollo establecidos por el planeamiento se hace explícita en el Informe 2005 de Sostenibilidad Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se refleja el seguimiento de los objetivos planteados por la EAVDS. Al referirse en este documento al mencionado objetivo de lograr un uso sostenible del territorio, aparece como indicador de los compromisos cumplidos la propia realidad de la “ordenación del territorio” y el hecho de que se hayan realizados los cinco Planes Territoriales Parciales vascos y de que un gran número de Planes Territoriales Sectoriales estén terminados o en proceso, entre ellos el analizado de Actividades Económicas.

Nos encontramos así de nuevo frente al argumento que se ha hecho habitual en el caso de Vitoria: la propia existencia de planeamiento como sinónimo de excelencia. Un argumento que, como hemos visto a lo largo de este recorrido, resulta cierto, pues la ausencia de planeamiento es el peor de los escenarios posibles desde cualquier perspectiva, pero que al mismo tiempo aparece como muy insuficiente y profundamente contradictorio a la hora de hablar de sostenibilidad

1.5.7.7. *Las grandes superficies comerciales como amenaza a la sostenibilidad urbana*

El modelo territorial de ciudad red, basado en la infraestructuras de transporte y especialmente en la malla viaria motorizada, supone en gran medida un retorno al periclitado modelo de zonificación funcionalista, según el cual los usos se concentran en grandes zonas superespecializadas, con el agravante de que estas zonas, que en el urbanismo tradicional del Movimiento Moderno formaban al menos un mosaico compacto, quedan convertidas ahora, de manos del incremento virtual de la velocidad, en piezas autárquicas colgadas de la malla viaria mediante filamentos de acceso, en verdaderos ‘no lugares’ desconectados del continuo urbano: el modelo del aeropuerto, un equipamiento en el que puede parecer justificada esta ubicación autista (aunque el caso de Schipol en Ámsterdam, por ejemplo, sugiere justo lo contrario), se extiende a los parques tecnológicos y empresariales, parques temáticos, equipamientos deportivos e hipercentros comerciales, todos ellos rodeados de grandes playas de aparcamiento, y a las urbanizaciones-fortaleza de lujo de baja densidad, generando una forma discontinua de ocupación que, al margen de disparar el gasto energético y las correspondientes emisiones, se traduce en un gran consumo efectivo de suelo y en el cuarteamiento del territorio, cuya continuidad ecológica y

complejidad de valores y funciones queda supeditado a esta constelación de piezas monofuncionales que lo salpican.

Este modelo heredado de los Estados Unidos, donde se buscan alternativas al mismo desde hace más de dos décadas, genera todavía mayores disfunciones en su versión



Grandes superficies comerciales y vivienda unifamiliar: un modelo heredado de Estados Unidos de problemática adaptación a Europa (foto: Jim Wark, en "A Field Guide to Urban Sprawl", de Dolores Hayden)

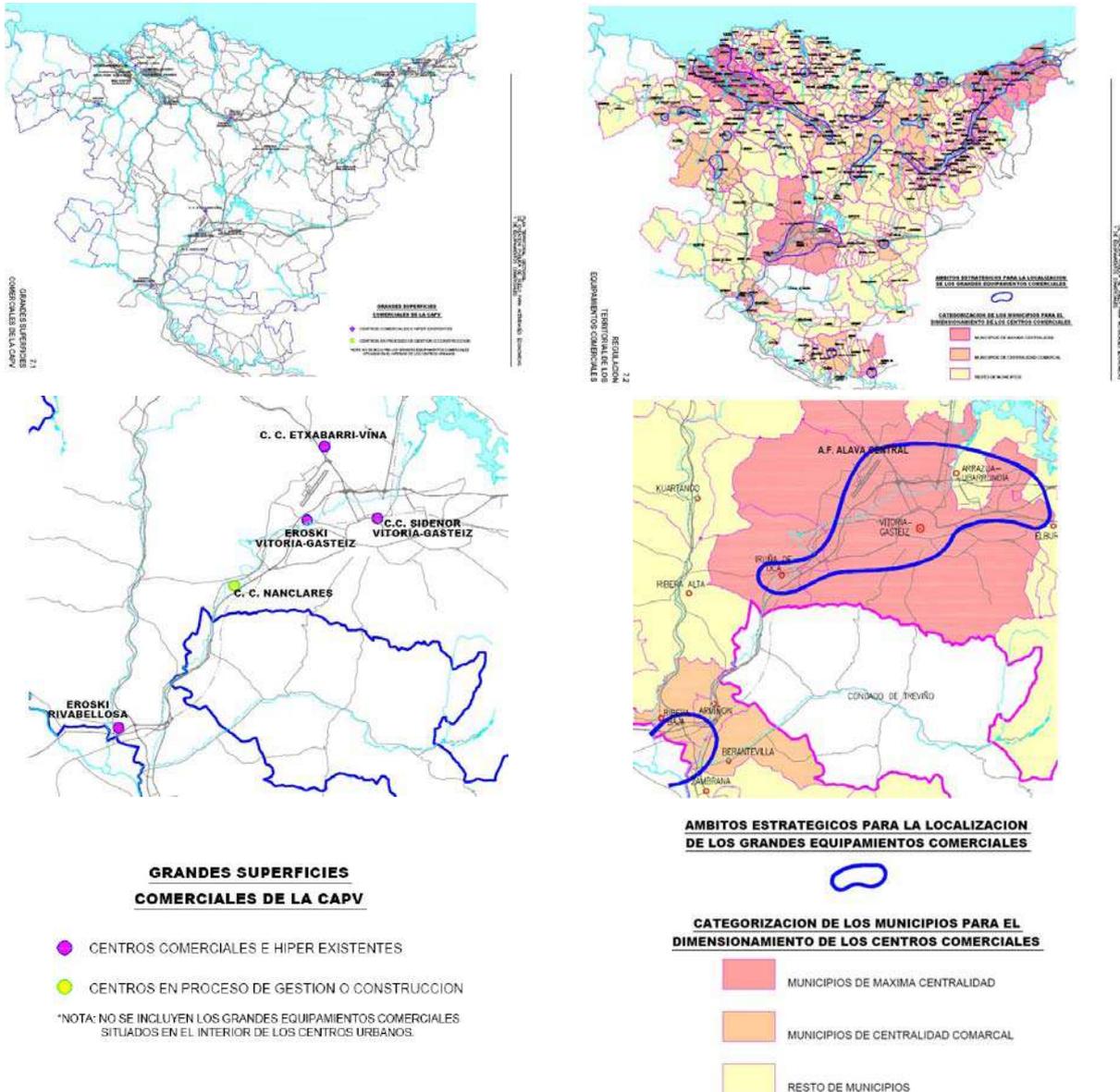
européa, donde la superposición de los modelos de expansión compacta y dispersa se traduce indefectiblemente en un fenómeno de succión centrífuga de los usos terciarios y comerciales de los centros urbanos por parte de estas grandes piezas desconectadas, con la consiguiente pérdida de diversidad de usos y actividades y vaciamiento de los espacios públicos en la ciudad consolidada. En las grandes regiones metropolitanas, como es el caso de Madrid, este fenómeno, aunque igualmente destructivo para las áreas residenciales colectivas de las periferias, se ve compensado en parte por la ley de los grandes números, y el pequeño y mediano comercio (aunque cada vez más

