

# LA REVITALIZACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BILBAO: LA GESTIÓN DE BILBAO RÍA 2000, ASPECTOS TERRITORIALES\*

**Elías Mas Serra**

Director del Gabinete de Arquitectura. Ayuntamiento de Bilbao (1991-2005)

## RESUMEN

La transformación de Bilbao y su Área Metropolitana, llevada a cabo en las anteriores décadas, ha descansado, en última instancia, en la gestión de Bilbao Ría 2000, una sociedad interinstitucional e instrumental creada a tal efecto. Dicha gestión ha producido una transformación de la ciudad y del entorno de la Ría notable que ha merecido comentarios elogiosos desde diferentes instancias incluidas las internacionales. Sin embargo esta gestión, que presenta aspectos positivos, se ve oscurecida por alguna duda fundamental en relación a una cuidadosa y equilibrada resolución de los aspectos territoriales y urbanísticos en los que interviene.

**Palabras clave:** gestión, territorio, urbanismo, usos del suelo.

## ABSTRACT

The transformation of Bilbao and its Metropolitan Area which has been carried out over the last decades has ultimately relied on the management of Bilbao Ría 2000, an instrumental and interinstitucional company created for that purpose. Such management has led to an outstanding transformation of the city and of the river surroundings which has received the praise of several authorities, including international ones. However, this management,

---

Fecha de recepción: febrero 2009.

Fecha de aceptación: diciembre 2010.

\* El presente trabajo se ha desarrollado en concordancia con las investigaciones que lleva a cabo el autor en la preparación de su Tesis Doctoral, bajo la dirección de la Dra. Beatriz Plaza, en el Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao, Universidad del País Vasco (Área de Economía Regional y Urbana). La autoría y responsabilidad del trabajo corresponde exclusivamente al que lo suscribe.

which has positive aspects, is tarnished by a fundamental doubt regarding a careful and well-balanced solution of the territorial and urban aspects of its activity.

**Key words:** management, territory, town planning, land use.

## I. INTRODUCCIÓN

El constante crecimiento de Bilbao, a lo largo de su historia, se vio bruscamente detenido, a finales de los años 70 y comienzos de los de 80, por una profunda crisis que afectó, de manera decisiva, a muchos de los factores estructurales de la economía, del urbanismo y, en definitiva, del territorio de su Área Metropolitana.

La reacción de la administración y las instituciones para la superación de tal crisis fue, en todo momento, determinante para la transformación urbana de Bilbao, de manera singular, y su Área Metropolitana, de forma más matizada.

Esta transformación ha aportado a Bilbao y su Área Metropolitana, de modo fundamental, una nueva imagen urbana. A ello se ha unido una creciente incorporación de nuevas infraestructuras y dotaciones. Los resultados conseguidos han supuesto un reconocimiento a diferentes niveles, incluido el internacional, de las acciones llevadas a cabo para la superación del carácter de área deprimida de la Comarca.

El cambio operado en el entorno de la Ría de Bilbao se ha apoyado en dos iniciativas imprescindibles. La primera de ellas responde a la intervención conjunta de todas las administraciones e instituciones implantadas en el territorio que fomentaron la definición de un Plan Estratégico desarrollado bajo la supervisión de una sociedad creada al efecto: Bilbao Metrópoli 30 (Bilbao-Metrópolis 30, 1993). La segunda iniciativa corresponde a la creación de la sociedad instrumental Bilbao Ría 2000 cuya función específica ha sido la de gestionar las diferentes operaciones urbanísticas suscitadas en algunos de los denominados «espacios de oportunidad»<sup>1</sup> (Figura 1).

A lo largo de los años en los que se han concretado, de manera más evidente, el desarrollo del Plan Estratégico y las acciones de la Sociedad Bilbao Ría 2000, se han llevado a cabo algunos estudios y trabajos interesados en las características de la transformación y en la ponderación o crítica de los posibles resultados alcanzados.

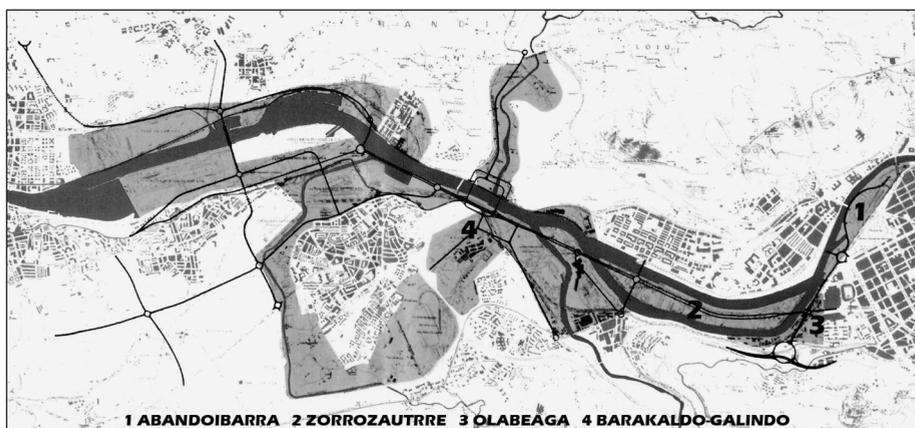
Algunos de los análisis o estudios realizados inciden en parte de los aspectos de la transformación y de las circunstancias que podrían encajar en lo que se denominan objetivos del Plan Estratégico (Mas 2010).

Es especialmente llamativa la incidencia de gran parte de tales estudios en el denominado: «Efecto Guggenheim». Este efecto es analizado, en general, como una fortaleza singular en la transformación de los usos de la ciudad y su entorno. También se admite como valor paradigmático de una política cultural asumida, no sólo en Bilbao, Bizkaia o Euskadi, sino por todo un conjunto de países significativos.

---

1 Los «espacios de oportunidad» están constituidos por grandes superficies del Área Metropolitana de Bilbao definidas como tales por el Plan Territorial Parcial del Área Metropolitana de Bilbao. Son espacios que no se habían llegado a urbanizar o que habían perdido su anterior uso industrial, portuario o ferroviario. Son, por demás, zonas cuya redefinición implica muy directamente a la concepción y estructura del territorio.

Figura 1  
LOS «ESPACIOS DE OPORTUNIDAD» EN EL PLAN TERRITORIAL METROPOLITANO



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia.

Algunas cuestiones de las ciudades se han abordado parcialmente en diferentes trabajos (Gómez, 1998; Esteban, 2000; Begg, 2002) e, incluso, desde una crítica rigurosa al fenómeno Guggenheim en sí mismo, en los de González Ceballos, 2004; los de Plaza, 2000, 2006 y 2008; Plaza, Tironi & Haarich, 2009; Plaza & Haarich, 2009 y Plaza, González-Flores, Galvez-Galvez & Mas, 2010.

Sin embargo, aunque en algunos de los trabajos se ha hecho referencia a la acción de Bilbao Ría 2000 (Esteban, 2000; González Ceballos, 2004; Plaza, 2000, 2006 y 2008), poco se ha profundizado en las características de su misión y en las debilidades o fortalezas del planteamiento de la misma.

La misión de Bilbao Ría 2000 aparece, con frecuencia, aureolada por los resultados directos que más pueden impresionar al espectador urbano. Hay que decir, a renglón seguido, que la eficacia demostrada en la gestión urbanística y constructiva de los proyectos desarrollados por la Sociedad, ha sido muy notable (Miguel de, 2008).

Pero, a título de ejemplo, nos parece interesante exponer algunas de las características de la primera actuación llevada a cabo por esta Sociedad.

La primera actuación, en el tiempo, de Bilbao Ría 2000 es la que afecta a la urbanización la denominada Zona de Abandoibarra<sup>2</sup>. Con esta actuación inició la Sociedad su camino en la gestión de los diversos «espacios de oportunidad» que se daban en el Área Metropolitana y que, con tal nombre, fueron recogidos en el Plan Territorial Parcial.

<sup>2</sup> La denominada zona de Abandoibarra es uno de los espacios de oportunidad reflejados en el Plan Territorial Parcial como tal. Había sido el emplazamiento de distintas actividades portuarias, ferroviarias e industriales (fundamentalmente navieras). Por su ubicación junto a la Ría y al Ensanche de Bilbao y frente al barrio de Deusto constituye una zona estratégica no sólo en relación a su valor urbano sino a su importancia territorial.

