

## Un siglo de planeamiento urbano e infraestructuras en Bilbao (1876-1975)

A Century of Urban Planning and Infrastructures in Bilbao (1876-1975)

Pedro A. Novo López\*

Susana Serrano Abad\*\*

Universidad del País Vasco, España

### Abstract

In the second half of the 19<sup>th</sup> Century, planners of Modern Bilbao took into account the importance of its port and railroad system for the development of the city. Thus, both port and railways became key elements to organize the planned urban structure. The Bilbao estuary (Ría) and the port area were converted into the central axis of the metropolitan space, by adding railway lines, roads, and industries, which not only expanded but also consumed the most suitable space for urbanization.

In 1945, a new urban planning instrument to organize the expansion of the metropolitan space was approved, the "Plan Comarcal". This plan boosted port, industrial and urban functions, just as well the "1961 Plan Comarcal" did it, in a context of dramatic population growth. Nevertheless, the consequences of these urban plans were urban congestion, unbalance in the management and organization of the metropolitan area, land uses conflicts, and environmental deficits.

This article aims to analyze the urban expansion plans for Bilbao throughout a century of strong urbanization and industrial growth (1876-1975).

### Resumen

En la segunda mitad del XIX, los planificadores del Bilbao moderno tuvieron en cuenta la importancia de la ría-puerto y el ferrocarril en el desarrollo de la ciudad, de manera que constituyeron un elemento clave en la organización de la estructura urbana proyectada. Ría y puerto se convirtieron en el eje director del espacio metropolitano, al que se fueron incrustando líneas de ferrocarril, carreteras e industrias, que se expandieron y consumieron los suelos más aptos para la urbanización.

En 1945 se aprobó un nuevo instrumento de planificación y ordenación urbanística para el conjunto metropolitano de Bilbao. Este Plan comarcal potenció al máximo las funciones portuarias, industriales y urbanas, al igual que su sucesor de 1961, en un período de espectacular crecimiento demográfico. El resultado fue la congestión urbana, el desequilibrio en la ordenación y organización del área metropolitana, la entrada en conflicto de los usos del suelo, los déficits medioambientales.

El presente trabajo aborda el análisis de los mencionados instrumentos de ordenación y planificación urbanística a lo largo de 100 años de fuerte expansión urbana e industrial (1876-1975).

### Key words

urban history; urban planning; infrastructures; transport and communication systems

### Palabras clave

historia urbana; planeamiento; infraestructuras; sistema de transporte y comunicaciones

\* Doctor en Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco/ Euskal Herido Unibertsitatea. Profesor Titular con docencia en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación (UPV/EHU).

\*\* Doctora en Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco/Euskal Herido Unibertsitatea. Profesora Titular con docencia en la Facultad de Letras (UPV/EHU).

Ambos integran el Departamento de Historia Contemporánea (UPV/EHU), y el Grupo de Investigación "Demografía Histórica e Historia Urbana", perteneciente al Sistema de Grupos Consolidados de Investigación, del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritz.

## 1.- Introducción

Bilbao, por su ubicación en un paso o zona vadeable a orillas del río Nervión-Ibaizabal, se erigió históricamente en el lugar central del valle del mismo nombre desde su fundación, en el año 1300. La ciudad quedaba encajonada en un "bocho", entre dos cadenas montañosas de escasa altitud. En medio, la ría, en la que desembocan la mayoría de los ríos de la cuenca citada y del valle de Asua. Y en la cabecera del estuario Bilbao, capital del Bizkaia, plaza financiera y ubicación de numerosas actividades industriales y comerciales. Las fábricas pasaron a ser la nueva razón de ser de la ciudad. Todo se supeditaba a ellas, incluida la emigración, su soporte humano. Su extensión fue variando con el paso del tiempo. De las 32 Ha. de superficie a inicios del siglo XIX y una población de unos 18.500 habitantes, a las 190 Ha. tras la anexión parcial de Begoña y Abando, con una población aproximada de 40.000 habitantes. La ciudad *entraba* en el siglo XX con una población de algo más de 93.000, para llegar a 161.000 en 1930, con una extensión que se incrementó hasta los 67,2 Kms<sup>2</sup> en octubre de 1924, tras la anexión total de las mencionadas localidades y del barrio de Lutzana, perteneciente hasta entonces al municipio de Erandio. En 1975, tras nuevas anexiones, alcanzaba una superficie aproximada de 106 Kms<sup>2</sup> y una población cercana a 394 mil habitantes.

El artículo que presentamos tiene como objetivo analizar el papel jugado por los agentes sociales en el proceso de construcción de las infraestructuras de transporte, así como sus implicaciones socio-espaciales en Bilbao y su área metropolitana. Los límites espaciales son precisos, en tanto que la escala es comarcal. ¿Cuál es su forma, cómo y quién la definió? constituyen nuestras preguntas básicas. De este modo, tratamos de contribuir al estudio de los engranajes y las estrategias en el proceso de producción del espacio en la ciudad.

Si en trabajos anteriores (Novo, 1995, 2005) analizábamos el valor utilitario de las comunicaciones como proveedoras de servicios o funciones esenciales, ahora pretendemos

añadir otra dimensión; las comunicaciones como elementos que actúan en la jerarquización y ampliación del espacio urbano. En definitiva, su capacidad para generar una determinada idea de ciudad.

## 2.- Tiempos de crisis y cambio

Hasta el último cuarto del siglo XIX la ciudad, inmersa en el doble proceso de revolución liberal e industrial, vive tiempos de inestabilidad, agitación y cambios, si bien los ritmos y las dinámicas variaron a lo largo de dicho período. Dentro de la convulsa política española, Bilbao es escenario de ciertos levantamientos, fruto de la conflictividad con el gobierno; de dos guerras contra Francia, la de la Convención (1793-1795) y la napoleónica (1808-1813), y de otras dos contiendas civiles, la primera y la tercera guerra carlista (1833-1839 y 1872-1876), en las que la ciudad es sitiada (1835-1836 y 1873-1874), con resultados dramáticos. En ésta última, las labores de fortificación y defensa y los servicios de socorro y especiales consumen los recursos económicos del ayuntamiento, que contrae una fuerte deuda de guerra y afronta mediante el empréstito, nuevos impuestos y la venta de edificios públicos (Agirreazkuenaga y Serrano, 2002, 476-477).

Asimismo, mantiene en alerta a la corporación municipal bilbaína la definitiva abolición del sistema foral vasco, que se consuma con la Ley de 21 de julio de 1876, la cual determina, entre otras aspectos, la obligación de las provincias vascas de contribuir a la Hacienda general y a aportar hombres al alistamiento de quintas, momentos en los que la vida pública se distorsiona. En consecuencia, la administración de las provincias vascas se equipara a la del resto de España y, por Decreto de 28 de febrero de 1878, éstas entran en el "concierto económico" de la nación. En adelante, mediante el régimen del Concierto Económico (Alonso, 1995), las Diputaciones vascas se responsabilizan de pagar lo que se supone que el Ministerio de Hacienda podría recaudar por su cuenta y, por tanto, quedan encargadas de recaudar los principales impuestos incluidos en el acuerdo.

Por otra parte, estas Diputaciones van a continuar con un amplio espectro de atribuciones que les reportan autonomía económica y administrativa: personal nombrado por las mismas, control de las cuentas y presupuestos de los ayuntamientos, además de no dar cuenta de los suyos propios, gestión de la red de caminos carretilos provinciales y del cuerpo de policía, dotación de la beneficencia provincial, mantenimiento de cátedras, granjas modelo, becas y un largo etcétera. En concreto, años atrás la Diputación de Bizkaia, acogiendo a sus competencias forales en caminos, construyó el Ferrocarril minero de Triano para conectar de forma rápida y segura los montes mineros con la ría de Bilbao. Transporte moderno y de gran utilidad que fue inaugurado en 1865, diez años después de la Ley General de Ferrocarriles. La titularidad pública del mismo constituyó un caso excepcional en la España del siglo XIX y además aportó cuantiosos ingresos a la Hacienda de Bizkaia (González Portilla, Montero, Garmendia, Novo y Macías, 1995) que permitieron no tener que recaudar los impuestos concertados con el Estado.

A este contexto se suma la crisis del sistema económico tradicional y la desindustrialización. Bilbao es hasta 1841 un puerto franco sin barreras arancelarias, al situarse las aduanas en la línea del río Ebro. Es ante todo un puerto de tránsito, redistribuidor, especializado en la intermediación, que participa en los circuitos comerciales internacionales y beneficia del status derivado del libre comercio a una élite, unión de la aristocracia solariega y de la burguesía, que se asemeja a la de otros puertos europeos (Agirreazkuenaga y Serrano, 2002, 79). Pero de acuerdo con la política del nuevo Estado liberal, las aduanas se trasladan a la línea de costa con el fin de unificar el mercado nacional.

Hasta la década de los años 60 la estructura de la balanza comercial bilbaína se mantiene (Agirreazkuenaga, 1987, p. 198 y ss): entre las principales mercancías exportadas, las manufacturas de hierro vasco, la lana castellana, el trigo y derivados; principales importadas, bacalao, grasa o aceite de

ballena, los coloniales. Entretanto, decaen las exportaciones, debido al declive de la industria ferrona tradicional y a la competencia con que tropiezan dichos productos en los mercados extranjeros. La construcción naval, asociada al comercio bilbaíno y de antigua tradición, presenta también signos de obsolescencia. Pero, al tiempo que la vieja industria cierra o muere por desuso, surgen de forma tímida nuevas iniciativas en el entorno bilbaíno, fundamentalmente asociadas a la siderurgia, aunque aún con límites en la innovación y no de gran capacidad. Para mediados de los años sesenta, se ha producido el cambio: la primera mercancía exportada, el mineral de hierro de los yacimientos localizados en los municipios de la ría de Bilbao (montes de Triano y Matamoros), tráfico que comienza a ascender y ya lo hará de forma progresiva e ininterrumpida tras la guerra carlista; entre las importadas, el carbón y el coque destinado a las fábricas siderometalúrgicas, el material ferroviario y las maderas, además del bacalao, intercambios que, sin duda, remiten a un puerto industrial.

