

---

# **NOTICIAS Y COMENTARIOS**

---



# ACTITUDES RESPECTO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN BILBAO, BIZKAIA Y EL PAÍS VASCO

Elías Mas Serra\*

## RESUMEN

Se trata de matizar la verdadera aportación de sociedades como Bilbao Metrópoli 30 y Bilbao Ría 2000 en aquello que concierne a la Ordenación del Territorio en el Área Metropolitana de Bilbao y señalar los posibles efectos reales de su actuación.

**Palabras clave:** Ordenación territorial, gestión de la «oportunidad», área metropolitana.

## ABSTRACT

The purpose is to clarify the real contribution of companies such as Bilbao Metropoli 30 and Bilbao Ria 2000 concerning regional planning in the Greater Bilbao, pointing out the actual effects of their actions.

**Key words :** Regional planning, «opportunity» management, metropolitan area.

## I. INTRODUCCIÓN

En el artículo de Rafael de Miguel González: «Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas»<sup>1</sup>, publicado en el Boletín de la A.G.E., se relatan, de manera clara, todos los procesos que, en el plazo de un poco

---

\* Arquitecto, Director del Gabinete de Arquitectura del Ayuntamiento de Bilbao (1991-2005), Doctorando en la Universidad del País Vasco (Área de Economía Regional y Urbana). eliasmas.serra@hotmail.com; Dirección postal: Calle Rodríguez Arias 71, 7º, izq. 48013 BILBAO.

1 DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael. «Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas». En: *Boletín de la A.G.E.* N.º 48, 2008, pp. 335-374.

más de medio siglo, han supuesto el desarrollo y la consideración de la Ordenación Territorial partiendo del viejo urbanismo, en la antesala de la primera Ley del Suelo española, publicada en 1956. En el planteamiento del texto, empero, se cita a Bilbao, Bizkaia y el País Vasco como una referencia ejemplar en la materia relativa a la Ordenación Territorial. Aparentemente y en teoría pudiera, muy bien, ser así. La realidad, no obstante es muy distinta y la gestión de algunas sociedades creadas al efecto (Bilbao Metrópoli 30 y Bilbao Ría 2000) dista mucho de poderse encuadrar en lo que podríamos denominar como una «paradigmática praxis» de los conceptos y las tesis vinculadas a la Ordenación del Territorio.

Nuestro objetivo es pues exponer tal situación aquí. Con ello pretendemos aclarar y matizar algunos de los puntos del texto del Sr. de Miguel sin entrar en conflicto con la línea más general de su tesis.

## II. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL BILBAO METROPOLITANO

Quizás, y ya que nos referiremos exclusivamente al caso de Bilbao, sea oportuno precisar que el Plan de Extensión, aprobado en 1929, antecedido por un programa de anexiones de municipios colindantes, tenía ya, en si mismo, un cierto germen de consideración respecto de algunas cuestiones geográficas y territoriales. Le había precedido, además, el denominado Plan de Enlaces de Bilbao con los pueblos colindantes, elaborado en 1923 por Ricardo Bastida. En este Plan se atendía, por primera vez, al concepto de Comarca del que luego se nutrió la gestión de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao creada en 1946<sup>2</sup>.

En cualquier caso, la puntualización no cuestiona la línea argumental del trabajo al que aludimos. La reflexión y puntualización viene dada, precisamente, por las referencias a la Ordenación Territorial en el País Vasco y Bizkaia en la actualidad y por el papel que, infortunadamente, se atribuye a la Sociedad Bilbao Ría 2000 en la citada ordenación y, en parte, a la actitud de Bilbao Metrópoli 30 en lo referente a su efectividad en la inspiración de algunos de los conceptos de la ordenación metropolitana.

No nos cabe la menor duda que la peculiar estructura socio-política del País Vasco ha influido de manera notable en los criterios, en las formas y en la efectividad de la Ordenación Territorial en sus diferentes niveles y para el conjunto de la Comunidad.

La peculiar división administrativa, que abarca desde el propio Gobierno Vasco a las Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos, cada uno de ellos investido de sus propias competencias urbanísticas, nos permite comprender, de manera meridiana, los diferentes ámbitos de actuación que afectan a la organización del territorio y a la ordenación de las ciudades. Pero acto seguido hay que señalar la verdad del aserto del autor: «La gestión del territorio hoy se rige por el principio de competencia frente al de jerarquía».