reconvertido al modelo de franquicia), así como los usos terciarios de pequeña y mediana escala, encuentran aún terreno abonado suficiente para su desarrollo en las áreas centrales. Por el contrario, en las ciudades medias, donde el equilibrio de usos es mucho más frágil, el modelo de zonificación inconexa funciona realmente como una potente aspiradora de dichos usos en la totalidad del tejido urbano.

En el caso de Vitoria, el sector comercial ha experimentado una profunda transformación desde la implantación de los grandes operadores comerciales en 2001. Tal como indica un reciente estudio comercial⁸¹, "lo más significativo, desde que en 1981 se instaló Eroski en Vitoria, habían sido los cambios de titularidad del Corte Inglés por Galerías Preciados y Consum por Fundación San Prudencio, aparte de la incorporación de algunas enseñas con formato de discount y el desembarco de las franquicias." Hasta aquel momento, se contaba con el Centro Eroski de Vitoria, El Corte Inglés, los economatos y las galerías Dendaraba como principales núcleos de oferta comercial concentrada, pero a partir de entonces esta oferta se ha visto notablemente incrementada por la aparición del Parque Comercial Gorbea en Etxabarri-Viña, a 5 km de Vitoria, con 56.000 m² y 125 locales y del Centro Comercial El Boulevard, una gran superficie de 80.000 m², con 152 establecimientos comerciales y 4.000 plazas de aparcamiento gratuito, inaugurada el 4 de noviembre de 2003. En cuanto al Centro Comercial Araba Park, de 52.700 m², cuya promoción había

⁸¹ Luis Perales Asesores. Estudio Comercial: <http://www.luisperales.com>

iniciado THI en el año 2000 en el término municipal de Los Llanos de Iruña de Oca, finalmente la operación no se llevó a cabo, hallándose actualmente en suspenso.⁸²



Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo: la apuesta por los grandes centros comerciales

Hay indicadores que ya reflejan claramente este cambio en el modelo de comercio y así, según los datos elaborados por el Ayuntamiento de Vitorial, un 45 % de las compras realizadas en enero de 2006 con tarjeta de crédito se realizaron en medianas y grandes superficies, aunque el Ensanche sigue manteniendo su atractivo⁸³

Desde el punto de vista urbanístico, esta apuesta por los hipercentros comerciales está estrechamente ligada a las grandes líneas estratégicas ya analizadas y a la configuración

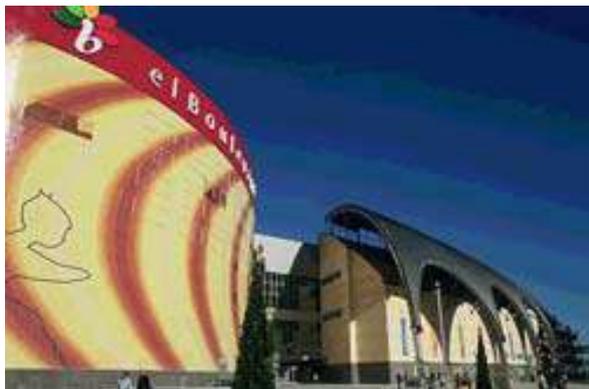
⁸² Resolución del expediente de caducidad de la autorización en el BOPV de 15 de noviembre de 2005

⁸³ Zaramaga y El Boulevard suman el 30% de las compras con tarjeta, el doble que el centro, artículo de Aitor Alonso en El Correo Digital 28 de marzo 2006. <http://servicios.elcorreodigital.com>

del gran Arco de Innovación. A través del documento gráfico (plano 7.1) correspondiente del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales se puede entender claramente esta relación entre la

ubicación de los centros y la estrategia de concentración de servicios y equipamientos a lo largo de una gran franja de centralidad territorial en torno a un eje sureste-noroeste. En este plan, por otra parte, se establecen tres categorías de gran superficie:

“Establecimientos Comerciales de edificación densa enclavados en áreas centrales de los núcleos urbanos, Establecimientos Comerciales de edificación abierta situados en ensanches urbanos mediante la reconversión de áreas obsoletas o la ocupación de espacios vacíos intersticiales o parcelas dotacionales, y Establecimientos Comerciales extensivos localizados en la periferia exterior de los núcleos de población”. La regulación de la primera categoría se adscribe al planeamiento municipal, quedando las otras dos categorías sometidas a la normativa del propio plan territorial sectorial. La necesidad de contar con una dotación mínima de aparcamientos de 5 plazas por cada 100 m² de techo construido es una de las determinaciones de dicha normativa.⁸⁴



El Boulevard: arquitectura espectáculo y gigantismo

El caso de El Boulevard merece mención aparte tanto por sus dimensiones y su volumen de ventas como por su situación dentro del tejido urbano. Esta ubicación, por una parte, contribuye a paliar el impacto territorial debido al acceso motorizado a distancia, pero, por otra, al favorecer la accesibilidad peatonal y en transporte público, multiplica el efecto succionador de los usos comerciales de las zonas limítrofes y de la totalidad del casco.