Sin embargo, las condiciones que presenta el puerto de Bilbao ponen límites al desarrollo de la actividad marítima y comercial y, más en concreto, al gran negocio de la exportación del mineral de hierro, que va a quedar en manos de compañías extranjeras y de una reducida élite de mineros locales. Reclaman la mejora, ampliación y modernización de ésta ría y puerto fundamentalmente: las deficiencias de su trazado, el mal estado de los fondos, los obstáculos naturales formados en la desembocadura de la ría (bancos de arenas y marismas) y la ausencia o escasez de muelles de atraque y áreas de servicio a lo largo de su recorrido, de 15 kms., desde la bocana (El Abra) hasta el centro bilbaíno, problemática ésta última que acarrea el encarecimiento del transporte de mercancías desde los puntos de embarque a la ciudad. Adolece, por tanto, de una reforma integral en profundidad, si bien se habían realizado diversas obras puntuales en la década de los sesenta (Salazar, 2003).

En cuanto al Puerto institucional (Serrano, 2012, p. 233; Santos, 2003), cuyos orígenes

se remontan al siglo XVI con la creación del Consulado de Bilbao, fue también objeto de cambios a partir de 1829 hasta la constitución, en 1877, de la Junta de Obras del Puerto de Bilbao (JOPB). La puesta en vigor del Código de Comercio en España en aquella primera fecha supuso el fin de los consulados y la aplicación de un Derecho mercantil general. Extinguido el Consulado de Bilbao, el alcalde de la villa asumió las obras portuarias hasta la creación ese mismo año del Tribunal de Comercio y de la Real Junta de Comercio, que se repartían funciones; las jurídicas recaían en el primero y las económico-administrativas en la segunda. En 1868, las de aquel Tribunal pasaron al Juzgado de Primera Instancia, y las de ésta a la Junta de Agricultura, Industria y Comercio que, en 1886, finalmente fueron asumidas por la entonces recién creada Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao. A instancias de la citada Junta de Agricultura, Industria y Comercio se constituía en 1872 la JOPB que, debido a la guerra carlista, retrasó a 1877 el comienzo de su actividad. Se instauraba un nuevo marco institucional como órgano delegado que era de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, primero, del de Obras Públicas, después, y desde 1932 de la nueva Dirección General de Puertos.

También constituía una reclamación la expansión del espacio urbanizado de Bilbao, la "ciudad ahogada" que alcanzaba elevadas densidades de población, 1.800 habitantes por hectárea, en su casco urbano desde finales del siglo XVIII (Santana, 1990, Vol I, p. 259). Constituía una vieja reclamación, prácticamente desde su fundación como villa, la ampliación de límites jurisdiccionales, reducidos límites (32 Ha.) que imposibilitaban cualquier ensanche. El número de viviendas tampoco era posible dada la política que practicaba la aristocracia local de restringir la oferta "para así conseguir precios y condiciones de arrendamiento auténticamente leoninos" (Santana, 1990, p. 260). Escasez de viviendas y escasez de locales y depósitos, reclamados por los comerciantes bilbaínos. El Plan Loredó de 1792 no aportó soluciones, sólo supuso

un intento de aprovechar de forma racional el espacio urbano.

Los problemas de la ciudad heredada, lejos de ser mitigados, se acentúan desde mediados del siglo XIX, debido al incremento de la población e incidencia de la inmigración ligada a las primeras fases de la revolución industrial (Ortega, 1990, Vol II, p. 40-41).<sup>1</sup> Entretanto, se sucedió la presentación de expedientes para solicitar la ampliación de límites jurisdiccionales, sin efecto alguno hasta la aprobación de la Ley de 7 de abril de 1861, que autorizaba la ampliación territorial de Bilbao a costa de las poblaciones colindantes "hasta donde lo reclamen las necesidades actuales y el incremento que en un período hayan de producir la mejora de su puerto y la construcción del ferrocarril que la pone en comunicación con el interior del Reino" (Cárcamo J. ed., 1988, p. 14). El proyectado ferrocarril era el Tudela-Bilbao,<sup>2</sup> que iniciaba su andadura en 1863 por iniciativa de la burguesía comercial bilbaína para conectar el puerto con la Meseta y el valle del Ebro. Quienes impulsaban dicho ferrocarril fundaban el Banco de Bilbao (1857), que dotó a dicho proyecto ferroviario de una sólida base financiera.

En 1862 el ingeniero Amado Lázaro presentaba el proyecto de Ensanche de Bilbao sobre una extensión de 229 Ha., pero los informes fueron negativos y se procedió a una disminución del perímetro a anexionar de las anteiglesias de Abando y Begoña, que habían interpuesto sus recursos y lograron prorrogar la ejecución. El cambio de élites gobernantes de la administración central desbloqueó el tema y el 19 de diciembre de 1869 el Ministerio de Gobernación ordenó al Gobernador civil de Bizkaia que diera posesión al Ayuntamiento de Bilbao de los nuevos límites jurisdiccionales en detrimento de Abando y Begoña. El 2 de abril de 1870, el alcalde de Bilbao Félix Aguirre recibía el bastón de mando en la ceremonia de posesión (Agirreazkuenaga y Serrano, 2002, p. 198). Se encomendó la elaboración de un nuevo proyecto de plan de Ensanche a los ingenieros Pablo Alzola y Ernesto Hoffmeyer, junto con el arquitecto Severino Achúcarro y,

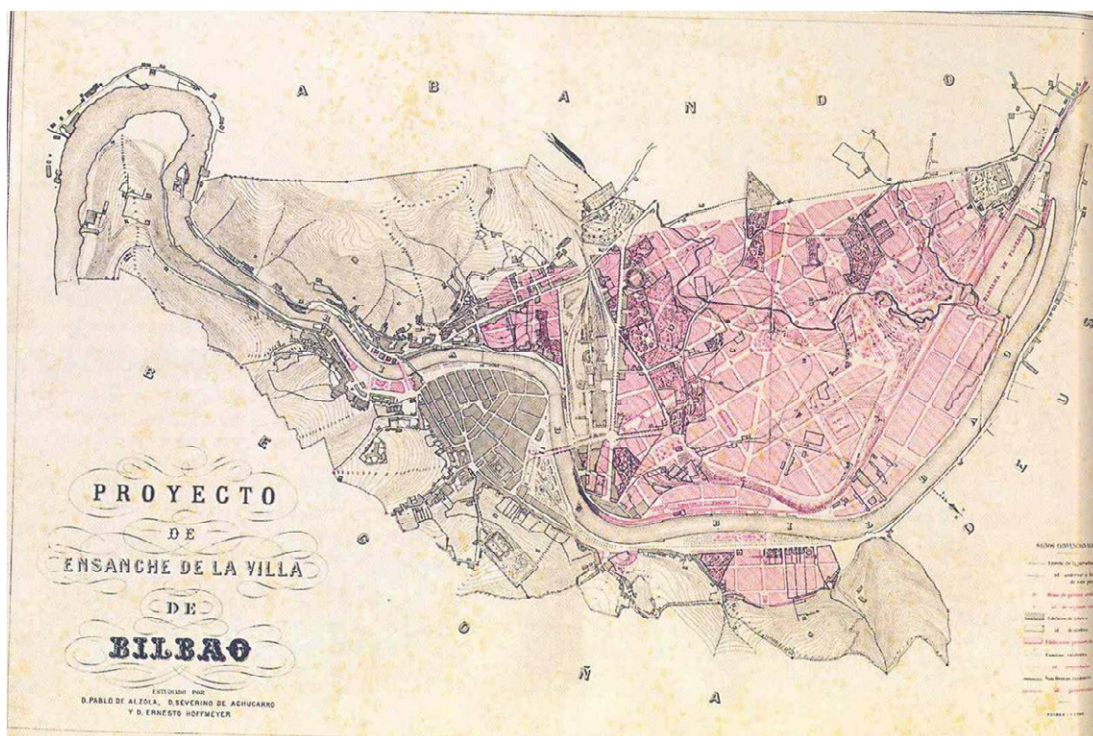


Figura 1. Plano del Ensanche de Bilbao (1876). Archivo Municipal de Bilbao, sección administrativa.

una vez redactado, se apremió la tramitación ante el gobierno, paralizada por el desarrollo de la guerra carlista. Tras el traslado de una comisión a Madrid, el Plan de Ensanche, que fijaba su extensión en 150 Ha., era aprobado por R. D. de 30 de mayo de 1876.

