

# Del declive a la revitalización: Oportunidades y límites de las nuevas políticas urbanas en Bilbao

Arantxa RODRÍGUEZ & Elena MARTÍNEZ

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

**RESUMEN:** Este artículo analiza los cambios en la formulación y gestión de la política urbana en la década de los 90. En la primera parte se sitúa el contexto de reestructuración socioeconómica y funcional del área metropolitana de Bilbao. En la segunda parte, examinamos la formulación de estrategias para la revitalización urbana. En la tercera sección analizamos la instrumentación y gestión de las nuevas políticas urbanas en Bilbao. Finalmente, la última sección presenta un balance crítico de las estrategias para la revitalización urbana en Bilbao a partir del análisis de Abandoibarra, un proyecto que sintetiza la nueva lógica de intervención urbanística en la ciudad.

**Descriptores:** Política urbanística. Rehabilitación urbana. Bilbao

## I. INTRODUCCIÓN

**D**espués de casi dos décadas de ininterrumpido declive, el área metropolitana de Bilbao vive hoy un insólito y extraordinario «renacimiento» urbano. En la base de esta transformación está la puesta en marcha, a lo largo de los años 90, de múltiples iniciativas y proyectos dirigidos a reorganizar el perfil físico y socioeconómico de la ciudad e impulsar la revitalización urbana. La intervención urbanística ha sido protagonista absoluta de esta dinámica apoyada estratégicamente por inversiones en grandes infraestructuras de transporte y por políticas de promoción económica que han sido decisivas para consolidar el proceso de regeneración metropolitana. Como resultado de estas

iniciativas, en poco menos de una década, Bilbao ha pasado de ser considerada un arquetipo de metrópoli de antigua industrialización en declive a convertirse en la nueva «Meca del urbanismo» (MASBOUNGI, 2001) cuya imagen de marca es el Museo Guggenheim inaugurado a finales de 1997.

El proceso de regeneración urbana de Bilbao se difunde a nivel internacional como un éxito rotundo, ejemplo de «buenas prácticas» urbanísticas y modelo para otras metrópolis afectadas por la desindustrialización y el declive urbano. Y, sin embargo, valoraciones aparte, la estrategia de regeneración urbana desplegada en Bilbao esta lejos de ser una aportación genuinamente original o innovadora. Por el contrario, Bilbao es un socio más bien tardío en la aventura de la revitalización que ha seguido fielmente la trayectoria estratégica trazada

anteriormente por numerosas ciudades a ambos lados del Atlántico. El esquema de intervención de Bilbao se inspira explícitamente en las estrategias de regeneración urbana impulsadas una década antes por ciudades como Pittsburg, Baltimore o Birmingham. El instrumento clave de estas estrategias son los grandes proyectos urbanos, paradigma de la intervención para la regeneración urbana en Europa desde mediados de los 80 (FOX-PRZEWORSKI et al, 1991; PRECEDO, 1993, TERÁN, 1996).

Los grandes proyectos urbanos de la última década tienen como objetivo impulsar la transformación física y funcional de la ciudad a partir de operaciones singulares de reconversión de espacios degradados u ocupados por actividades obsoletas en áreas generadoras de dinamismo y centralidad. La producción de estas áreas de «nueva centralidad» (ver BUSQUETS, 1996) se apoya en el conocido esquema de combinación de usos productivos, residenciales, comerciales, culturales y de ocio donde se integran un conjunto de elementos recurrentes y meticulosamente diseñados: arquitecturas emblemáticas, proyectos bandera, centros de convenciones, infraestructuras culturales y turísticas, parques temáticos, festivales y otros eventos internacionales con una finalidad propagandística y de marketing urbano (ASHWORTH & VOOGD, 1990; KEARNS & PHILO, 1993). Más allá de la recuperación física de espacios degradados, estas operaciones tienen una clara orientación estratégica en la medida que la reurbanización de suelos degradados se percibe como una oportunidad excepcional para dotar a la ciudad de las condiciones físicas necesarias para acoger nuevos usos y funciones dinamizadoras capaces de relanzar una nueva fase de crecimiento urbano (HALL, 1995). Pero, además, en un contexto marcado por el aumento de la competencia entre ciudades, la creación de estos espacios cualificados de producción y consumo, adaptados a las exigencias de las nuevas demandas locales y globales, se considera decisivo para reforzar la capacidad de atracción de inversores y consumidores y asegurar ventajas competitivas para la ciudad (y región) (DUMONT, 1995; VAN DEN BERG, 1995).

Los grandes proyectos urbanos de la última década no son sólo uno de los instrumentos principales de las estrategias de regeneración urbana (URSPIC website

<http://www.ifresi.univ-lille1.fr/PagesHTML/URSPIC/URSPIC>, 2001), son, además, el contrapunto a la crisis del plan, a la visión hegemónica del planeamiento como instrumento de previsión y de control sobre la producción de la ciudad (ver BORJA et al, 1985). La nueva generación de proyectos urbanos refleja una nueva forma de entender la producción urbana (EZQUIAGA, 2001) hasta el punto que se consideran hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad (BORJA & CASTELLS, 1997:253). La introducción del planeamiento estratégico y la gestión estratégica de ciudades ha contribuido también a consolidar esta visión de los grandes proyectos como motores y orientadores del desarrollo urbano en el marco de una relación dialéctica, no secuencial, entre objetivos, estrategias y proyectos; el plan establece prioridades entre proyectos preexistentes y estos contribuyen a definir objetivos y estrategias (BORJA & CASTELLS, 1997) rompiéndose la jerarquía tradicional entre los tiempos de concepción y de ejecución, de la reflexión y la acción.

En Bilbao, la regeneración dirigida por proyectos se pone en marcha a principios de los 90 con las primeras operaciones de reconversión de suelos «liberados» por el colapso de la industria y la reorganización de la actividad portuaria a lo largo del área metropolitana. El buque insignia de esta estrategia es Abandoibarra, un antiguo enclave industrial y portuario de 35 ha a lo largo de la ribera izquierda de la Ría y en el corazón residencial y terciario de la ciudad. La reconversión de este área degradada en un nuevo centro direccional metropolitano inaugura una etapa de cambios fundamentales en la intervención pública en la ciudad enmarcada por la búsqueda de la revitalización. Concebido como punta de lanza de la regeneración metropolitana y de un nuevo modelo urbano post-industrial, el esquema de intervención de Abandoibarra se presenta como un ejemplo de eficiencia y maximización de oportunidades urbanísticas que combina las ventajas presuntas o reales de la recuperación dirigida por grandes proyectos con los beneficios de un nuevo modelo de gestión empresarial. El éxito de Abandoibarra lo ha convertido en modelo para futuras intervenciones en un área metropolitana saturada de ruinas industriales y espacios obsoletos. Sin

embargo, el aparente éxito de la operación de Abandoibarra no puede ocultar los límites evidentes de este modelo de urbanismo «de la valorización» como estrategia efectiva para la revitalización metropolitana en su conjunto. Estos límites se derivan, por una parte, de las dificultades de generalización de un esquema que, frente al mito de la autofinanciación, depende no sólo de fuertes inversiones públicas no reembolsables sino, además, de las posibilidades concretas de valorización del suelo. Por otra parte, Abandoibarra revela también los límites de un modelo de gestión competitiva dominada por criterios de rentabilidad y viabilidad financiera que impone una lógica de maximización de plusvalías y valorización a corto plazo subordinando los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbanística.

En este artículo, analizamos la reorientación competitiva de la política urbana en Bilbao en la década de los 90 tomando como eje de discusión las estrategias para la revitalización urbana. En la primera parte se sitúa el contexto de reestructuración socioeconómica y funcional del área metropolitana de Bilbao. En la segunda, examinamos la formulación de estrategias para la revitalización urbana. En la tercera analizamos la instrumentación y gestión de las nuevas políticas urbanas en Bilbao. Finalmente, la última sección presenta un balance crítico de las estrategias para la revitalización urbana en Bilbao a partir del análisis de Abandoibarra, un proyecto que sintetiza la nueva lógica de intervención urbanística en la ciudad.

## 2. DECLIVE INDUSTRIAL Y REESTRUCTURACIÓN URBANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BILBAO

Desde mediados de los años 70, el área metropolitana de Bilbao (AMB) ha sufrido

un intenso y prolongado proceso de reestructuración que ha transformado drásticamente la base productiva y social así como el entorno físico y construido de la ciudad. La primera parte de este periodo, que se prolonga hasta principios de los 90, está decisivamente marcada por la desindustrialización y el declive urbano. La segunda etapa, que arranca con la década de los 90, va asociada a la dinámica de regeneración económica y metropolitana y la formación de un nuevo modelo urbano.