Aunque bajo el directo control del Ayuntamiento de Bilbao y, en particular, de la Oficina del Plan General de Ordenación Urbana de la Villa, la resolución del Concurso para la Ordenación Urbana de la referida Zona de Abandoibarra dio paso, sin solución de continuidad, a la asunción de la iniciativa para el desarrollo de la Zona por la referida Sociedad instrumental.

El Concurso para tal ordenación, según el acta del jurado correspondiente<sup>3</sup>, no fue ganado por ninguna de las cinco propuestas que, con carácter restringido, habían participado en el mismo. El jurado, en el Acta, destacaba algunas de las cualidades de la propuesta presentada por el arquitecto americano César Pelli, si bien criticaba la formalización de un rascacielos (la actual Torre Iberdrola, Fig. 2), desaconsejando, implícitamente, la creación de la misma<sup>4</sup>.

Desde el hecho, manifiesto, de haberse presentado a César Pelli como ganador del Concurso<sup>5</sup> (cuestión totalmente incierta) hasta la conflictiva implantación, a diferentes niveles, del mencionado rascacielos, ponen en evidencia algunos de los posibles aspectos que emanan de la gestión que se iba a plantear en éste y en los restantes proyectos llevados adelante por Sociedad Bilbao Ría 2000.

A ello habría que sumar las protestas de colectivos profesionales amparados por el Colegio de Arquitectos Vasco Navarro y de una plataforma vecinal de Abandoibarra, en relación a la ordenación adoptada, y, asimismo, en la concreción de algunos de los aspectos puntuales (centro comercial, por ejemplo) planteados en ella.

En la base de tales reivindicaciones se hallaba la evaluación de que Bilbao necesitaba más zonas verdes y una mejor relación entre ellas (en concreto con el inmediato parque de Doña Casilda) y de que no estaba clara la creación, con la propuesta, de una adecuada relación entre el Ensanche de Bilbao y las diferentes zonas del barrio de Deusto<sup>6</sup> (Mas, 2009).

En definitiva una auténtica cuestión de ordenación urbana en el sentido expuesto por Harold Carter (1974; p. 16): «La ciudad, considerada como una imagen global y unitaria en la superficie de la tierra, como todos los otros accidentes geográficos, tiene dos aspectos asociados. El primero es el emplazamiento o situación; el segundo es la forma y la estructura interna».

Es decir, y éste es el objetivo del presente artículo, creemos que hay que poner en evidencia el hecho de que subsiste, en mayor o menor medida, un conflicto inicial entre las propuestas de Bilbao Ría 2000 y las directrices de una ordenación planteada desde la contemplación global del territorio y las posibles estrategias de orden geográfico y medioambiental, social, económico y urbano que afectan al mismo, es decir: a la totalidad del Área Metropolitana (Mas, 2009).

---

3 En el punto 1º del Acta del Jurado para la resolución de la Consulta sobre la Ordenación de Abandoibarra se establecía: «Ninguno de los cinco Proyectos resuelve de forma íntegra y definitiva las expectativas urbanas contenidas en la Convocatoria de la Consulta en relación a la significación del espacio a ordenar y su carácter representativo y funcional».

4 En relación a la torre proyectada por el equipo Pelli, Balmori y Aguinaga, señalaba el Jurado de la Consulta: «Se ve como dudosa la creación un único edificio emblemático sin una clara asignación total o parcial a un uso público o institucional que lo justifique».

5 En el número 2 de la publicación «Abandoibarra» (pág. 12), promovida por Bilbao Ría 2000, se citaba a César Pelli como ganador de la Consulta.

6 El periódico «El País» (28/07/1998), por ejemplo, se hace eco del rechazo de la referida Plataforma Vecinal al denominado «Master Plan» de César Pelli a causa de las cuestiones mencionadas.

Figura 2  
TORRE IBERDROLA EN ABANDOIBARRA



Fuente: Autor.

Para ello nos proponemos describir y comentar algunas de las diferentes actuaciones realizadas por Bilbao Ría 2000 como método para poner de manifiesto lo expuesto y evaluar los aspectos positivos y negativos de tales intervenciones.

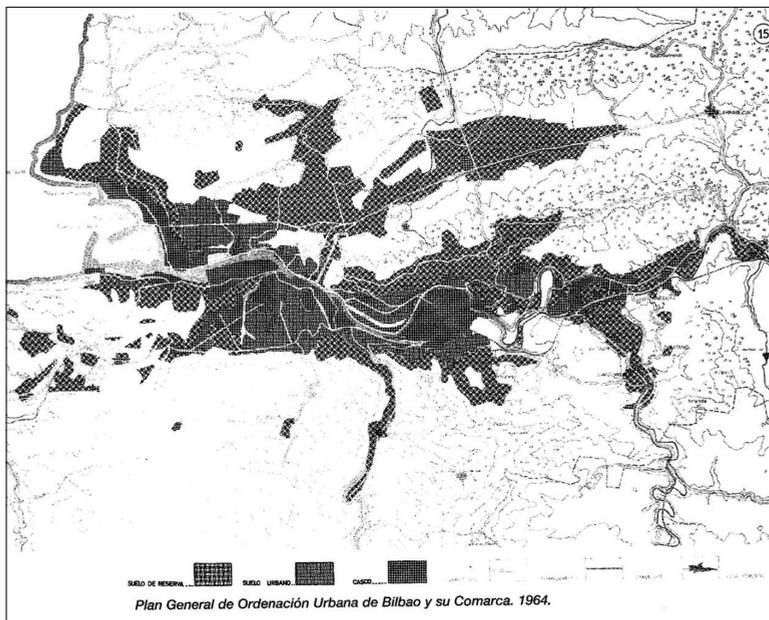
## II. EL ESTADO DEL CONTEXTO METROPOLITANO

La crisis de los años 80 había dibujado un panorama, en el terreno de la organización y los usos del territorio en el Área Metropolitana de Bilbao, de unas características muy singulares.

Coincidían en la definición del nuevo panorama de los suelos de la Metròpoli dos hechos altamente significativos (VV. AA., 1985):

El primero de ellos consistía en las circunstancias derivadas de la planificación anterior que había previsto la calificación de una cantidad exagerada de superficie de suelo (Fig. 3) (Mas, 2000). Suelo que, por otra parte, se había gestionado de forma desordenada. Eso conllevó que, en el momento de estallar la crisis, quedaran unas importantes bolsas de suelo sin urbanizar en medio de otras áreas urbanizadas.

Figura 3  
 PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE BILBAO Y SU COMARCA. 1964



Fuente: Ayuntamiento de Bilbao.

El segundo de aquellos hechos venía dado por las características de la propia crisis que incidió en la desaparición o pérdida de actividad de un importante y significativo número de industrias con las consecuencias relativas a la aparición de suelos en desuso y con una presencia importante de ruinas industriales.

Estos dos hechos evidenciaron las características, fundamentalmente de desconexión, de las tramas urbanas del área y acentuaron, además, los perniciosos efectos de la promiscuidad de usos. Así, en las abundantes zonas en que hasta aquel momento habían coexistido grandes industrias con importantes núcleos residenciales, al desaparecer o perder actividad un significativo número de aquellas, se añadió, a la afección por la actividad industrial anterior de los polígonos residenciales, la presencia de zonas con ruinas industriales. Estas zonas carecían de todo tratamiento higiénico y estaban sujetas, en ocasiones, a usos que determinaban afecciones de seguridad ciudadana, de falta de higiene, etc...

Estas situaciones se proyectaron, fundamentalmente, en municipios industriales de la margen izquierda de la Ría del Nervión, así como en zonas, igualmente industriales, en algunos de los municipios de la margen derecha. Pero Bilbao, con respecto a ello, también se vio afectada por situaciones parecidas.

En este último caso, habría que llamar la atención, de manera particular, respecto de las situaciones de los terrenos gestionados por la Autoridad Portuaria. Estos terrenos fueron que-

dando poco a poco en desuso en la medida en que la radicación de las principales actividades del Puerto se iban trasladando al denominado Superpuerto, en la misma Abra o desembocadura de la Ría<sup>7</sup>.