Se iniciaba la configuración de la ciudad moderna, que se articuló sobre dos ejes fundamentales, la ría-puerto y el ferrocarril. Sobre los mismos y en tanto que constituían los elementos dinamizadores de la economía, actuaron los planificadores de Bilbao. A partir de estos ejes se trazaron las avenidas, calles y plazas principales, al tiempo que se estableció una ordenación básica de los usos del suelo, que diferenciaba la ciudad residencial, en la planicie de Abando, de la industrial y portuaria a orillas de la ría. Cada de uno de estos espacios dispuso de una infraestructura ferroviaria y tranviaria *ad hoc* que también la conectaban con el puerto. (Figura 1)

### 3.- Puerto y ferrocarril en la configuración de la ciudad moderna

En 1877, era nombrado alcalde Pablo Alzola (Serrano, 2016); ingeniero de Caminos, Canales y Puertos que, tras su graduación en Madrid en 1863 y el inicio de su carrera profesional en Málaga, había sido destinado en 1869 a Bilbao, donde residía, por tanto, desde hacía tan sólo ocho años. Durante los mismos, desde la Jefatura de las Provincias Vascongadas se le encomendó, entre otras cuestiones, la conservación de la ría y puerto de Bilbao, y fue nombrado Capitán de éste último. Realizó un estudio para mejora de la navegabilidad de la ría, fue coautor, como se ha señalado, del Plan de Ensanche de Bilbao y asimismo autor y director del ferrocarril Bilbao-Portugalete, línea que fue concluida en 1888. En estos años de residencia en Bilbao, Alzola había captado la dirección que la ciudad debía tomar para encauzar su desarrollo económico, al tiempo que su nivel de relaciones le permitía acceder a la Alcaldía.

Su nombramiento se producía en un momento histórico, como él lo calificaba, por las oportunidades que se brindaban.<sup>3</sup> Anunciaba la inauguración de una nueva etapa en la administración municipal: tras ochenta años marcados por la guerra y la inestabilidad, una vez llegada la paz, había que aprovechar sus beneficios; el largo proceso de siglos para conseguir la ampliación territorial de la villa había dado sus frutos, la anexión parcial de las anteiglesias de Abando y de Begoña (1870), y el crecimiento económico y demográfico de Bilbao y su puerto eran ya palpables.

A continuación, establecía unas claras directrices a seguir durante el bienio de su mandato, fundamentalmente la ejecución del Ensanche y mejora y modernización de la ría y puerto de Bilbao, obras éstas dos últimas a las que había que dirigir los recursos disponibles, pese a los problemas derivados de la deuda contraída en la última guerra que dejaron a la hacienda local en estado precario.

Ideólogo del Bilbao moderno, la idea del desarrollo de la ciudad era la meta a alcanzar y su propuesta, como alcalde, a la nueva corporación, máxime cuando se trataba de una población como era “la metrópoli de Vizcaya”, que contaba con pueblos situados a lo largo de la ría, que veían aumentar su vida y movimiento como si fueran barrios de aquella primera villa. Bilbao y lo que se llamaba puerto no bajaban de los 50.000 habitantes, siendo ya la capital más importante del norte de España.

Por otra parte, una vez constituida la JOPB y designado el ingeniero director que había de encargarse de las obras de mejora de la ría y puerto de Bilbao (1877), Evaristo Churruga, compañero de promoción de Pablo Alzola, se iniciaba una nueva etapa marcada por la expansión y modernización de las estructuras portuarias. Al tiempo que la ciudad iniciaba su expansión por los terrenos de la margen izquierda de la ría para levantar el nuevo Ensanche, el puerto acometía la propia siguiendo el mismo eje, de manera que sus gestores manifestaban una comunidad de intereses.

Las obras de modernización del puerto fueron acometidas a lo largo de la década de los años ochenta sin tropezar con los obstáculos del Plan de Ensanche (Beascoechea, 1998, p. 167; González Portilla, 1995, p. 379).<sup>4</sup> De modo que fue rápido el desarrollo portuario alcanzado en el sector interior de la ciudad desde el centro, donde conectaba con los enlaces ferroviarios que partían de la estación de Abando por la margen izquierda hasta los diques de San Mamés a lo largo de 2,5 kms. Para finales de la década, fruto del conjunto de actuaciones practicadas, además de la rectificación del cauce y la eliminación de depósitos acumulados en el fondo de la ría, se había conseguido en este sector del puerto interior (Serrano, 2012, p. 235): la habilitación de los muelles de Ripa y Uribitarte, así como del que se extendía en la margen derecha, desde el Arenal hasta La Salve, donde se dispuso de un fondeadero de 1.500 m., lo que hacía un total de 1.750 m. lineales para atraque y cargaderos; la planchada de Uribitarte y el adoquinado de la zona de servicio; la instalación de cuatro embarcaderos salientes de madera, de 26 m. de longitud, desde La Salve hasta Ripa, y finalmente la construcción de instalaciones y mecanismos de servicio, tinglados para depósito de mercancías y grúas, móviles y a vapor, además de una fija de gran potencia instalada en La Salve (1886). Hasta entonces se dispuso tan sólo de cuatro grúas, fijas y de mano, que se localizaban en los muelles del Teatro, Arenal y Ripa, más tres que eran propiedad de la Compañía del Ferrocarril del Norte (Ripa) y una móvil de la JOPB en el Arenal. El ensanchamiento de la vuelta de La Salve, la rectificación del cauce en la Ribera de Deusto, el corte y nuevo trazado de la curva de Elorrieta y la construcción de muelles, por ambas márgenes en su recorrido a lo largo de este sector, terminaron por configurar el moderno puerto interior.

En el transcurso de estos años, los que median entre 1860 y 1930, quedaba virtualmente concluida la infraestructura ferroviaria que facilitaba las comunicaciones de Bilbao con su entorno más inmediato y con el resto de la península. Concretamente, seis fueron

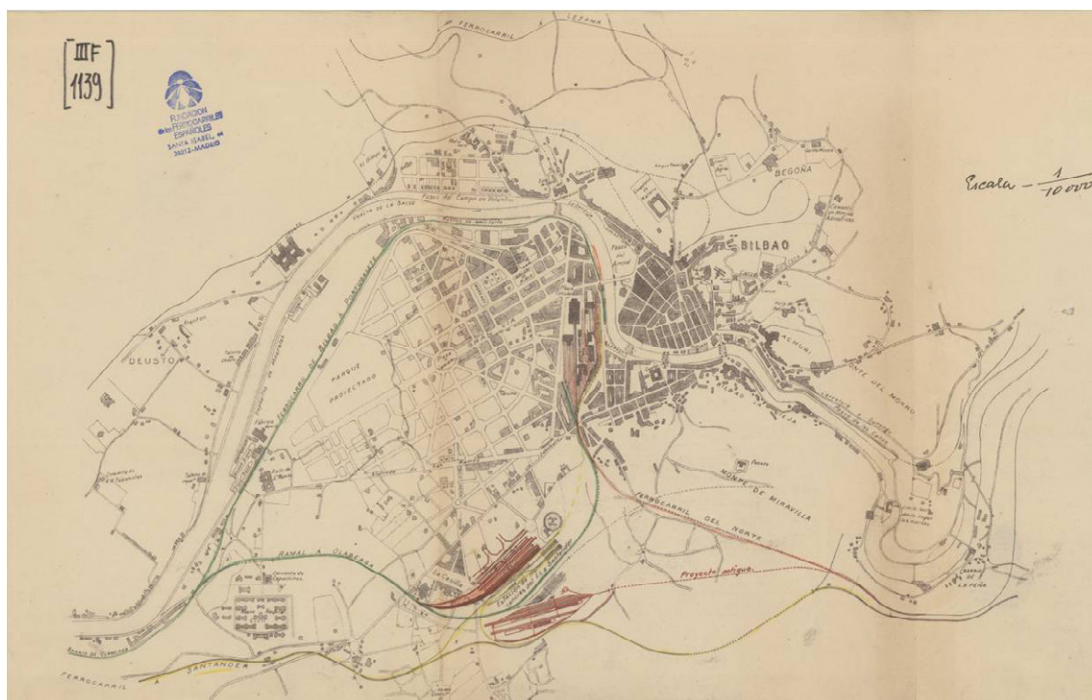


Figura 2. Localización de las líneas y estaciones ferroviarias. Fundación de Ferrocarriles Españoles. Colección de Planos y Cartografía.

las compañías que operaban en Bilbao. En conjunto dispusieron de veintiséis estaciones en el término municipal, de las cuales nueve eran cabeceras. El ferrocarril se introdujo en el corazón de la ciudad, sin que las autoridades locales sospecharan –más bien lo deseaban– las implicaciones que traía aparejadas (Munford, 2012) en el diseño urbano. (Figura 2)

En términos económicos, fue producto de la inversión temprana de destacados empresarios locales, con evidentes conexiones con el entramado industrial, pero carentes de planificación global (Novo, 1996). Desde una perspectiva funcional, la multiplicidad de estaciones, playas de vías, almacenes dentro o en las proximidades de las mismas, resultaban muy apropiados para los usuarios; un flujo diario y constante de miles de viajeros y consignatarios que expedían o recibían centenares de paquetes y miles de toneladas de mercancías de todo tipo y condición; un ir y venir de carruajes, carros y carreteros que los transportaban y depositaban con mimo a las puertas del moderno leviatán o en su *hotel terminus*. El ubicuo reloj de las estaciones marcaba el paso del tiempo de la ciudad, mientras que la oficina donde se expedían los

billetes y la sala de espera se convertían en lugares de encuentros nerviosos y de lectura apresurada de los periódicos del día. Los urbanistas no dudaron un instante respecto al aspecto que debían tener las estaciones, ni el lugar y extensión a ocupar por las instalaciones ferroviarias; tampoco meditaron en exceso cómo debía integrarse en el tejido urbano proyectado, entre otras razones porque tenían claro que debía ubicarse en el nuevo Bilbao de finales del siglo XIX. Todo fueron facilidades. El movimiento era lo importante y no la dilapidación de espacios centrales, “un poder y una autoridad sobre los hombres y sobre la naturaleza...que no tenían parangón en tiempos de paz” (Judt, 2015, p. 288).