Con una población en torno al millón de habitantes, la aglomeración urbana de Bilbao ha sido, y en cierta medida aún es, uno de los principales centros industriales del estado español y núcleo articulador de un amplio espacio económico regional. Sin embargo, el impacto de la crisis Fordista y las dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de la competencia globalizada han tenido como consecuencia un grave debilitamiento de la base productiva metropolitana y una pérdida significativa de funciones centrales y direccionales. La industria, motor de la economía metropolitana en el periodo de crecimiento, ha liderado también la dinámica de la contracción y el declive desde mediados de los 70 (ESCUADERO, 1985). La fuerte especialización en sectores tradicionales y de la industria pesada, tecnológicamente «maduros», con una demanda en claro retroceso y muy expuestos a la competencia internacional, explican el impacto diferencial de la crisis y la desindustrialización que se manifiesta en un descenso significativo del peso del sector industrial en la producción y en el empleo metropolitano<sup>1</sup>. El crecimiento del sector servicios compensó en parte la destrucción de empleo industrial, aportando la práctica totalidad del crecimiento neto del empleo desde mediados de los 80<sup>2</sup>. Y, aunque la estructura del sector servicios sigue estando fuertemente vinculada al sector

<sup>1</sup> Entre 1975 y 1996, el área metropolitana perdió casi un 50% del empleo industrial y el peso de este sector en el empleo metropolitano se redujo del 46% al 23%. La destrucción de empleo se concentró mayoritariamente en la industria básica y la transformación de metales. Estos sectores representaban en 1975 más del 70% del empleo industrial metropolitano; una década después, en 1986, aún concentraban el 68% del empleo industrial pero su peso en el empleo metropolitano había caído del 22% al 12%. Y, aunque la pérdida generalizada de empleo industrial se produce en el periodo 1981-85, algunas ramas como

la de Metálicas Básicas continuaron perdiendo empleo hasta 1995. La contribución de la producción industrial también descendió del 43% al 28,7% del producto interior bruto en Bizkaia (no se desagregan los datos de VAB a una escala inferior pero puede extrapolarse teniendo en cuenta que el área metropolitana de Bilbao representa en torno al 75% de la población y del empleo de Bizkaia) en el periodo 1976-1998.

<sup>2</sup> En 1999, los servicios concentraban casi el 70% del empleo metropolitano y aportaban más del 55% del PIB en Bizkaia.



industrial y mantiene una presencia débil de los servicios avanzados y especializados comparada con otras áreas urbanas españolas, estas tendencias reflejan un claro desplazamiento de la especialización urbana de la industria a los servicios (RODRÍGUEZ et al, 2000).

La reorganización productiva ha tenido también consecuencias importantes sobre la estructura física y el medio ambiente urbano. La estructura urbana, condicionada históricamente por el desarrollo de una

industria ligada a la actividad portuaria y a las funciones económicas y de transporte de la ría (siderurgia y naval), muestra con toda su crudeza el impacto de la desindustrialización a lo largo de la Ría. El declive de la industria ha dejado tras de sí un gran número de espacios degradados y semi-abandonados en toda el área metropolitana de Bilbao que se concentran significativamente en los terrenos llanos del estuario en ambas márgenes de la Ría. Las ruinas industriales dan la medida física de la

dimensión de la crisis productiva del área metropolitana. Un primer inventario elaborado por el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco en 1991 identificó un total de 158 complejos industriales en situación de ruina en el área metropolitana de Bilbao que ocupaban cerca de 150 ha de suelo industrial; otras 300 ha correspondían a instalaciones de empresas en proceso de reconversión o cierre, la mayoría pertenecientes a Altos Hornos de Vizcaya, la siderúrgica integral. El inventario identificaba, también un área en torno a las 3.500 ha afectada por explotaciones mineras. A finales de los 90, las ruinas industriales aún ocupaban una superficie de más de 330 ha en el área metropolitana, casi dos tercios (72%) del total de ruinas industriales de la Comunidad Autónoma Vasca (DOTVMA, 1998). El problema alcanzaba dimensiones devastadoras en zonas como la margen izquierda del Nervión, corazón industrial de la metrópoli y enclave minero y portuario, donde el desmantelamiento de la industria dejaba cerca de dos tercios del suelo calificado para usos industriales en la zona en situación de ruina (DUVMA, 1994). Además, el hecho de que buena parte de estos suelos estuvieran seriamente contaminados introducía un elemento de dificultad añadida para su recuperación y potencial reconversión para otros usos.

A finales de la década de los 80, después de 15 años de crisis, reestructuración y ajustes, el perfil socioeconómico y urbanístico del área metropolitana se había transformado en el de una ciudad de antigua industrialización en declive en una macroregión —la cornisa cantábrica— igualmente en declive (DEP, 1989). Y, mientras otras grandes áreas metropolitanas del estado español mostraban ya signos evidentes de recuperación de la dinámica de crecimiento (CASTELLS, 1990) y ponían en marcha importantes proyectos urbanos, Bilbao parecía irremediabilmente atrapada en un proceso de derrumbe socioeconómico, demográfico y medioambiental imparable. En este contexto crítico, la falta de atención a la escala urbana/metropolitana y la inquietante ausencia de iniciativas y propuestas para impulsar un proceso de regeneración socioeconómica y urbana sólo puede entenderse como un indicador más de la gravedad de la crisis y el declive.

Sin embargo, el cambio de década traería un giro espectacular a esta situación abriendo una nueva etapa en el proceso de transformación urbana. El reconocimiento de la dimensión urbana de la crisis y de sus consecuencias para el conjunto de la dinámica regional situaron al área metropolitana de Bilbao en el centro de un intenso debate estratégico y de numerosas iniciativas para la revitalización. Estas iniciativas se sucedieron primero de una manera descoordinada y puntual dando paso, posteriormente, a un esfuerzo de sistematización y coordinación interinstitucional importante. Como consecuencia, la década de los 90 ha sido testigo de la evolución de Bilbao del declive a la revitalización, una metamorfosis que sólo puede entenderse como producto de una intensa actividad y liderazgo sin precedentes por parte del sector público en la revitalización urbana.

### **3. LAS POLÍTICAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA EN BILBAO: DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y ESTRATÉGICO A LOS PROYECTOS URBANOS**

El grave deterioro socioeconómico, funcional y medioambiental del área metropolitana de Bilbao no fue objeto de verdadera atención, mucho menos de intervención, hasta finales de la década de los 80 cuando los síntomas del declive eran ya inequívocamente alarmantes. Sin embargo, después de un largo periodo de asombrosa inercia y pasividad, la década de los 90 se inicia con una, no menos sorprendente, proliferación de propuestas, planes, proyectos, directrices, etc. La diversidad de instrumentos contrasta, no obstante, con la coincidencia de objetivos: la regeneración urbana convertida en el principal argumento de la intervención pública en la ciudad. Las estrategias para la regeneración socioeconómica, física y funcional metropolitana se articulan en torno a tres instrumentos: a) el planeamiento territorial urbano y metropolitano; b) el planeamiento estratégico; y c) las grandes operaciones urbanas.

### 3.1. La planificación territorial al servicio de la regeneración urbana

El cambio de década se inicia con una extraordinaria movilización de la actividad urbanística en Bilbao que rompe con un largo periodo marcado por la atonía y la pasividad. La desconcertante falta de iniciativas urbanísticas de Bilbao contrasta con el dinamismo de otras grandes ciudades del estado español (exceptuando Valencia) donde, desde principios de los años 80, el urbanismo se había erigido en uno de los ámbitos más activos e innovadores de la política local (ver MOPU, 1990). Y, mientras otras ciudades aprovechaban la recién estrenada soberanía municipal y la redacción de los nuevos planes generales para impulsar una política urbana renovadora, receptiva con las demandas sociales y superadora de los excesos y los déficit del desarrollismo (TERÁN, 1996; ALONSO, 1999), en Bilbao la disolución de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, en Diciembre de 1980, no se tradujo en la actualización inmediata del planeamiento a escala municipal y la sustitución del Plan Comarcal de 1963 se retrasó considerablemente<sup>3</sup>.

En el municipio de Bilbao este impasse se prolongó hasta mediados de 1985 cuando, finalmente, el Ayuntamiento creó la Oficina Municipal del Plan y puso en marcha la redacción del Plan General. Después de un largo periodo de inmovilismo, la presentación del Avance del *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao* (PGOU), en Mayo de 1989, marcó un punto de inflexión en la política urbanística y en las estrategias de revitalización urbana al definir ésta como eje central de las propuestas del Plan. Así, el Avance partía del reconocimiento del proceso de declive urbano y pérdida de centralidad de la ciudad y definía como objetivo fundamental frenar este proceso y convertir Bilbao en el centro dinamizador, financiero y terciario del eje Atlántico (AB, 1989:19). Para ello, el Avance planteaba una serie de propuestas con el doble objetivo de mejorar el entorno físico y reforzar la capacidad de Bilbao para ejercer funciones de capitalidad regional.