Centro comercial Ábaco de Lakua: un ejemplo de sucedáneo de calle que agrava el problema de infrautilización del espacio público que aqueja al barrio



⁸⁴ Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, pags 157-163

Este efecto, que en el caso del Boulevard está aún pendiente de estudio sistemático, se hace notar ya especialmente a través del trabajo de campo en otras zonas, como es el caso de Lakua, donde, como hemos visto, el principal problema es la ausencia de densidad y masa crítica suficiente como para dotar de vitalidad a unos espacios públicos sobredimensionados, carentes de identidad y en cuyo diseño han estado ausentes los criterios bioclimáticos. A su escala de mediana superficie, el centro comercial Ábaco de Lakua, por ejemplo, puede considerarse paradigmático de este efecto succionador de la vida urbana limítrofe, convertido su interior en un sucedáneo de las calles de escala humana inexistentes en el exterior, especialmente cuando las condiciones climáticas son más severas. En el caso de Boulevard sería preciso analizar en detalle la diferencia entre su efecto sobre la zona inmediata de Zaramaga, que en algunos aspectos podría ser beneficiosa al atraer usuarios no habituales, y sobre el resto de la ciudad.



Los nuevos barrios de Salburúa y Zabalzana pueden enfrentarse a problemas similares a los sufridos por Lakua

En las nuevas áreas de expansión de Zabalzana y Salburúa, aunque la red viaria responde a un diseño más orgánico y matizado, puede producirse, como hemos visto, una situación similar a la existente en Lakua de falta de masa crítica para la convivencialidad en el espacio público, debido en este caso sobre todo al sobredimensionamiento con respecto a las tendencias reales de crecimiento. El rápido efecto aspiradora del Boulevard y los demás hipercentros, alimentado

además por la gran capacidad mediática de los grupos impulsores, puede agravar esta situación, dificultando el desarrollo paulatino de un tejido comercial de calle vitalizador del espacio urbano, un proceso que requiere para su implantación una escala de tiempo mucho más amplia.

Las principales reacciones a esta situación desde dentro del sector comercial se han producido, en primer lugar, por parte del sector del pequeño comercio que, en julio de 2001, coincidiendo con la aparición de los grandes operadores comerciales, constituyó la asociación Gasteiz On formada por 800 pequeños establecimientos de toda Vitoria, como forma de hacer frente a los signos incipientes de vaciamiento del centro. Entre las estrategias que se propone en estos momentos la asociación está la de potenciar las actividades de ocio como forma de competir con las grandes superficies.⁸⁵

Desde el ámbito institucional, del Gobierno Vasco ha emitido un decreto destinado a limitar la expansión de los grandes centros comerciales y favorecer la implantación de las medianas superficies. El debate en torno a si esta última medida, que en cualquier caso

⁸⁵ Entrevista con Esther Unceta-Barrenechea, gerente de Gasteiz. El Correo Digital, edición digital. sábado, 21 de enero de 2006

parece llegar tarde, puede ayudar a solucionar o agravar el problema está abierto en estos momentos. A juzgar por el caso del centro Lakua y de su efecto en el tejido inmediato, ya mencionado, no parece arriesgado afirmar que, desde el punto de vista del espacio urbano, las medianas superficies no pueden ser la única respuesta y que es preciso articular medidas complementarias para contrarrestar el efecto succión sobre el comercio de calle.

1.5.7.8. La apuesta por la sostenibilidad

A modo de resumen muy esquemático, se podría caracterizar el periodo que acabamos de recorrer someramente por la pugna entre planeamiento y sostenibilidad a la escala del marco general de desarrollo, y por la pugna entre compacidad y dispersión a la escala interna del planeamiento. Si bien en este último conflicto puede afirmarse que, por el momento, sigue imponiéndose el peso de una tradición de compacidad que viene de mucho antes, de lo cual en términos generales sale beneficiada la sostenibilidad, en la tensa dialéctica entre ésta y el planeamiento entendido exclusivamente como regulador de la expansión es éste el que impone sin duda sus criterios, al menos por el momento.

Pero si en el caso de Vitoria, al contrario que en la mayoría de ciudades españolas, se puede hablar al menos de la existencia de este conflicto en términos, sino próximos a la igualdad entre ambos contrarios, por lo menos mucho menos desproporcionados, es precisamente porque en la capital vasca se han dado pasos muy decididos para avanzar por el largo camino hacia la sostenibilidad.

Ya hemos visto en qué medida iniciativas como el Anillo Verde, la Agenda 21 Local, el programa de Centros Integrados, y los diversos planes y programas volcadas en áreas ambientales más sectoriales, como puede ser el agua, la energía o los residuos, han contribuido a marcar líneas de avance que, por el momento, ya se han traducido en un incremento comparativo de la calidad urbana y paisajística y de la eficiencia en el uso de los recursos. Es de rigor hacer mención aquí al Centro de Estudios Ambientales de Vitoria, un organismo municipal dedicado a la educación, la formación y la investigación ambiental, nacido a finales de los 80 y constituido en organismo autónomo en 1995, que se ha convertido en el principal impulsor de las políticas de sostenibilidad de la capital vasca.

Sin embargo, hemos visto también cómo muchas de estas iniciativas han quedado por debajo de sus posibilidades intrínsecas debidas a una serie de factores, como la descoordinación, la falta de implicación ciudadana o el excesivo dirigismo, pero sobre todo a la dificultad inherente a todas las políticas ambientales de actuar dentro de un escenario marcado por una versión de la economía de mercado en la que la idea de desarrollo va indefectiblemente unida a la de consumo acelerado de recursos y por un modelo territorial para el cual el suelo es simplemente el soporte necesario para aquellas actividades económicas que pueden aportar ventajas competitivas dentro de una economía globalizada.

Dentro de este escenario ineludible, es preciso identificar y reforzar aquellos vectores que pueden ayudar a reconducir el modelo hacia pautas de desarrollo verdaderamente sostenibles, y en este sentido ya son varios los indicios que parecen indicar tendencias

positivas, entre las cuales ya hemos analizado el perceptible cambio de rumbo experimentado por el proceso de Agenda 21 a partir de 2005, un cambio de rumbo que parece preciso reforzar desde abajo contando para ello con el rico tejido social de Vitoria y con oportunidades estructurales como la red de centros cívicos de barrio.

Otro de estos vectores, cuya andadura se acaba de iniciar y cuya mención puede servir para poner colofón a este recorrido histórico, es el Observatorio de la Sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz, un centro de estudio e investigación que, siguiendo las pautas ambientales establecidas tanto por la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible como por el propio Ministerio de Medio Ambiente, se ofrece como “órgano coordinador de planes y programas de sostenibilidad a nivel local, así como agente aglutinador y potenciador de iniciativas y experiencias en distintos campos temáticos y ámbitos territoriales”⁸⁶. Entre las numerosas herramientas con las que cuenta en el campo de la información se puede hacer mención al Sistema de Información Ambiental de Vitoria-Gasteiz o la recién creada Oficina de Información y Cooperación Tecnológica para la Sostenibilidad. El diagnóstico GEO-Ciudades del que forma parte este diagnóstico sectorial constituye una de sus tareas en marcha, destinada a cumplir con una de las metas principales de cualquier política que pretenda la sostenibilidad, tal como lo expresa la Directiva 2003/4CE, “la de velar por la que la información ambiental se facilite y se difunda sistemáticamente al público”, con el fin de promover “una toma de decisiones más eficiente, encaminada al desarrollo sostenible”.