Los efectos no deseados tardaron poco en hacerse omnipresentes. Nos referimos a los itinerarios inamovibles, propios de aquellos sistemas de transporte de superficie que operan sobre estructuras fijas, que requería habilitar pasos elevados o a nivel que cortaban calles, cuando no exigían la existencia de trincheras que terminaron por dividir física y socialmente los distritos de la ciudad. Por otro lado, las compañías explotadoras abordaron tardíamente<sup>5</sup> el cambio de tracción –de vapor

a eléctrica— esencial para todas aquellas líneas con vocación metropolitana, sin atender al hastío y temor de los habitantes que sufrían el quehacer de las maniobras ferroviarias efectuadas en las proximidades de sus viviendas. Esa tardía modernización tecnológica, junto con la perentoria necesidad de rentabilizar al máximo las inversiones realizadas antes de su reversión al Estado, implicó que apuraran las instalaciones primitivas *ad nauseam*, que las ampliaran en lo posible para hacer frente a un servicio que requería un mayor número de unidades, o por el contrario, que se negaran a ceder o reorganizar parte de las mismas en aras a mejorar la accesibilidad de áreas de la ciudad que se habían convertido en centrales.

En esta primera etapa, los instrumentos de ordenación urbanística vigentes, el Plan de Ensanche de 1876 y los posteriores, Plan de Ampliación de 1907 y Plan de Extensión de 1927-29, se limitaron a regular la edificación y a establecer criterios mínimos en la distribución de los usos del suelo (González Portilla, 2001, Vol II), primando los elementos impulsores del desarrollo económico. Centro, estaciones ferroviarias (Santos y Ganges, 2007; Capel, 2011) y marítimas devienen en focos de atracción esenciales, invariablemente unidos por calles o avenidas con amplia actividad comercial. Pero aquello que en principio proporcionó sinergias indudables, con el transcurso del tiempo terminaría por ocasionar perjuicios al pulso de la ciudad.

Surgieron, en consecuencia, problemas y disfuncionalidades, generados por la convivencia espacial de la actividad portuaria y ferroviaria, con la propia de los habitantes de la ciudad y los fines residenciales de ésta, problemática que se concentró en las siguientes tres áreas urbanas.

La primera de ellas es Abando, el centro neurálgico de la nueva ciudad. En este punto confluían, además del puerto, tres líneas ferroviarias, cuyas estaciones centrales y playas de vías ocupaban una superficie aproximada de 100.000 m<sup>2</sup>. En la década de los veinte, este enclave se convirtió en el nudo de la ciudad y punto de enlace de los tres barrios

más poblados, Casco Viejo, Ensanche y San Francisco. Pero hay más, recogía el flujo circulatorio de una parte sustancial de las 23 líneas de tranvías existentes entonces, el tráfico rodado y el de personas generado en torno a las avenidas principales. Un eje de comunicaciones al que se accedía por el puente del Arenal, que comunica a su vez ambas orillas de la ría. En otras palabras, *el quiste, el tapón, el parásito*, términos utilizados por la ciudadanía y por la prensa local para describir la problemática que soportaba.

La segunda, el Bilbao Sur, una zona que aunó una intensa actividad industrial y urbana. Estamos hablando de las explotaciones del coto minero de Bilbao y sus correspondientes vías, balsas de decantación, etc. Y por otra parte, del ramal ferroviario de Cantalojas a Olabeaga, barrio éste último donde se conectaba nuevamente con el puerto. Su trazado se extendía a lo largo 2.500 m. de longitud, en una trinchera continua de 18 m. de anchura. En 1924 se construía en el citado ramal la estación de mercancías de Amezola, en una superficie cercana a los 100.000 m<sup>2</sup>. Las mencionadas instalaciones convivían con barrios colidantes, una estrecha vecindad que contribuyó a la caracterización y degradación de los mismos.

La tercera comprende el Casco Viejo. En esa misma zona confluían, por un lado, los dos caminos principales de entrada y salida de Bilbao, en dirección a la Meseta, y hacia la frontera con Francia. Por otro lado, tres líneas de ferrocarril, tranvías urbanos e interurbanos. En último lugar, el boulevard y plaza del Arenal. En otras palabras, en este entorno central confluían los flujos generados por el intenso movimiento de viajeros, a los que se sumaban los procedentes de la actividad comercial, que encontraban salida por el puente del Arenal.

Los problemas surgen ante las dimensiones que va tomando la ciudad industrial y portuaria a inicios de la década de los años veinte. La población se ha cuadruplicado respecto a 1876, llegando a los 130.000 habitantes, y también se ha extendido con las anexionaciones de Abando, Begoña, Deusto y parte del municipio



de Erandio. Estos cambios requerían una más amplia y moderna dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos esenciales. Algunas de las deficiencias más notables y que son objeto de esta ponencia fueron, precisamente, la escasez de puentes que conectaran ambas orillas de la ría, la reducida sección de las calles tradicionales del Casco Viejo, así como de algunos de los viales principales del Ensanche. Este panorama se complicaba aún más por las carencias existentes en las entradas y salidas de la ciudad. Las consecuencias se manifestaron en la temprana saturación del tráfico rodado interno y las deficientes comunicaciones externas.

#### **4.- La reforma de la ciudad (1920-1930)**

Ya desde comienzos del siglo XX se estudiaron diversas propuestas de reforma con el objeto de solucionar al unísono, la citada expansión de la ciudad y los problemas derivados del tráfico rodado, ferroviario y portuario. El debate sobre el futuro de la ciudad fue muy productivo e intenso en esa década. Entre las iniciativas proyectadas cabe destacar el Plan de Enlaces de Bilbao con los Pueblos Colindantes, impulsado por la Diputación Foral de Bizkaia, y el formulado por la Comisión de Enlaces Ferroviarios, una iniciativa del ministro de Obras Públicas, Indalecio Prieto, presentada durante la II República.

En tanto que ambos proyectos se deben a uno de los principales arquitectos y urbanista de Bilbao, Ricardo Bastida, no es de extrañar que la base de ambos presentara similitudes conceptuales. En concreto, el diseño de un planeamiento ahora sí con visión comarcal, en tanto que Bilbao se había configurado como un área metropolitana y en consecuencia, la necesidad de ordenar y urbanizar ese espacio que se extendía desde la ciudad central hasta El Abra.

En el Plan de Enlaces, Bastida establecía el sistema circulatorio como base estructural del desarrollo futuro de la comarca. Un sistema con dos arterias de circulación, una en la margen derecha de la ría y otra en

la izquierda, que se comunicaban entre sí mediante la construcción de nuevos puentes. Dicha estructura, sin duda, es clave para explicar la propia configuración de una unidad territorial y favorecer su articulación interna. Como elementos novedosos, cabe destacar la propuesta de construir 4 puentes y 2 pasarelas en la ciudad central, el túnel de Artxanda, uno de los accesos de Bilbao hacia Madrid y San Sebastián, completado con el enlace de los ferrocarriles de vía ancha y estrecha, así como la especialización de las estaciones cabeceras. A partir de este esqueleto circulatorio de grandes vías, se disponían los diferentes usos por zonas, comerciales, industriales, de habitación y de esparcimiento repartidos entre los diferentes núcleos poblacionales del Bilbao central. Por último, es interesante señalar que Bastida asume los proyectos de expansión de la JOPB. Pero, la Comisión de Accesos presentaba su dimisión en 1925 al no conseguir la coordinación entre las tres instituciones implicadas, Diputación de Bizkaia, Ayuntamiento de Bilbao y JOPB y unificar criterios.

En dicha fecha, se llevó a cabo la anexión a Bilbao de Begoña, Deusto y Lutzana (Erandio), por lo que fue elaborado el Plan de Extensión de 1927-1929. En el mismo se creaban circulaciones alternativas y nuevos accesos al centro bilbaíno. Dicho Plan asumía las propuestas de la autoridad portuaria, al incluir el canal de Deusto, que alteraba por completo el ensanche residencial proyectado, y los puentes móviles que habían de enlazar las márgenes de la ría, el de Buenos Aires y el de Deusto. (Figura 3)

En 1934, como en otras ciudades españolas, se constituyó la Comisión de Enlaces Ferroviarios (Serrano y Novo, 2014a). El proyecto contó con el liderazgo del Ayuntamiento, el apoyo ministerial y el beneplácito de la JOPB. Sin embargo, encontró la oposición decidida de algunas compañías ferroviarias y de la Cámara de Comercio, volcadas en las actividades mercantiles pero alejadas de las preocupaciones urbanas. Los planteamientos fundamentales de la CEF fueron los siguientes.



Figura 3. Plan de Extensión de Bilbao (1927-1929). Archivo Municipal de Bilbao, sección administrativa.

En primer lugar, la construcción de una estación central en Abando, que aglutinara todos los servicios ferroviarios de viajeros y gran velocidad. Todo ello permitía *ganar* para la ciudad una superficie aproximada de 35.000 m<sup>2</sup>. Desde el punto de vista urbanístico, esta actuación conllevaba un cambio profundo en el centro neurálgico de Bilbao. Bastida planteaba levantar un gran *square* con espacios libres y de esparcimiento, combinados con edificios de carácter institucional, una nueva *estación monumental* y playa de vías reducida. Abría una nueva arteria para conectar con los muelles del puerto interior, ampliaba la anchura de los viales adyacentes para agilizar el tráfico rodado interno y las entradas y salidas de la ciudad, facilitando de paso los enlaces entre el Ensanche, el Casco Viejo y los populosos barrios obreros mediante la cubrición de la playa de vías. Por otro lado, como el Plan sacaba de la antigua estación el tráfico de mercancías, planteaba la construcción de una estación marítimo-ferroviaria en la Vega de San Mamés, que centralizara el servicio de mercancías en combinación con el tráfico portuario, que completara la existente en Amézola.

Aunque la vieja estación de Norte se derribó (Serrano y Novo, 2014b), ninguno de los dos Planes mencionados se llevó a cabo en aquel momento. La crisis económica de la década de los treinta y la Guerra Civil lo impidieron. No obstante, cabe resaltar que el denominado Gran Bilbao de la posguerra y posterior, retomó muchos de los planteamientos anteriores.