En otras circunstancias, pero con efectos parecidos, se hallaban los suelos vinculados a la estructura ferroviaria de la Ciudad y de la Comarca. Algunos de tales suelos se hallaban infrautilizados. A ellos habría que sumar, con el devenir del tiempo y las diferentes reestructuraciones del sistema de transportes, aquellos otros que quedaron libres de actividad por haber sido sustituidos por otros medios de transportes o por la simple mejora estructural del sistema al que pertenecían.

Resumiendo: la situación del Área Metropolitana de Bilbao era poco menos que caótica. Además de la crisis, subsistían muchos de los males anteriores que habían dado lugar a situaciones conflictivas en diversas materias. Era el caso de la promiscuidad de usos, la pésima estructuración del sistema de transportes y, sobre todo, importantes efectos sobre el medio ambiente. Efectos que incidían tanto en materia de emisiones a la atmósfera<sup>8</sup>, como de polución de los ríos y aguas superficiales, como, asimismo, de la existencia de vertederos incontrolados y, frecuentemente, con contenidos tóxicos que afectaban seriamente a la salud.

A todo ello habría que añadir el estado, relativamente deplorable, de la edificación y la urbanización en distintas zonas, tanto de la ciudad como de los pueblos del entorno, con excepción, en parte, de algunas áreas centrales y representativas de cada una de las poblaciones.

Para solventar muchos de estos males había que promover una ordenación urbanística distinta con un mayor control y exigencias sobre las intervenciones de la iniciativa privada (hasta aquel momento relativamente incontroladas). Dicha actuación, en materia de ordenación urbanística, provocó, asimismo, una mayor contención en el proceso de edificación, lo cual supuso un primer paso para la reestructuración del sector. Todo ello llevó, en todo caso, a una paralización de la acción urbanística que, durante un tiempo, demoró cualquier tipo de actuación tendente a mejorar la situación existente.

Estamos hablando de comienzos de los años 80 y, a todo lo expuesto, habría que añadir la incidencia de las graves inundaciones de agosto de 1983 que afectaron a importantes zonas del Área Metropolitana.

La realidad, que había llegado a un límite desesperanzador, empezó, no obstante, a remontar a partir de diferentes actuaciones que paulatinamente fueron cambiando, en una medida relativamente limitada, la imagen y la situación de la Metrópoli. El Plan de Saneamiento Integral de la Comarca (iniciado en 1979), el Proyecto del Metro (1987), el Plan de Rehabilitación del Casco Viejo de Bilbao (1988), el inicio del Plan General de Ordenación Urbana de la Villa (1988), además de la redacción de otros planeamientos generales en el Área Metropolitana: (Santurtzi (1986), Getxo (1986), Sestao (1989), Portugaleta (1991),

---

7 El desplazamiento de las áreas e instalaciones portuarias de Bilbao, desde la antigua Villa hasta la desembocadura de la Ría o Abra, ha sido una constante a lo largo de la historia. Historia que ha culminado, prácticamente, en las tres últimas décadas.

8 A finales de los años 70 la principal preocupación en materia medioambiental eran: la contaminación atmosférica y la posible puesta en marcha de la central nuclear de Lemoniz según Salcedo (1979) (Instituto de Arte y Humanidades, 1979), aunque subsistían, además, y eran sumamente importantes la contaminación de las aguas superficiales y los vertederos de materias sólidas, algunas de las cuales se han demostrado verdaderamente nocivas para la salud (lindane, por ejemplo).

Barakaldo (1992), Erandio (1992)<sup>9</sup>, fueron acciones que pretendían resolver las situaciones conflictivas a nivel comarcal, en los dos primeros casos, y las contradicciones suscitadas, en los respectivos municipios, en las materias propias de la ordenación urbana, en los otros.

Fueron tiempos complejos que al final se mostraron capitales para la incipiente transformación de un espacio metropolitano que, aun en aquellos momentos, mostraba su peor y más desoladora imagen: su declive inexcusable.

### III. GESTIÓN URBANÍSTICA DE LOS SUELOS DEL ÁREA METROPOLITANA

La gestión de los suelos en el Área Metropolitana de Bilbao, en los tiempos previos a la crisis de los años 80, había sido llevada, fundamentalmente, por la iniciativa privada<sup>10</sup> y de manera puntual, aunque significativa, por la iniciativa pública (Mas, 2005).

En los años característicos del desarrollismo económico, la gestión de los suelos llevada a cabo por los organismos públicos mantuvo un desarrollo, relativamente, correcto<sup>11</sup>.

Sin embargo hay que reconocer que el control de la acción llevada a cabo por la iniciativa privada, como mínimo, fue caótico, salvo en las zonas consolidadas de cascos antiguos o ensanches. En estas últimas, incluso, habría que reconocer la incidencia de gestiones poco afortunadas contrarias al espíritu de las normas que regían la edificación en tales espacios.

El desorden en la ocupación del suelo del Área Metropolitana, hizo que, en el momento de detención del proceso constructivo, se hiciera evidente la falta de un criterio ordenado en materia de ocupación de espacios calificados por el planeamiento. Además, como hemos dicho, la excesiva previsión de suelos a edificar, unido a lo citado, puso de relieve la existencia de importantes bolsas de suelo. Estas bolsas de suelo, al margen de suponer una discontinuidad entre los espacios urbanos, introducían un notable desequilibrio en la estructuración de los espacios naturales y los espacios construidos de la Comarca del Bajo Nervión.

Se daba el caso, además, de que las grandes superficies industriales afectadas por el declive económico suponían, a su vez, importantes extensiones de suelos consolidados pero, en muchos casos, en proceso de clara ruina. Se hallaban, por otra parte, muchos de estos suelos, en manos de significativas instituciones o de empresas vinculadas a la administración: SEPI, RENFE, Autoridad Portuaria.

La gestión de los suelos, asimismo, tenía una compleja solución a partir de los datos y circunstancias prácticas que emanaban de las legislaciones urbanísticas vigentes en aquellos momentos<sup>12</sup>.

9 Las fechas que se citan para los diferentes Planes de Ordenación hacen referencia al momento de su aprobación definitiva. Obviamente su puesta en marcha y los primeros efectos jurídicos de los mismos fueron anteriores.

10 La iniciativa privada estuvo bajo el control de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao creada en los años 40 del siglo XX por la Ley de Bases de 17/7/1945 y la Ley Articulada de 1/3/1946.

11 Es el caso de los Polígonos de Otxarkoaga, Begoña y Txurdinaga, tres polígonos situados al Este de Bilbao y promovidos por iniciativa del Ministerio de Vivienda del Gobierno de España. Hay que anotar que el impecable diseño de los dos últimos se vio afectado por desajustes en la gestión de la edificación (Mas, 2005).

12 El antecedente principal de la legislación urbanística que servía de base a la Ordenación territorial y urbana era la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. El documento legislativo con mayor incidencia en los momentos de la crisis y los inicios de su posterior recuperación fue, en todo caso, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; Texto Refundido aprobado por RD. 1346/1976, de 9 de abril que intentó mejorar y dar cauces reales a los procedimientos de gestión, con distintas suertes en los resultados.

Otra dificultad añadida era la complicación de los trámites tendentes a la obtención de los suelos destinados a sistemas generales en los distintos niveles. Hay que tener en cuenta que, frecuentemente, las aportaciones de dichos suelos debían de obtenerse de diferentes urbanizaciones en el espacio y en el tiempo, encomendadas, fundamentalmente, en los planes municipales, a los particulares. Habría que señalar, en cualquier caso, que las administraciones locales más interesadas en la problemática urbanística fueron resolviendo, paso a paso, los problemas, dotándose, para ello, de equipos funcionariales que fueron incidiendo en la problemática y compleja gestión de los suelos.

Junto a ello todo el conjunto de elementos estructurales, infraestructurales y paisajísticos eran cuestiones que debían de ser abordadas. Quedaba claro, en aquellos momentos, en los que se trataba de remontar una crisis en la que incidían numerosos factores, que el ámbito comarcal, denostado por la clase política, era lo único que podía permitir una gestión eficaz de los suelos destinados a actividades e infraestructuras que iban más allá del dominio municipal. Algunas actuaciones basadas en la coordinación de los planes municipales, tuteladas incluso por la propia Diputación Foral, tuvieron un desarrollo lento y en la mayor parte de los casos desafortunado.

