

Lakua: de ACTUR a barrio. La realidad entre el planeamiento, la gestión y los estándares. Evolución, resultados y alternativas a un problema de sobreabundancia de espacios vacíos de equipamiento

Lakua: from ACTUR to neighbourhood. The reality between urban planning, urban management and standards. Evolution, results and alternatives to the superabundance of empty facility areas

Darío Rivera Blasco *

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 24.01.2014

Tutor: Javier Ruiz Sánchez

Resumen

Solares vacíos de uso dotacional no ocupados, que resten compacidad y cohesión a la trama urbana de los barrios, existen muchos en nuestras ciudades. Pero que estén presentes en el corazón del barrio de Lakua en Vitoria-Gasteiz es, cuanto menos, digno de estudio. Un conjunto urbano concebido hace más de 30 años –plenamente consolidado– con una apuesta clara por la calidad de su espacio público y un alto grado de dotación que, además, forma parte de una ciudad referente internacional en cuanto a indicadores de calidad de vida urbana. El caso elegido permite ofrecer una visión crítica respecto de un determinado modelo de dotación en los desarrollos residenciales, basado en exceso en unos óptimos cuantitativos y no cualitativos, que ha originado sobreabundancia de este tipo de suelo provocando situaciones difícilmente reversibles para la calidad del tejido urbano. El objetivo final del estudio es plantear una hipotética puerta de salida al problema en base a los resultados obtenidos.

Palabras clave

New Towns, redensificación, compacidad, estándares, sobredimensionamiento, complejidad

Abstract

There are so many examples of empty urban lots planned for facilities which not only decrease compactness of the urban fabric but also create a lack of urban cohesion or social joints. One of the most remarkable examples is Lakua neighbourhood, in Vitoria-Gasteiz (Spain), which will be our case study. Lakua is a neighbourhood planned 30 years ago -nowadays a long-consolidated urban area- with a clear ambition for the quality of its public space and a high amount of urban facilities, which are part of the city of Vitoria as an international landmark in terms of urban live quality indicators. The case analyzed in our research, brings up a review of a certain model of urban facilities planning, based excessively in quantitative and non-qualitative standards, which lead to a surfeit of this land-use generating irreversible troubles for the quality of the urban fabric. The aim of this study is to offer a hypothetical key for solving the problems throughout the results obtained in the case study of Lakua.

Keywords

New Towns, redensification, urban compactness, urban designing standards, over-density, urban complexity

* **Darío Rivera Blasco** es alumno de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, 13873rivera@coam.es.

• Ref. Bib.: RIBERA. D. (2014) "Lakua: De ACTUR a barrio. La realidad entre el planeamiento, la gestión y los estándares .Evolución, resultados y alternativas a un problema de sobreabundancia de espacios vacíos de equipamiento ", Territorios en Formación N.07, pp. 56-73.

1. Situación crítica y objetivos

Una operación urbanística del calado y de la importancia del barrio de Lakua, a caballo entre el antes y el después de la Ley del Suelo de 1975, permite investigar a cerca de la evolución cualitativa de unos estándares meramente cuantitativos.

Partiendo de la hipótesis de partida que afirma que existe un sobredimensionamiento de los equipamientos en el ámbito de estudio de Lakua, se pretende establecer una relación entre esta afirmación y los óptimos de dotación establecidos a los niveles de ciudad y de barrio.

La Ley del Suelo de 1975 irrumpe en un contexto urbano español desarrollista, en el que las densidades eran bastante elevadas si tenemos en cuenta la densidad máxima que esta permitía (75 viv/Ha), afectando directamente a esta actuación planteada unos años antes, que contaba inicialmente con una densidad superior a las 90 viv/Ha. Este *contratiempo* legal no afecta a los sectores ya iniciados por aquel entonces, que siguen su curso, pero sí a los pendientes de desarrollar que, *por fortuna*¹, eran la mayoría (López de Lucio, 2010).



Figura 1. Ortofoto actual del ámbito de estudio en Lakua: sorprende la cantidad y tamaño de las parcelas aún sin ocupar con calificación de equipamiento público (marcadas en azul). (Fuentes: EUSTAT y elaboración propia.)

Este cambio en las reglas de juego y la creciente crisis económica hacen que durante unos años se pare el desarrollo de Lakua, lo cual se antoja crucial para el resultado final del conjunto ya que, después de unos infructuosos movimientos políticos en forma de concurso de ideas para el desarrollo de la parte del barrio que es objeto de este estudio, se acomete en 1983 la Revisión del Plan General con la reordenación de los equipamientos a dos niveles: ciudad y barrio.

Son precisamente las particularidades urbanísticas derivadas de estos hechos lo que permite escoger este caso como adecuado para el objeto del estudio, permitiendo verificar la existencia de

¹ Digo *por fortuna* atendiendo a los resultados obtenidos en los desarrollos que ya se habían ejecutado hasta aquel momento. Sirva la siguiente cita de López de Lucio, R. (2010), p.150, para aclarar el contexto: "... los resultados son bastante decepcionantes tanto en lo que respecta al diseño de cada pieza como en la casi total ausencia de criterios o directrices comunes que establezcan cierto orden de conjunto."

una sobreabundancia de suelo dotacional que genera una manifiesta falta de compacidad y cohesión.

Actualmente, con el barrio plenamente consolidado y con altos niveles de integración en la ciudad, se pueden obtener unos resultados fiables para la hipótesis a verificar: 40 años después de la ACTUR LAKUA, 30 años después de la Modificación del Planeamiento y 20 de su ejecución.



Figura 2. Cartografía de la ciudad de Vitoria en 2007: se observa en el barrio de Lakua, con la edificación prácticamente consolidada, sus grandes vacíos urbanos ubicados entre las edificaciones. (Fuente: IGN.)

En base a los resultados, se podrán obtener las conclusiones en relación con unos instrumentos reglamentarios y de planeamiento excesivamente rígidos, y que han sido de aplicación para un desarrollo residencial referente urbanístico de las últimas tres décadas en España.

El objetivo final del estudio es plantear una hipotética puerta de salida al problema originado por unos espacios de interrelación sin uso ni actividad, que han generado situaciones difícilmente reversibles en nuestras ciudades, pero en las que aún se vislumbra alguna posible solución.

El presente trabajo pretende permitir entender que lo que hay ahora no es sólo un resultado urbano final de mayor o menor calidad, sino que es fruto de una transformación urbana profunda de un pedazo de ciudad autónomo y congelado en el tiempo. Ese trozo de ciudad ha ido cambiando durante un periodo largo de tiempo, caminando en una acertada dirección inicial, basada en una relación de armonía con la ciudad, para, como en todo proceso complejo, evolucionar acompañado por los aciertos y los desaciertos sobrevenidos.

2. Método de estudio

El método de trabajo empleado es un método dinámico comparativo entre lo que fue, lo que es y lo que puede llegar a ser Lakua, obteniendo los resultados en primer lugar desde la observación del espacio urbano en la actualidad, que permita valorar de una forma subjetiva la calidad urbana, para luego, desde el profundo estudio del planeamiento, los proyectos y las vicisitudes que rodearon la toma de decisiones con ellos relacionadas, poder llegar a comprender la evolución del conjunto urbano. Por último, desde la cuantificación de los espacios vacíos, midiendo superficies y

distancias que los relacionan con el conjunto. Un método basado en comprender, medir y comparar.