⁸⁶ Observatorio de Sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz, Documento de Trabajo 01, Diciembre de 2005, Agenda 21 Local, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

En cualquier caso, lo más prometedor de este instrumento de futuro es su voluntad expresa de "trascender el ámbito de investigación teórica y la aproximación conceptual " y de "promover y coordinar productos de clara aplicación en la ciudad, para apoyar en el proceso de avance hacia los objetivos de desarrollo sostenible". Y así, entre los retos que se propone están los de coordinar y desarrollar el Plan de Acción de la Agenda 21, sentar las bases y criterios de sostenibilidad para la planificación territorial de Vitoria-Gasteiz y promover y desarrollar planes y programas de carácter sectorial en materia de sostenibilidad.

En suma, el Observatorio de la Sostenibilidad puede convertirse en ese eje tan necesario en torno al cual coordinar las políticas hasta ahora más o menos dispersas de sostenibilidad y en una oportunidad fundamental para conseguir al fin que la nueva generación de planes urbanísticos y territoriales incorpore de forma decidida criterios sólidos de sostenibilidad, convirtiendo a Vitoria definitivamente en un referente internacional como modelo del nuevo urbanismo sostenible.

2. Elementos de cara a un diagnóstico intersectorial

Una vez finalizado este recorrido histórico por la evolución de la urbanización y el planeamiento históricos de Vitoria-Gasteiz, la tarea que se impone de cara a la segunda parte de este diagnóstico es, en primer lugar, ordenar y priorizar los elementos clave identificados desde la perspectiva evolutiva, adaptándolos a las matrices metodológicas de trabajo y, en segundo lugar, buscar las interrelaciones con los restantes sectores para completar la visión de los temas clave y para poner de manifiesto aquellos aspectos que la perspectiva sectorial puede haber pasado por alto. Una nueva ordenación y priorización de los temas clave, simultánea al análisis de las herramientas vigentes, especialmente los indicadores de sostenibilidad, será el paso previo para la tarea de elaboración del diagnóstico definitivo.

Antes de entrar en estas tareas, sin embargo, puede resultar pertinente llevar a cabo un resumen telegráfico del recorrido histórico realizado, tomando como referencia el hilo argumental que se proponía al inicio de este informe sectorial, para extraer luego una primera batería de conclusiones

2.1. Resumen de la evolución

El hilo argumental adoptado para estudiar la evolución histórica de Vitoria-Gasteiz era la necesidad de llevar a cabo una relectura del planeamiento y de la realidad urbana de la capital vasca desde la óptica de la sostenibilidad con el fin de identificar los elementos básicos de su categorización como "ciudad de urbanismo modélico" y, al mismo tiempo, la génesis de los problemas que la aquejan actualmente en el apartado de medio urbano a pesar de dicha categorización.

La hipótesis básica de la que partíamos al inicio, a saber, que la calidad urbana actual de Vitoria es en gran medida producto de las virtudes y defectos propios de cada uno de los modelos urbanísticos aplicados históricamente, se ha visto confirmada plenamente tras el recorrido. En efecto, lo que distingue a Vitoria de las demás ciudades españolas es la constancia en la aplicación de modelos urbanísticos para su desarrollo y la gran fidelidad general de lo realizado a las pautas urbanísticas adoptadas, sobre todo a partir de la aparición de la disciplina urbanística como tal. Esto es lo que la convierte en un caso realmente excepcional en nuestro país. Es de recalcar una vez más, a este respecto, que la lectura comparativa debe constituir un ejercicio básico e ineludible en el caso de Vitoria, siempre que no se utilice para soslayar la necesidad del análisis específico.

Como hemos visto, esta “urbanidad” que caracteriza el urbanismo vitoriano a partir sobre todo del ensanche de 1865 se fundamenta a su vez en un desarrollo anterior igualmente ordenado y presidido por la voluntad de mantener la compacidad urbana a toda costa. Respecto a esta evolución previa, no cabe recurrir a la ordenación planificada como única explicación, aunque la existencia de ordenanzas y el respeto a las mismas es otra de las características de la ciudad, sino que puede considerarse el producto de la conjugación de una serie de factores heterogéneos: desde la propia topografía de su emplazamiento, especialmente adecuada para una ciudad defensiva tipo bastida, compacta *per se*, hasta las circunstancias históricas que mantuvieron siempre en ciernes su crecimiento urbano hasta prácticamente el siglo XIX. Las circunstancias que puede considerarse históricamente aleatorias como es el hecho de contar con gestores de talento en el concejo en el siglo XVIII o con la figura de un arquitecto de enorme sensibilidad urbana como Justo Antonio de Olagüibel no tienen, en cualquier caso, una importancia menor

Esta fidelidad al urbanismo inaugurada con el ensanche de 1865 y desarrollada por el Plano de Idea del Ensanche de Vitoria de 1910 daría felices resultados durante toda la primera mitad del siglo XX con la serie de planes concatenados de 1927, 1947 y 1956, a los que cabe atribuir sin duda la imagen de la moderna Vitoria-Gasteiz, caracterizada por su modelo compacto y radioconcéntrico de crecimiento, y por una disposición orgánica de tramas urbanas pluriorientadas que escapan al habitual isotropismo geométrico de los ensanches al uso.

El punto de inflexión se produce en los años 60 y 70, un periodo al que cabe achacar una gran parte los problemas urbanos que aquejan actualmente a la capital vasca. Por un lado, la lectura positiva debe incidir, de nuevo, en la escala comparativa, y a este respecto, cabe señalar que Vitoria supo eludir el mecanismo de “salto urbano” habitual en otras ciudades españolas en pleno apogeo del desarrollismo franquista, preservando su tradicional compacidad. A esta lectura positiva corresponde también la constatación de que el modelo del Plan de 1963 se mantiene fiel al urbanismo heredado en cuanto a su estructura urbana radioconcéntrica y, al mismo tiempo, trata de adaptarse a los modelos del urbanismo más avanzado existente, dentro de las muchas limitaciones culturales y estructurales del momento.