Pero, y eso era una ventaja de la nueva situación, quedaba en manos de la administración la resolución de numerosas partidas de suelo, de importantes dimensiones, de propiedad, de la propia Administración o de Instituciones vinculadas a la misma. De estos suelos, podía esperarse la aportación de superficies dotacionales e infraestructurales imprescindibles para la mejora del conjunto de la Metrópoli y, con ello, de la misma proyección de Bilbao hacia su entorno y, sobre todo, hacia sus posibilidades exteriores.

Pero el choque con la estructura administrativa y urbanística convencional ponía en peligro la resolución de muchos de estos problemas o enfoques de dimensión comarcal o territorial. Se requerían, en este sentido, unas nuevas condiciones legislativas que hicieran mucho más fácil y ágil la consecución de metas con las características de las antes comentadas. Pero, además, la urgencia que la resolución de la situación requería, no permitía, en muchos casos, aceptar la tardanza frecuente en la aplicación de la metodología legislativa urbanística vigente.

La diligencia del Gobierno Vasco en la promoción de de las Directrices de Ordenación Territorial no era suficiente<sup>13</sup>. No hablemos ya de las complicaciones surgidas en la estructura política y funcional de la Diputación Foral para poner en marcha el planeamiento de ordenación territorial parcial. En este sentido no es ocioso recordar que el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano no fue aprobado y, consecuentemente, no fue vinculante legislativamente hasta más allá de la segunda mitad de 2006<sup>14</sup>.

---

13 Las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco fueron publicadas, tras su aprobación en 1997, cuando estaban en marcha bastantes actuaciones para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.

14 El Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano fue aprobado definitivamente por Decreto del Gobierno Vasco 179/2006, 26 de septiembre, siendo publicada, dicha aprobación, en el Boletín Oficial del País Vasco de 7 de noviembre de 2006. Desde dicho momento su aplicación era ya vinculante. Se notará, sin embargo, que la aplicabilidad de dicho documento legislativo urbanístico, se produce cuando muchas de las actuaciones que deberían de soportarse en el mismo, estaban iniciadas e incluso, algunas, en estado muy avanzado de desarrollo.

En este contexto, la actuación pragmática, y el reconocimiento de la existencia de unos espacios de oportunidad, para resolver las precarias situaciones dotacionales de Bilbao y su Área Metropolitana, tomaron protagonismo y fuerza en la acción política de la Administración en general.

#### IV. LA CREACIÓN DE BILBAO RÍA 2000

Se hacía preciso, además, disponer los adecuados sistemas para aprovechar con rapidez y flexibilidad las ayudas que se podían generar desde los distintos órganos funcionales de la Unión Europea.

En esa tesitura, tanto el Ayuntamiento de Bilbao, como la Diputación Foral de Bizkaia, como el Gobierno Vasco y el Gobierno Central, así como diferentes organismos tales como la Autoridad Portuaria o empresas vinculadas a la administración como RENFE, FEVE, SEPES e INI, se unieron con el fin de crear la sociedad instrumental denominada Bilbao Ría 2000:

«...»

Conseguido el compromiso de todas aquellas Instituciones y empresas públicas, el 19 de noviembre de 1992 se constituyó BILBAO RÍA 2000, S.A. con un capital social, totalmente desembolsado, de 300 millones de pesetas. Se trataba de una Sociedad Anónima de capital público en la que la Administración Central y las Instituciones Vascas participaban en igualdad de condiciones y que iba a servir para coordinar y ejecutar los primeros proyectos, previstos entonces en Abandoibarra, Ametzola y Variante Sur Ferroviaria. El objetivo de la nueva Sociedad era financiar sus inversiones gracias a los aprovechamientos urbanísticos que las autoridades determinaran para los suelos liberados y gestionar las ayudas de la Comunidad Europea a las que pudiera acceder»<sup>15</sup>.

La cuestión, pues, es clara. Se trataba de resolver una serie de cuestiones que afectaban a la ordenación urbanística metropolitana, a las propiedades y subsiguientes ejercicios económicos de diferentes empresas e Instituciones, vinculadas fundamentalmente a la administración, garantizándoles unos beneficios pactados y seguros y apropiándose de la especulación del suelo correspondiente en beneficio de otras actuaciones en el conjunto de la Metrópoli y de manera especial en el propio Bilbao<sup>16</sup>.

La singularidad de la mayor parte de los terrenos pertenecientes a las referidas empresas e Instituciones residía en el hecho de suponer, asimismo, una importante bolsa estratégica de suelo ubicada, en gran manera, en el entorno de la Ría.

Era previsible que una ordenación global del territorio de la Comarca acabara adjudicando los terrenos de referencia, en bastantes ocasiones, a los sistemas generales de dotaciones y espacios libres previstos en el planeamiento. Esta situación suponía la dificultad de costosas y largas tramitaciones con el fin de obtener los justiprecios adecuados a los terrenos que finalmente se vincularan a aquellos.

15 Tomada de la separata: «La Sociedad» pp. 13-14, BILBAO RÍA 2000, (2007).

16 De acuerdo con la documentación generada por Bilbao Ría 2000, la procedencia de los ingresos previstos por la citada sociedad en el año 2006 respondía en el 75% a los fondos propios, el 16% a facturación a terceros y el 9% a fondos europeos, subvenciones y otras aportaciones. Todo ello sobre un total de 993.682.751,22 euros.

La creación de Bilbao Ría 2000 suponía el disponer de un mecanismo instrumental adecuado para resolver actuaciones que, en una situación de desarrollo normal del planeamiento, habrían encontrado las referidas dificultades de tiempo, de gestión política y administrativa y de contraste en un proceso de participación pública.

Todas estas cuestiones nos permitirían afirmar el hecho de que, la creación de la Sociedad Bilbao Ría 2000, pudo suponer una iniciativa que variaba los modos clásicos de operar en materia de gestión urbanística en aras de una importante agilidad y, sobre todo, de hallarse frente a una fórmula versátil para conseguir los objetivos planteados en el menor tiempo posible.

Quedaría, en todo caso, la discusión sobre si la oportunidad urbanística podía ser compatible o no con la bondad urbanística de la propuesta en sí misma y, lo que es más importante, sobre el sentido de dicha propuesta en el contexto de la ciudad como tal y en el contexto más amplio de una política territorial de ordenación.

## V. LAS ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR BILBAO RÍA 2000

En líneas generales podemos dividir las actuaciones llevadas a cabo por Bilbao Ría 2000 en dos tipos bien característicos: el primero de ellos responde a las operaciones propias de una gestión urbanística tendente, en todo caso, a obtener el máximo beneficio del

Figura 4  
UBICACIÓN DE LAS DIFERENTES ACTUACIONES DE BILBAO RÍA 2000



Fotografía: FOAT; Elaboración: Autor.

desarrollo urbanístico con la intención de generar importantes plusvalías; el segundo, en cambio, responde a las actuaciones propias para la mejora de determinados entornos de la ciudad sin ningún beneficio urbanístico de carácter económico y realizadas en base a las partidas generadas por la especulación en las actuaciones citadas en primer lugar.

A las primeras responden las actuaciones de Abandoibarra, Ametzola y Barakaldo-Galindo o las previstas en Garellano (dentro del proyecto Basurto-Olabeaga) y a las segundas las de apoyo a la Rehabilitación de Bilbao La Vieja, las relativas a la Solución Sur Ferroviaria, las correspondientes de Basurto-Olabeaga y Basauri, en sus aspectos generales, y las de la Alhóndiga y del Mercado de la Ribera (Fig. 4).

Para completar e ilustrar lo expuesto acompañamos, a continuación, tres cuadros que reflejan de manera bastante clara las características de funcionamiento y gestión de la Sociedad.

En primer lugar (cuadro nº 1) se presenta un desglose de los proyectos encargados para su realización a la Sociedad, según sus propios datos, referidos al 31 de diciembre de 2006, fecha de finalización del ejercicio.