Este análisis cualitativo del planeamiento y cuantitativo de los estándares de cesión de equipamientos y las densidades va a permitir plantear un hipotético escenario, como alternativa de calidad urbana, en relación con los resultados y las conclusiones obtenidas.

Las fuentes utilizadas para tal fin han sido principalmente primarias: por un lado documentos obtenidos de los propios autores o investigados en los archivos disponibles, y; por otro las entrevistas realizadas recientemente a los principales actores del planeamiento y los proyectos en Lakua (la *triple pata* formada por los arquitectos y urbanistas D. Ramón López de Lucio, D. Antonio Vélez Catraín y D. Luis López de Armentia Orbe), de las que se obtiene información de primera mano. El resto de fuentes son secundarias: SIG-GIS, ortofotos, otros textos, etc.

3. Antecedentes y evolución urbana

Contexto urbano y antecedentes

¿Por qué de una ACTUR en una ciudad del tamaño medio de Vitoria? Es precisamente el rápido crecimiento demográfico de Vitoria² –desde 1950 hasta 1975 crece en 80.000 habitantes- lo que propicia la decisión política a todos los niveles institucionales de plantear el nuevo barrio de Lakua.

Los datos demográficos arrojan, durante la década de los años 60, un crecimiento de un 8 % interanual (76.000 en 1961 y 137.000 en 1971), lo que significa que durante diez años crece en 61.000 habitantes, cifra esta superior al histórico de la población en casi ocho siglos –desde la fundación de la ciudad en el año 1181 hasta 1951 que contaba con 52.000- (López de Lucio, 1994).

Las consecuencias urbanísticas de este gran crecimiento demográfico se ven plasmadas ya en el Plan General de Vitoria de 1963, con una previsión de 190.000 habitantes para el año 1988 –previsión correcta pues esta cifra se alcanzó para el año 1985-, pero que parecía insuficiente en los primeros años 70. Esta es la causa de que en 1971 se plantee la necesidad de un ACTUR en la ciudad para 80.000 nuevos habitantes, modificando así el PG de 1963 y sus previsiones de crecimiento.

Si atendemos al desarrollo urbanístico histórico de la ciudad, vemos que se ha producido de una forma muy distinta a la descrita anteriormente. Desde la fundación medieval de la ciudad en 1181 su evolución se ha producido muy lentamente y con unas figuras de crecimiento urbano pequeñas en escala y número.

En los inicios del s. XX el panorama urbano de Vitoria no ha sufrido cambios significativos respecto al Ensanche de 1865. En este periodo son las Ordenanzas las que establecen por primera vez alturas de la edificación, y los proyectos puntuales de alineaciones de nuevas calles y prolongación de las existentes, los instrumentos urbanísticos empleados para el moderado crecimiento de la ciudad hasta 1950.

Resumiendo, hasta mediados del siglo XX tenemos las siguientes características a destacar en la evolución urbana histórica de Vitoria:

² Al igual que en la mayor parte de las ciudades españolas con fuerte industrialización en este periodo.

- Un escenario bastante escueto de planes y proyectos urbanos, si bien la ciudad crece contenida y relativamente ordenada en base a los proyectos de alineaciones de calles y las ordenanzas reguladoras de la edificación.
- Un crecimiento de población moderado desde su fundación medieval hasta 1920 (34.785 hab), con un ligero incremento porcentual en los siguientes 20 años (49.752 en 1940) hasta la expansión ya comentada de los años 50.

El Plan General (PG) de 1956 será el primer documento de conjunto, que ordene el desarrollo urbano de la ciudad, desde el Ensanche de 1865, además de ser el instrumento que intente encauzar la gran demanda de vivienda motivada por el espectacular crecimiento demográfico de la época, aunque resulta ineficaz en su cometido. Es por ello que en 1963 se aprueba un nuevo Plan General de Ordenación Urbana adaptado por completo a la nueva Ley del Suelo de 1956.

Con estos antecedentes, el proyecto de Delimitación del ACTUR de Lakua se aprueba inicialmente el 22 de marzo de 1972 por el Ministerio de Vivienda. Las Actuaciones Urbanísticas Urgentes, reguladas por el Decreto-Ley de 27 de junio de 1970, trataban de habilitar amplias áreas periurbanas en torno a las grandes ciudades, declarándolas de utilidad pública para poder expropiar los terrenos y convertirlos en una oferta de suelo urbanizado a precios razonables (Roch, 2009).

La localización de este se ubica entre los polígonos industriales surgidos en las dos décadas anteriores, que habían significado crecimientos más allá de la ciudad compacta y contenida dentro de los límites de la tercera ronda de la ciudad, incorporada ya en el diseño del PG´56.

El proyecto de ACTUR para Lakua comienza su ejecución hace ahora 40 años. Con una superficie total de casi 5 km² y un total de 24.112 viviendas repartidas en 15 supermanzanas de 350x650 metros segregadas por usos, supone una actuación acorde con el espíritu de las New Towns, salvo que en este caso la actuación estaba pegada a la ciudad existente.

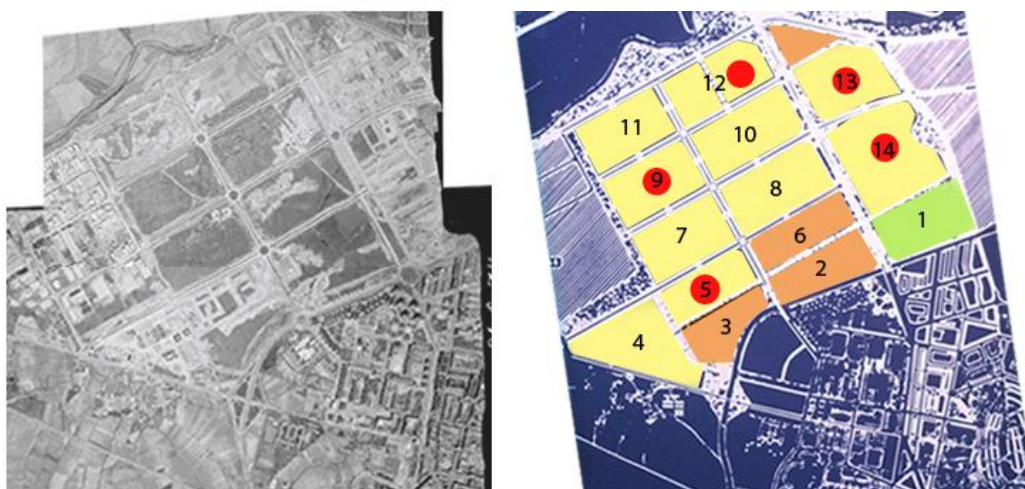


Figura 3. Relación entre la realidad del proyecto del ACTUR LAKUA y su gestión: los polígonos 4, 5 y 14 ya urbanizados y comenzando a edificarse a mediados de los años 70; y, numeración de los polígonos iniciales del ACTUR segregados por usos y en función de la propiedad (amarillo residencial, marrón equipamientos y con punto rojo los privados según el primer Convenio). Fuentes: EUSTAT y elaboración propia.