Las propuestas del Avance se concretaban en intervenciones sobre un conjunto de «vacíos» urbanos dejados atrás por el cese o

traslado de las actividades productivas o infraestructuras que los ocupaban: minería, actividades industriales o portuarias e infraestructuras ferroviarias. Las nuevas oportunidades para estos suelos se asociaban a tres tipos de funciones: residencial, productiva y de mejora de la calidad urbana y del carácter de capitalidad regional de la ciudad (AB, 1989:37). Así, el Avance identificaba 4 áreas de oportunidad: a) Abandoibarra con 35 hectáreas en la ribera de la Ría situadas en el centro de la ciudad que se convertiría en el nuevo centro terciario direccional y representativo de la ciudad; b) Zorrozaurre, una extensa zona de usos mixtos industriales, portuarios y residenciales muy degradada proyectada como futura área residencial-terciaria prolongación de Abandoibarra; c) Ametzola/Eskurtze, un área de 11 ha ocupada por una trinchera ferroviaria destinada al tráfico de mercancías cuya actuación se asociaba a la racionalización del trazado ferroviario y la creación de un nuevo núcleo residencial y terciario-comercial; y d) las zonas mineras abandonadas de Miribilla y el Morro, con una extensión superior a 90 Ha que se destinaban a usos residenciales

La reconversión de Abandoibarra y Zorrozaurre ocupaba un lugar estratégico dentro de los objetivos de regeneración urbana en la medida que su aprovechamiento urbanístico se asociaba a la creación de zonas terciarias muy cualificadas con capacidad para acoger actividades específicas de las funciones de capitalidad y constituirse en los centros direccionales y de servicios del ámbito regional. Estas operaciones singulares eran, por tanto, fundamentales para la creación de las condiciones físicas necesarias para facilitar la transformación de Bilbao en una ciudad de servicios. El aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas de estos espacios significativos se convertía así en el instrumento clave de la regeneración urbana al vincular su recuperación física con la creación de espacios para la localización de nuevos usos dinamizadores y actividades relacionadas con un nuevo modelo urbano.

En resumen, el aprovechamiento de las oportunidades residenciales y terciarias de

<sup>3</sup> A mediados de 1990, sólo 46 de los 109 municipios de Bizkaia habían aprobado normas subsidiarias o planes generales (ref. ESTEBAN, 2000). En Bilbao, el Plan

Comarcal de 1963 seguía vigente hasta la aprobación provisional del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en 1992.

vacíos urbanos o espacios obsoletos conformaban el núcleo del Avance del Plan que, aunque mantenía la estructura formal de propuesta global para la ciudad, constituía de hecho poco más que un marco general en el que insertar algunas grandes operaciones fragmentadas y polarizadas en los bordes de la zona centro de la ciudad con una notoria falta de atención a los barrios ajenos, en su mayoría, a las iniciativas dinamizadoras y de regeneración urbana. En este sentido, la propuesta del PGOU refleja las tendencias urbanísticas dominantes de finales de los 80, un urbanismo remedial, basado en intervenciones parciales y fragmentadas que ha abandonado toda pretensión de previsión global (CALVO, 1990; TERÁN, 1996)

La presentación del Avance del PGOU de Bilbao coincidió con la puesta en marcha de un esquema de ordenación a escala metropolitana que da sus primeros pasos en 1989 de la mano de una «reflexión propositiva»<sup>4</sup> sobre el área metropolitana de Bilbao. Esta propuesta presentaba un enfoque urbanístico y territorial de la regeneración urbana destacando la necesidad de la reconversión física, espacial, como condición imprescindible —aunque no suficiente— para la regeneración económica de Bilbao y su transformación en una metrópoli post-industrial regional. Esta reconversión espacial se apoyaba singularmente en el aprovechamiento de las oportunidades creadas por los terrenos «liberados» por el cierre de empresas y la reorganización productiva en las márgenes de la ría, que se consideraban idóneos para llevar a cabo una serie de «grandes operaciones urbanas». Estos terrenos se localizaban en 7 «áreas de oportunidad»<sup>5</sup> en los márgenes de la Ría en una superficie estimada en torno a las 600 ha. La reconversión espacial del «chasis urbano» serviría de soporte físico sobre el que impulsar la regeneración de la estructura productiva, convirtiendo a la renovación física en un «objetivo económico de primer orden» (LEIRA & QUERO, 1992).

Sobre la base de esta propuesta, el Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia

encargaron, en 1992, la realización de los trabajos previos para la redacción de una Directriz de planeamiento a escala metropolitana, el *Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano* (PTP) cuyo avance se presentó en Noviembre de 1994 bajo el título «Bilbao Metropolitano. La propuesta» (DUVMA, 1994). El Avance del PTP proponía un esquema de intervención partiendo de la eliminación de instalaciones industriales, portuarias y ferroviarias obsoletas y de infravivienda a lo largo de las márgenes de la Ría permitiendo liberar esos suelos para el desarrollo de nuevas áreas productivas y residenciales (DUVMA, 1994). Con una propuesta de localización básicamente para actividades terciarias y de ocio, la recuperación de estas áreas degradadas pasaba a ser vista como una oportunidad histórica para materializar el potencial de terciarización de la economía metropolitana y regional y relanzar un nuevo proceso de crecimiento urbano exactamente en las mismas localizaciones que lideraron la dinámica de la industrialización (LEIRA & QUERO, 1992). En este esquema, la infraestructura viaria cumplía una función destacada en la estructuración y organización de la edificación de las áreas de oportunidad, especialmente su pieza fundamental, el Eje Metropolitano, un gran vial recto y urbano considerado el elemento catalizador de la reurbanización y transformación global a lo largo de la Ría. La financiación de este «Proyecto Estratégico» para la Ría, con un coste estimado en torno a los 430 millones de euros, se llevaría a cabo mediante inversiones públicas, fondos Europeos y las plusvalías generadas por la venta de los suelos reurbanizados. La gestión se encomendaba a Bilbao Ría 2000 que ya había comenzado a actuar en dos de las 7 «áreas de oportunidad»: Ametzola y Abandoibarra.

Después de un largo periodo de elaboración de diversos estudios preliminares, anteproyectos y avances, la Diputación presentó oficialmente, en 1997, el Avance definitivo del Plan Territorial Parcial

<sup>4</sup> Esta reflexión aparecía en el informe «Bilbao, un territorio metropolitano» dirigido por los urbanistas Leira y Quero en 1989 (ref. LEIRA & QUERO, 1992).

<sup>5</sup> Las áreas de oportunidad identificadas eran, por orden: Abandoibarra, San Mamés-Olabeaga, Zorrozaurre, (las 3 en el municipio de Bilbao), desembocadura del Kadagua, borde de la ría de Barakaldo, La Naval, la vega de Lamiako,

la ría del Udondo y la ría de Asua. Otras posibles áreas de oportunidad incluían los bordes fluviales de Sestao, Portugalete y Santurtzi, renovaciones urbanas en la margen izquierda, borde este de Barakaldo, Reorganización del valle de Trapaga, cabeceras del Txori-herri y la Avanzada, Ametzola-Miribilla-Sur, y el borde de Bolueta (recogido en LEIRA & QUERO, 1992).

del Bilbao Metropolitano redactado por el mismo equipo y con los planteamientos apuntados en los documentos de 1992 y de 1994. Sin embargo, a finales de 1999, la falta de consenso forzó la retirada del Avance encargándose una nueva alternativa. La falta de acuerdos entre las instituciones con competencias en el área metropolitana y las dificultades de gestión económica y financiación mantienen hasta hoy la incertidumbre en torno al PTP.

### 3.2. La planificación estratégica metropolitana

Una de las primeras iniciativas que abordó el declive del área metropolitana de Bilbao fue el proceso de reflexión estratégica a largo plazo sobre el futuro del País Vasco que, bajo el nombre de «Perspectivas 2005», puso en marcha el Gobierno Vasco a finales de 1988. Uno de los ejes principales de esa reflexión abordaba la «Revitalización económica del Bilbao Metropolitano». El diagnóstico preliminar que se presentó al debate era contundente y asimilaba los problemas de declive industrial y urbano de Bilbao a los de otras ciudades europeas y norteamericanas de antigua industrialización (ATIENZA, 1991). Las conclusiones de los debates recogían una serie de propuestas para impulsar la revitalización económica de la metrópoli. Entre estas, destacaba la necesidad de incorporar nuevos instrumentos de intervención territorial, en particular la planificación estratégica, con el fin de «fijar un conjunto coherente de objetivos a corto y medio plazo» que permitiera gestionar las acciones a desarrollar en un marco de consenso, coordinación entre las instituciones públicas y colaboración con la iniciativa privada (DEP, 1989). El resultado de este proceso fue la presentación, tres años después, del *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*.

