

# La creación del “Gran Bilbao” en el franquismo y el alcalde Joaquín Zuazagoitia (1942-1959)

José María Beaskoetxea Gangoiti (UPV-EHU)

Fernando Martínez Rueda (UPV-EHU)

## The creation of “greater bilbao” in the francoist period and Mayor Joaquín Zuazagoitia (1942-1959)

### Abstract

This article analyses the process of the urban and institutional definition of Greater Bilbao (Gran Bilbao). In the following pages we explain its antecedents and formulation at the beginning of the 1940s, and the weak development it underwent in the fifties, during the term of office of mayor Joaquín Zuazagoitia (1942-1959). We pay special attention to the political aspects of the process that, according to our interpretation, determined the urban and institutional failure of Greater Bilbao.

Key words: Greater Bilbao (Gran Bilbao), Mayor Zuazagoitia, Francoism, urban history.

### Laburpena

Artikulu honek “Bilbo Handiaren” (Gran Bilbao) eraketa eta zehaztaperen prozesua aztertzen du, bere hirigintza-eremuan zein erakunde-arloan. “Bilbo Handiaren” aurrekariak, bere aurkezpena berrogeiko hamarraldiaren hasieran eta bere garapen eskasa berrogeita hamarreko hamarkadan, Joaquín Zuazagoitia alkatearen garaian alegia (1942-1959), azaltzen dira ondoko orrietan. Prozesu honen alde politikoari arreta berezia ematen diogu, geure interpretazioan faktore horrek Bilbo Handiaren hirigintza eta erakunde-porrota eragin baitzuen.

Hitz gakoak: “Bilbo Handia”, Zuazagoitia Alkatea, Frankismoa, hiri-historia.

### Resumen

Este artículo analiza el proceso de definición urbanístico e institucional del Gran Bilbao. En las siguientes páginas se explican sus antecedentes, su formulación a inicios de los años cuarenta y su pobre desarrollo en los cincuenta, durante el mandato del alcalde Joaquín Zuazagoitia (1942-1959). Prestamos especial atención a los aspectos políticos del proceso que en nuestra interpretación determinaron el fracaso urbanístico e institucional del Gran Bilbao.

Palabras clave: Gran Bilbao, Alcalde Zuazagoitia, Franquismo, historia urbana.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el último tercio del siglo XIX el crecimiento urbano y el proceso de formación de la nueva ciudad industrial, al superar los términos municipales, hizo cada vez más necesaria la ordenación comarcal del Bajo Nervión. Aunque se había planteado en repetidas ocasiones desde los años veinte, esta cuestión había sido postergada por diversos factores como la crisis económica del 29, la inestabilidad política de la Segunda República o la Guerra Civil. Tras la contienda, los primeros ayuntamientos franquistas de la villa tuvieron que plantear de nuevo el tema. El paso del tiempo y el constante crecimiento de Bilbao y demás municipios de la ría del Nervión habían convertido la ordenación comarcal en una cuestión urgente.

Tras diversas propuestas, fue el alcalde nombrado en 1942, Joaquín Zuazagoitia, quien dio el definitivo impulso político a la cuestión, definió una propuesta, consiguió su aprobación y trató de desarrollarla hasta 1959, año en que fue cesado. Y lo hizo tal como se hacían las cosas en el Nuevo Estado y con las limitaciones propias de la administración franquista, es decir, en el marco de un estado autoritario extremadamente centralizado y desde una administración local carente de representatividad, autonomía y recursos. Esas condiciones institucionales y políticas limitaron enormemente el avance que, en materia de planeamiento urbano, supuso la ordenación comarcal del Bajo Nervión. La consecuencia fue que el Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal del Gran Bilbao y su zona de influencia tuvo un desarrollo raquítico y absolutamente insuficiente, de forma que cuando el alcalde Zuazagoitia fue cesado en 1959 la realidad nada tenía que ver con lo planeado en 1943. En las siguientes líneas analizamos el proceso de definición espacial e institucional del Gran Bilbao, sus antecedentes y su desarrollo en los años cuarenta y cincuenta, durante el mandato del alcalde Joaquín Zuazagoitia. Prestamos especial atención a los aspectos políticos del proceso que en nuestra interpretación determinaron el fracaso urbanístico del plan y el institucional del Gran Bilbao, entidad que no sobrevivió al régimen franquista que la había creado.