El proyecto inicial para el conjunto del ACTUR lo diseña el arquitecto municipal Izquierdo Dobarco entre 1973-74. La base jurídica estaba sustentada por el Primer Convenio de Lakua, firmado el 18 de abril de 1973, que se centraba principalmente en la obtención de forma amistosa

por parte de la administración de los terrenos incluidos en el ámbito, pagados a los propietarios parte en dinero y la otra mitad en forma de derechos edificables, concentrando así la propiedad privada en los polígonos residenciales 5, 9, parte del 12, 13 y 14. El resto resultaban de propiedad municipal.

La ejecución de la urbanización de los viarios arteriales previstos comienza a finales de 1974. Se redactan en 1974 y 1975 los primeros Planes Parciales, dos de iniciativa privada (polígonos 5 y 14), y un tercero (Sansomendi, el 4) de promoción municipal.

La Ley del suelo de 1975³ y su Reglamento⁴ establecen, como parámetros urbanísticos principales, unos valores máximos -de densidad urbana⁵- y unos estándares mínimos -de cesión de superficie reservada para equipamientos a nivel de barrio- de aplicación obligada.

Si la edificabilidad bruta del ACTUR era de 1,75 m³/m², la neta en los polígonos residenciales ascendía a 3 m³/m², densidades que resultaban bastante superiores a la cifra de 75 viv/Ha fijada por el RP. La distancia entre densidad y suelo donde poder materializarse se incrementaba aún más si tenemos en cuenta las nuevas cesiones para los equipamientos a nivel de barrio del Anexo al RP.

Al establecerse unos mínimos cuantitativos de cesión excesivamente lineales en relación con el tamaño de los desarrollos residenciales, y heredar los equipamientos a nivel ciudad del ACTUR, existía muy poca flexibilidad⁶ a la hora de encajar la ordenación del futuro barrio.

La modificación del planeamiento

La Revisión del Plan General de 1963, que fue adjudicado en 1982 al equipo de Luis López de Armentia, Ramón López de Lucio y Fernando Velao Reyes tras el fallo de un Concurso Nacional contempla, entre otros objetivos y políticas, la transformación y diseño del ACTUR.

Para entonces, en Vitoria-Gasteiz había una capacidad vacante de suelo calificado residencial para unas 20.000 viviendas en Lakua, a las que se sumaban las 15.000 en el resto de la ciudad, por lo que el principal objetivo del planeamiento general era no calificar mucho más suelo residencial, intentando consolidar el barrio de Lakua.

Es interesante para la comprensión de la evolución del planeamiento extraer los siguientes objetivos del Plan para Lakua:

- Fijar los instrumentos de planeamiento y gestión necesarios para que Lakua se consolidase como la gran oportunidad urbana a corto-medio plazo para la ciudad.
- Modificar la experiencia volumétrico-arquitectónica de los ejemplos acometidos en los 70, con falta de cohesión y segregada de la ciudad tradicional.
- Transmitir mayor calidad urbana a una nueva extensión basada en las densidades medias, las alturas de edificación moderadas y unos espacios públicos bien definidos y continuos.

³ Ley 19/1975 de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. R.D. 1346/76 de 9 de Abril de 1976, que aprueba el Texto Refundido de la Ley.

⁴ Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. R.D. 2159 de 23 de Junio de 1978.

⁵ Idem. T.R./76. Art. 75. En los Planes Parciales se deberá fijar una densidad que no podrá ser superior a 75 viviendas por hectárea, en función de los tipos de población, usos pormenorizados y demás características que se determinen reglamentariamente.

⁶ De las dicotomías entre el plan finalista y el plan procesual, entre plan-reglamento-producto finalista y plan-programa-revisable en continuo cambio venidas por aquellos años del ámbito anglosajón (Terán, 1978).

- Incluir vivienda en los polígonos situados más al sur, reduciendo así la escala urbana de las grandes parcelas mono-funcionales de equipamiento que impedían la articulación con la ciudad consolidada.
- Lograr que el polígono ACTUR, autónomo y marginal, se integrase en la ciudad como un nuevo barrio de extensión norte.
- Unidad para el conjunto introduciendo un elemento articulador como es el gran parque central lineal y redistribuyendo en torno a este los grandes equipamientos anteriormente ubicados en los polígonos meridionales donde se van a incluir nuevas viviendas.
- Reducción de la densidad media, adaptándose así al cumplimiento de la legislación vigente y, por lo tanto, reducción del número total de viviendas que pasan de aproximadamente 24.000 a 18.000.



Figura 4. Relación entre planeamiento y gestión: superposición ortofoto 1980 y Avance PG '83, cuya ordenación permite que Lakua se integra en la ciudad; y, relación de superficie entre los Sectores 8A, 1 y 2 (estos con punto rojo por ser privados según el segundo Convenio). (Fuentes: Elaboración propia sobre plano del Avance del PG '83 y ACTUR.)

Esta revisión y modificación del planeamiento, responde a una estrategia de gestión poco habitual para la época, un planeamiento que sí tiene en cuenta la gestión, con una estrategia que respondía a dos claros objetivos:

- El control público del planeamiento, la gestión y la propiedad del suelo en la mayor parte de Lakua para llegar a definir un modelo de ciudad y una urbanización con un cierto nivel de calidad.
- Intervenir en el mercado del suelo con una gran cartera potencial de viviendas, controlando el precio y los resultados.

Es por ello que se hacía necesario establecer un nuevo marco jurídico: el Segundo Convenio⁷ entre los propietarios de suelo de Lakua y el Ayuntamiento, que se firma el 31 de julio de 1992 (20 años después del Primer Convenio). La principal encomienda de este Convenio es la redistribución de aprovechamientos y edificabilidades en los nuevos sectores a cambio de una mejor posición y una mayor agilización en los procesos de ejecución.

Respecto al Convenio conviene destacar las siguientes cuestiones:

⁷ Convenio de Regularización de Derechos y Obligaciones del ACTUR-LAKUA.

- Una reducción de densidad en el polígono 14 –que había sido iniciado antes de la Ley de 1975-, para intentar bajar la densidad bruta del barrio y equilibrar el resultado final del conjunto.
- Un interés municipal en controlar la mayor parte de la propiedad de los sectores centrales –salvo el 10 que se reserva para la Caja Vital-, con la intención de garantizar un resultado urbano determinado.
- El intervencionismo municipal en el resultado final del conjunto, que llega incluso a imponer ciertos Planes y Proyectos a los privados desde el Ayuntamiento.

La consolidación del ámbito 8A de estudio

Es precisamente en las supermanzanas 7, 8 y 9 donde se desarrolla el PAU del nuevo ámbito 8A –el 8B lo formarían la 11 y la 12- y en donde se va a centrar el caso de estudio: un ámbito en Suelo Urbanizable No Programado del Plan General con sus correspondientes sectores 8A.1, 8A.2 y 8A.3.