Es en este contexto donde, en el año 2002, y a partir del trabajo desarrollado por Fundación Metrópoli e impulsado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del

---

2 MAS SERRA, Elías. «El urbanismo del período desarrollista en las capitales vascas». En: *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, nº 50-2, 2005. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2005.

Gobierno Vasco, se empieza a hablar del País Vasco como «ciudad región»<sup>3</sup>. Todo ello cuando estaban en desarrollo —en un ámbito territorial y conceptual diferente— las Directrices de Ordenación Territorial (1994) y la consecuente planificación de su aplicación entre la que se contemplaba el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano aprobado definitivamente en 2006.

Subsiste, pues, en la evolución de la Ordenación Territorial en el País Vasco, esta primera situación de duda institucional sobre la auténtica dimensión del contexto y sus partes y las relaciones respectivas, en la estructuración espacial de la Comunidad Autónoma. Pero, además, no es irrelevante el hecho de que, en 1994, se aprobara el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao que constituye la conurbación más importante del territorio de Bizkaia y del propio territorio del País Vasco en el que se constituye como pieza fundamental.

Dicho eso interesa también remarcar que el método operativo más significativo, para el desarrollo del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, es el de la identificación de unas determinadas «Áreas de oportunidad», concebidas más en relación a sus posibilidades constructivas y de aportación de plusvalías que como espacios imprescindibles para la mejora ambiental, preservación del paisaje o mejora de la estructura urbana del propio territorio en conjunto.

En todo este contexto el papel de Bilbao Metrópoli 30 (creada en diciembre de 1991) como inspirador de toda una estrategia de revitalización del  rea Metropolitana viene matizado, al menos respecto del primer Plan Estratégico, por el hecho de que las más significativas aportaciones, en el proceso que podría afectar a la Ordenación Territorial, se habían iniciado con notable anterioridad, en algunos casos, a la creación de la referida Sociedad: proyecto del Superpuerto y dotaciones correspondientes (desde 1978), Plan Director de Saneamiento (1979), Proyecto del Metro de Bilbao (1984), diseño de la Estación Intermodal de Abando (1984), Museo Guggenheim (1990), Nueva Terminal del Aeropuerto de Bilbao (1991), Palacio Euskalduna (se falla el concurso de proyectos en 1992).

El Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano se había iniciado por la Diputación Foral de Bizkaia y el Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco en 1989. La creación de la sociedad Bilbao Metrópoli 30, que tuvo lugar en 1991, se producía, prácticamente, dos años y medio después del inicio del Plan Estratégico y de que muchas de las iniciativas, que se incorporarían al mismo, estuvieran ya en marcha desde las instituciones concretas que las habían promovido.

Bilbao Metrópoli 30<sup>4</sup> recogió, pues, un testigo con bastantes limitaciones, sobre todo en los aspectos concernientes a la ideología y realización de las actuaciones previstas. En líneas generales podría decirse que se convirtió en un auditor de los procesos iniciados y en un propagador de la marca «Bilbao» a través de aquéllas iniciativas que le proporcionaron las actuaciones de las distintas instituciones.

Hablar, pues, aquí de una virtual capacidad de inspiración de los conceptos fundamentales para definir un territorio, la vocación del mismo y las medidas para transformar un modelo caduco en una opción real de futuro no se ajusta, objetivamente, a la realidad.

3 CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE y FUNDACIÓN METRÓPOLI. *Euskal Hiria*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2002.

4 BILBAO-METROPOLI 30. *Texto de presentación de la Asociación*, Bilbao: Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, 1993.

Teniendo que señalar, de esa manera, la capacidad para incidir en la Ordenación Territorial por parte de Bilbao Metrópoli 30, ¿Qué decir de la participación en la organización del territorio por parte de Bilbao Ría 2000?

La definición clave de Bilbao Ría 2000 viene expuesta en su condición estatutaria como sociedad instrumental<sup>5</sup>. Ciertamente en esta condición y dadas las capacidades y ámbitos de influencia de los miembros de su Consejo de Administración, no cabe duda de que, en las distintas intervenciones llevadas a cabo hasta este momento, se ha incidido sobre la realidad territorial. Una incidencia que, en todo caso, está más en la línea de forzar los aspectos territoriales para la obtención de determinadas plusvalías y objetivos inmediatos que en promover una línea a eficaz y «científica» en orden a la consideración de las preexistencias territoriales y a una transformación equilibrada y sostenible del ámbito general sobre el que se actúa.