Sin embargo, en un momento en el que el diseño urbano internacional dominante deambulaba perdido entre los restos conceptuales del Movimiento Moderno y los intentos más o menos fallidos de alternativas desde el estructuralismo y el organicismo, incapaz de definir pautas razonables para la escala intermedia, es precisamente a este esfuerzo de emulación provinciana al que cabe achacar el caótico palimpsesto de tramas urbanas desconectadas y desestructuradas que caracteriza los barrios desarrollados durante aquel periodo. Esta desestructuración, como hemos visto, es en parte achacable también al mecanismo de “planeamiento en cascada” inaugurado por la Ley del Suelo de 1956, que contribuyó a exacerbar la desconexión endémica entre las escalas del plan general, los planes parciales y el diseño arquitectónico.

El efímero espejismo de aceleración del desarrollo que se vive a finales de los 60, unido a la voluntad de eficacia en la gestión municipal, hacen que un error de cálculo en las expectativas de crecimiento se traduzca con relativa rapidez sobre el terreno en una malla viaria sobredimensionada y en completa ruptura con la estructura del Plan vigente, el denominado Actur Lakua, concebido como una extraña *new town* pegada al casco urbano. Las consecuencias de este error, que convierte esa gran extensión en un espacio desangelado y siempre por densificar, se arrastran hasta la actualidad.

Redactado y desarrollado en un momento en el que las expectativas de crecimiento urbano se han enfriado considerablemente y en el que el urbanismo disciplinar, bajo la etiqueta posmoderna, se plantea una recuperación de los modelos de la ciudad histórica previa al Movimiento Moderno sin renunciar a las lecciones más positivas del funcionalismo, el Plan de 1985 se propone hacer frente a las disfunciones generadas en las dos décadas anteriores y avanza en gran parte en las soluciones, proponiendo una sabia operación urbana de cosido y remodelación de toda la ciudad. Tal vez la objeción más seria que se puede hacer a este plan que se convierte en un referente del urbanismo peninsular y al que cabe achacar en gran parte la categorización de Vitoria como ciudad modélica, sea la reducción de la densidad en el barrio de Lakua, lo cual puede haber contribuido a agravar el problema de infrautilización de su espacio público.

Los años 90 se caracterizan por la incorporación pionera del paradigma de la sostenibilidad a las políticas urbanas de Vitoria. Sin embargo, esta incorporación, que se traduce de forma inmediata y voluntariosa en un conjunto de iniciativas ambientales como la Agenda 21 Local o el Anillo Verde, que llevan de nuevo a Vitoria a los escenarios de excelencia internacionales, no consigue penetrar más allá de los aspectos superficiales en el planeamiento urbanístico, territorial y estratégico desarrollado a lo largo de las dos siguientes décadas y así, este conjunto de planes se mantiene profundamente apegado a la idea de un desarrollo urbano basado en la “sobreclasificación” de suelo para urbanizar. El Plan General del 2000 se mantiene educadamente fiel al planeamiento histórico en cuanto a su estructura urbana, pero al verse obligado a encajar un crecimiento sobredimensionado sin renunciar al modelo radioconcéntrico, hipoteca la oportunidad real de ampliar el área de influencia del Anillo Verde y realimenta el problema del espacio por ocupar que se había iniciado con Lakua.

En estos momentos el renovado brío en las iniciativas por la sostenibilidad abre nuevas expectativas para una sólida conexión entre el planeamiento y los criterios ambientales en la siguiente generación de planes urbanísticos de la capital vasca.

2.2. Conclusiones generales

Aunque el propio índice de este informe está concebido en sí mismo como un muestrario de los aspectos clave que se deducen de la evolución histórica de Vitoria, de cara a la operatividad del diagnóstico conviene hacer un primer listado de conclusiones generales siguiendo a grandes rasgos el hilo cronológico. En este listado se ha intentado avanzar en hipótesis sobre el espacio urbano, ligando las conclusiones extraídas del análisis histórico del planeamiento y la urbanización a las basadas en el trabajo de campo realizado. Es de señalar, de todas formas, que muchas de ellas requerirían para su completa validación instrumentos de análisis *in situ* y en gabinete que escapan a las posibilidades y a los objetivos del presente diagnóstico.

- Los **orígenes** del casco medieval como emplazamiento defensivo y la colmatación posterior de las huertas urbanas de su interior **difícultan la adecuación del espacio público y la edificación a criterios de confort bioclimático** en cuanto a soleamiento e iluminación natural.
- La **compacidad** se presenta como **uno de los principales valores** históricos del medio urbano de Vitoria-Gasteiz, un valor que se ha conservado hasta nuestros días y que supone en sí mismo un **patrimonio heredado de sostenibilidad**.
- La modélica operación de **Los Arquillos** de ampliación por el Sur de la trama medieval, llevada a cabo a finales del siglo XVIII, constituye **uno de los paisajes urbanos de mayor calidad ambiental del urbanismo peninsular**, tanto por su cualidades espaciales y arquitectónicas como por sus condiciones bioclimáticas. Espacios como el entorno de la Plaza de la Virgen Blanca pueden considerarse modélicos en cuanto a valores de convivencialidad del espacio público.
- Por su escala urbana, el espacio correspondiente al **Ensanche de 1865** posee **cualidades morfológicas** (sección de calle, altura de cornisa, longitud de tramos viarios), **bioclimáticas** (posibilidad de iluminación natural) y **funcionales** (diversidad de usos) muy adecuadas, pero también muy cercanas a los umbrales máximos o mínimos de todas las variables consideradas (densidad, compacidad de la trama viaria, distancias entre fachadas), siendo el **tráfico rodado el principal factor de presión**.
- El conjunto de **barrios y pueblos** realizados entre el Plan de **1956 y el de 1963** (**Zaramaga, Ariznavarra, Adurtza, Desamparados, Abetxuco, Ali, Aretxavaleta**), fuera en gran parte de las disposiciones del primero de estos planes, a pesar de su gran heterogeneidad en cuanto a tamaño, ubicación y morfotipología tienen en

común la **mayor acumulación de problemas urbanos**, siendo los principales la falta de calidad constructiva general, exceso de densidad, desestructuración del espacio urbano, altura excesiva de edificación.