Tanto el PAU-8A como los Planes Parciales 8A1, 2 y 3 los contrató el Ayuntamiento en 1993 al equipo formado por los arquitectos Bajo de Murguía, Vélez Catraín y López de Lucio, para un sector integrado por tres supermanzanas de propiedad municipal que abarcan 76,30 Ha (contando el viario arterial del ACTUR urbanizado desde los años 70´) y contará con 3.965 viviendas.

La densidad media BRUTA es próxima a 60 viv/Ha (descontando el viario arterial perimetral) y ligeramente superior a 70 viv/Ha si no se contabiliza el resto de los Sistemas Generales (ampliación viario arterial y equipamientos de nivel ciudad), ligeramente inferior a la determinada como máxima por el RP´78⁸. Existía, además, la norma *no escrita*⁹ fijada por el Ayuntamiento en la que el éxito del nuevo modelo de ciudad estaría basado en una cierta densidad media.

La ordenación estructurante del conjunto se realiza en torno a un elemento articulador –parque central en forma de “L”- que integra el nuevo barrio con la ciudad y da unidad a los nuevos desarrollos. En torno a este espacio se disponen los principales equipamientos a nivel ciudad y una gran parte de los locales. Una concepción de un gran salón urbano y eje cívico al mismo tiempo.

El resultado de toda la evolución del planeamiento en el ámbito es la que se puede observar en las figuras 5 y 6.

Los Planes Parciales (PP) ordenan pormenorizadamente las manzanas residenciales y dotacionales, así como la jerarquía viaria y de espacios libres.

La trama urbana intenta crear riqueza volumétrica evitando la monotonía de conjuntos con alturas de edificación iguales. La cuadrícula tiene dimensiones y proporciones variables, pero siempre dentro de una métrica que apuesta por una escala humana¹⁰. La red viaria arterial cuenta con 38 metros de sección después de la ampliación de aceras de 3 metros a cada lado respecto del diseño inicial del ACTUR. El resto de viales, de segundo orden, se distribuyen paralelos a los arteriales N-S y E-O para evitar la gran escala de las supermanzanas de origen partiéndolas por la mitad en ocasiones mediante viarios peatonales.

⁸ R.D. 2159/1978. Art. 47. 3. La limitación a la que alude el apartado 1 de este mismo artículo se entenderá referida a la superficie comprendida en el ámbito de planeamiento, deducidas, en su caso, las áreas no residenciales ocupadas por los sistemas generales de la estructura general del territorio, pero no así las superficies destinadas a viales, parques y jardines y demás dotaciones propias de cada actuación.

⁹ De la entrevista a L. López de Armentia incluida en el Trabajo Fin de Máster, en la que se habla de un criterio impuesto por el técnico municipal de un cierto óptimo de densidad urbana limitado a 60 viv/Ha.

¹⁰ Un cálculo realizado en el presente estudio detecta superficies medias entre 1/2 hectárea y 1 hectárea para las de tipo residencial (dimensiones razonablemente bajas teniendo en cuenta el precedente del ACTUR).

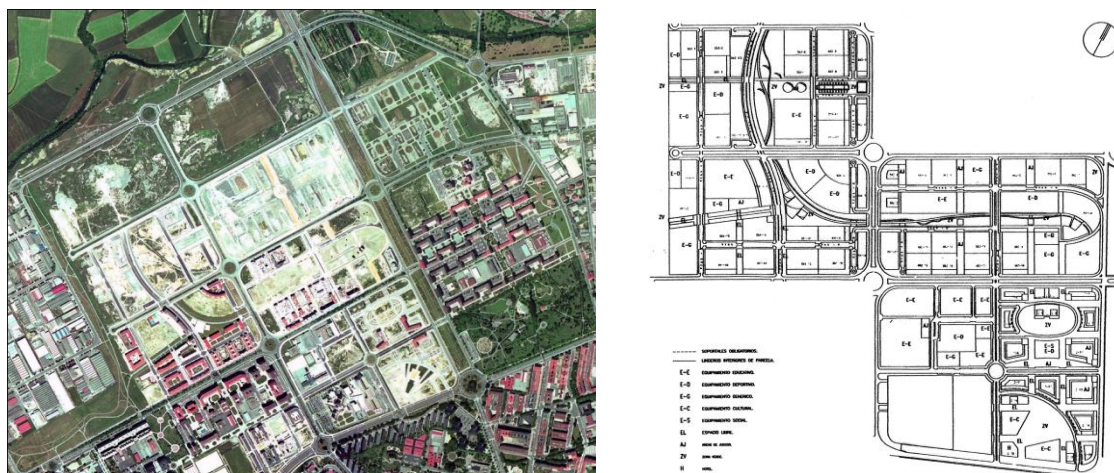


Figura 5. Comparación ortofoto y plano del proyecto: estado de Lakua en 1998, con la edificación del 8A1 consolidada, la del 8A2 a buen ritmo y el 8A3 en urbanización; y, ordenación de conjunto del PAU 8A y el PP2 de 1993. (Fuentes: EUSTAT y López de Lucio (2010).)

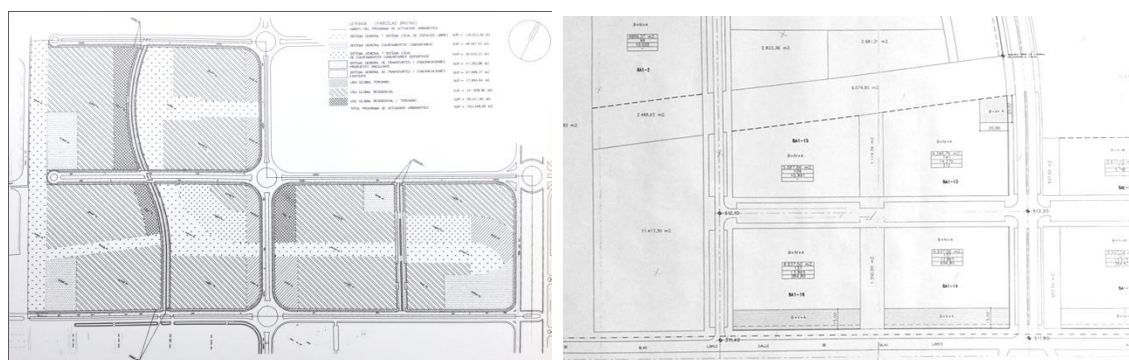


Figura 6. Planos de los proyectos: de ordenación de usos globales PAU 8A; y, de detalle del PlanoC-4 Condiciones de la Ordenación PP8A1, de 1993. (Fuentes: López de Lucio (2010) y Ayuntamiento de Vitoria.)

Lo más interesante de la ordenanza es que obliga, a lo largo del Tramo de coincidencia¹¹ (calle Blas de Otero), a que: las fachadas coincidan con las alineaciones exteriores de las manzanas, cuenten con soportales y dispongan un zócalo comercial continuo en PB. Este eje se reforzaría por el Centro Comercial de mediana superficie en la esquina de dicha calle con Duque de Wellington.