Igualmente acompañamos dos cuadros, provenientes de las mismas fuentes, en relación a los gastos efectuados en las diferentes actuaciones durante el año 2006 (cuadro nº 2) y de los ingresos provenientes o vinculados a las referidas actuaciones en el mismo ejercicio (cuadro nº 3).

Cuadro nº 1  
EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS ENCARGADOS A BILBAO RÍA 2000 AL FINAL DEL EJERCICIO 2006

		Costo	Euros		Deudor <sup>*</sup>	Acreedor <sup>*</sup>
			Ingresos			
	31.12.04	2006	2006			
<b>Plan Actuación Bilbao</b>						
Abandoibarra	9.674.142	25.599.756	120.837.395	—	—	104.911.781
Alhóndiga	23.084	11.545.981	9.686.369	1.882.696	—	—
Ametzola	22.890.078	12.470.997	3.096.851	32.265.224	—	—
Basurto-Olabeaga	22.031.930	9.188.320	4.000.000	27.220.250	—	—
Bilbao La Vieja	11.031.540	719.973	—	11.751.513	—	—
Estudios y Análisis	191.679	50.503	—	242.182	—	—
Infraestructuras Ferroviarias	11.797.197	6.219.504	1.510.960	16.505.741	—	—
Mercado de la Ribera	27.464	14.083	—	41.547	—	—
Señalética	453.053	57.646	—	510.699	—	—
Variante Sur	33.216.257	593.099	2.581.707	31.227.649	—	—
	<b>91.988.140</b>	<b>66.459.862</b>	<b>141.172.282</b>	<b>121.647.501</b>		<b>127.477.379</b>
<b>Plan Actuación Barakaldo</b>						
	30.413.078	9.353.086	1.505.606	—	—	22.565.598
<b>Plan Actuación Basauri</b>						
	183.556	785.111	—	968.667	—	—
	<b>61.758.618</b>	<b>76.598.059</b>	<b>143.217.888</b>	<b>122.616.168</b>		<b>127.477.379</b>

\* A 31/12/06.

Fuente: Bilbao Ría 2000; Elaboración del Autor.

Cuadro nº 2  
GASTOS REALIZADOS POR BILBAO RÍA 2000 EN EL EJERCICIO 2006

PROYECTO	Importe total previsto en €	Ejecutado a 31/12/06 en €
Basauri	58.440.000	970.000
Abandoibarra	204.410.000	169.350.000
Ametzola	92.030.000	74.530.000
Bilbao La Vieja	20.070.000	14.480.000
Infraestructuras Ferroviarias	29.440.000	19.800.000
Variante Sur Ferroviaria	116.570.000	114.350.000
Mercado de la Ribera	40.000	40.000
Recuperación borde de Ría	3.010.000	—
Señalética	3.010.000	490.000
Plan Barakaldo	234.670.000	123.650.000
Basurto-Olabeaga	220.560.000	30.160.000
Estudios y Análisis	440.000	230.000
Gastos generales	71.590.000	25.640.000
	<b>1.104.830.000</b>	<b>585.630.000</b>

Fuente: Bilbao Ría 2000; Elaboración del Autor.

Cuadro nº 3  
INGRESOS VINCULADOS A LAS ACTUACIONES DE BILBAO RÍA 2000, EJERCICIO 2006

PROYECTO	Importe Total Previsto	Ejecutado a 31/12/06
Alhóndiga	52.070.000	9.920.000
Basauri	60.200.000	—
Abandoibarra	363.800.000	281.830.000
Ametzola	61.400.000	45.440.000
Bilbao La Vieja	4.530.000	3.480.000
Infraestructuras Ferroviarias	8.360.000	3.960.000
Variante Sur Ferroviaria	95.670.000	89.080.000
Plan Barakaldo	247.630.000	152.780.000
Basurto-Olabeaga	239.910.000	4.000.000
	<b>1.133.570.000</b>	<b>590.490.000</b>

Fuente: Bilbao Ría 2000; Elaboración del Autor.

A través de estos cuadros pretendemos reflejar tanto el nivel de negocio como las características de los gastos y las plusvalías generadas en el desarrollo de los diferentes proyectos. Con estos gráficos queda explicado el desglose que hacíamos en relación a los dos modelos de actuación y que, de acuerdo con lo que hemos expuesto anteriormente, se podían agrupar en: actuaciones que generan plusvalías y actuaciones que suponen, exclusivamente, una serie de gastos asumidos por Bilbao Ría 2000.

Del análisis de los cuadros adjuntos y en particular del cuadro nº 3, observaremos que los ingresos más significativos de Bilbao Ría 2000 provienen de las actuaciones relativas a Abandoibarra (363,80 millones de €), Ametzola (61,40 millones de €), Barakaldo (247,63 millones de €), Basauri (60,20 millones de €) y Basurto-Olabeaga (239,91 millones de €)<sup>17</sup>. También es notable la inversión en la Variante Sur Ferroviaria y la Alhóndiga, aunque, en ambos casos, se trata de partidas de ingresos que se equilibran con las correspondientes partidas de costos.

Hemos expuesto, en el apartado relativo a la Introducción, algunas de las circunstancias que incidieron en la previa determinación del alcance y carácter de la Urbanización de Abandoibarra (Fig. 5). Es decir, el hecho de que la determinación de los usos, su intensidad y el equilibrio entre ellos, en esta zona tan significativa de Bilbao, fue una cuestión resuelta, en teoría, al albur de un concurso y, en realidad, en base a las expectativas de realización de beneficios trazadas, con posterioridad, desde Bilbao Ría 2000.

En el caso de Ametzola la determinación de los usos se conjugaba, asimismo, con las posibilidades de realización del proyecto de la denominada Intermodal de Transportes y de la consiguiente ubicación de la Terminal de Autobuses de Bilbao. Hay que señalar, en este sentido, que, en estudios precedentes, se había llegado a postular la zona de Ametzola como posible ubicación para la citada estación Intermodal. Pero es que también fue propuesta, en otro momento, la zona de Basurto como el enclave adecuado para la instalación de la referida Estación de Autobuses<sup>18</sup> (fuertemente ligada al concepto de la estación Intermodal) y además, en tiempos recientes, para la ubicación de la Estación de la Línea del Tren de Alta Velocidad (ubicación actualmente desestimada)<sup>19</sup>. Todo ello sugiere la consideración de planteamientos prematuros que, de un análisis adecuado y en profundidad en la contemplación del ámbito territorial y urbano, pudieren haber alterado las previsiones en las que se ha basado la referida actuación en Ametzola.

Igualmente, la urbanización de las zonas de Barakaldo, ubicadas en las proximidades de la Ría y de la desembocadura del río Galindo en ella, pone en evidencia la escasa consideración global del dominio metropolitano y de la ciudad precisa a diseñar, tanto en lo espacial como en los usos implantados en relación a aquel dominio. Se hace ostensible, además, la existencia de un dilema entre las formas de urbanización y asentamiento de usos y su relación con la futura Gran Avenida del Nervión<sup>20</sup> con el hecho de que, la citada avenida, haya desaparecido o sido cuestionada (al menos en su diseño original) como fruto de la concepción, prevista por el Ayuntamiento de Bilbao, para la zona de Zorrotzaurre.

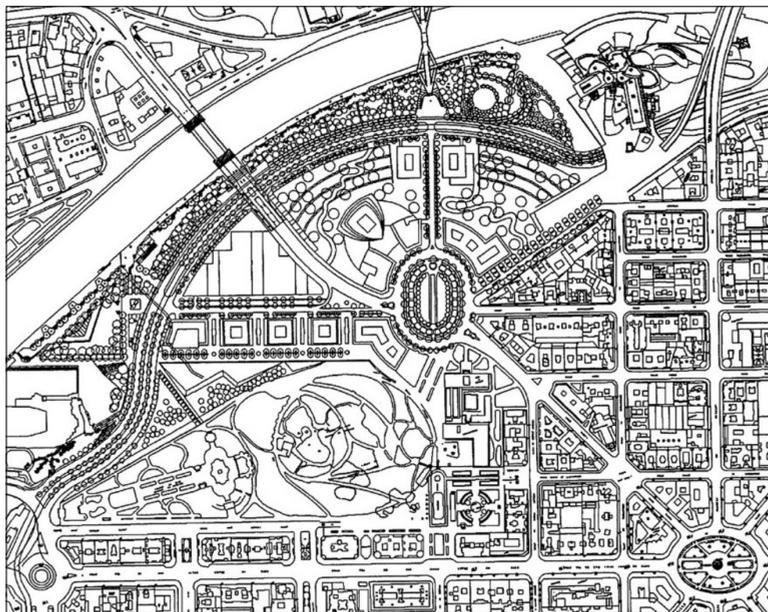
17 Los ingresos imputados a las actuaciones en Basurto-Olabeaga hacen referencia, en concreto, a la intervención y promoción residencial en los antiguos cuarteles de Garellano, dentro de esta zona.