La estrategia de revitalización propuesta por el Plan Estratégico se articulaba en torno a ocho «temas críticos» que reflejaban debilidades y potencialidades del área metropolitana: inversión en recursos humanos, desarrollo de servicios avanzados, movilidad y accesibilidad, regeneración urbana, regeneración medioambiental, centralidad cultural, gestión coordinada del

sector público y privado, y acción social. Una vez identificados los ámbitos de actuación, se procedió a un análisis de las condiciones internas y externas de cada uno de ellos para, en la siguiente fase, fijar las metas, objetivos y estrategias correspondientes. Finalmente, en una cuarta fase se concretaba un plan de acción y su implementación (MARTÍNEZ, 1995). El Plan proyectaba una visión global e integrada de los problemas y de las acciones a desarrollar en distintos ámbitos y de forma coordinada por parte de los diferentes agentes sociales y económicos implicados. De este modo, el Plan Estratégico aportaba un modelo de intervención basado en una estrategia activa, integradora y cooperativa a escala metropolitana (Esteban, 2000).

Para instrumentar y dar continuidad al proceso de planeamiento estratégico, se creó, en 1991, Bilbao Metròpoli-30, una asociación en la que participan representantes de las instituciones y entidades públicas junto a representantes del sector privado<sup>6</sup>. El cometido formal de esta asociación se centra en la realización de estudios, debates y de actividades de promoción, Metròpoli-30 pero, en la práctica, Metròpoli-30 cumple un papel importante en la formulación y proyección de una visión de futuro para el área metropolitana siendo, en buena medida, responsable de la nueva «imagen de marca» de Bilbao como ciudad competitiva, moderna, abierta, creativa, social y cultural (MARTÍNEZ, 1993).

Diez años después de que se pusiera en marcha el proceso de planificación estratégica, en Abril del 2001, Metròpoli-30 presentó «Bilbao 2010. La Estrategia», producto de una nueva reflexión estratégica que pretende sentar las bases para una nueva etapa del ciclo de revitalización iniciado en 1990. Concluida con éxito la etapa anterior y habiendo logrado situar a Bilbao «entre las ciudades europeas más modernas y vanguardistas del momento», la Estrategia 2010 plantea como objetivo estratégico aprovechar la dinámica positiva y rentabilizar los logros urbanísticos, sociales y medioambientales para en los próximos años (2000-2010) convertir Bilbao en —nada mas y nada menos— una «ciudad global» (M-30,

<sup>6</sup> En el año 2001, el número de organizaciones representadas en Bilbao Metròpoli-30 era 133 (BM-30, 2001)



2001). Las claves de la Estrategia 2010 son: un liderazgo activo y comprometido, las personas y sus valores, el conocimiento y la innovación, el *networking* y el desarrollo de redes de ciudades.

La contribución de la planificación estratégica al proceso de revitalización metropolitana en Bilbao ha sido importante en la medida que ha contribuido a crear un marco integrado de reflexión y de definición de actuaciones a escala metropolitana así como a generar una dinámica de colaboración y cooperación entre diferentes agentes institucionales y privados. Sin embargo, a pesar de estas aportaciones críticas, el planeamiento estratégico no se ha consolidado como un instrumento efectivo para orientar y apoyar la política urbana en Bilbao. La falta de competencias claras y de una vinculación orgánica de las instituciones impulsoras y la escasa implicación institucional y política con el proceso estratégico han limitado considerablemente la capacidad del Plan de ejercer un papel motor y articulador de decisiones e iniciativas.

### 3.3. Los grandes proyectos de infraestructuras como soporte de la nueva política urbana

El tercer puntal de las estrategias para la regeneración urbana de Bilbao son los grandes proyectos de transporte e infraestructuras que se ponen en marcha a finales de los 80. Estos proyectos cumplen un papel fundamental en la regeneración urbana en la medida que permiten el desarrollo de importantes operaciones de reurbanización a lo largo de la Ría. Pero además, estos proyectos son la avanzadilla de un nuevo modelo de intervención de la ciudad que se apoya en grandes operaciones urbanas y en las que el aprovechamiento y puesta en valor de oportunidades urbanísticas se constituye en el instrumento impulsor de la transformación física y funcional urbana. Las grandes operaciones urbanas de reconversión de vacíos urbanos, espacios industriales degradados o remodelación de antiguas zonas portuarias y ferroviarias ya se habían convertido en un instrumento destacado del urbanismo en otras ciudades del estado español en la segunda mitad de la década de

los 80 (MOPU, 1990). Estas operaciones incluían diversos tipos de actuaciones, desde la realización o remodelación de grandes infraestructuras de transporte en la ciudad (puertos, aeropuertos, ferrocarriles o vías urbanas), desarrollo de grandes equipamientos, operaciones de promoción de suelo para actividades económicas, actuaciones inmobiliarias de explotación comercial, grandes eventos internacionales, operaciones de remodelación interna o nuevos ensanches de la ciudad (ARIAS, 2001). Las operaciones urbanas de Barcelona y Sevilla del año 92 y Madrid son el ejemplo paradigmático de este nuevo modelo de intervención.

En Bilbao, este nuevo modelo de intervención dirigido por grandes proyectos urbanos se inicia con el desarrollo de actuaciones relacionadas con las infraestructuras del transporte: la construcción del metro y la remodelación del ferrocarril de cercanías, la expansión del puerto y las operaciones conectadas de reforma ferroviaria, y la nueva terminal del aeropuerto. Estos proyectos se completaban con importantes inversiones en otras infraestructuras, en particular el plan integral de saneamiento de la Ría y el Museo Guggenheim.

El inicio de las obras del metro en 1989, simboliza como pocas actuaciones el giro en la orientación urbanística en Bilbao. Tras quince años de debates, la construcción de esta infraestructura, suponía dotar a la ciudad mucho más que de un nuevo modo de transporte; reflejaba el nuevo dinamismo de la actuación pública urbana que se extendía a la imagen de la ciudad sostenida por el fuerte contenido estético del diseño de Norman Foster. La inauguración de la línea 1, seis años después y tras una inversión de casi 500 millones de euros —financiada al cincuenta por ciento entre el Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia— se convirtió en un hito del cambio de rumbo. Las obras de la línea 2, en la margen izquierda, comenzaron dos años más tarde, con un coste estimado en torno a los 240 millones de euros.

Las obras del metro coincidieron con los planes para la ampliación del Puerto de Bilbao, una operación impulsada por el Gobierno Vasco y la Autoridad Portuaria en el marco del Pacto sobre Infraestructuras firmado entre las administraciones vasca y

central en febrero de 1989. Esta operación suponía tanto la ampliación de la superficie portuaria exterior como una importante remodelación de las infraestructuras ferroviarias y de carreteras necesarias para dar salida a las mercancías. Las obras de ampliación del puerto comenzaron en 1993 concluyendo la primera fase seis años después con una inversión de 210,4 millones de euros. La segunda fase, con un coste estimado de 390,7 millones de euros se prolongará hasta el año 2005.

La importancia urbanística de la ampliación del puerto estribaba en el hecho de que la expansión de la superficie exterior permitía el desmantelamiento de las instalaciones portuarias interiores y la cesión de estos suelos a los municipios para su reconversión para usos urbanos. En Bilbao, esto suponía la liberación, entre otros, de los muelles de Uribitarte y el traslado de la estación TECO de mercancías que se asentaba en la misma zona lo que permitía poner en marcha una de las operaciones singulares definidas en el Plan General: la remodelación de Abandoibarra. El desarrollo de esta operación exigía, además, eliminar las vías con servicio de cercanías de la margen izquierda que atravesaban Abandoibarra desde Olaveaga hasta Abando, separándola del Ensanche. La solución consistió en desviar la línea de cercanías desde Olaveaga por la Variante Sur, ampliando y cubriendo la trinchera ferroviaria hasta Ametzola una zona ocupada por tres estaciones ferroviarias de mercancías y áreas de logística donde el cubrimiento hacía, a su vez, posible su reurbanización para usos residenciales.

La remodelación del Aeropuerto de Bilbao formaba parte también de las operaciones concertadas entre las administraciones vasca y central en el Pacto de Infraestructuras de 1989. Después de numerosos retrasos y reajustes en el proyecto original, las obras para la ampliación del aeropuerto comenzaron a finales de 1995 con la construcción de la nueva terminal de pasajeros, diseño de Santiago Calatrava. La terminal cuyo coste alcanzó los 60,1 millones de euros se inauguró en noviembre del 2000, reforzando no sólo la accesibilidad y las comunicaciones externas sino la imagen de Bilbao como una ciudad en pleno «renacimiento» urbano.

El Plan Integral de Saneamiento de la Ría y el Museo Guggenheim de Bilbao representan otras dos actuaciones ejemplares del nuevo modelo de intervención urbana. El primero, es una propuesta de mediados de los 80 con un horizonte previsto inicialmente a 11 años, ampliado posteriormente a 15, y una inversión de más de 480 millones de euros, considerado fundamental para la regeneración del área metropolitana. La centralidad de la Ría como eje articulador de la dinámica metropolitana y su recuperación para usos urbanos no ha hecho sino aumentar el contenido estratégico de este Plan, pese a los retrasos y las importantes limitaciones en términos medioambientales que conlleva.