La ordenanza también apostó por configurar una fachada urbana multifuncional¹² a lo largo del lado edificado de la calle Pamplona, con un zócalo terciario de PB+1 al que se añadía un volumen residencial de 9 plantas más. Un modelo funcionalmente mixto residencial y comercial-oficinas.

En cuanto a las condiciones volumétricas de las viviendas se prohibía el bloque en “H”, con la intención de configurar conjuntos edificados en torno a un patio de manzana privado y ajardinado (sugiriendo la manzana semicerrada en “U” o derivados), con accesos a portales desde la calle y con un cerramiento que fomentase la transparencia y profundidad.

¹¹ Ordenanzas particulares y ordenación de usos (categorías calificación pormenorizada) del Plan Parcial 8A.1 del PAU de Lakua. 4.3.1. Residencial.

¹² Idem. 4.3.2. Residencial/Terciaria.

4. Resultados e innovación

La calidad: el resultado de 40 años de planeamiento

Lo que este estudio pretende es, en relación a los instrumentos de planeamiento del ámbito 8A, llegar a obtener una valoración de calidad urbana a día de hoy en base a los resultados de lo que en su día propuso la ordenación y las ordenanzas. Esta valoración subjetiva de la calidad se realiza en función de la observación de la realidad y permite obtener la siguiente matriz de planeamiento de zona¹³ resultado de un análisis sobre 20 puntos, según se observa en el cuadro 1.

ACCESIBILIDAD/FUNCIONALIDAD		
DISTANCIAS	Densidad mezcla de usos	
	Itinerarios	
REDES		
AXIALIDAD		
PENDIENTES		
ANCHURAS		
ACONDICIONAMIENTO		
SEGURIDAD		
TRÁFICO	Estructura general	
	Diseño viario	
FRENTE AL CRIMEN		
CONFORT CLIMÁTICO/AMBIENTAL		
TEMPERATURA		
LLUVIAS		
VIENTO		
RUIDO		
CONTAMINACIÓN		
INTERÉS		
USOS-SINERGIAS		
ANIMACIÓN	Densidad	
	Usos PB	
VISUAL	General	
	Permeabilidad	

Cuadro 1. Análisis de los condicionantes y rasgos urbanos con influencia en la paseabilidad. (Fuente: Elaboración propia sobre metodología de Lamíquiz, Pozueta (dir.) y Porto (2009)).

Los resultados son moderados en 9 de los puntos analizados y satisfactorios en 11 (color verde), no existiendo ninguno calificado insatisfactorio, lo que da una idea del nivel de satisfacción urbana. Aclarar que los resultados aún siendo subjetivos son, en gran medida, representativos de la realidad arquitectónica y urbana del ámbito pues, si bien no están basados en métodos científicos de análisis, si que están obtenidos en base a un procedimiento metodológico de observación de los principales parámetros urbanístico-arquitectónicos que revierten en la calidad del espacio urbano en su conjunto.

En relación con la interpretación que la edificación ha hecho de la ordenanza, apuntar que el desarrollo adolece de una figura que coordine el proyecto arquitectónico con el espíritu de la ordenanza¹⁴, en aras de haber conseguido unos resultados arquitectónicos con un mayor grado de consonancia respecto del espacio público.

¹³ Del libro *La ciudad paseable. Recomendaciones para un planeamiento, un diseño urbano y una arquitectura considerada con los peatones* (Lamíquiz, Pozueta (dir.) y Porto, 2009) se extrae parte de la metodología de "Análisis de los condicionantes y rasgos urbanos con influencia en la paseabilidad", se entiende adecuada para este caso por tener un amplio espectro de variables incidentes en la calidad urbana.

¹⁴ Una figura poco habitual para la época de Lakua aquí descrita, pero que ha demostrado su eficiencia para actuaciones urbanísticas recientes respecto a la concepción del plan y la ejecución edificatoria en base a ordenanzas muy elaboradas. Véase el caso de la actuación en el barrio parisino de Massena-Nord y el doble cometido de C. de Portzamparc, autor del Plan y coordinador de la ejecución de la edificación posteriormente (VV.AA.: Carpio Pinedo, 2014; Lecroart, 2006; SEMAPA, 2009; Stimmler-Hall, 2008).



Figura 7. Mosaico de escenas urbanas que representan la variedad del ámbito de estudio. (Fuente: elaboración propia).

Destacar que existe cierta unidad en toda la cascada del planeamiento urbano. Una relación jerárquica unitaria que ha permitido la transformación desde el ACTUR hasta el barrio que hoy conocemos, conseguida principalmente gracias a:

- Una armonización de la rigidez del planeamiento inicial para con la ciudad, evolucionando de lo más contundente a lo más adaptable.
- A través de un troceado progresivo de las grandes piezas, hacia la obtención de elementos de menor dimensión.

La problemática de los espacios de equipamiento vacíos se origina, en parte, en el momento en que se materializa la reducción significativa de los derechos edificatorios en el trasvase de aprovechamientos y edificabilidades en todo el ACTUR (tras la firma del segundo Convenio de 1992) hacia los nuevos sectores 1 y 2 residenciales (antiguas supermanzanas mono-funcionales de equipamientos).

La sobreabundancia de equipamiento en el ámbito nace de la proporción (respecto del total de la superficie de equipamientos a nivel ciudad reordenada tras la modificación del PG en los 1 y 2 que suman aproximadamente 21 Ha) de superficie asignada a las tres supermanzanas que componen el ámbito 8A (15,91 Ha), que es muy elevada.

Los estándares: unos resultados cuantitativos y no cualitativos

En función del número de viviendas del ámbito, la superficie exacta de cesión de dotación de equipamientos públicos a nivel local ó de barrio para los tres sectores o supermanzanas del ámbito 8A, según el RP, es la que se detalla a continuación.

REGLAMENTO PLANEAMIENTO '78 / R.D. 2159 / 23 JUNIO						
SUPERFICIE CESIONES MIN PLAN PARCIAL	DOTACIÓN:	EQUIPAMIENTO		Deportivo	Espac. Libres	TOTALES
		EDUCATIVO	SOCIAL		ZV-AJ	
		12	6	8	21	
SECTOR	núm.Viv.	m2 / viv.	m2 / viv.	m2 / viv.	m2 / viv.	m2 / viv.
8A-1	1.338,00	16.056,00	8.028,00	10.704,00	28.098,00	62.886,00
8A-2	1.398,00	16.776,00	8.388,00	11.184,00	29.358,00	65.706,00
8A-3	1.229,00	14.748,00	7.374,00	9.832,00	25.809,00	57.763,00
TOTALES	3.965,00	47.580,00	23.790,00	31.720,00	83.265,00	186.355,00

Cuadro 2. Superficie de cesión de dotación de equipamientos públicos por tipo y número de viviendas por sector. (Fuente: elaboración propia).

Atendiendo al resultado total de la tabla anterior y la asignación de equipamientos a nivel ciudad en el ámbito de estudio 8A detallado en el anterior apartado la superficie de ambas es la siguiente: 18,64 Ha (SS.LL.- totales) y 15,91 Ha (SS.GG.- totales).