- El principal problema que aqueja a los **barrios desarrollados mediante Planes Parciales de desarrollo del Plan General de 1963** es la desarticulación del espacio público, debido en gran parte a la **supeditación generalizada a modelos urbanísticos** basados fundamentalmente en la tipología de bloque lineal y bloque abierto, intrínsecamente **problemática** en su relación con el **espacio urbano**.
- El área de **Lakua** puede considerarse hasta el momento **uno de los mayores retos urbanos** a los que se ha enfrentado Vitoria-Gasteiz, siendo los principales problemas el **sobredimensionamiento y la isotropía indiferenciada de la malla viaria**, la densidad insuficiente, la altura excesiva de la edificación y el predominio del bloque abierto, lo cual se traduce en una **infrautilización de los espacios públicos** y en la **dificultad de su adecuación a las condiciones bioclimáticas**. La presencia del Centro Comercial Ábaco contribuye a dificultar la posible acción del comercio de calle como factor de vitalización.
- Aunque su trama viaria posee cualidades de diseño, jerarquía y continuidad con el tejido consolidado, los nuevos desarrollos de **Zabalgana y Salburúa** pueden enfrentarse en el futuro a problemas similares de **infrautilización del espacio público**, agravados por la existencia de las grandes superficies comerciales de El Boulevard y Gorbea.
- La apuesta estratégica por las **grandes superficiales comerciales** supone un **peligro para la vitalidad del tejido urbano**, tanto el consolidado como el que se encuentra en desarrollo, debido al poderoso **efecto succión** que ejercen sobre el comercio y el terciario de calle del interior del casco.
- El **Plan General de 1985** y el conjunto de **operaciones** llevadas a cabo en el **tejido urbano** según sus determinaciones pueden considerarse **modélicos en términos generales**, habiendo contribuido a la consolidación de los mejores aciertos del planeamiento precedente y a la creación de varios espacios públicos de calidad en el interior del casco urbano, así como a la puesta en prueba de mecanismo de **gestión urbanística** que se revelaron como muy **eficaces**.
- La apuesta del **Plan General del 2000** por la **sobrecalificación de suelo urbanizable**, además de contribuir a incrementar en el futuro todos los vectores de presión urbana sobre el entorno, ha **hipotecado** la posibilidad de que el **Anillo Verde** se ampliara en forma de cuñas verdes transversales de penetración hacia el interior del casco. La **ausencia de una zona de amortiguación** entre el **nuevo tejido urbano** de Zabalgana y Salburúa y las **áreas naturales** protegidas supone un

incremento de la **presión urbana** sobre éstas, especialmente en sus zonas limítrofes.

- El énfasis en **el uso exclusivo de criterios cuantitativos** (m² de zona verde por habitante, número de árboles) para medir la calidad y el grado de naturalización del tejido urbano y la obligación de cumplir los estándares superficiales de verde a la escala del diseño parcial y de detalle **dificultan las soluciones basadas en la concentración en bolsas más amplias de verde** y contribuye a agravar los **problemas de falta de masa crítica** para vitalizar el espacio público netamente urbano. Por otra parte, no tiene en cuenta toda la amplia **gama de soluciones de naturalización** concebidas desde el ámbito del **urbanismo sostenible** (fachadas y azoteas verdes, pavimentos permeables) ni la funcionalidad del **verde como elemento de regulación bioclimática** en el tejido urbano, no exclusivamente de ornato o paisajística.
- La **red de centros cívicos integrados** constituye una **infraestructura básica de sostenibilidad social**, en torno a la cual se podrían articular todos los programas y planes de acción, pero el dirigismo generalizado en la gestión de los mismos ha impedido que estos cumplan en su etapa inicial esta función de centros impulsores de la implicación ciudadana en los objetivos de sostenibilidad urbana.
- La **falta de cauces reales para la participación ciudadana** en el desarrollo **inicial** de la **Agenda 21 Local de Vitoria-Gasteiz** y una concepción estrecha de la eficacia de su gestión impidió que este instrumento se convirtiera en su etapa inicial en el motor del planeamiento estratégico y urbanístico de Vitoria. Por otra parte, la infraestructura creada para la recogida y análisis de datos y la elaboración de indicadores, así como el **cambio de rumbo experimentado en 2005** hacia una recuperación de la participación ciudadana y de la atención hacia el problema básico de la ocupación del suelo puede constituir un **vector positivo para reconducir definitivamente el proceso**.
- La consideración del suelo por parte del planeamiento estratégico y territorial exclusivamente por su función de reserva para la ubicación de actividades económicas, sin atención a sus cualidades y atributos específicos ni a su carácter de recursos primordial escaso, constituye el principal punto de quiebro y desconexión entre el planeamiento de Vitoria y la apuesta decidida por la sostenibilidad.

Si hubiera que sintetizar este conjunto de conclusiones parciales en una de carácter general, tal vez podría ser esta:

*La ciudad de Vitoria-Gasteiz posee actualmente un **patrimonio de sostenibilidad**, producto de su historia pasada y de las opciones presentes de sus ciudadanos y gestores, y cuyos principales elementos son la **compacidad de su casco urbano**, la existencia de una **amplia reserva de suelo en su entorno**, un alto grado de **implicación ciudadana** con el futuro de su ciudad y una **red consolidada de recursos de gestión de la sostenibilidad**. Esta circunstancia la sitúa en una **posición privilegiada** para convertirse en una **referencia y un modelo de urbanismo sostenible a nivel internacional**. El principal riesgo al que se enfrenta esta opción de futuro es la **dilapidación de dicho patrimonio** en aras de una frágil apuesta estratégica por la **expansión** con criterios de oportunidad **económica inmediata**.*