La duda sobre el contexto territorial suscitada desde el mismo Gobierno Vasco, la incapacidad para definir la vocación de partes sustanciales del territorio del Área Metropolitana (manifiesta en el Plan Territorial Parcial y en el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao), las peculiares «Áreas de oportunidad» (Figura 1), en relación a esta expresión de la incapacidad a la que nos acabamos de referir, dejaron a las incidencias del oportunismo la resolución de singulares espacios.

Figura 1  
ESPACIOS DE OPORTUNIDAD (PLAN TERRITORIAL PARCIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE BILBAO)



Fuente: Diputación Foral de Bizkaia.

5 BILBAO RIA 2000. *Memoria 2006*, Bilbao: Sociedad Bilbao Ría 2000, 2007.

Espacios que se han revelado como soporte de encontradas reflexiones sobre el orden territorial, con total olvido del mismo, y que constituyen el núcleo de la crítica que formulamos. Crítica en la que, tanto Bilbao Metrópoli 30 como Bilbao Ría 2000, desempeñan un mero papel de instrumentos más o menos útiles para dar forma a determinadas propuestas. Propuestas, en todo caso, ajenas a cualquier consideración de los valores del territorio más allá de la «oportunidad» para resolver diferentes cuestiones que se mueven en el orden del rédito político del momento, del oportunismo como práctica de diseño y de la especulación en el orden de la ideología que sustenta tales actividades.

### III. CONCLUSIÓN

En buena medida los resultados, al menos aparentes, obtenidos en la revitalización del Área Metropolitana de Bilbao invitan a la institución de una «metodología» que consagre los aciertos desde un orden disciplinal. Ello puede ser legítimo, entendemos, siempre que se pueda contrastar la bondad de los fines buscados y la corrección de los medios empleados para conseguirlos.

La matización que propongo al trabajo referido, no es otra, pues, que la derivada del hecho de que el concepto de la Ordenación Territorial en el ámbito de Bilbao Metropolitano, no es tan ejemplar como se podría deducir de los comentarios contenidos en aquél.

Subsiste, reiteramos, la duda respecto de la extensión de los propios ámbitos territoriales a considerar. Duda que, por otra parte, persiste sumida en un complejo debate político. Y existe, por otra parte, una supuesta metodología: la determinada por el concepto de «espacios de oportunidad», cuya aplicación no se resigna a una consideración del modelo territorial sino que se confía a las acciones y deseos de las diferentes iniciativas intervinientes, todo ello en aras a la obtención de resultados inmediatos referidos a los beneficios locales y a las plusvalías que pudiera arrojar la gestión de los suelos contenidos en tales espacios.

Instituciones tales como Bilbao Metrópoli 30 o Bilbao Ría 2000 podrían constituirse en instrumentos útiles para una determinada gobernanza del territorio, especialmente en el último caso. En ella se han dado unas condiciones de efectividad deseables en cualquier ámbito de gestión pública y, en todo caso, en lo que concierne a la Ordenación del Territorio. Sin embargo no ha sido ese fin último el que ha inspirado de manera efectiva la gestión de esta Sociedad y este aspecto fundamental, junto a los demás citados, creemos que deben de ser señalados en aras de una mayor verosimilitud del contenido del artículo al que nos hemos estado refiriendo.

### BIBLIOGRAFÍA

BILBAO RIA 2000. *Memoria 2006*, Bilbao: Sociedad Bilbao Ría 2000, 2007.

BILBAO-METROPOLI 30. *Texto de presentación de la Asociación*, Bilbao: Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, 1993.

CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE y FUNDA-CIÓN METRÓPOLI. *Euskal Hiria*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2002.

- DE MIGUEL GONZÁLEZ, Rafael. «Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas». En: *Boletín de la A.G.E.* N° 48, 2008, pp. 335-374.
- MAS SERRA, Elías. «El urbanismo del período desarrollista en las capitales vascas». En: *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, n° 50-2, 2005. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2005.
- QUERO, Damián y LEIRA, Eduardo. «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, 1991.
- VEGARA, Alfonso. «El territorio de Euskal Hiria. Euskadi Ciudad Global». En *Euskal Hiria*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2002.