El total de cesiones asciende a 29,83 Ha si no se tiene en cuenta la ampliación de aceras en los viales arteriales (4,72 Ha). El resultado es proporcionalmente alarmante si lo referimos a la superficie total del ámbito que es de 61,67 Ha (76,30 Ha si contamos viales arteriales y ampliación de aceras).

La consecuencia de este sobredimensionamiento (doble localización de equipamientos a dos niveles) es la sobreabundancia actual de suelo dotacional.

Para verificar la hipótesis de partida, y una vez planteado el problema desde su inicio, basta con analizar el grado de ocupación que actualmente poseen las parcelas destinadas a equipamientos públicos con carácter local y ciudad, de las que el resultado muestra que casi 6 Ha se encuentran actualmente vacías, tal y como se detalla en el cuadro 3.

ESTUDIO OCUPACIÓN PARCELAS EQ. SECTORES PAU-8A LAKUA (sup. Has) 2013					
CESION EQ.	ESTADO parcelas	8A-1	8A-2	8A-3	TOTAL PAU
E-G	ocupadas	1,14	1,84	-	2,98
	libres	0,28	0,60	1,5	2,38
E-D-L	ocupadas	1,68	0,47	-	2,15
	libres	0,30	0,49	1,38	2,17
E-E	ocupadas	1,61	-	1,25	2,86
	libres	-	1,42	-	1,42
TOTAL EQ-ocupadas		4,43	2,31	1,25	7,99
TOTAL EQ-libres		0,58	2,51	2,88	5,97

Cuadro 3. Estudio de la ocupación de las parcelas destinadas a equipamientos por sectores. (Fuente: elaboración propia).

Las parcelas de equipamientos analizadas se distribuyen espacialmente en el ámbito de estudio de la forma que se representa en el esquema de abajo. Las parcelas que se encuentran vacías resultan ser más del 40% del total.

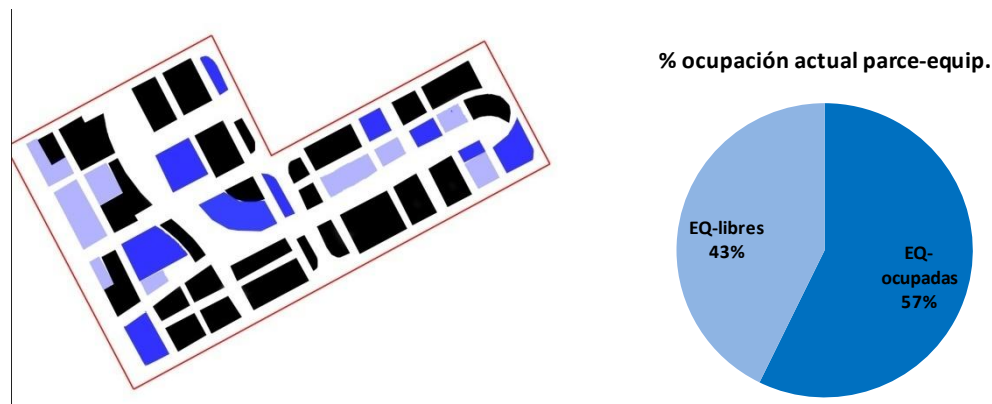


Figura 8. Esquema y gráfico de la ocupación de los equipamientos: situación (azul claro parcelas vacías y oscuro ocupadas, en negro las parcelas lucrativas); grado porcentual actual vacías-ocupadas. (Fuente: elaboración propia).

Dicho porcentaje de ocupación produce cierta sensación de escalofrío por la magnitud en relación a un tejido urbano maduro y plenamente consolidado.

Tras estos contundentes resultados sobre la realidad del estado de los suelos de equipamientos se va a analizar la posición de estas parcelas respecto del tejido residencial y comercial, ya que, hasta aquí, la problemática aparece representada de forma únicamente cuantitativa. La localización de los óptimos de dotación va a resultar también determinante respecto de la calidad del conjunto. A este respecto hay trabajos de peso en la línea de incorporar la parte espacial al óptimo cuantitativo¹⁵ (Hernández-Aja, 1997).

La componente espacial se muestra con un área de influencia peatonal alta (500 metros) entre el tejido residencial y las zonas de actividad comercial, ocio y esparcimiento.

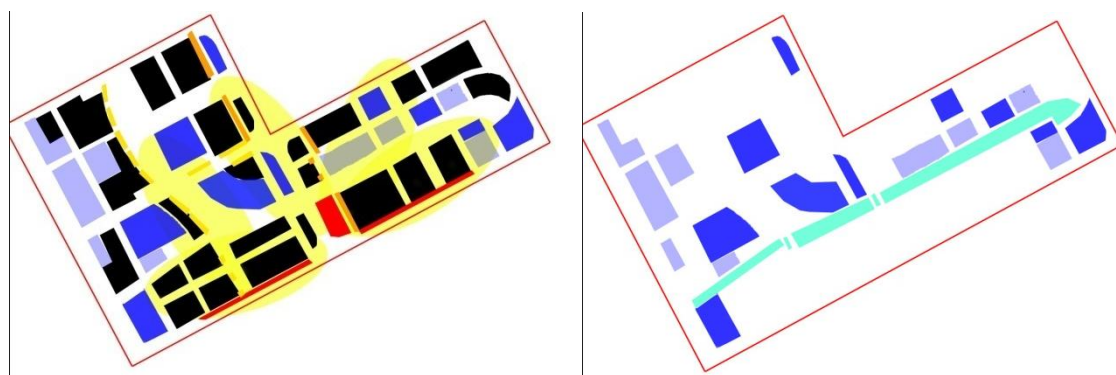


Figura 9. Esquemas de análisis espacial de equipamientos (vacíos en azul claro): respecto de una influencia peatonal en relación con ejes de actividad (en rojo, naranja y amarillo en función de la intensidad); y, posición respecto de la influencia del parque lineal E-O, principal eje de ocio-esparcimiento. (Fuente: elaboración propia).

El resultado entre el tamaño, el grado de ocupación y la localización espacial de las parcelas de equipamiento en relación con el grado de interconexión urbana entre tejidos y la calidad del conjunto es indeseado, debido a los problemas de compacidad y cohesión que originan dichos vacíos, no invitando a la presencia humana y la interrelación vecinal.

¹⁵ El libro *La ciudad de los ciudadanos* (editado por el Ministerio de Fomento. Madrid, mayo de 1997 (2ed. junio de 2000), aborda el tema, en base a un estudio dirigido por Agustín Hernández Aja (1997) y realizado en el marco del DUyOT de la ETSAM. En el año 2006 se realizó una actualización.

La densidad: una hipotética redensificación como alternativa innovadora

La parte práctica de la profesión conduce irremediablemente a plantear una posible alternativa de intervención para atajar el problema de la falta de compacidad y presencia, en forma de una posible redensificación¹⁶ del tejido urbano consolidado. Si bien esta alternativa, en el contexto español, resulta todavía novedosa por la falta de experiencias¹⁷.