Finalmente, la regeneración dirigida por proyectos alcanza su máxima expresión en la operación emblemática por excelencia de principios de los 90: la localización de una sede del Museo Guggenheim en Bilbao, concretamente en Abandoibarra. Las negociaciones para la construcción del Museo se iniciaron en el más absoluto secreto a mediados de 1991 entre el Gobierno Vasco, la Diputación de Bizkaia y la Fundación Guggenheim de Nueva York. La convergencia de intereses entre la Fundación neoyorquina, en plena campaña de expansión internacional y valorización de la marca Guggenheim, y las administraciones vascas, a la búsqueda de un emblema capaz de transformar sino la base de especialización productiva urbana al menos la imagen de ciudad industrial en decadencia de Bilbao, facilitó el acuerdo respaldado por la autonomía fiscal de las administraciones vascas que garantizaron la financiación del cien por cien del coste de la operación, alrededor de 144 millones de euros. La recién descubierta importancia de la política cultural como instrumento para la regeneración urbana (ver BIANCHINI & PARKINSON 1993; KEARNS & PHILO, 1993; para el caso de Bilbao ver GÓMEZ, 1998), contribuyó decisivamente a respaldar esta iniciativa.

Sea como fuere, en diciembre de ese mismo año, la firma del convenio para la creación de una sede el Museo Guggenheim en Bilbao fue seguida de la aprobación por parte del Ayuntamiento y la cesión del suelo para su construcción en Abandoibarra. La construcción del Museo se inició en octubre de 1993, unos meses después de que la propuesta presentada por Cesar Pelli y

Asociados hubiera sido seleccionada en un II Concurso Internacional de Ideas para la ordenación de Abandoibarra. La oportunidad del diseño de Gehry dio alas a un proyecto sumamente arriesgado cuyo éxito, tras su inauguración en octubre de 1997, sigue sorprendido a no pocos. La localización del Museo en Abandoibarra, reforzada por la localización del Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna, inaugurado año y medio después, reforzó el carácter emblemático, único y, seguramente, irrepetible de Abandoibarra como área singular de nueva centralidad de la ciudad. Significativamente, ambas infraestructuras contribuyeron decisivamente a la revalorización del enclave garantizando, así, la viabilidad financiera de la operación de Abandoibarra.

En resumen, la década de los 90 se inicia con un importante número de actuaciones en marcha que forman la base de un nuevo modelo de intervención en la ciudad. En Bilbao, este modelo de urbanismo de proyectos se articula especialmente con el aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas generadas por el desmantelamiento de la (gran) industria y la reforma de las infraestructuras portuaria y ferroviaria para lanzar un proceso de regeneración urbana a escala metropolitana. Bilbao sigue, de este modo, la estela de numerosas ciudades europeas y norteamericanas que convirtieron los grandes proyectos urbanos en el instrumento paradigmático del urbanismo al servicio de la regeneración.

#### **4. LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA: URBANISMO CONCERTADO Y GESTIÓN EMPRESARIAL**

La reorientación de la intervención urbana hacia un modelo liderado por grandes proyectos estratégicos ha ido acompañada de cambios importantes en la instrumentación de la intervención pública en la ciudad que se manifiestan en el desarrollo de nuevos modos de gobernanza urbana (NEWMAN & THORNLEY, 1996; HEALEY, 1997). El ascenso de las intervenciones focalizadas y fragmentarias de los grandes proyectos urbanos ha subrayado la importancia de la concertación entre las administraciones públicas y la cooperación público-privada como

medios fundamentales para garantizar el éxito de las operaciones. La complejidad de las operaciones urbanas, la escala de intervención, la interdependencia de niveles institucionales, el elevado coste de la financiación, el carácter integrado de las operaciones, etc., exigen la búsqueda de nuevos esquemas de gestión urbana que faciliten la coordinación entre diferentes agentes sectoriales públicos y privados, el aprovechamiento de sinergias y una mayor eficacia y eficiencia en la intervención (BORJA & CASTELLS, 1997). La «ventaja colaborativa» adquiere un pleno sentido estratégico en la gestión de los grandes proyectos urbanos. Las dinámicas de colaboración y de búsqueda de consensos son, por tanto, un elemento definitorio de las grandes operaciones urbanas; el urbanismo de los grandes proyectos es también el urbanismo de la concertación.

En Bilbao, como en otras ciudades del estado español, la concertación urbanística se ha vinculado, desde mediados de la década de los 80, a grandes proyectos urbanísticos y operaciones integradas de transporte, urbanismo y medio ambiente urbano (ARIAS, 1999; MOPT, 1993). La búsqueda del consenso para el desarrollo de grandes proyectos urbanos se apoyó, inicialmente, en el Acuerdo Interinstitucional en materia de infraestructuras entre las administraciones central y vasca del año 89 en el que se contemplaban iniciativas como la ampliación del puerto o la remodelación de la terminal del aeropuerto. Posteriormente, tras las actuaciones estratégicas de Sevilla, Barcelona y Madrid en torno a los eventos internacionales del año 92 (Exposición Universal, Olimpiadas y Capital Cultural Europea, respectivamente), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Medio Ambiente (MOPMTA) impulsó una nueva política de ciudades a partir de operaciones concertadas de transporte, urbanismo y medio ambiente entre la administración central y las administraciones autonómicas y locales (MOPT, 1993). La Dirección General de Ciudades del MOPMTA intentaba de este modo extender la lógica de grandes operaciones urbanas, aplicada con éxito en Sevilla y Barcelona, a otras ciudades del estado. Bilbao aparecía como una de las candidatas para realizar las primeras operaciones concertadas aunque en los años siguientes, las actuaciones estratégicas

concertadas se pusieron en marcha en diversas ciudades (ARIAS, 1999).

Dentro de este esquema de actuaciones estratégicas concertadas, la recuperación del área metropolitana de Bilbao se planteaba como una «operación de Estado»; la grave problemática de declive industrial y funcional urbano junto a la gran cantidad de suelo ocupado por instalaciones industriales y de transporte obsoletas —una proporción importante del cual era titular el gobierno central a través de sus empresas públicas— y la posición estratégica de Bilbao como centro articulador del espacio regional Atlántico, justificaban este estatus y la elección de Bilbao como relevo a Sevilla y Barcelona en la nueva política de ciudades del MOPTMA. En el marco de esta nueva política de ciudades, en noviembre de 1991, las administraciones vasca y central llegaron a un acuerdo en materia de infraestructuras que incluía la creación de un consorcio para el desarrollo de actuaciones urbanas en el área metropolitana de Bilbao. Este acuerdo se concretó en un Convenio MOPTMA-Administraciones vascas casi un año después y seguidamente a la constitución de la sociedad anónima Bilbao Ría 2000, S.A. en noviembre de 1992 (OTAOLA, 1994).

El objetivo de Bilbao Ría 2000 consiste en impulsar de forma concertada el desarrollo de actuaciones en el área metropolitana con un horizonte a corto plazo pero sin la prisa que caracterizaron a Barcelona y Sevilla. La forma jurídica de sociedad anónima se adoptó con el fin de agilizar la toma de decisiones, a pesar de que los socios son en su totalidad instituciones públicas: 50% Administración Central y 50% Administraciones Vascas. Bilbao Ría 2000 se constituyó con el patrimonio de suelo que aportaron cada uno de los socios (INI, RENFE, FEVE, SEPES y Autoridad Portuaria) como capital social. La función básica de Ría 2000 era gestionar los terrenos que las empresas estatales poseían en el área metropolitana desarrollando labores de coordinación entre las instituciones partir de dos cometidos principales: planificar, definiendo propuestas de actuación concertadas y ejecutar, poniendo en marcha las operaciones estratégicas concretas definidas. Estas funciones suponían que Ría 2000 debía seleccionar proyectos existentes y presentar propuestas concretas, estableciendo prioridades de actuación.

En la situación de austeridad presupuestaria impuesta tras la finalización de los grandes eventos del 92, el esquema de desarrollo de las actuaciones estratégicas concertadas se basó en la autofinanciación. La gestión de las operaciones urbanas debía minimizar las aportaciones de capital público con cargo a los presupuestos ordinarios, para lo que se buscaban fórmulas de financiación extra-presupuestaria. El compromiso financiero del gobierno central se limitaba a la cesión de los terrenos de las empresas estatales en la ciudad —capital social de la empresa— y las plusvalías que éstos pudieran generar en el mercado inmobiliario. La renuncia a las plusvalías por parte de la Autoridad Portuaria se compensaba con las nuevas instalaciones habilitadas con la ampliación del Puerto; en el caso de las empresas ferroviarias, los terrenos cedidos por FEVE y RENFE a Ría 2000 se intercambiaban por los trabajos realizados en infraestructuras ferroviarias. El esquema de financiación partía, por tanto, de la cesión de algunos terrenos de empresas estatales (industriales o infraestructuras) que el Ayuntamiento procedía a recalificar para nuevos usos urbanos permitiendo, tras las inversiones necesarias para la reurbanización, la revalorización de las parcelas y la generación de plusvalías con su venta; estos beneficios financiaban las obras de reurbanización y la provisión de las infraestructuras necesarias. El imperativo de la autosuficiencia financiera obligaba a una lógica de equilibrio financiero en la que la viabilidad de las operaciones se garantizaba mediante la imputación de costos de urbanización y de reposición de infraestructuras a los precios de venta del suelo. Las diferencias en los tiempos entre gastos e ingresos se solventaría con recurso a crédito.