Bibliografía y referencias

Libros y artículos

- ALFARO FOURNIER, Tomás, RIVERA BLANCO, Antonio: *Vida de la ciudad de Vitoria*, Diputación Foral de Álava, Departamento de Cultura y Euskera, 1996
- ANDRÉS, Salvador, UGARTE, Víctor, LLANOS, Armando, *Historia de una ciudad : Vitoria*, Vitoria : Bankoa, [1977],1985
- ANGULO, Alberto, PORRES, Rosario: *Vitoria, una ciudad de "ciudades": una visión del mundo urbano en el País Vasco durante el Antiguo Régimen*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1999
- ARRIOLA AGUIRRE, Pedro M^a: *Vitoria-Gasteiz 1950-1980: política urbana, espacio industrial e industrialización* Departamento de Geografía, Universidad del País Vasco. Lurr@Ide n 8, 1985
- BAZÁN, Iñaki, GIL. Eliseo. [et al.] : *Historia de Vasconia. De Túbal a Aitor*, Madrid : La Esfera de los libros, 2002
- BEUNZA, José María, MANZANOS, Paloma: *Historia de Vitoria*, San Sebastián : Txertoa, D.L. 1997
- BLANES, GIL Y PÉREZ: *Población y actividad en España: evolución y perspectivas*. Servicio de Estudios de La Caixa, 1996. http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee05_esp.pdf
- BOFILL, Ricardo, et al: *Propuesta para la ordenación de los Polígonos L-07,L-08,L-09 y L-10 de Lacua, en Vitoria*, en "Ciudad y Territorio, revista de ciencia urbana" 1/1978
- BUENO, Juan Adrián: *El crecimiento urbano de Vitoria-Gasteiz y el desarrollo de la ciudad*, en Vitoria-Gasteiz, Guía de Arquitectura, COAVN, 1995
- CARRASCAL M, Juan (coordinación y dirección), *Cartografía antigua del Ayuntamiento de Vitoria : (1617-1950)*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2003
- CELIQUETA CRESPO, M^a Ángeles, VILLALBA, Gabriel, *Vitoria-Gasteiz : historia gráfica* , Fundación Caja de Ahorros de Vitoria y Álava 1993
- DIAZ DE ARCAYA, Blas, *Vitoria y los 43 pueblos de su jurisdicción*, Vitoria : Egaña, 1850 [Biblioteca Nacional 7/192059]
- GALARRAGA, Iñaki, AZPIRI, Ana [et al], *Ensanches urbanos en las ciudades vascas*, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, 2002
- GONZÁLEZ, Andrés Sebastián, UTRILLA, Luis: *Historia de los aeropuertos de Vitoria*, Centro de Documentación y Publicaciones de Aena, 2005
- GONZÁLEZ DE SAN ROMÁN, Miguel: *Vitoria-Gasteiz 2000. Mirando al futuro*, Ayuntamiento de Vitoria, 1999
- HEWITT, Nicola , ICLEI (The Internacional Council for Local Environmental Initiatives) *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*. Bakeaz, 1998
- LINAZASORO, J.L.: *Permanencias y arquitectura urbana, las ciudades vascas de la época romana a la Ilustración*, Barcelona, 1978.
- LINAZASORO, José Ignacio, GALARRAGA, Ignacio: *Vitoria, una ciudad en el País vasco*, en: revista 2c CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD N° 3, Barcelona , Junio 1975

LÓPEZ DE ARMENTIA, L., LÓPEZ DE LUCIO R., VELAO F. (Equipo redactor del PGOU): *El futuro urbanístico de Vitoria Gasteiz*, resumen del Documento Técnico Avance del Planeamiento, 1984.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón: *Ocho siglos de desarrollo urbano ordenado (1181-1981)* en: Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Georplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón: *La reordenación del Actur Lakua. Gestión y diseño, una experiencia integrada de planeamiento urbano*, en: Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Georplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón: *Orígenes y reordenación del Actur Lakua en Vitoria-Gasteiz: de un proyecto de "nueva ciudad" al diseño de un distrito residencial integrado 1972-1990*, en revista URBANISMO nº 16, COAM

MEDINA, Paulino: *El Plan especial de Rehabilitación del Casco Medieval y la experiencia de su desarrollo (1982-1991)* en: Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco, Georplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994

PRECEDO LEDO, A: *Vitoria. Medida del Cambio Funcional a través del Uso del Suelo. Medio Físico, Desarrollo Regional y Geografía*. V Coloquio de Geografía. Universidad de Granada. Granada, 1979.

RACIONERO, Luis: *Sobre el Actur Lacua*, en: revista ARQUITECTURA Nº 208-209, 1977, COAM

RIVERA BLANCO, Antonio y ORTIZ DE ORRUÑO LEGARDA, José M^a : *Un siglo de cambios espectaculares*, en: *Vitoria y el siglo XIX*, Centro Cultural Montehermoso, 2002

SASSEN, Saskia: *The Global City* New York, London, Tokyo. Princenton University Press, 1991

TABUENCA DELA PEÑA, E.: *Iniciativa pública, promoción privada y proyectos urbanos durante los últimos años (1985- 1991)* en: *Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco*, Georplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994

VÉLEZ, Antonio et al.: *Un proyecto de reurbanización para la ronda de circunvalación (1990)* en: *Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco*, Georplán Oficina de Proyectos, Caja Vital Kutxa, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1994

VERDAGUER, Carlos: *Por un planeamiento sostenible: bienestar social y desarrollo local en equilibrio con el medio ambiente Un marco de reflexión desde la óptica del urbanismo de cara a los procesos de Agenda 21 Local*. Documentación del Curso sobre Agenda 21 Local, organizado por el eco-museo Ingurugiro Etxea y Bakeaz. Octubre de 2000

VERDAGUER, Carlos: *Evaluación del espacio público, indicadores experimentales para la fase de proyecto*. Trabajo de Investigación para el Diploma de Estudios Avanzados. ETSAM, septiembre 2006; *Criterion Public Space Indicators: Conviviality Index and Public Spaces Quality Indicator*, ECOCITY Project, 2004 (trabajos no publicados)

VITORIA, Comisión de Cultura del Ayuntamiento: *Vitoria : 800 años de historia*, Vitoria-Gasteiz : Comisión de Cultura y Gabinete de Prensa del Ayuntamiento, Vitoria-Gasteiz, 1986

ZARATE, M.A.: *Vitoria: Transformación y Cambio de un espacio urbano*. Boletín de la Institución 'Sancho el Sabio'. Tomo XXV. Caja de Ahorros Municipal de Vitoria. Vitoria 1981.

Páginas web

Aeropuerto de Vitoria en <http://www.aena.es/csee>.

Ayuntamiento de Vitoria: <http://www.vitoria-gasteiz.org>

Biblioteca CF+S (Ciudades para un Futuro Más Sostenible): <http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp262.html>

Centro de Estudios Ambientales: <http://www.vitoria-gasteiz.org/w24/es/html/15/347.shtml>

Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

El Correo Digital, <http://servicios.elcorreodigital.com/alava>

Parque Tecnológico de Álava: <http://www.pt-alava.es/filosofia.html>

Plan Estratégico: <http://www.vg2010.org/http/docs/es/estrategia.pdf>

Universidad del País Vasco: <http://www.ehu.es/castellano/paginas/institucional/>

Documentos

AGENDA LOCAL 21 DE VITORIA-GASTEIZ: Estrategias y acciones hacia la sostenibilidad. Borrador Técnico, 1996

AGENDA LOCAL 21 DE VITORIA-GASTEIZ: Boletín Agenda 21 Local

AGENDA LOCAL 21 DE VITORIA-GASTEIZ: Plan de Acción Ambiental 2002-2007

ANILLO VERDE "El anillo verde de Vitoria-Gasteiz: hombre, naturaleza y ciudad. De proyecto a realidad", en: Tercer catálogo español de buenas prácticas, Ministerio de Fomento FEMP, 2001, págs 245-250

Boletín Oficial del País Vasco

C.E.A. Proyecto de acondicionamiento hidráulico y restauración ambiental del río Errekaleor.