### 5.- Hacia la ordenación de Bilbao: los planes comarcales (1945-1975)

Tras la guerra se inaugura una nueva etapa, caracterizada por la centralización política y administrativa, y por la pérdida de recursos financieros autónomos al suprimirse el Concierto Económico. La planificación urbana comenzó a ser gestionada desde Madrid. Más concretamente, desde la Dirección General de Arquitectura y su sección de Urbanismo, con el arquitecto Pedro Bidagor al frente.

En 1943 la corporación municipal bilbaína solicitó al citado organismo el estudio y elaboración de un plan que aglutinara a Bilbao y su área de influencia, en clara sintonía con la visión comarcal del planeamiento que desde los años veinte se fue impulsando. Fruto de ello, dos años más tarde era aprobado el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao (PGOCB) que incluía veintidós municipios del bajo Nervión-Ibaizabal y del valle de Asua (González Portilla, 2009, Vol II).

Para la ejecución y gestión del Plan se creó un organismo, la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, en la que se encontraban representados, por una parte la JOPB con un papel director, que compartía con el Ayuntamiento de Bilbao, por otra la Diputación de Vizcaya y el resto de los municipios de la comarca, que quedaban subordinados a los anteriores.

### 5.1. Estructura orgánica y modelo de ordenación del Plan General de 1945

El PGOCB retomaba de Ricardo Bastida la escala comarcal y la primacía de Bilbao, la ciudad central del área metropolitana. En el esquema orgánico de ordenación, en el que el puerto y la ría representaban la columna vertebral de esta unidad territorial, el sistema de comunicaciones constituía el soporte estructural, como ya se había planteado con anterioridad en el Plan de Enlaces de Bilbao (1923) y en el Plan de Extensión urbana de Bilbao (1927-29). Un sistema de circulación proyectado para resolver los accesos de Bilbao, la circunvalación del centro urbano y la comunicación con y entre las márgenes de la ría. De nuevo el protagonismo de los puentes como vía de enlace entre ambas orillas, puentes de Olabeaga (Bilbao) y de Rontegi (Lutxana), así como de conexión con la proyectada zona de expansión del valle de Asua y con el aeropuerto, a los que se accedería también a través del túnel de Artxanda. En definitiva, un complejo sistema para dar servicio a Bilbao, en su calidad de centro de comunicaciones, así como a las distintas áreas industriales y a los muelles del puerto.

Sobre este sistema general se diseñaba el plan de ordenación urbana e industrial, partiendo de un anillo central de comunicaciones, a partir del cual salían "una serie de brazos y ramas" que se dividían en dos clases: el de la margen izquierda, industrial y obrero, y el de la derecha, de carácter residencial con reservas para vivienda de lujo. Dicho plan ratificaba la segregación espacial que, heredada del pasado, existía entre las dos márgenes de la ría.

En definitiva, el modelo de ordenación adoptado reforzaba las funciones urbano-industriales de la comarca, si bien atribuía una función básica a este sector industrial que había de dirigir su futuro crecimiento económico. De manera que la expansión del suelo industrial proyectada tomaba a la ría como eje y se dirigía por ambas márgenes, junto al puerto y a la red ferroviaria, en su extensión desde la ciudad central bilbaína hasta la desembocadura y,

en dirección contraria, se concentraba en torno a Basauri. Eran los suelos destinados a albergar a la gran industria hasta llegar al máximo aprovechamiento de los espacios aún disponibles en el curso medio de la ría, epicentro de la primera industrialización.

#### 5.1.1. El puerto de Bilbao, eje vertebrador de la Comarca

El desarrollo del conjunto metropolitano era trazado sobre tres grandes proyectos de la JOPB (Zuazagoitia, 1946, p. 11): el canal de Deusto y las dársenas de Galindo y Asua, aunque únicamente se llevó a cabo el primero.

El canal de Deusto fue proyectado en 1926 e incluido en el Plan de Extensión de Bilbao de 1927-29, tras las anexiones de Begoña, Deusto y Lutxana (Erandio). Dicho canal, que tan amplias expectativas generó, se abrió al tráfico en 1968. Desde ese mismo año fue una mera dársena, tan sólo óptima en pleamar y sin conexión ferroviaria con la margen izquierda de la ría, ni viaria a través del proyectado puente de Olabeaga, con lo cual se plantearon graves problemas en el tráfico rodado de los accesos a Bilbao. Incorporó, además del Depósito Franco a partir de 1974, una zona industrial habilitada en la península que se había generado. La península de Zorrozaurre fue considerada de gran valor industrial por el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1961 (PGOUB), aunque fue destinada para albergar a una mediana industria dada su proximidad al centro urbano, de ahí las injerencias en las funciones residenciales de Deusto que se produjeron y las dificultades en el tráfico rodado de ambas márgenes.

En 1958 se aprobaron las obras de canalización del río Galindo, un año después las del Asua, sin embargo, las dársenas no pasaron de ser meros proyectos. Por estas fechas, la expansión del Puerto ya no era posible en el interior. La solución definitiva estaba en el puerto exterior, en el aprovechamiento integral de la bahía de El Abra, que potenció el PGOUB de 1961.



Figura 4. Puerto interior y exterior de Bilbao (años 50). Fundación de Ferrocarriles Españoles. Colección de Planos y Cartografía.

Por otra parte, el proyecto que contemplaba la puesta en marcha de la estación marítimo-ferroviaria de San Mames, fue aprobado en 1940, al permitir la conexión del puerto, la zona industrial de la margen derecha de la ría y el valle de Asua a través del túnel de Artxanda. En 1949 se conseguía una ampliación del sector de San Mames, dada la presión que soportaban los muelles y la urgente necesidad de una ordenación en esta unidad portuaria, que contó con zona de vías ferroviarias, accesos con los viales y el puente de Deusto y estación de mercancías, obras concluidas en los años sesenta. Para entonces se había generado un amplio frente portuario en pleno corazón de la ciudad que degradaba las funciones residenciales y obstaculizaba el transporte y las comunicaciones. (Figura 4)

#### 5.1.2. El Valle de Asua, futura expansión de Bilbao

El Plan General de Ordenación Comarcal de 1945 definía el valle de Asua como futura área de expansión de Bilbao, sin embargo, hasta 1960 nada se había realizado al respecto, ni siquiera sobre el papel. En torno a dicha fecha, la Corporación Administrativa del Gran Bilbao iniciaba las gestiones para planificar la urbanización de Asua mediante la convocatoria de un Concurso Internacional de Ideas.

El valle de Asua disponía de una superficie de 400 hectáreas, es decir, las mismas dimensiones que el casco de Bilbao, necesarias para evitar la congestión que se produciría a tenor del

intenso crecimiento demográfico y urbanístico que se vivía.

Pese al interés y la novedad que supuso la propuesta vencedora en dicho concurso, no se llevó a cabo ninguna actuación, como apuntan ciertos autores en gran parte por la incapacidad de gestionar un acuerdo con los propietarios afectados. El Plan Comarcal de 1961 asumió el proyecto del gran polígono residencial definido en el concurso, calificado como reserva y recorrido por la variante Norte, aún en estudio. Ahora bien, se impulsó un proceso de anexión de nuevos municipios del valle de Asua a Bilbao, que culminó con la incorporación en 1966 de Loiu, Sondika, Derio y Zamudio.

#### 5.2. El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1961

Por imperativo legal según la Ley del Suelo de 1956, tras haber pasado más de quince años desde la aprobación del anterior Plan comarcal, la Corporación Administrativa del Gran Bilbao acometía su revisión. El nuevo, realizado en 1961 y aprobado tres años después, pasaba a ser el documento director del ordenamiento.

El Plan daba continuidad al anterior, de manera que no había cambios, recalca aún su plena vigencia, pero también la falta de medios económicos para la realización de las grandes obras públicas que se habían previsto. Se ampliaba la demarcación territorial con la

incorporación del municipio Muskiz para dar respuesta a la necesidad de expansión urbana del área submetropolitana de la margen izquierda de la ría. Dentro de esta línea de continuidad, el Plan asumía el esquema de ordenación de 1945, lo que en definitiva suponía optar por un modelo territorial similar que confirmaba el carácter urbano industrial de la comarca.

Desde esta perspectiva, se forzaba al máximo la ocupación en las viejas áreas industriales de las márgenes de la ría, con la ampliación del suelo calificado. De esta expansión e intensificación del uso del suelo industrial en la comarca bilbaína participarían asimismo los núcleos de reciente consolidación del área sub metropolitana. Por lo que se podía hablar de una auténtica *colonización* de la industria en el conjunto metropolitano.

Al proceso de expansión industrial de la Ría de Bilbao durante el tercer cuarto del Siglo XX, le acompañaron un intenso crecimiento demográfico y desarrollo urbano, difíciles de prever desde la incertidumbre imperante en la posguerra. La población de los municipios de dicha arteria urbano industrial se había más que duplicado en un período de treinta años, lo que en cifras suponía pasar de 328 mil habitantes en 1940, a 762 mil en 1970, fecha en la que casi tres cuartas partes de los vizcaínos residían en la Ría. Las previsiones también se vieron ampliamente superadas en cuanto al empleo industrial se refiere, que llegó casi a triplicarse en la Comarca del Gran Bilbao, alcanzando en 1970 en torno a 164.000 empleos (González Portilla, 2009, Vol II, 148). De manera que las proyecciones realizadas por el Plan de 1945 se vieron

desbordadas en el corto plazo de 25 años y así mismo, en consecuencia, la proyectada ordenación de la superficie destinada para uso industrial que, desde la perspectiva espacial, se vio condicionada por la disponibilidad de suelo, con amplias limitaciones que evidenciaron el agotamiento de las reservas urbanas y/o urbanizables previstas para atender la demanda del sector empresarial industrial. (Cuadro 1)

La aglomeración urbana que se fue consolidando tomó como eje aglutinante la arteria fluvial del bajo Nervión-Ibaizabal que arranca aguas arriba del centro bilbaíno y, desde la gran masa edificada de la ciudad central se expandió por ambas márgenes de la ría, si bien con un poblamiento diferenciado. En concreto, la margen izquierda, de estructura más compleja, acogió el grueso de las instalaciones industriales asociadas a la gran industria pesada.