## 2. LOS ANTECEDENTES: EL DEBATE SOBRE LA EXPANSIÓN DE BILBAO DURANTE EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

Desde la segunda mitad del siglo XIX todo el área alrededor de ría de Bilbao sufrió un acelerado crecimiento urbano y demográfico, derivado del proceso de expansión industrial, minero y del tráfico comercial, principalmente marítimo. Como consecuencia de ello se fue conformando una nueva aglomeración urbana. Esta tenía como eje a la ría del Nervión, y estaba compuesta por una ciudad central (Bilbao) y varios núcleos de población muy desiguales, la mayoría desarrollados a partir de las necesidades de mano de obra de la industria, que crecieron paralelamente<sup>1</sup>. Las necesidades de explotación económica y los intereses de la burguesía emergente fueron los factores que definieron la reorganización del nuevo espacio metropolitano. Bajo su dirección se fueron construyendo infraestructuras de comunicación, portuarias o fabriles en torno a la ría y se fue desarrollando una especialización funcional y estratificación social del nuevo espacio urbano<sup>2</sup>.

En esa nueva aglomeración urbana cristalizada a fines del siglo XIX cabía distinguir dos ámbitos. Por un lado, la propia ciudad de Bilbao, cuyo ayuntamiento tenía capacidad para intervenir urbanísticamente en su término municipal. Y por otro, el ámbito de influencia de la ciudad sujeto a un proceso de organización marcado por las exigencias de la explotación económica, esto es el conjunto de la comarca del Bajo Nervión. Este último estaba constituido por una veintena de municipios, cada uno de ellos con su propia jurisdicción. Sobre ellos Bilbao no podía ejercer su jurisdicción ni imponer un modelo de planeamiento, pero “de facto” sí que estaba definiendo las claves de ese primer ordenamiento territorial, eso sí, sin generar instrumentos institucionales de radio comarcal<sup>3</sup>. Esa fue una de las razones que explica la extrema debilidad del planeamiento urbano en el área de la Ría de Bilbao a comienzos del siglo XX. La otra razón fue que casi siempre se priorizaron los intereses productivos y las necesidades de residencia de la burguesía emergente en el proceso de conformación de la nueva ciudad industrial<sup>4</sup>. De esta forma, alrededor de 1900 la mayor parte de los espacios urbanos que habían pasado

1 Una visión de conjunto de la situación demográfica en el largo plazo de todo el área de la Ría en: GONZÁLEZ PORTILLA, Manuel (dir.) et al. *Los orígenes de una metrópoli industrial: la Ría de Bilbao*. Vol. I: *Modernización y mestizaje en la ciudad industrial*, Bilbao: Fundación BBVA, 2001.

2 GONZÁLEZ PORTILLA, Manuel (dir.) et al. *Los orígenes de una metrópoli industrial: la Ría de Bilbao*. Vol. II: *Las nuevas ciudades: territorio e infraestructuras*, Bilbao: Fundación BBVA, 2001.

3 AZPIRI ALBÍSTEGUI, Ana. *Urbanismo en Bilbao: 1900-1930*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 200. Esta idea en p.54.

4 BEASCOECHEA GANGOITI, José María. “Apropiación territorial en el origen de la urbanización burguesa del Abra de Bilbao, 1850-1905”. En: *Historia Social*, nº 58, 2007: pp. 97-122.

por una planificación del área de la ría se concentraban en unas localizaciones muy limitadas: el distrito burgués de Bilbao (el Ensanche) y los núcleos residenciales vinculados a los baños de mar y el ocio burgués del Abra (Portugalete y Getxo)<sup>5</sup>. En el resto del municipio de Bilbao, lo mismo que en la mayor parte del espacio urbano circundante, la improvisación, y la anarquía eran el factor dominante. Los intentos de algunos municipios, muy débiles de cualquier forma, chocaban con la falta de instrumentos institucionales y de recursos económicos para enfrentarse a los intereses de los propietarios, industriales y promotores.