18 Alrededor de 1985, se produce un Informe de la Universidad de Santander en relación a las cuestiones relativas al transporte en Bizkaia y en función de planteamientos tales como la posible ubicación de la Terminal de Autobuses. Ese informe será evacuado a instancias de las Instituciones vizcaínas y se contrarrestará con un informe de la Ingeniería Ove Arup, copartícipe en el diseño de la Estación Intermodal de Abando, iniciativa hoy en día paralizada.

19 Es el caso del AVE, de acuerdo con los estudios contenidos en Proyecto de Zaha Hadid Architects, cuya estación subterránea, se propone que coincida en el espacio del vial que discurre el paralelo entre el Hospital Civil y el edificio BAMI, sede de EITB y de oficinas de la Diputación Foral entre otras.

20 La Gran Avenida del Nervión se proyectaba en el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano como un eje de comunicación representativo que enlazaba el Ensanche de Bilbao con el resto del Área Metropolitana a través de la península de Zorrotzaurre (Mas, 2009).

Figura 5  
PLAN DE ABANDOIBARRA (TRAZADO)



Fuente: Ayuntamiento de Bilbao.

En parecidas circunstancias se debate la operación relativa a Basurto-Olabeaga cuyo valor urbano tiene una notable importancia. En ella, al margen de los accesos a Bilbao, de imprescindible consideración, el encaje de las prioridades del Athletic Club con su Estadio ha condicionado un espacio residencial de singular importancia para la conexión urbana con Olabeaga y Zorrotzaurre y, en general, de un espacio urbano entre cuyos destinos figura el desarrollo de diferentes actividades universitarias y científicas.

## VI. DISCUSIÓN Y REFLEXIONES

### 6.1. Consideraciones generales

La más importante de las cuestiones que surge, de la contemplación de las actuaciones habidas a través de la sociedad Bilbao Ría 2000, tiene un carácter fundamental: el saber en qué medida el desarrollo de las iniciativas urbanísticas, en aras a la oportunidad de su realización, ha condicionado el planeamiento territorial y general del Área Metropolitana de Bilbao. También importa en qué medida, aquellas actuaciones, han impedido o no la reflexión sobre un modelo económico de futuro a escala urbana y metropolitana, han afectado a los aspectos geográficos a escala territorial y urbana y han condicionando de manera positiva o negativa la futura evolución de la Metrópoli.

Nadie cuestionará, a estas alturas, el cambio sustancial, a nivel de imagen urbana, que se ha dado en Bilbao y Barakaldo en los dominios concretos en los que ha actuado Bilbao Ría 2000. Tampoco se cuestiona la validez de los procesos de gestión que, de otra manera, se podrían haber hecho infructuosos o incluso podrían haber fracasado. Son éstas, sin lugar a dudas, las principales fortalezas de este sistema operativo que ha permitido actuar con una significativa rapidez y eficacia en el ámbito deprimido de la Comarca de Bilbao.

Antes de proseguir conviene señalar, también, que, simultáneamente a la acción de Bilbao Ría 2000, otros ámbitos asignables al concepto de áreas de oportunidad, son desarrollados por otras entidades o instituciones, administraciones o particulares ajenos a aquella. Son los casos de Zorrotzaurre, Sefanitro o Bolueta para referirnos a espacios de dimensión suficiente, ubicados junto a la Ría o al río Ibaizábal, con una importancia considerable y, en algún caso inexcusable, para el conjunto del Área Metropolitana. Dichas actuaciones se sellan o se sellarán, especialmente en el caso concreto de la primera, con los mismos defectos inducidos por una falta de reflexión en el dominio de las condiciones geográficas del territorio y la zona y por la carencia de un modelo urbano, económico y social.

Pero volviendo al desarrollo de las consideraciones respecto de la actuación de Bilbao Ría 2000, a las fortalezas y oportunidades que, brevemente, hemos apuntado en párrafos anteriores, hay que resaltar algunas de las importantes debilidades y amenazas que el criterio de gestión, en base a una sociedad instrumental de sus características, presenta.

Hemos querido remarcar el hecho de que las alternativas, adoptadas en las diferentes actuaciones capaces de generar plusvalías con las que abordar otros programas deficitarios, venían marcadas por conflictos conceptuales previos. Es llamativo, en todo caso, el mantenimiento del rascacielos en Abandoibarra a pesar de las precisiones del Concurso.

También son llamativas las circunstancias que concurren en todo el proceso de reordenación de la red ferroviaria: Estación Intermodal (de la que, finalmente, se encargó su desarrollo a Bilbao Ría 2000 y sin que se haya dado ningún paso al respeto hasta el momento), Ametzola, Solución Sur Ferroviaria e incluso la corta y relativa incidencia que, sobre espacio urbano de Basurto, se concitó en relación a la posibilidad de instalar, en el mismo, la estación para trenes de alta velocidad.

Parece, en este caso, que los intereses de RENFE (hoy ADIF), integrada en el Consejo de Administración de Bilbao Ría 2000, caminan por delante de otras reflexiones más objetivas en relación a las infraestructuras y, consecuentemente, a la propia geografía del territorio. Nos explicaremos: se trata en primer lugar de la existencia de un estudio que proponía vincular la solución de intermodalidad al espacio existente en Ametzola y luego la constante postergación de la gestión de la Estación Intermodal en Abando y, con ello, el mantenimiento de las importantes servidumbres que la ciudad sufre como consecuencia de la existencia, en su mismo corazón, de un elemento tan degradante como lo es la citada Estación de Abando en sus actuales circunstancias (barreras entre zonas de la ciudad, infrutilización de un espacio urbano altamente significativo...).

Por otra parte la operación Barakaldo-Galindo (Fig. 6), entraña la desaparición de una importante cantidad de suelo industrial en el corazón del Área Metropolitana. En las circunstancias anteriores, y ahora nuevamente actuales, de crisis, la gestión de estos suelos que habían sido industriales parecía no tener otra salida que su destino residencial. Destino mediante el cual se podían captar suficientes plusvalías para compensar a los anteriores pro-

Figura 6  
PRIMER PLAN PARCIAL PARA LA ORDENACIÓN DE LA ZONA DE BARAKALDO-GALINDO



Fuente: Bilbao Ría 2000.

pietarios de los mismos (también sentados en el Consejo de Administración de Bilbao Ría 2000). Obviamente la ciudad de Barakaldo ha obtenido con ello una notable mejora de su tejido urbano y el Área Metropolitana ha conseguido una disminución de la carga industrial en una zona estratégica de su superficie. ¿Pero, en qué medida tal opción se ha llevado a cabo sin perder de vista el equilibrio de los usos, preciso para el mantenimiento de la actividad productiva en el territorio? y ¿Cómo se ha conjugado tal situación en el municipio en relación con el crecimiento de la actividad terciaria en el mismo y con las nuevas circunstancias urbanísticas derivadas de todo ello?

Igual camino lleva la actuación prevista en Basurto-Garellano con las tensiones que los posibles usos en la zona (infraestructuras, estadio de San Mamés, zona universitaria) ejercen sobre la misma. ¿La densidad residencial proyectada y la ubicación de la misma, en qué medida condicionarán la adecuación de la trama urbana existente y futura para un correcto y equilibrado uso del territorio? ¿La ubicación de las áreas residenciales en la zona es, además, la más adecuada?