La densidad bruta actual en el ámbito es de 59,72 viv/Ha (para la totalidad del ámbito sin contar con el viario arterial e incluyendo los SS.GG.) y la semi-bruta 71,84 (siguiendo los criterios de cálculo del Reglamento de Planeamiento). Atendiendo a la poca presencia observada en algunas zonas del barrio y relacionando estos datos con el máximo fijado por Ley (75 viv/Ha), se podría pensar que existe un problema de densidades insuficientes (quizás por la estructura actual de los hogares españoles muy diferente a la existente en los años 70), conviniendo, si cabe, considerar la posibilidad de que una densidad cercana al máximo permitido pueda, en la actualidad, restar vitalidad y presencia a los tejidos residenciales, yendo en contra de la calidad del conjunto urbano.

Por otra parte, la ya comentada sobreabundancia de equipamientos vacíos incide en dos aspectos: que el suelo privado donde materializar dicha densidad sea menor; y que el tejido residencial resulte en cierta manera inconexo entre sí. Entre las múltiples alternativas a dotar de presencia y vitalidad urbana al barrio, el estudio se decanta por que dichos vacíos puedan resultar espacios de oportunidad para incrementar la población del barrio.

La superposición de las dos imágenes anteriores unido al posible cambio de uso de las parcelas vacías da como resultado un tejido más compacto y cohesionado, sin la necesidad de elevar el número de plantas de los edificios residenciales si se opta por la redensificación como solución al problema y en base a una hipotética aplicación de la ordenanza existente.



Figura 10. Esquemas de relación de tejidos según usos: en base a una hipotética redensificación (fusionando tejido residencial en blanco y equipamientos vacíos en amarillo); y, actual distribución de usos del suelo (lucrativo en negro) como punto de partida para la comparación con el resultado final. (Fuente: elaboración propia).

Esta hipotética redensificación del conjunto basada en ocupar las parcelas dotacionales vacías con nuevas parcelas residenciales destinadas a viviendas (con el mismo modelo edificatorio del

¹⁶ En España este concepto puede sonar a especulación, pero se está aplicando en otros países como Francia y Alemania sobre tejidos urbanos de baja densidad con el objetivo de incrementar la presencia y la vida urbana.

¹⁷ De la entrevista a L. López de Armentia incluida en el Trabajo Fin de Máster, en la que se habla de un experimento reciente de redensificación en el contexto español, concretamente en el País Vasco.

Plan) arrojaría unos resultados de densidad bruta de 74,32 viv/Ha y semi-bruta de 89,39 viv/Ha. El incremento de la densidad de esta propuesta respecto de la actual es de casi un 25%, porcentaje igual para el incremento del número de viviendas (de las 3.965 actuales se pasaría a unas hipotéticas 4.934).

Esta alternativa provocaría la paradoja de tener que ampliar en el mismo porcentaje las cesiones de los sistemas locales necesarios para dar respuesta a ese incremento residencial. Si bien este aspecto no deja de ser contradictorio, estas nuevas cesiones se podrían asignar a suelos de E-L de SS.GG., los cuales están actualmente sobredimensionados en varias hectáreas¹⁸. El procedimiento legal para acometerlo sería vía modificación del Plan General.

En relación con la ordenación actual y la hipotética, existe un trasvase de un 8% de suelo perteneciente a SS.GG. de equipamientos en la primera (solares no ocupados que hipotéticamente se podría transformar en uso residencial) que pasa al lucrativo en la segunda, lo que origina un reparto más equilibrado de la superficie por usos, sin tener que modificar los porcentajes de sistema viario y SS.LL./SS.GG. sumados, simplemente con un cambio de SS.GG.E-L sobredimensionados por nuevos SS.LL., necesarios para el incremento.

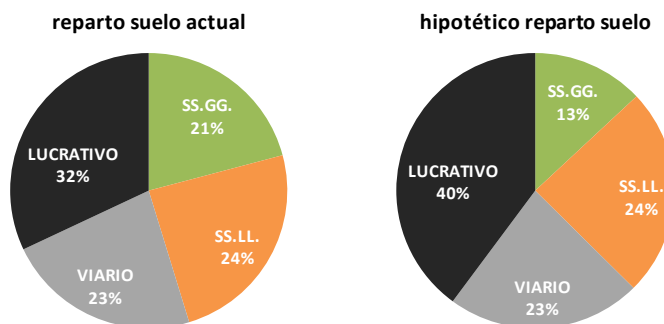


Figura 11. Comparativa del reparto de suelo actual e hipotético. (Fuente: elaboración propia).

5. Conclusiones

En relación a la calidad urbana en función de los óptimos cuantitativos de dotación se extraen las siguientes conclusiones:

- 20 años después más de 40% del total de las parcelas dotacionales de equipamientos (genérico, deportivo y educativo) a nivel de barrio y de ciudad están vacías, por lo que se ha verificado el sobredimensionamiento de estas.
- En Vitoria-Gasteiz no existe una carencia de dotaciones por falta de medios económicos que obligarían a mantener dichos solares vacíos hasta la existencia de fondos, por lo que, en una ciudad con altos niveles de dotación y calidad urbana, de lo anterior se podría plantear un cambio en la estrategia de gestión del planeamiento municipal que permita adoptar medidas correctoras del problema detectado.
- Parece paradójico que un estándar mínimo de dotación de equipamiento, un referente de cohesión y calidad urbana, vaya en detrimento, en este y otros casos, del espacio urbano y sus residentes, restando presencia y compacidad al conjunto.

¹⁸ Respecto al cálculo de superficie en función del estándar de aplicación normativa de 5m² de dotación por habitante de zonas verdes de SS.GG.

- Esto es debido a que su configuración estructural responde a criterios cuantitativos y no cualitativos, ya que los estándares demandan gran cantidad de suelo dotacional para desarrollos residenciales de densidades medias-altas y con más de 1.000 viviendas. Existe un claro problema de linealidad entre estándares y densidades.
- Con el aumento de densidad se conseguiría una mayor presencia, compacidad y cohesión urbana. En el caso de optar por redensificar sobre dichas parcelas de equipamientos vacías, se originarían nuevas reservas de equipamientos, como respuesta a ese incremento, lo cual no deja de ser contradictorio.
- Quizás la necesidad actual de vivienda en régimen distinto al de compra (destinada a determinados colectivos muy en alza en la actualidad) sea una alternativa al uso residencial sobrevenido como alternativa al problema detectado, cumpliendo así una doble función urbana y social, apartando de este modo fantasmas relacionados con la especulación.