Por su parte, Bilbao, la cabeza rectora del organismo urbano que representaba el Gran Bilbao, con funciones administrativas y financieras, residenciales y terciarias especializadas, constituía el centro que articulaba la red de comunicaciones y transportes de carácter intra y extraprovincial, terrestres, marítimas y aéreas. Asimismo, la fuerte presencia de la industria y el puerto contribuían a la diversificación funcional y económica de la ciudad, pero generaban la entrada en conflicto de los distintos usos del suelo y la degradación de la calidad de vida. De hecho, industria y puerto ocupaban el lugar privilegiado y central del casco urbano, y a los mismos se hallaban asociados la red viaria y ferroviaria.

Municipios	1940	1950	1960	1970	1975
Bilbao	183.886	217.275	282.296	377.052	394.439
Total Ría	328.364	378.147	535.786	762.246	846.326
Total Bizkaia	511.135	568.688	754.383	1.043.310	1.151.680
% Ría/Bizkaia	64,24	66,49	71,02	73,06	73,49

Cuadro 1. Población de la Ría de Bilbao 1940-1970. González Portilla, M. (Ed.). (2009). La consolidación de la metrópoli de la Ría de Bilbao, (Vol. II, 148). Bilbao: Fundación BBVA.

La presión, la saturación, la congestión eran calificativos que podían aplicarse tanto a las áreas urbano-industriales como a la red viaria. Las reformas que se incorporaron fueron la llamada Solución Sur, la variante Norte o eje de comunicaciones con el proyectado valle de Asua, el enlace ferroviario directo al puerto exterior proyectado y un nuevo puente entre Las Arenas y Portugalete.

### 5.3.- El transporte público y de masas

En el diseño planteado por Corporación Administrativa del Gran Bilbao, el transporte público y de masas aún jugaba un papel director (Cabré, 1972; Pons y Betelu, 2003). La creciente y diversificada actividad económica, junto con la necesidad de viviendas y de un equipamiento más amplio demandado por una población en franca expansión, era ampliamente cubierto por los medios transporte operativos heredados de la etapa anterior.

La red de tranvías urbanos de Bilbao alcanzó una extensión de 38,6 Kms. lineales, a los que habría que añadir los que discurrían por ambas márgenes de la ría hasta su desembocadura, junto con el que se dirigía a las localidades situados en el tramo medio de la cuenca del Nervión-Ibaizabal. Los más de 35,7 millones de usuarios movilizados en 1953, o lo que es lo mismo, un índice de utilización de 152,17 viajes *per capita* para una población que superaba los 230 mil habitantes en Bilbao a inicios de la citada década, muestran la vitalidad de un sistema de transporte masivo, que sin embargo comenzó a ser desmantelado poco tiempo después.

Los tranvías eran sustituidos por los trolebuses,<sup>6</sup> con una primera línea inaugurada en 1940, que fueron ampliadas hasta diez en años sucesivos, para alcanzar una extensión de 34,3 Kms. por las calles de Bilbao, a los que cabe añadir quince mas del trayecto interurbano en la margen derecha.

Y si los trolebuses sustituyeron paulatinamente a los tranvías, también éstos fueron retirados

en una operación que concluyó en 1978. El autobús mostró pronto su mayor versatilidad. En septiembre de 1954 entraban en servicio las primeras seis líneas, hasta llegar a cubrir una extensión de 60 Kms. lineales en diecisiete trayectos urbanos. En los siguientes años, a partir de 1962, Bilbao se convertía en la primera ciudad española que adoptaba los llamados microbuses. Pintados de color azul para distinguirlos de sus *hermanos mayores*, que lo estaban de rojo, los usuarios cómodamente sentados –no admitían viajeros de pie, razón por la cual también se los conocía como *cielitos* en tanto que solo entraban los justos–podían subirse o apearse discrecionalmente a lo largo de sus veinte líneas con una simple advertencia al chofer, eso sí, con unas tarifas sensiblemente más elevadas.

Si tomamos como referencia el año 1964, observamos que el número de usuarios movilizados por el trolebús fue de 35,8 millones, a los que habría que sumar 17,4 de las líneas de autobús, así como una cifra aún pequeña de los azules. Dicho de otra manera, 178,5 viajes *per capita* respecto al número de habitantes que tenía Bilbao en 1960. Los servicios interurbanos también fueron objeto de una ampliación notable. Además de recorridos que podríamos caracterizar de radiales, con epicentro en Bilbao, cada municipio de la ría articuló otros de carácter transversal, para facilitar las conexiones entre ellos, y también internos, en orden a comunicar sus distintos barrios (González Portilla, 2009, Vol II).

Los ferrocarriles, ahora sí propiamente de cercanías y de tracción eléctrica, también vieron incrementar de manera notable el número de usuarios. Algunos ejemplos. La sociedad FTSB,<sup>7</sup> que explotaba todas las líneas de vía estrecha que operaban en la margen derecha de la ría desde 1947, pasaba de movilizar un promedio de 33.252 usuarios/día, a 49.043 doce años después. Por su parte, la sociedad estatal RENFE,<sup>8</sup> que explotaba desde 1941 los ferrocarriles de vía ancha en la orilla opuesta, sólo en su línea estrella, que transcurría entre Bilbao y Santurtzi, junto con el ramal entre Barakaldo y Triano, el promedio diario fue

de 18.225 en 1950, y algo más de 72.000 catorce años más tarde. Recordar que por ambos márgenes de la ría también circulaban otros medios de transporte público, autobuses, en abierta competencia con el ferrocarril. A estas compañías habría que sumar otras dos más, Ferrocarriles Vascos<sup>9</sup> y Feve,<sup>10</sup> que también explotaron líneas de cercanías en la Comarca, en competencia con otras de autobuses.

Las cifras de usuarios muestran que las redes de transporte público integraban Bilbao y su área de influencia, con modos operativos diversos, velocidades comerciales variables, aunque con funciones y objetivos similares. Sin embargo, las cifras no pueden ocultar numerosas deficiencias. Nos referimos, por un lado a la antigüedad e incomodidad del parque móvil, la insuficiencia en términos numéricos de plazas, y de cobertura a barrios periféricos. Por otro, la escasa *multimodalidad* entre ellos, fruto de la atomización de compañías, con tarifas que penalizaban a usuarios que debían abordar más de un medio de locomoción. Por último, aquellas otras derivadas de la congestión del tráfico, como la disminución paulatina de la velocidad comercial media y, por tanto, el incremento del tiempo necesario en los desplazamientos, por no hablar de los ocasionados por la contaminación atmosférica y acústica.

Por el contrario, los apenas nueve turismos por cada mil habitantes que circulaban por las carreteras de la Comarca en 1960 muestran, de manera fehaciente, que el automóvil comenzaba a impactar modestamente en la sociedad, de ahí que el transporte público gozara aún de índices de utilización notables. Bien es cierto, que la red de carreteras de Bizkaia apenas había variado sustancialmente desde la promulgación, el 24 de junio de 1937, del llamado Decreto Abolitorio de los Concierdos Económicos (Olea, 2014, 523-524).<sup>11</sup> Concretamente, las 36 carreteras construidas y mantenidas por la Diputación, con una extensión de 607 Km. lineales hasta el confín de la provincia, eran traspasadas al Estado. Del total, apenas once tenían como punto de partida Bilbao, o transcurrían en parte

por los municipios ribereños que constituían la Comarca.

En definitiva, el transporte privado comenzaba a competir con el público y de masas. Y mientras los poderes políticos privilegiaron el diseño de carreteras, las compañías de transporte público languidecían. Ferrocarriles envejecidos que chirriaban por trazados de vías apenas modificados pero que aún ocupaban espacios privilegiados y centrales de la ciudad, mientras que los renqueantes autobuses deambulaban por las calles, compitiendo con los turismos en movimiento, muchos de ellos buscando denodadamente un lugar para aparcar en superficie, ralentizando aún más si cabe la circulación.

#### 5.4. El transporte Privado

La movilidad como medio, esto es, la facilidad para desplazarse entre dos puntos, ampliando al mismo tiempo el espacio al alcance de las personas, fue y continúa siendo una de las principales virtudes de los transportes públicos. Estamos hablando de la movilidad de masas como un componente más de la forma de vida, que responde a necesidades cotidianas, como *acudir* al trabajo, al centro de enseñanza, etc. a precios acomodados. Con el tiempo, al igual que en otros países europeos occidentales –aunque en España algo más tarde por la propia deriva política y económica existente en las décadas centrales del Siglo XX– se añadía otro concepto, la accesibilidad. Esto es, la proximidad, la facilidad y sencillez de abordaje con que los bienes y servicios podían ser alcanzados por una ciudadanía en franca expansión, independientemente de su ubicación geográfica y condición social. Un concepto con implicaciones que van más allá de las relativas a la capacidad de carga, a la separación y localización en el territorio de las viviendas, empleos y centros educativos; estamos hablando de accesibilidad como calidad de vida, como vivencia, cuya razón última es *buscar*. Los transportes públicos de masas, los ferrocarriles y tranvías, también podían contribuir a este componente, pero en menor medida a tenor de la rigidez de estos

medios estructurales, sobre todo si transcurren por la superficie. No así, los autobuses, por definición más ágiles y menos onerosos en términos de inversión inicial y mantenimiento posteriores. Aquí también podría añadirse el taxi, aunque con su propia idiosincrasia.<sup>12</sup> En definitiva, vehículos a motor de explosión, sin duda útiles y apropiados para el transporte público por las calles y avenidas anchas de la ciudad proyectada, así como para las áreas residenciales menos densamente pobladas. En contrapartida, abrían la puerta a otros de menor tamaño y condición; el vehículo propio como transporte privado. Nuestro interés se centra, no en el transportador (Flink, 1970, 1993; Thorold, 2003), sino más bien en los medios estructurales que lo hacían posible.