## 6.2. Aspectos positivos en la gestión de Bilbao Ría 2000

Al margen de las consideraciones realizadas con anterioridad hay que señalar, en la gestión de Bilbao Ría 2000, una serie de cuestiones que ponderan en positivo el carácter instrumental de la Sociedad y los valores a tener en cuenta en la gestión de la misma:

- En primer lugar se da la circunstancia de que, en el Consejo de Administración de Bilbao Ría 2000, hallan acogida, y por tanto se convierte en un foro de encuentro, los

principales agentes interesados en la transformación del territorio: Gobierno Central, Gobierno Autonómico, Diputación Foral, Ayuntamiento de Bilbao y otros posibles ayuntamientos metropolitanos<sup>21</sup>. Igualmente coinciden en este foro Instituciones no gubernamentales, con una incidencia más que notable en la gestión de significativos terrenos, usos e instalaciones en el Área Metropolitana, tales como FEVE, ADIF, SEPES y Autoridad Portuaria de Bilbao.

- De todo ello deriva una notable agilidad y versatilidad en la gestión que permite la resolución de las cuestiones más importantes y significativas de manera relativamente inmediata y unitaria.
- Toda esta serie de circunstancias y la posibilidad de acumulación de medios que ello permite redundan, sin lugar a dudas, en una mejor utilización de los recursos humanos y técnicos de que dispone Bilbao Ría 2000.
- También incide en una mejor percepción de la gestión por parte de la ciudadanía así como en relación a la promoción de la imagen exterior, significándose, en este sentido, como una gestión unitaria y coordinada.
- Se consigue, asimismo, una mejor coordinación de las Instituciones a todos los niveles para alcanzar los objetivos de las actuaciones previstas por la Sociedad.
- Obteniéndose, en fin, un mejor rendimiento económico que redundan en unas mayores posibilidades de actuación en el Área Metropolitana.

Con todo ello se ha conseguido una gran capacidad de captación de diferentes iniciativas respecto de alternativas para los usos en las distintas zonas, además de una capacidad notable para los cambios estratégicos de dichos usos.

Es característica la importante atracción que tiene Bilbao Ría 2000 para la captación de personas, técnicos de prestigio y medios que responden, habitualmente, a sus propuestas generando una dinámica que se ha transmitido, en este sentido, a las Instituciones y particulares que mantienen en desarrollo importantes proyectos para Bilbao y su entorno.

En fin, la gestión de Bilbao Ría 2000, ha permitido, asimismo, la obtención de unas plusvalías que han podido ser utilizadas en la transformación de ámbitos urbanos deprimidos y deficitarios.

### **6.3. Aspectos controvertidos en la gestión de Bilbao Ría 2000**

Todo lo expuesto en el apartado anterior no es óbice para que la gestión de Bilbao Ría 2000 presente una serie de debilidades y amenazas. Señalamos, a continuación, algunas de tales circunstancias:

- La primera cuestión a remarcar, tal como ha quedado expuesta en apartados que anteceden, es la carencia de una percepción global del dominio territorial. Bilbao Ría 2000, como es lógico, centra su actividad en determinadas parcelas del Área Metropolitana. Esta situación no plantearía mayor objeción si no fuera por la importancia

---

<sup>21</sup> Actualmente ocupa un puesto en el Consejo de Administración el Alcalde de Barakaldo al constituirse este Ayuntamiento en Socio de Bilbao Ría 2000 desde el 16 de noviembre de 1995.

de la situación y dimensión de tales parcelas y la posible fijación, en las mismas, de determinados usos asimilables a diferentes concepciones del espacio territorial. Hay que hacer constar, aquí, que una de las características de la gestión de Bilbao Ría 2000 es la de provocar la remoción del planeamiento en función de las necesidades de sus actuaciones.

- Todo ello se produce, además, con una notable falta de reflexión, en detalle, sobre el modelo metropolitano de ocupación del suelo. Hay que recordar, al efecto, que la aprobación del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano no se produjo, por parte de la Diputación Foral de Bizkaia, hasta superada la primera mitad de 2006, momento en que, como podemos observar por los cuadros aportados en el capítulo precedente, la mayor parte de las actuaciones de la Sociedad estaban en marcha y algunas de ellas, altamente significativas, en de fases muy avanzadas o terminales.
- Tampoco en algunos de los procesos iniciados por Bilbao Ría 2000 está clara la percepción de los criterios de continuidad de la trama urbana, especialmente en el sentido en que esta se convierte, asimismo, en una suerte de trama organizativa del orden metropolitano y, como tal, en un elemento fundamental estructurador del territorio.
- En este sentido hay que señalar que las actuaciones habidas han carecido de directrices de ordenación en bastantes niveles. Son ejemplo de ello el debate, aún persistente, del Gobierno Vasco en el sentido de la dimensión y percepción territorial del hecho urbano<sup>22</sup>; el ya mencionado retraso en la aprobación de un Plan Territorial Parcial para el Área Metropolitana de Bilbao; o los vacíos significativos contenidos en el propio Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao que se han ido rellenando en función de «las oportunidades» de gestión e inversión en cada caso.
- Todo ello se hace especialmente llamativo a tenor de la importante capacidad de incidir, por parte de la Sociedad, como ya se ha apuntado, en los mecanismos de ordenación urbana.
- En los últimos tiempos, además, se ha puesto de manifiesto la confusión en los medios y sistemas de generación de ingresos por vía del urbanismo o de las subvenciones. Es el caso del último informe de la Unión Europea en relación a algunas de las subvenciones otorgadas al proyecto de Abandoibarra<sup>23</sup> y/o junto a ello o como consecuencia de ello la falta de claridad en la adjudicación de las cargas de la urbanización a los diferentes agentes públicos o privados que han pasado a detentar la propiedad y/o promoción de las distintas parcelas adjudicadas.

Junto a esto aparecen posibles amenazas para el desarrollo ecuánime de la gestión. Nos referimos a que Bilbao Ría 2000 puede ser un mecanismo que promueva una fácil obtención de rentas por intereses políticos.

---

22 Nos referimos a los estudios promovidos por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente relativos a la contemplación de Euskadi como una Ciudad Global (Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente & Fundación Metròpoli, 2002; Vegara, 2002).

23 Recientemente se ha destacado en la prensa el último informe de la Unión Europea, en relación a algunas de las subvenciones otorgadas al proyecto de Abandoibarra, respecto de las que se propone su reintegro a los órganos europeos otorgantes por considerarse no justificadas las premisas deficitarias para la adjudicación, en su momento, de la subvención correspondiente.

A ello se une la vulnerabilidad de la Sociedad frente a las presiones de los diferentes grupos para-institucionales y económicos.

También se ha generalizado la utilización del encargo a profesionales de prestigio como método de marketing frente a la ciudadanía y sus posibles reivindicaciones populares y la justificación, posible, de la modificación de las previsiones urbanísticas existentes. En este sentido es de destacar, también y con una cierta lógica, la escasa recurrencia al concurso abierto en la adjudicación de determinados proyectos singulares.

## VII. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se puede aducir la existencia de una quiebra esencial en la base misma del proceso de gestión de la revitalización del Bilbao Metropolitano.

No es fácil entrar en la crítica de un proceso de recuperación de una amplia zona territorial y urbana, como es la de Bilbao, en unos momentos en que el aparente éxito de las operaciones llevadas a cabo parece ratificar como excelente el camino emprendido (Garrido, 2004; VV. AA., 2004).

La filosofía prevista para el diseño y la gestión de las zonas a recuperar: el concepto de «espacios de oportunidad», se ha mostrado efectivo para las mejoras, hoy perceptibles, en la imagen urbana de Bilbao y su Área Metropolitana. Hasta aquí nada que objetar en lo que hace referencia a la capacidad de resolución de los agentes implicados, en particular de Bilbao Ría 2000.

Sin embargo, basta echar una ojeada a la ubicación de los citados «espacios de oportunidad» y su relación con los elementos naturales del territorio, con las zonas urbanas preexistentes y con todo el sistema infraestructural del Área Metropolitana para darse cuenta del valor y contenido «geográfico» esencial de las zonas delimitadas (Fig. 1).