Las actuaciones iniciales de Bilbao Ría 2000 se definieron en torno a dos actuaciones singulares en el municipio de Bilbao que se contemplaban en el Plan General: Abandoibarra y Ametzola. La localización central de Abandoibarra y el hecho de que la mayor parte del suelo (casi un 95%) perteneciese a empresas y entidades públicas (RENFE, INI, Autoridad Portuaria y Ayuntamiento de Bilbao) fueron factores decisivos para la elección de este área como punto de arranque para la intervención de

Ría 2000. La reconversión de este antiguo enclave portuario-industrial (35 ha) en el nuevo centro direccional de la ciudad la convertía en el proyecto emblemático por excelencia. Esta operación se vinculaba a la construcción de la Variante Sur, mencionada anteriormente, consistente en la reordenación del sistema ferroviario de viajeros y mercancías suprimiendo el tramo Olabeaga-La Naja que atravesaba Abandoibarra separándolo del Ensanche desviando la línea de cercanías por la Variante Sur ampliando y cubriendo la trinchera ferroviaria hasta Ametzola. Esta operación hacía posible el cubrimiento de la playa de vías de tres estaciones de mercancías y áreas logísticas en Ametzola (11 ha), permitiendo su reurbanización para usos residenciales. Posteriormente, la actuación de Ría 2000 se amplió a Barakaldo en el borde del río Galindo en los terrenos de Altos Hornos de Vizcaya que habían pasado a la Diputación de Bizkaia por deudas fiscales. Esta operación de recuperación de un área de 50 ha para usos productivos, residenciales y de ocio, se vinculó a una actuación URBAN de regeneración del barrio anexo. En el año 2000, la sociedad se extendió a Bilbao La Vieja, donde participa en la financiación de algunas actuaciones urbanísticas en el plan de regeneración integral.

El desarrollo de la operación Abandoibarra-Variante Sur-Ametzola inaugura una nueva etapa en la gestión del urbanismo en Bilbao y el área metropolitana a partir de actuaciones coordinadas, integradas y focalizadas dirigidas a mejorar la flexibilidad y eficiencia de la intervención. El traspaso de poderes de planificación y ejecución a Ría 2000 desplaza a las estructuras tradicionales fuera del núcleo duro de la gestión de las actuaciones estratégicas, lo que no está exento de conflictos y polémicas. Por una parte, a pesar del estatus de empresa privada de capital público y el cometido básicamente ejecutivo, Ría 2000 actúa, de hecho, como una agencia pública con una importante capacidad de determinación de funciones de planeamiento en la medida que adopta decisiones sobre prioridades de intervención, disposición de suelo y otras propiedades y gestión de fondos públicos para el desarrollo de iniciativas. Y, aunque los instrumentos reguladores

tradicionales son aún la referencia legal, las nuevas dinámicas de aplicación, ejecución y gestión han ido reduciendo su importancia como mecanismos de ordenación. La acción de Ría 2000 ha ido, de este modo, desplazando gradualmente los departamentos de planeamiento tradicionales a un segundo plano mediante la asunción de una cada vez mayor número de poderes relacionados con la revitalización urbana, incluyendo la gestión de las operaciones y proyectos más emblemáticos de la ciudad y del área metropolitana.

Por otra parte, el estatus de Ría 2000 como sociedad de gestión privada plantea interrogantes urgentes sobre el peso relativo de los objetivos de viabilidad financiera y rentabilidad de las actuaciones, propios de una empresa que está obligada a mantener el equilibrio financiero y la autofinanciación, y los objetivos estratégicos y sociales de las actuaciones de Ría 2000: la regeneración, la mejora de la calidad de vida, etc., que no responden a esos criterios. Las exigencias de la autofinanciación pueden además condicionar drásticamente la capacidad de esta estructura para llevar a cabo otras iniciativas de regeneración en áreas degradadas o en proyectos donde la rentabilidad financiera no se garantiza. Este tipo de restricciones presupuestarias pueden desembocar en la marginación de otro tipo de proyectos que no estén localizados en áreas centrales o cuyo potencial comercial sea menor. En este sentido, la legitimación social y política de este urbanismo empresarial, en aras de una mayor eficiencia técnica, es puesta en cuestión.

## **5. ABANDOIBARRA: LA REGENERACIÓN URBANA DIRIGIDA POR PROYECTOS**

En Bilbao, la estrategia de regeneración urbana dirigida por proyectos, encuentra su máxima expresión en Abandoibarra, un antiguo enclave industrial y portuario de 35 ha a lo largo de la ribera izquierda de la Ría y en el corazón residencial y terciario de la ciudad. Separada del Ensanche por el trazado ferroviario de la margen izquierda y un desnivel de casi 10 metros, el mantenimiento de las funciones productivas contribuyó a reforzar el carácter segregado y

residual de Abandoibarra. La crisis industrial y el traslado de la actividad portuaria hacia el puerto exterior provocaron el declive físico y funcional de la zona que alcanzó su cenit con el cierre de los astilleros de Euskalduna a finales de la década de los 80. Sin embargo, la localización privilegiada de este enclave en el área central de la ciudad favoreció que, con el cambio de coyuntura, el declive de la zona se reinterpretara como una oportunidad única de eliminar los usos y funciones obsoletos y convertir Abandoibarra en lanzadera de un nuevo modelo urbano post-industrial. El derribo, en 1992, de las instalaciones de los astilleros marca el punto de inflexión e inicia el proceso de transformación de Abandoibarra en un área de nueva centralidad urbana, metropolitana y, potencialmente, regional.

### 5.1. Abandoibarra: ¿el nuevo centro direccional metropolitano?

El proceso de regeneración urbanística de Abandoibarra arranca con la presentación, en Mayo de 1989, del Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. El Avance definía Abandoibarra como uno de los espacios significativos de mayor potencialidad urbana y le asignaba un papel estratégico al proponer su transformación en un centro terciario de carácter direccional, un núcleo «concentrado» de oficinas y negocios en el que se integran un conjunto de servicios complementarios comerciales y de actividades ligadas al ocio. La propuesta anulaba la calificación industrial de Abandoibarra pero mantenía su orientación eminentemente productiva proyectándola como un área central de negocios (CBD). En este espacio se integrarían, además, una serie de equipamientos emblemáticos —originalmente un museo de la ciencia y la tecnología y un palacio de congresos— y de infraestructuras comerciales, hoteleras y de ocio dando lugar a un centro de actividad de ámbito regional. Significativamente, la propuesta del Avance excluía, de forma explícita, los usos residenciales en

Abandoibarra haciendo hincapié en el perfil de centro direccional y en la orientación estratégica de la propuesta.

Desde su presentación en el Avance del Plan, la propuesta urbanística para Abandoibarra ha seguido un largo y complejo proceso de elaboración y reformulación que se inició con la convocatoria de un Concurso de Ideas, a mediados de 1992, prolongándose hasta Abril de 1999, fecha en que el Ayuntamiento dio la aprobación definitiva al Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de Abandoibarra. En el camino, el proyecto original del arquitecto argentino Cesar Pelli, seleccionado en un Concurso de Ideas restringido, ha sido reformado en diversas ocasiones para acomodar diferentes demandas y cambios en las prioridades políticas y en la coyuntura económica e inmobiliaria.

Siguiendo las directrices del Plan General, la propuesta de Pelli concebía Abandoibarra como una prolongación del Ensanche hacia la Ría fijando su carácter de área central urbana con un fuerte contenido funcional y emblemático siguiendo una ordenación estándar del área en la línea de los célebres «*waterfront*» desarrollados anteriormente por numerosas ciudades en el área atlántica. Esta primera propuesta fue parcialmente modificada por el propio Pelli, a petición del Ayuntamiento, para incluir entre otros cambios la subdivisión de la torre única destinada a oficinas en dos o más torres para evitar los riesgos de concentrar una oferta elevada en una sola operación inmobiliaria. Posteriormente el proyecto fue objeto de sucesivas reformas que se concretaron en la elaboración y aprobación de un primer Plan Especial de Reforma Interior Interior (PERI) a mediados de 1995. Este PERI recogía cambios importantes en la orientación terciaria y estratégica de Abandoibarra como consecuencia, precisamente, de la incertidumbre sobre la capacidad del mercado inmobiliario para absorber el volumen de oferta terciaria previsto. El resultado fue un aumento significativo del peso del espacio residencial y comercial frente al de oficinas que ofrecía menos garantías de rentabilizar la venta del suelo y así viabilizar financieramente la operación<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En el PERI de 1995, el valor de venta del suelo de oficinas se estimaba en algo menos de un tercio (41.350 pta/m<sup>2</sup>) del valor del suelo para usos residenciales libres (130.000 pta/m<sup>2</sup>). En conjunto, la superficie asignada por el PERI a usos residenciales

(72.450 m<sup>2</sup>) y comerciales (28.000 m<sup>2</sup>) casi doblaba la superficie definida para usos de oficinas (57.290 m<sup>2</sup>) (ver Bilbao Ría 2000 (1998) Informe de Gestión).