En relación a la calidad urbana en función del planeamiento y la gestión se concluye que:

- La rígida estructura reticular de supermanzanas rectangulares según el diseño inicial de la ACTUR ha resultado ser una buena base de pruebas para experimentar con unidades residenciales, por el juego de escalas resultado del troceado sucesivo de supermanzanas en manzanas y de estas en parcelas, y como punto de partida de la jerarquía de los espacios libres, si bien el planeamiento heredado ha condicionado el resultado final por unas estrictas cesiones de SS.GG. de Equipamiento.
- La gestión e iniciativa pública sobre la mayoría de los sectores centrales y septentrionales consigue evitar la dispersión de las actuaciones y unificar el conjunto interviniendo en todo el proceso de ejecución, que fue diseñado por el planeamiento en base de una continuidad con lo existente.
- En los sectores de promoción pública, aunque se han concentrado más cesiones y una densidad menor, el resultado es más rico gracias a la concepción de una determinada estructura urbana unitaria que articula la extensión de la ciudad de forma cualitativa.
- Una ordenanza particular, sencilla, flexible y acertada, pero con ciertos grados de libertad, resulta en parte infructuosa por la ausencia de una figura que coordine la interpretación y el espíritu de la norma entre el planeamiento y la edificación.

Conclusiones finales:

- La armonización -de la rigidez inicial- del planeamiento para con la ciudad, partiendo inicialmente de lo más contundente -ACTUR- a lo más adaptable -revisión del PG´85-, es la base de un ejercicio urbanístico que camina hacia la consecución de un conjunto urbano complejo.
- Esa complejidad se representa en el planeamiento principalmente en la mezcla de usos, la diversidad de volumetrías y la jerarquización de los sistemas de espacios libres públicos: zonas verdes y viales.
- El Planeamiento de Lakua tiene en cuenta la gestión, lo cual es muy positivo para la programación y el cumplimiento de los plazos, para conferir ciertas garantías de promoción pública en el desarrollo de suelo y sus procesos, para la involucración de las iniciativas privadas, etc.

– Se puede concluir de lo anterior que la falta de calidad urbana en el caso concreto de estudio no ha venido motivada por la ordenación o por la elección del sistema público de gestión y promoción, sino que ha residido en un rígido planeamiento heredado y en un modelo de ciudad preestablecido desde la administración. Esta situación se ha visto además alimentada por una normativa de óptimos cuantitativos muy lineales.

Algunas incertidumbres:

– Con estos suelos vacíos, que tienen un uso predeterminado pero sin ninguna actividad sobre ellos salvo la del banal abandono, ¿qué hacer en el futuro?

– En definitiva, este estudio conduce ineludiblemente a plantear la posibilidad de proponer una hipotética redensificación, un mecanismo sin precedentes de aplicación hasta el momento en España y, por lo tanto, con muchas dudas en cuanto a su eficacia.

Algunas lecciones aprendidas:

– Se puede afirmar que la calidad urbana no debe estar sujeta a estándares cuantitativos lineales, sino que debe responder a un compendio de factores muy variados, abordando un análisis más complejo de la composición del contexto urbano y de las características de los asentamientos humanos a los que se va a dotar.

– La falta de densidad urbana en los barrios y, por prolongación, en la ciudad tiene una difícil solución a la larga. Densificar a posteriori es muy complicado si no se plantea correctamente desde un inicio.

– Aún así, existen ejemplos recientes que avalan tanto la oportunidad como la posibilidad de realizarlo basándose en tres pilares fundamentales: concierto político; viabilidad técnica, y; una minuciosa labor de consenso vecinal para la aceptación de la propuesta.

– Existen diversas formas de planificar la ciudad con distintas estrategias (más rígidas, más flexibles, más contundentes, más o menos estrictas), si bien es cierto que una buena estrategia concebida desde el planeamiento, que tenga muy en cuenta la gestión, tiene más posibilidades de alcanzar unos buenos resultados cualitativos para la ciudad, entendida como un conjunto de presencia y actividades bien dimensionado.

– Luego, más interesante que analizar los fríos resultados resulta el desentrañar la complejidad de los procesos evolutivos que conducen a ellos, porque es de ahí de donde se va a extraer el verdadero aprendizaje que nos ayude a acometer en un futuro las intervenciones necesarias en nuestras ciudades que atajen los problemas actuales detectados en el presente estudio.

Referencias

- CARPIO PINEDO, J. (2014) *La manzana abierta de Portzamparc como tipología para el paisaje urbano contemporáneo*. Planur-e, núm. 3.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (1997) *La Ciudad de los Ciudadanos* (2a ed. 2000) Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medioambiente, Madrid. En 2006 se realiza un resumen y una corrección actualizada de los parámetros para una edición digital que lleva el nombre de Parámetros dotacionales de La Ciudad de los Ciudadanos.
- LAMÍQUIZ, F; POZUETA, J. (DIR.); PORTO, M. (2009) *La ciudad paseable. Recomendaciones para un planeamiento, un diseño urbano y una arquitectura considerada con los peatones* (1ª ed.) CEDEX, Ministerio de Fomento, Madrid.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1994) *Vitoria-Gasteiz. El proyecto de una capital para el País Vasco*, p.42. Ed. Georplan, Vitoria.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (2010) *El ACTUR LAKUA en Vitoria-Gasteiz, 1971-2000. Un laboratorio de urbanismo a lo largo de tres décadas* (1ª ed.) Autor, Madrid.

LECROART, P. (2006) *Paris Rive Gauche, 3rd Millenium area of cultura, research and education? Learning from a mega Project*. Universiteit van Amsterdam. IAU-IDF.

http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_487/Presentation-Paris-Rive-Gauche_01.pdf

Rivera Blasco, D. (2014) Entrevista a LUIS LÓPEZ DE ARMENTIA ORBE en “LAKUA: DE ACTUR A BARRIO. LA REALIDAD ENTRE EL PLANEAMIENTO, LA GESTION Y LOS ESTANDARES. TRABAJO FINAL DE MASTER EN PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL - ESTUDIOS URBANOS. DUyOT - UPM

Roch Peña, F. (2009) Los epígonos de la sociedad industrial. Las ACTUR y la cuestión del suelo. En Presencia en las publicaciones Profesionales. De Gerencia de Urbanización a SEPES. Medio siglo de Historia, p.179. Ed. SEPES, Madrid.

SEMAPA (Société d' Économie Mixte d' Aménagement de Paris). *La accion urbanistica del sector publico: de la ordenacion del territorio a la revitalizacion urbana*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, SANTANDER, 15 y 16 de junio 2009.

STIMMLER-HALL, H. (2008) *Rive Gauche Revival. The best Urban Renewal Project since Baron Haussmann Reshaped the City*. <http://www.parisrivegauche.com>

TERÁN TROYANO, F. DE (1978) *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

Referencias normativas

- España:

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el *Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. BOE núms. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre de 1978.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. BOE núms. 144 y 145, de 16 y 17 de junio de 1976.

- País Vasco:

Ley 2/2006, de 30 de junio, de *Suelo y Urbanismo*. BOPV núm. 2006138, de 20 de Julio de 2006.

- Vitoria-Gasteiz:

Plan General de Ordenación de 1985. Refundido 1990. Tomo I. Memoria del Plan General. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Edición: Junio 1990

Plan Parcial del Sector 8A1 de 1993. Agencia de Renovación Urbana. Ayuntamiento de Vitoria. *Plano C-4: Condiciones de la Ordenación y Ordenanza*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Convenio de Regularización de Derechos y Obligaciones del ACTUR-LAKUA de 31 de julio de 1992. Copia facilitada por el Servicio de Planeamiento y Ejecución de la Ordenación Urbanística del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