El advenimiento del automóvil en el Bilbao de los años treinta aún no era una amenaza, en términos de competencia, respecto al transporte público en la ciudad y su entorno. No tardará en serlo (Marco, 2002). Las posibilidades que habría para el desarrollo de una “nueva” industria, la automovilística, no pasará desapercibida. Por otro lado, resulta del todo obvio pero necesario mencionar si quiera, que la circulación de los coches requiere imperativamente que éstos también cuenten con una infraestructura apropiada. Aunque con el tiempo adquirirán una caracterización diferenciada,<sup>13</sup> nos estamos refiriendo a la red de carreteras. Pues bien, en términos de ordenación del territorio, las autoridades captaron la relevancia y trascendencia que estaba llamada a ocupar en un futuro inmediato, es más, acentuaron un planeamiento urbanístico a escala comarcal basado en el transporte privado, que recibía un patronazgo creciente, al menos desde la perspectiva del diseño urbano, que no captaba el público. Otra cosa bien distinta fue la inversión en términos económicos, en la que ambos, público y privado, fueron auténticos huérfanos.

Efectivamente, el PGOCB de 1945 tras poner el acento en la prioridad de los accesos y circunvalación a la capital (Hap y Dubois, 1973), así como de las comunicaciones entre

las márgenes de la ría, afirmaba que las “tres se realizan en la actualidad de una manera inadecuada” (Plan General, 1945). Una visión autocomplaciente si tenemos en cuenta que la longitud aproximada de las carreteras era de 170 Kms lineales. Los obstáculos de los accesos a Bilbao los cifraban en los viales que se dirigían hacia las provincias limítrofes de Gipuzkoa, Araba y Nafarroa (ésta última en su conexión con el Mediterráneo), así como hacia Madrid y la Cornisa Cantábrica. Las circunvalaciones proyectadas permitirían acceder a las mismas sin entrar en Bilbao, mediante la construcción de dos “puentes altos” sobre la ría, un túnel que salvaría el monte Banderas (Arxanda) que enlazaría, por una parte con el valle de Asua –donde se ubicaba el aeropuerto– y por otra con los municipios de la margen derecha.

A tenor del volumen de obras a realizar, el Plan de 1945 estimaba un período de actuación de 60 años, dividido en tres subperíodos. Los accesos y carreteras de circunvalación debían realizarse en los dos primeros, siendo la construcción del puente entre Rontegi y Asua, junto con el túnel de Arxanda, las obras clave del resto de actuaciones. Transcurridos los primeros quince años, ninguna de las mencionadas infraestructuras tan siquiera se había iniciado.

Una valoración similar merece el mantenimiento de la red de carreteras preexistente. El Plan de 1961 señalaba el mal estado de los pavimentos, la insuficiente señalización, los trazados no adecuados, etc. Por el contrario, la influencia de los vehículos privados ya no constituía una hipótesis, sino más bien una realidad demasiado presente. Los propios datos que manejaban los planificadores no daban pie a duda alguna. El tráfico por la escasa red de carreteras de la Comarca en 1960 era de 621.115 vehículos/km/día. 249 mil correspondían a los tramos de la carretera de San Sebastián, Santander y Bilbao a Vitoria, 35% de ellos eran industriales.<sup>14</sup> En el ranking nacional, Bilbao ocupaba el 4º puesto, mientras que el de habitantes por vehículo era de 21. El coche privado comenzaba a ganar protagonismo, y también



la congestión,<sup>15</sup> calificada de “muy peligrosa” por la confluencia de edificios y población en calles-carreteras o travesías.

El desarrollo del área metropolitana del Gran Bilbao era un hecho fehaciente. El crecimiento económico y de población que Bizkaia estaba experimentando en los años sesenta, aconsejaba llevar a cabo numerosas inversiones en infraestructuras de comunicaciones sin más dilaciones. El malestar era evidente entre las autoridades municipales y provinciales ante el escaso ritmo de construcción de nuevas carreteras. Una nota de la poco sospechosa Cámara de Comercio Industria y Navegación de Bilbao fechada en 1959, señalaba que “como natural consecuencia se advierte una especie de asfixia en el llamado Gran Bilbao, falta de cómodos accesos, de comunicaciones en una y otra dirección y de viviendas que puedan cobijar lo más humanamente posible el arribo de numerosos vecinos de otras provincias y regiones” (Molina y Rojo, 2002, p. 171). En definitiva, se apostaba por el transporte privado, pero no se abordaban, ni de lejos, las obras públicas que hacían posible la circulación de los automóviles.

Efectivamente, las nuevas carreteras construidas fueron pocas y escaso el mantenimiento de las existentes, cuando el parque móvil tendía claramente al alza, apenas 17.000 en 1950, para sumar más de 155.600 veinte años después, y 570 mil en 1987. Sin embargo, los impuestos que el Estado recaudaba no dejaron de crecer, una muestra más del potencial económico alcanzado. Un par de ejemplos. La provincia de Bizkaia aportó el 8% de los ingresos totales del Estado en 1959. Su población ocupó ininterrumpidamente el primer puesto en el ranking de ingresos *per capita* entre 1955 y 1960, para descender al segundo lugar entre 1971 y 1975. Por el contrario, el gasto del erario público osciló entre el 10 y el 15% del porcentaje que ingresaba en la propia provincia. En otras palabras, la balanza fiscal era netamente negativa para Bizkaia. La ausencia de voluntad inversora era la razón última del caos existente.

En los accesos a Bilbao, continuaba siendo esencial replantear las conexiones hacia Madrid, San Sebastián y Vitoria. La Dirección General de Carreteras adoptaba la denominada Solución Centro. Una variante ya planteada tiempo atrás, tanto para facilitar los accesos a Bilbao, como para conectar los nuevos polígonos de viviendas que se estaban creando en la periferia. Finalmente fue inaugurada en 1972. También resultaba improrrogable la construcción de los puentes mencionados, que formarán parte de la denominada Solución Sur, a su vez una parte de la autopista de Bilbao-Behobia<sup>16</sup> (en la frontera con Francia), y de la “autopista del Cantábrico”.<sup>17</sup> La Solución Centro y Sur fueron las únicas obras públicas que se llevaron a cabo, aunque del todo insuficientes. Para revertir la situación, era imprescindible recuperar la capacidad de planificación, de gasto y de inversión desde el mismo territorio; esto es, conseguir la derogación del Decreto de 23 de junio de 1937 que abolía el Concierto Económico y con él, la recuperación de las instituciones autonómicas, actuaciones que tuvieron lugar en 1978.

A modo de conclusión, podemos afirmar que la mayoría de las infraestructuras diseñadas, o bien no se materializaron, o lo hicieron a partir de los años ochenta. Las causas fundamentales son: la escasa financiación recibida durante el régimen franquista; la preeminencia de los intereses privados sobre los intentos de planificación; la inoperatividad de las instituciones en general, y de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao en particular, que operaba como un instrumento de control social y político; y la indefinición presupuestaria en la que incurrieron los planes de ordenación de 1945 y de 1961.

### Agradecimientos

Este texto ha sido posible por la concesión del proyecto de investigación “La sociedad urbana en la España del primer tercio del siglo XX. Madrid y Bilbao, vanguardia de la modernidad, 1900-1936”, HAR2015-65134-C2-2-P, Ministerio de Economía y Competitividad.

## Notas

<sup>1</sup> Hasta los años 30, el crecimiento de población se cifrará en el 1% anual, entre los años 40 y la guerra carlista de 1872-76 la tasa ascendió al 1,78%, dada la incidencia de la inmigración, importante dado que el crecimiento natural no bastaría para explicar este aumento, habida cuenta de la elevada tasa de mortalidad de esos años. A partir de la mencionada guerra, la tendencia se acelera a impulsos del proceso industrializador y se alcanzan tasas impresionantes de crecimiento anual de casi el 4%, similares a las de otras regiones europeas industrializadas.

<sup>2</sup> Inaugurado en 1863, la estación central se ubicó, no en Bilbao, sino en la jurisdicción de Abando. La razón no es otra que la falta de espacio en el propio Bilbao.

<sup>3</sup> A.H.F.B. Municipal Bilbao. Bilbao Actas 0310 (1877-1878).

<sup>4</sup> Las investigaciones de J. M. Beascochea sobre la base del Padrón de Fincas Urbanas del municipio de Bilbao realizado en 1892, revelan que quince años después de la puesta en marcha del Plan de Ensanche se habían levantado en el mismo 294 construcciones, menos del 17% del total de la ciudad. Pero incluso, como apunta el mismo autor, la mencionada cifra debe ser matizada, ya que al menos el 10% eran de uso industrial exclusivo y una parte importante se levantaron antes de 1876. Ver también González Portilla, M. (1995, p. 379).