Con este giro, los criterios de viabilidad a corto plazo se imponían sobre los planteamientos estratégicos de medio plazo de transformar Abandoibarra en un centro terciario direccional a escala regional.

El nuevo diseño de Abandoibarra no consiguió, sin embargo, aglutinar el consenso político necesario y fue además ampliamente contestado desde diferentes sectores sociales. Mientras las asociaciones de comerciantes reaccionaban ante la creación de un macrocentro comercial en la zona, las asociaciones de vecinos de Abando y Deusto se movilizaban en contra de lo que consideraban una muralla urbanística y reclamaban más áreas libres y de esparcimiento, una postura respaldada por el Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro. En marzo de 1997, pocas semanas después de iniciarse las obras para la recuperación urbanística de Abandoibarra, el Colegio de Arquitectos presentó una alternativa a la ordenación de Abandoibarra en la que se planteaba una reducción importante de las alturas del centro comercial y de las viviendas manteniendo un eje visual claro entre el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos. Aunque esta propuesta no tuvo ninguna aceptación por parte de las instituciones implicadas, las reacciones contribuyeron a agravar la situación de incertidumbre e indefinición de Abandoibarra y las dudas sobre la viabilidad de los proyectos. En un contexto marcado por la falta de consenso y la polémica, el Ayuntamiento decidió finalmente desechar el PERI aprobado y encargó de nuevo a Pelli retomar el

proyecto y redactar un *Master Plan* alternativo adaptándolo al nuevo contexto socioeconómico e inmobiliario.

La nueva propuesta de ordenación presentada por Pelli a mediados de 1998 reajustaba el proyecto aumentando la superficie de espacios libres, concentrando el área de terciario en una única torre emblemática, adjudicada íntegramente a la Diputación de Bizkaia, y dos bloques pequeños e incorporando los usos residenciales en cuatro bloques de viviendas y un hotel de lujo así como los equipamientos docentes de la Universidad del País Vasco y de la Universidad de Deusto. Así mismo, se modificaba considerablemente el diseño del centro comercial y de la infraestructura viaria incorporando el tranvía. En total, el nuevo esquema proyectaba una edificabilidad total de 211.000 m<sup>2</sup> con una superficie en torno a los 74.000 m<sup>2</sup>, destinada a oficinas, 700 viviendas 25.000 m<sup>2</sup> destinados a usos comerciales así como 30.000 m<sup>2</sup> de infraestructuras culturales y universitarias y alrededor de 170.000 m<sup>2</sup> de áreas libres y zonas verdes. Esta propuesta fue aprobada por el Ayuntamiento de Bilbao en abril de 1999, seis años después de que la primera propuesta de ordenación de Pelli ganara el concurso de ideas y después de casi cuatro años de cambios de planes y proyectos sin concreción. Para entonces, los dos equipamientos emblemáticos de la zona, el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos ya estaban en funcionamiento, el centro comercial adjudicado y se habían sacado a la venta las primeras parcelas para viviendas.

#### CRONOLOGÍA DE ABANDOIBARRA

<b>1989</b>	Mayo	Cierre de los astilleros de Euskalduna Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que plantea una transformación total para la zona de Abandoibarra
	<b>1991</b>	Mayo Julio Diciembre

CRONOLOGÍA DE ABANDOIBARRA		
<b>1992</b>	Mayo	I Concurso de Ideas para la Ordenación de Abandoibarra.
	Junio	Se presenta el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropol.
	Noviembre	Se crea el consorcio Bilbao Ría 2000, S.A.
<b>1993</b>	Febrero	II Concurso «Internacional» para la Ordenación de Abandoibarra en la que se selecciona la propuesta presentada por Cesar Pelli y Asociados.
	Octubre	Inicio de las obras de construcción del Museo Guggenheim.
<b>1994</b>	Diciembre	Aprobación final del texto refundido (27/12/94) del PGOU de Bilbao.
<b>1995</b>	Principios	Inicio de las obras de desvío de la línea de FEVE para la Variante Sur.
	Abril / Mayo	Se presenta el PERI de Abandoibarra realizado por técnicos municipales
<b>1996</b>		Comienzan los trabajos de construcción del Palacio de Congresos Euskalduna.
<b>1997</b>	Febrero	Se inician las obras de recuperación urbanística de Abandoibarra.
	Marzo	El Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro presenta una alternativa al Plan de Ordenación de Abandoibarra que es rechazada por Ría 2000. El Ayuntamiento de Bilbao encarga a Pelli la redacción de un nuevo PERI.
	Octubre	Inauguración del Museo Guggenheim Bilbao. Adjudicación del centro comercial a la empresa Filo.
<b>1998</b>	Julio	Pelli presenta la nueva propuesta de reordenación de Abandoibarra
	Octubre	Juntas Generales aprueba el traslado de la Diputación a Abandoibarra.
<b>1999</b>	Febrero	Inauguración del Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna.
	Abril	Se aprueba el nuevo PERI (II) de Abandoibarra elaborado por Pelli. Ría 2000 saca a la venta las primeras parcelas de viviendas de Abandoibarra.
<b>2000</b>	Principios	Se registran los terrenos de Abandoibarra a nombre de Bilbao Ría 2000.
	Marzo	Se inicia la construcción del Hotel Sheraton de la cadena Starwood.
	Mayo	Comienzan las obras de construcción del Parque de Ribera. Se inicia la construcción de la pasarela peatonal de Abandoibarra.
	Octubre	Se inicia la construcción del centro comercial Zubiarte.

Los numerosos cambios sufridos por el proyecto, los retrasos acumulados de las obras, y el reajuste de usos y funciones han alterado críticamente el perfil estratégico del proyecto de Abandoibarra. La búsqueda de mayores garantías financieras en la operación ha debilitado el carácter de centro direccional terciario previsto para la zona frente a la extensión de las funciones residenciales y comerciales, lo que limita la capacidad de ésta para actuar como buque insignia y motor de la revitalización urbana.

## 5.2. La gestión competitiva y la ficción de la autofinanciación

Aunque las obras de reurbanización de Abandoibarra no comenzaron hasta

principios de 1997, el proceso de transformación de este enclave se puso efectivamente en marcha en octubre de 1993 con el inicio de la construcción del Museo Guggenheim. El comienzo de las obras de desvío de la Variante Sur, a principios de 1995 y, un año después, las de la construcción del Palacio de Congresos y de la Música empezaron a mostrar su impacto en la zona. Mientras tanto la definición de la ordenación de Abandoibarra seguía siendo objeto de continuos cambios. Uno de los factores de estos cambios era la falta de garantías de viabilidad del proyecto que se veía afectado por la atonía del mercado inmobiliario, especialmente de oficinas y por la coyuntura recesiva de la primera mitad de los noventa. Además, la gestión de los suelos se



complicaba considerablemente por el elevado coste de las operaciones de reforma ferroviaria que debían ser imputados como costes de reposición de las instalaciones al igual que los costes de cubrimiento de la trinchera ferroviaria de la Variante Sur. En previsión de las dificultades financieras y el bloqueo de la operación, Ría 2000 decidió impulsar primero la operación de Ametzola, menos compleja y con mayores garantías de viabilidad al consistir en una actuación con un peso dominante de la vivienda (70%) con una demanda relativamente activa en la zona centro.

El repunte de la economía en la segunda mitad de los 90 y el efecto Guggenheim sobre el mercado inmobiliario supuso un cambio importante en las condiciones de desarrollo de la operación de Abandoibarra, con un aumento espectacular de la valorización del suelo que resultó en unas plusvalías exorbitantes. El precio del metro cuadrado urbanizado en Abandoibarra se disparó de 650 euros en 1993 a 2.700 euros en 1999. El impacto de este aumento del precio del suelo se ha trasladado al precio final de las viviendas que, en la actualidad, supera los 6.010 euros el metro cuadrado. Para Ría 2000 la producción de estas plusvalías se justifica por la excepcionalidad de la localización de Abandoibarra que la transforma en una operación única. Sin embargo, Ría 2000 no es un actor neutral y pasivo de esta dinámica sino que participa activamente en su producción. Y, aunque Ría 2000 argumenta que los beneficios de estas operaciones «elitistas» permiten financiar su participación en proyectos en barrios degradados como Bilbao La Vieja a fondo perdido, lo que le confiere un inusitado —y recién estrenado— papel en la «redistribución de la renta» (NIEVA, 2001), este es un efecto a posteriori que, en sí mismo, no justifica la vertiente especulativa de la gestión empresarial de Ría 2000. Por otra parte, el efecto del aumento de los precios de la vivienda en el centro de la ciudad puede muy bien neutralizar estas actuaciones compensatorias.