Esta importancia geográfica de las áreas a reconvertir pone en evidencia una de las graves carencias del urbanismo del país. Esta carencia es la falta de concentración multidisciplinar en los diferentes equipos encargados de la resolución, al nivel que sea, de los dilemas concernientes a la ordenación del territorio<sup>24</sup>. Este hecho conlleva muchos problemas en relación al concepto de sostenibilidad, de uso adecuado de los recursos económicos y sociales y no pocos, también, en materia de radicación de los usos y de la disposición de la trama urbana para los mismos en relación al conjunto (González González, 2002).

Uno de los factores ocasionalmente menos valorados en nuestro urbanismo tradicional es la consideración de los aspectos geográficos.

«La geografía intenta facilitar una descripción e interpretación exactas, metódicas y racionales del carácter variable de la superficie de la tierra». Esta afirmación de Harold Carter se completa con otro concepto que hemos citado anteriormente, en el que se refleja el sentido de la ciudad como elemento geográfico, tanto en relación al emplazamiento de la misma como en su forma y la estructura interna.

En el contexto que supone la definición de la ciudad como un todo o en las diferentes apreciaciones que proponen una visión «morfológica» de la estructura y formalización del hecho urbano, se hace preciso reconocer y evaluar las funciones específicas que se dan.

---

24 Coincidimos con el contexto referido por Tapiador, 2001.

Se hace preciso reconocer las partes de este todo e identificar en el elemento único los aspectos parciales, sustanciales, que lo configuran como tal cuerpo. En cierta medida los sistemas organizativos que proponen diferentes teorías sobre el orden urbano, contienen, en sí mismos, una cierta interpretación «geográfica» del espacio urbano al margen de que sea recogida, en cada caso, según una «sintaxis» propia explicada en términos de funcionalismo, imagen, arquitectura (Mas, 1992).

Estos aspectos, aparentemente teóricos, se concretan, en la realidad, en muchos de los dilemas que hemos apuntado en el apartado anterior. Dilemas puestos en evidencia en las actuaciones de Bilbao Ría 2000 en particular y, en general, en las actuaciones de otros agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de revitalización del Área Metropolitana de Bilbao.

Basta darse cuenta de que se está planteando, en la mayor de las escalas, el tratamiento de todo un borde de un elemento geográfico territorial esencial: la Ría del Nervión. La coincidencia en este caso, de diferentes intereses puede haber oscurecido, y estamos convencidos de que así ha sido, la reflexión sobre variados aspectos: ecología, sostenibilidad, equilibrio de usos... en los que prima de manera singular la cuestión «geográfica».

De igual modo estas insuficiencias se pueden acotar en los proyectos relativos a las infraestructuras ferroviarias y, sobre todo, en referencia a la disposición y estructura territorial de las mismas.

Ciertamente no es una cuestión exclusiva de la gestión de Bilbao Ría 2000. En el proceso intervienen, también, otros agentes institucionales sin olvidar, además, las previsiones del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Pero las características de la gestión de Bilbao Ría 2000 sobre los ámbitos de los «espacios de oportunidad» convierten su actuación en ellos en verdadera protagonista de una transformación de aspectos sustanciales que incumben, sin lugar a dudas, a la geografía del territorio.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BEGG, I. (2002): «Investability: The key to competitive regions and cities?» en *Regional Studies*, 36 (2), pp. 187-200.
- BILBAO RÍA 2000. (2007): *Memoria 2006*. Bilbao, Sociedad Bilbao Ría 2000.
- BILBAO-METROPOLI 30. (1993): *Texto de presentación de la Asociación*. Bilbao, Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.
- CARTER, H. (1972): *The study of Urban Geography*. Londres, Edward Arnold, LTD.
- CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE & FUNDACIÓN METRÓPOLI. (2002): *Euskal Hiria*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- ESTEBAN, M. (2000): *Bilbao, luces y sombras del titanio*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- GARRIDO, J. A. (2004): «El proceso de revitalización del Bilbao Metropolitano», en *Revista Internacional de los Estudios Vascos (Dossier. Bilbao y sus transformaciones)*, nº 49,1, pp. 23-50. Donosti, Eusko Ikaskuntza.
- GÓMEZ, M. V. (1998): «Reflective images: The case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao», en: *Internacional Journal of Urban and Regional Research*, nº 22 (1), pp. 106-121.

- GONZÁLEZ CEBALLOS, S. (2004): «The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices in Bilbao», en: *International Journal of Iberian Studies* n° 16 (3), pp. 177-186.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. J. (2002): «La ciudad sostenible. Planificación y teoría de sistemas», en: *Boletín de la A.G.E.*, n° 33, pp. 93-102.
- INSTITUTO DE ARTE Y HUMANIDADES. (1979): *Revista Común 2*. Bilbao, Fundación Faustino Orbeagozo.
- MAS, E. (1992): *Elementos de diseño urbano*. Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.
- MAS, E. (2000): *Los Planos de Bilbao*. Bilbao, Arkimas, Arquitectura y Urbanismo S.A.
- MAS, E. (2005): «El urbanismo del período desarrollista en las capitales vascas», en *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, n° 50-2, pp. 443-491. Donostia, Eusko Ikaskuntza.
- MAS, E. (2009): «Actitudes respecto de la Ordenación Territorial en Bilbao, Bizkaia y el País Vasco», en *Boletín de la A.G.E.*, n° 50, pp. 459-464.
- MAS, E. (2009): «Ciudad: Identidad y rankings», en *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 106, 29-49.
- MAS, E. (2010): «¿Plan Estratégico o estrategia para un discurso?: el caso de Bilbao», *Scripta Nova*, XIV, n° 328.
- MIGUEL de, R. (2008): «Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas», en *Boletín de la A.G.E.*, n° 48, pp. 335-374.
- OTAOLA, P. (1993): «Bilbao-Ría 2000, un proyecto pionero», en *Arquitecturas para Bilbao*. Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao, p. 6.
- PLAZA, B. (2000): «Evaluating the influence of a large cultural artifact in the attraction of tourism: The Guggenheim Museum Case», en *Urban Affairs Review*, n° 36 (2), pp. 264-274.
- PLAZA, B. (2006): «The return on investment of the Guggenheim Museum Bilbao», en *International Journal of Urban and Regional Research* n° 30 (2), pp. 452-467.
- PLAZA, B. (2008): «On Some Challenges and Conditions for the Guggenheim to be an Effective Economic Re-activator», en *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 32(2), pp. 506-517.
- PLAZA, B., TIRONI, M. & HAARICH, S. N. (2009): «Bilbao's Art Scene and the «Guggenheim effect» Revisited», en *European Planning Studies*, Vol. 17 N° 11, pp. 1713-1731.
- PLAZA, B. & HAARICH, S. N. (2009): «Museums for urban regeneration? Exploring conditions for their effectiveness», en *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 2(3), pp. 259-271.
- PLAZA, B., GONZÁLEZ-FLORES, A., GÁLVEZ-GÁLVEZ, C. & MAS, E. (2010): «Arte y Economía, un matrimonio de conveniencia: el Museo Guggenheim en Bilbao», *Scripta Nova*, XIV, n° 335.
- QUERO, D. & LEIRA, E. (1991): «Un «Anteproyecto General» de Galdácano hasta el Abra: una urgencia setenta años aplazada», en *El problema urbanístico de Bilbao 1923 Ricardo de Bastida*. Bilbao, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Bizkaia, pp. 43-67.
- SALCEDO, R. (1979): «Vizcaya, contaminación, energía y medio ambiente», en *Común 2*. Bilbao, Fundación Faustino Orbeagozo, pp. 53-60.

- TAPIADOR, F. J. (2001): «El papel del Geógrafo en las Directrices de Ordenación Territorial», en: *Boletín de la A.G.E.*, nº 31, pp. 137-147.
- VEGARA, A. (2002): «El territorio de Euskal Hiria. Euskadi Ciudad Global», en *Euskal Hiria*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pp. 45-61.
- VV. AA. (1985): *Política de Planificación Territorial* (Texto resumen de las «II Jornadas Vizcaya ante el Siglo XXI»). Bilbao, Comisión de Bizkaia de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.
- VV. AA. (2004): «Bilbao y sus transformaciones», en *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, nº 49. Donostia, Eusko Ikaskuntza.