<sup>5</sup> En este particular es de justicia reconocer que cuando abordaron la modernización tecnológica, en la década de los años veinte, ya era perceptible, aunque escasa, la presencia de vehículos a motor de explosión, una competencia para el transporte de mercancías en distancias cortas sin que sus propietarios tuvieran que invertir cantidad alguna en carreteras, mientras que las compañías ferroviarias tuvieron que hacer frente a constantes gastos en obras de fábrica y de mantenimiento.

<sup>6</sup> Un total de 112 vehículos de diferentes tipos y capacidades prestaron servicio a lo largo de los años.

<sup>7</sup> Ferrocarriles y Transportes Suburbanos de Bilbao aglutinó cuatro líneas. En total, poco más de 48 Kms, repartidos en 36 estaciones.

<sup>8</sup> Red Nacional de Ferrocarriles Españoles explotaba en Bizkaia tres líneas. Si tomamos exclusivamente sus trayectos urbanos en la Comarca, su extensión apenas sobrepasaba los 46 Kms, con un total de 22 estaciones en servicio.

<sup>9</sup> Ferrocarriles Vascos explotaba la línea que discurría entre Bilbao y Durango, aunque únicamente contaba con cinco estaciones, con una extensión de 8,6 Kms.

<sup>10</sup> Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha explotaba la línea entre Bilbao y Santander; siete serían el número de estaciones que las servía, en una extensión de apenas 9,4 Kms.

<sup>11</sup> Las instituciones forales gozaban hasta entonces de amplias prerrogativas para el cobro de impuesto y, por tanto, de capacidad de gasto. Y entre estos últimos, el capítulo dedicado a la construcción y mantenimiento de carreteras, así como de subvenciones a distintas empresas de transporte.

<sup>12</sup> Nos referimos a su doble condición de vehículo público de uso privado.

<sup>13</sup> Por las características de su articulación en la red-, número de calzadas, cruces o no con otras vías, accesos, usos exclusivos de automóviles, velocidades, peajes o de libre tránsito, etc., nos referimos a las carreteras convencionales, autopistas, autovías y vías rápidas.

<sup>14</sup> La media de vehículos industriales en España era de 35,2% y de 34 hab./vehíc.

<sup>15</sup> PGOUB de 1961, volumen III, capítulo III, pp.55-56. Los datos arrojados sobre intensidad media de vehículos en los accesos a Bilbao, en puntos centrales de la ciudad como el puente de Deusto o la Plaza y puente del Ayuntamiento entre otros, así lo ponen de manifiesto. Señalamos esos dos puntos, en tanto que muestran las insuficientes conexiones entre la dos orillas de la ría, cuya causa estaba en la saturación de los dos únicos puentes existentes entre Bilbao-Deusto y El Abra, en un recorrido de unos 14 Kms.

<sup>16</sup> Planificada en 1967 y construida años después con capitales privados.

<sup>17</sup> Planteada como autopista de peaje y explotada finalmente como autovía libre de peaje, el tramo hasta Barakaldo fue inaugurado en 1977. La segunda obra esencial, el Puente de Rontegi, que une ambas márgenes de la ría y se conecta con el llamado corredor del Txorierrri en su tránsito hacia la Autopista de Bilbao-Behobia, comenzó su ejecución el mismo año. Terminado en 1979, su apertura se retrasó hasta abril de 1983.

## Referencias bibliográficas

- Agirreazkuenaga, J. (1987). *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Agirreazkuenaga, J. y Serrano, S. (2002). *Diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión municipal, en tiempos de revolución liberal e industrial*, (Vol. 1: 1836-1901). Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Alonso Olea, E. J. (1995). *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Alonso Olea, E. La Diputación Provincial durante la Dictadura de F. Franco (1937-1979). En Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga (Dir), *Historia de la Diputación Foral de Bizkaia 1500-2014* (pp. 523-549). Bilbao: Bizkaiko Foru Aldundia-Diputación Foral de Bizkaia.
- Beascochea, J. M. (1998). La construcción del nuevo hospital en Basurto y su inserción urbana en Bilbao. En M. González Portilla y K. Zarraga Sangroniz (Eds.), *Hospital de Bilbao y transición sanitaria. Enfermedad y muerte en Vizcaya, 1884-1936* (pp. 159-224). Bilbao: Ikur S.A.
- Cabré Llistosella, M. (1972). Problemática social de las empresas de transporte urbanos. En J. Jané Solá (Ed.), *El transporte colectivo urbano en España* (pp. 19-35). Barcelona: Ed Ariel.
- Capel Sáez, H. (2011). *Los ferrocarriles en la ciudad. Redes técnicas y configuración del espacio urbano*. Madrid: Fundación de Ferrocarriles Españoles.
- Cárcamo, J. (Ed.) (1988). *Memoria del Proyecto de Ensanche de Bilbao 1876. Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer*. Bilbao: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos técnicos de Vizcaya y Ayuntamiento de Bilbao.
- Flink, J.J. (1970). *America adopts the automobile, 1895-1910*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Flink, J.J. (1993). *The Automobile Age*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- González Portilla, M. (Ed.) (2009). *La consolidación de la metrópoli de la Ría de Bilbao: segunda industrialización, inmigración y capital humano*. Bilbao: Fundación BBVA.
- González Portilla, M. (Dir.) (1995). *Bilbao en la formación del País Vasco Contemporáneo (Economía, población y ciudad)*, Bilbao: Fundación BBV
- González Portilla, M., Montero, M., Garmendia, J.M.º, Novo, P.A., y Macías, O. (1995). *Ferrocarriles y Desarrollo. Red y mercados en el País Vasco, 1856-1914*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- González Portilla, M. (Ed.) (2001). *Los orígenes de una metrópoli industrial: La Ría de Bilbao. Las nuevas ciudades: territorio e infraestructuras*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Hap y Dubois, E.A. (1973). *El transporte colectivo de viajeros urbano y metropolitano. II simposio de experiencias y proyectos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Judt, T. (2015). *Cuando los hechos cambian*. Barcelona: Taurus.
- Marco, F. (2002). Las primeras reacciones de las compañías ferroviarias españolas al inicio de la competencia automovilística antes de la Guerra Civil. *Revista de Historia Económica*, 2, 335-363.
- Molina Aparicio, F. y Rojo Cagagal, J.C. (2002). *Historia del Túnel de Artxanda (1900-2002) El urbanismo y las comunicaciones en Bilbao*. Bilbao: Bizkaiko Foru Kontzesionarioa, S.A.
- Munford, L. (2012). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Novo López, P. (1995). *Infraestructura ferroviaria y modelo económico del País Vasco*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Novo López, P. (2005). La vía estrecha en el País Vasco. Luces y sombras de una red ferroviaria. En M. Muñoz (Ed.), *La vía estrecha en España* (pp. 151-240). Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Novo López, P. (1996). *Los negocios del ferrocarril. Inversiones y rentabilidad en las compañías ferroviarias vascas, 1845-1910*. Bilbao: Beitia Ensayo S.L.
- Ortega Berruguete, A. (1990). Inmigración y muerte. El impacto de la industrialización sobre la población bilbaína. En J. M. González Cembellín y A.R. Ortega Berruguete (Eds.),

- Bilbao, arte e historia* (Vol. 2, pp. 33-54). Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.
- Pons Izquierdo, J.J. y Betelu Corchera, A. (2003). Accesibilidad territorial al transporte público interurbano de viajeros en Navarra. En *Quinto Congreso de Economía de Navarra* (pp. 217-233)
- Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao (1945, septiembre). *Revista Nacional de Arquitectura, Ministerio de la Gobernación*, 45.
- Salazar, J.I. (2003). *La Ría de Bilbao en el siglo XIX. Tendiendo puentes, abriendo caminos*, Bilbao: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Bizkaia-Ayuntamiento de Bilbao.
- Santana Ezquerro, A. (1990). La racionalidad de la arquitectura neoclásica bilbaína: soluciones para una ciudad ahogada. En J. M. González Cembellín y A.R. Ortega (Eds.), *Bilbao, arte e historia* (Vol. 1, pp. 253-288). Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.
- Santos y Ganges, L. (2007). *Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades españolas*. Madrid: Fundación de Ferrocarriles Españoles.
- Santos, M. (2003). El Puerto de Bilbao, desde 1939 hasta el umbral del siglo XXI. *Itsas Memoria. Revista de Estudios Marítimos del País Vasco*, 4, 473-488.
- Serrano Abad, S. (2002). Alzola Minondo, Pablo. En J. Agirreazkuenaga y S. Serrano, *Bilbao desde sus alcaldes. Diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión municipal en tiempos de revolución liberal liberal e industrial*, (Vol. 1: 1836-1901, pp. 489-508). Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Serrano Abad, S. (2012). El puerto de Bilbao: poder local y transformaciones urbanas (1876-1936). *Itsas Memoria. Revista de Estudios Marítimos del País Vasco*, 7, 229-248.
- Serrano Abad, S. (2016) El Bilbao del progreso: gestión municipal y servicios públicos (1876-1920). *Historia Contemporánea*, 52, 139-177.
- Serrano Abad, S. y Novo López, P. (2014). Bilbao y sus ferrocarriles: un choque de intereses entre el poder local y el privado (1860-1936). En V. Casals y Q. Bonastre (Eds), *Espacios de control y regulación social* (pp. 301-322). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Serrano Abad, S. y Novo López, P. (2014). Los ferrocarriles y la configuración urbana de Bilbao, 1850-1930. En P.A. Novo López y A. Pareja Alonso (Eds.), *Ferrocarriles y sociedad urbana en País Vasco* (pp. 145-176). Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Thorold, P. (2003). *The motoring age: the automobile and Britain, 1896-1939*. London: Profile Books.
- Zuazagoitia, J. (1946). *Problemas urbanísticos de Bilbao y su zona de influencia*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.