La extraordinaria revalorización del suelo en Abandoibarra y la captación de plusvalías por parte de Ría 2000 contribuye a mantener la ilusión de que esta es una operación básicamente autofinanciada. Y, sin duda, una buena parte lo es. Sin embargo,

Abandoibarra tiene la virtud de mostrar con bastante claridad la fuerte dependencia de este tipo de grandes proyectos urbanos en la financiación directa e indirecta del sector público, incluso en áreas centrales donde la rentabilidad de las operaciones está más asegurada. En el caso de Abandoibarra, el primer elemento de subvención se deriva de la renuncia por parte de los propietarios originales del suelo (y socios de Ría 2000) a la captación de plusvalías a favor de Ría 2000. Pero, la renuncia de la Autoridad Portuaria, por ejemplo, que aporta en torno a 11,5 ha en Abandoibarra, solo es posible en la medida en que la ampliación del Puerto permite el traslado de instalaciones al Puerto Exterior. Igualmente, la construcción de grandes equipamientos como el Guggenheim (144,2 mill euros) o el Palacio de Congresos (72,1 mill de euros), ambos financiados íntegramente por el sector público, ha sido fundamental para la valorización del suelo y garantizar la rentabilidad de la operación. De manera que aunque buena parte de los recursos de Ría 2000 se generan a través de las operaciones urbanísticas, la financiación pública sigue siendo decisiva.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de la década de los 90, los grandes proyectos urbanos se han convertido en el instrumento fundamental de las estrategias para la revitalización urbana impulsadas en el área metropolitana de Bilbao. Estos grandes proyectos se conciben como operaciones con un fuerte contenido estratégico que vinculan el aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas creadas por la obsolescencia industrial o funcional con el desarrollo de nuevos espacios cualificados de producción y consumo. Estos grandes proyectos urbanos son hoy un elemento central de la producción de la ciudad.

La gestión y financiación de estos grandes proyectos estratégicos refleja igualmente cambios importantes en la forma de entender la intervención pública en la ciudad. La creación de nuevas estructuras de gestión mixtas se considera un factor clave para el éxito de estos proyectos en la medida en que permiten actuar de un modo más flexible, ágil y eficiente. El sector público emula, a través de estas sociedades de gestión

urbanística mixtas, el funcionamiento del sector privado, identificando las oportunidades del mercado y rentabilizando las inversiones. Sin embargo, este modelo de intervención no está exento de problemas. Abandoibarra ofrece un buen ejemplo de los límites y oportunidades de la gestión urbanística empresarial. Por una parte, en términos de la propia coherencia interna del proyecto, la validez de este modelo se ve cuestionada por las servidumbres de una gestión urbanística dirigida por criterios de rentabilidad y viabilidad financiera de la

operación que impone una lógica de maximización de plusvalías y valorización a corto plazo subordinando los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbanística. Por otra parte, desde el punto de vista de los objetivos de la revitalización, la generalización de este modelo de intervención depende, en buena medida, de que incorporen una visión integral más allá de su función especializada y generar dinámicas de recuperación fuera de las áreas centrales de la metrópoli.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, L. (1999): «Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas. Un panorama desde el fin de siglo.» *Papeles de Economía Española*, 80.
- ARIAS, F. (1999): «La regeneración de la ría de Bilbao: más allá del Guggenheim», Conferencia en el *Seminario sobre experiencias en ambientes urbanos históricos*, Ay. Málaga.
- ASHWORTH, G. J. & VOOGD, H. (1990): *Selling the city*. London, Belhaven Press.
- ATIENZA, L. (1991): «Un proyecto estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano», en RODRÍGUEZ, et al (eds) *Las Grandes Ciudades: debates y propuestas*. Economistas Madrid..
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (1989): *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Criterios, objetivos y soluciones generales de Planeamiento*
- (2000 a) *Texto refundido de la Modificación del Plan Especial de Reforma Interior de Abandoibarra*. Pleno 13-4-1999. Aprobación definitiva Diciembre 2000.
- (2000 b): *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Aprobación del Texto Refundido 27-12-94. Actualización* Diciembre 2000.
- BILBAO METROPOLI-30 (2001): *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your dreams to Bilbao*. Bilbao.
- BIANCHINI, F. & M. PARKINSON (1993): *Cultural Policy and Urban Regeneration*. Routledge London.
- BILBAO RÍA 2000 (2000): *Memoria*. Bilbao.
- BORJA, J. et al. (1985): *Teoría e intervención en la ciudad*. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus Madrid.
- BUSQUETS, J. (1993) «Perspectiva desde las ciudades». *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, (95-96) vol I.
- CASTELLS, M. (1990): «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida» en BORJA et al (eds) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Sistema Madrid.
- CALVO, L. (1990): «El control del crecimiento urbano». (ed) en *10 años de planeamiento urbanístico en España*. MOPU Madrid
- DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE-GOBIERNO VASCO (DOTVMA) (1998): *Actuaciones del Programa de Demolición de Ruinas Industriales en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE-GOBIERNO VASCO (DUVMA) (1994): *Plan Territorial Parcial Bilbao Metropolitano*. Gobierno Vasco Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN-GOBIERNO VASCO (DEP) (1989): «Bases para la revitalización económica del Bilbao Metropolitano». *Ekonomiaz*, 15. Gasteiz.
- DUMONT, G. F. (1995): «La Competencia entre las ciudades». *Situación*, #3.
- ESTEBAN, M. (2000): *Bilbao, luces y sombras del titanio. El proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano*. Servicio Editorial Universidad del País Vasco Bilbao.

- EZQUIAGA, J.M. (2001) «Projetos de transformación urbana na Madri do fim do sculo» en P. ABRAMO (org) *Cidades em Transformacao: Entre o Plano e o Mercado. Experiencias Internacionais de Gestao do solo Urbano*.
- ESCUADERO, M. (1985) «Esplendor y caída del Gran Bilbao», *Estudios Territoriales*, 82:113-31.
- FOX-PRZEWORSKI, J. & J. GODDARD & M. DE JONG, (eds) (1991): *Urban regeneration in a changing economy*. Clarendon Oxford.
- GÓMEZ, M.V. (1998): «Reflective Imagesx: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao», *International Journal or Urban and Regional Research*, vol. 22, 1.
- HALL, P. (1995): *Cities of Tomorrow*. Blackwell. Oxford
- KEARNS, G. & C. PHILO, (eds) (1993): *Selling Places: the city as cultural capital, past and present* Pergamon. Oxford.
- LEIRA E. & D. QUERO (1992) «Bilbao. territorio y regeneración productiva». *Estudios Territoriales*, 39.
- MARTÍNEZ, A. (1993) «La Revitalización de Areas Metropolitanas. El caso del Bilbao Metropolitano» *Boletín de Estudios Económicos* vol. XLVIII, 148, Abril 1993.
- MASBOUNGI, A. (2001) «La nouvelle Mecque de l'urbanisme-La nueva Meca del urbanismo», *Projet Urbain*, 23:17-21.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT) (1990): *10 años de planeamiento urbanístico en España*, Madrid: Instituto del Territorio y el Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial. Madrid.
- NIEVA, A. (2001): «Un ambicioso proceso de transformación» *Projet Urbain* n.º 23.
- PRECEDO A. (1993): «Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa». *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, 98: 579-95, Madrid.
- OTAOLA, P. (2001) «Un ambicioso proceso de transformación» *Projet Urbain* n.º 23.
- PROJET URBAIN (2001) «Bilbao, la culture comme projet de ville/La cultura como proyecto de ciudad» *Projet Urbain* n.º 23 Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction. Septiembre 2001
- RAVETZ, A. (1980): *Remaking cities: contradictions of the recent urban environment*. Croom Helm London.
- RODRÍGUEZ, A. & E. MARTÍNEZ, & G. GUENAGA, (2001): «Uneven Redevelopment: New Urban Policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao». *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, (2).
- TERÁN, F. (1996): «Evolución del Planeamiento Urbanístico (1846-1996)», *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXVIII, 107-108: 167-84.
- URRUTIA, V. & G AREILZA & J. URETA (2000?): *Planes con incidencia urbanístico-territorial en la margen izquierda. Informe final*
- VAN DEN BERG, A, (1995) «Planificación estratégica y marketing urbano», *Situación*, #3.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995) «Los planes estratégicos para el desarrollo urbano», *Situación*, #3.