COAVN Análisis del documento para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz 1999: www.coavnalava.org

Concurso de buenas prácticas de Naciones Unidas: Vitoria-Gasteiz Calidad urbana y cohesión social, (España) Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996, y catalogada como GOOD. (*Best Practices Database.*) <http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp262.html>

Condicionantes, bases y directrices para la ordenación urbanística y la puesta en valor de los recursos naturales en la Zona Sur de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, LÓPEZ LUCIO, Ramón (coordinador general)

Estudio Comercial, Luis Perales Asesores.: <http://www.luisperales.com>

GEO Vitoria-Gasteiz. Taller de Participación Ciudadana: Futuros Posibles para Vitoria-Gasteiz. Palacio de Congresos Europa, 24,25 y 26 de octubre de 2006. Documento.resumen. Enero de 2006. Centro de Estudios Ambientales

LKS Plan estratégico para la revitalización del Casco Medieval de Vitoria-Gasteiz. Tomo I. reconocimiento de la situación de partida. Documento de trabajo. Septiembre 2005

Observatorio de Sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz, Documento de Trabajo 01, Diciembre de 2005, Agenda 21 Local, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Padrón Municipal de Habitantes

Plan Director de Diseño para la Creación de Espacios Verdes en la Ciudad de Vitoria-Gasteiz. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor: Joseph Selga, Inma Jansana, Conchita de la Villa, Robert de la Pauw

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VITORIA GASTEIZ,

Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales

Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible. Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

Propuesta de programa de Sensibilización ciudadana, UNCETA, María (coordinadora) para el Ayto de Vitoria-Gasteiz, Hegoa, estudio, 1995

Propuesta Vecinal de rehabilitación social ALDE ZAHARRA BIZIRIK 2006, AZAO
Proyectos del concurso de ideas para el desarrollo de los polígonos los Polígonos L-07,L-08,L-09 y L-10 del Actur Lacua en: revista ARQUITECTURA nº 208-209, 1977, COAM

PTP de Álava Central. Memoria. Texto de aprobación definitiva. Diciembre de 1994.

Vitoria-Gasteiz 2010 Plan Estratégico

Vitoria-Gasteiz, calidad urbana y cohesión social, en: Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas, Volumen Segundo, FEMP, Ministerio de SUNTOS exteriores, Ministerio de Fomento, 1996, pages 17-30

Prensa

- **Entrevistas**

ALONSO, Alfonso, Alcalde de Vitoria, Diario de Noticias de Álava, Lunes 2 de febrero de 2006

ARRIOLA, Alfonso, Gerente del Parque Tecnológico de Miñano, El Correo, Domingo 21 de mayo de 2006

BELLIDO, Ángel Luis, Presidente del Colegio de Arquitectos Alaveses, El Correo, 31 de enero de 2006

FERNÁNDEZ DE QUINOCES, Avelino, Ex diputado Foral de Urbanismo, Diario de Noticias de Álava, <http://www.noticiasdealava.com>, 30 de enero de 2006

GARCÍA, Fede, Presidente de SOS Racismo Álava, Diario de Noticias de Álava, Domingo 21 de mayo de 2006

HERRERO, Julio, Jefe del Servicio de Arquitectura de la Diputación Foral de Álava, <http://www.noticiasdealava.com>, 15 de enero de 2006

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón, Arquitecto y catedrático de planeamiento de la ETSAM, Codirector del Plan General de Vitoria de 1985, <http://www.noticiasdealava.com>, 22 de enero de 2006

MURÚA, Ángel, Codirector del PERI del Casco Medieval, El Correo, Domingo 21 de mayo de 2006

RUBIAS, Jaime, Presidente de los agentes de la propiedad inmobiliaria, El Correo, Domingo 16 de abril de 2006

SÁNCHEZ ÍÑIGO, Luis M^a, Ex director del Departamento Municipal del Centro Histórico El Correo Digital, <http://servicios.elcorreodigital.com/alava>, Domingo 7 de mayo de 2006.

UNCETA-BARRENECHEA, Esther, gerente de Gasteiz-ON, El Correo Digital, edición digital. Sábado, 21 de enero de 2006

- **Artículos informativos y de opinión**

ABÁSULO, José A : *La competencia de Zabalgana ralentiza la construcción del último sector de Lakua*, El Correo, viernes 21 de abril de 2006

ALONSO, Aitor : *Zaramaga y El Boulevard suman el 30% de las compras con tarjeta, el doble que el centro*. El Correo Digital 28 de marzo 2006. <http://servicios.elcorreodigital.com/alava>

ARAMBURU, Nekane: *Blancanieves dormida* Diario de Noticias de Álava 2006

BELAKORTU, Antxon: *Progreso para Gasteiz y los gasteizarras*, Diario de Noticias de Álava, 28 de enero de 2006

CUERDA, José Ángel: *¿Se está deshaciendo la ciudad?*, 2006

DIARIO DE NOTICIAS DE ÁLAVA, Editorial, *La nueva Vitoria-Gasteiz*, febrero de 2006

IBARRONDO PORTILLA, Juan: *Una ciudad de cuerpo y alma* Diario de Noticias de Álava 31 de enero de 2006

LASHERAS, Amparo: *Desde la utopía de una ciudad habitable*, Diario de Noticias de Álava, enero de 2006

LAZCOZ, Patxi: *Un método para trazar el nuevo rumbo de Vitoria-Gasteiz*, Diario de Noticias de Álava, 2 de febrero de 2006

MARTÍNEZ, Mikel, *Se busca modelo de ciudad*, 30 de enero de 2006, http://www.eaj-pnv.com/eu/documentos_des.asp

OTAOLA, Javier: *Cómo se hace una ciudad*, Diario de Noticias de Álava, 1 de febrero de 2006

URÍA, Lauren, BELAKORTU, Antxon: *Desarraigo y despoblamiento*. El Correo, 2006