Así, Bilbao era el municipio con una tradición y unos mecanismos más consistentes de planeamiento. El Ensanche diseñado en 1873 por Achúcarro, Alzola y Hoffmeyer, se había ido desarrollando de forma relativamente lenta, inmersa en unas condiciones financieras y un marco social muy determinado<sup>6</sup>. A pesar de la baja ocupación del Ensanche, la consecución en 1890 de la anexión total de Abando por Bilbao, unida a la carestía del suelo, impulsaron la ampliación de su trazado hacia San Mamés, Basurto e Indautxu<sup>7</sup>. Se trató de un tortuoso proceso, iniciado en 1896, y que solo finalizó entre 1907 y 1913 con la aprobación definitiva del plan de ampliación del arquitecto Federico Ugalde. Con este plan se cierra una etapa en la historia urbanística de la Villa, la que intentaba regular el crecimiento y corregir problemas por medio de simples planes de Ensanche. Estos solo permitían una regulación formal de la retícula urbana básica, a la vez que garantizaban la defensa del área de residencia burguesa, sin entrar en los problemas generales de fondo.

A partir de los años de la Gran Guerra el debate urbano se centró en la proyección territorial de Bilbao, pensando en escala comarcal sobre el espacio de la Ría. La disyuntiva giraba entre la anexiones directas de municipios a Bilbao -impulsada generalmente por las fuerzas socialistas, republicanas y liberales- y los opositores al crecimiento del término bilbaíno, dominantes en las filas nacionalistas y carlistas<sup>8</sup>.

Tras un largo debate político, en 1923 la vía de un planeamiento comarcal fue articulada con gran antelación y profundidad por Ricardo Bastida<sup>9</sup>. Sobre la base de los movimientos circulatorios como clave de la ordenación urbana y territorial, estableció el esquema de un plan de carreteras de enlace de Bilbao con sus pueblos colindantes, desde Galdakao al Abra, que permitiría una segunda fase de planeamiento local desarrollado en cada municipio sobre esa guía territorial. Se trataba de un enorme salto conceptual respecto al ensanche y sus extensiones, que se manifestaba también en la demanda de un cambio legislativo que integrara las tres líneas vigentes y separadas -extensión urbana, la reforma interior, y política de vivienda- en una sola. Es decir, un planeamiento urbanístico adaptado a los problemas y demandas del siglo XX. Bastida se constituye en el más claro antecedente en Bilbao de los planes comarcales y el concepto de Gran Bilbao desarrollado efectivamente veinte años después.

Sin embargo, la proclamación a finales de 1923 de la dictadura de Primo de Rivera, facilitó el triunfo de los planes de crecimiento del término de Bilbao por vía de la anexión. Su culminación fue el decreto de 1925 que le integraba los municipios de Begoña, Deusto y parte de Erandio. Esto permitió prolongar en la engrandecida jurisdicción bilbaína la vía del ensanche en su nueva versión ligeramente modificada, los *planes de extensión*. Inmediatamente, se inició el proceso de redacción de un Proyecto de Extensión Urbana, por medio de un concurso de anteproyectos. El triunfador fue el urbanista alemán Joseph Strüben. Sobre la base de su propuesta, la oficina municipal de urbanismo (Estanislao Seguro y Marcelino Odriozola) definió el Plan de Extensión de 1927. Este plan, aunque seguía basándose en el trazado de manzanas, utilizaba una malla flexible y, sobre todo, incluía ya un primer diseño del sistema de circulación metropolitano, que se articulaba como función básica, imponiéndose al tradicional trazado. El cambio de escala inauguraba una nueva época en el planeamiento bilbaíno<sup>10</sup>.

5 BEASCOECHEA GANGOITI, José María. *Propiedad, burguesía y territorio. La conformación urbana de Getxo en la Ría de Bilbao, 1850-1900*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2007; y "Veraneo y urbanización en la costa cantábrica durante el siglo XIX: las playas del Abra de Bilbao". En: *Historia contemporánea*, nº 25, 2002; pp. 181-202.

6 Sobre el origen y desarrollo del ensanche de Bilbao antes de 1900 ver: AZPIRI ALBÍSTEGUI, Ana. "Los Ensanches que configuran las ciudades del País Vasco", en GALARRAGA, Iñaki et al. (eds.) *Ensanches urbanos en las ciudades vascas*, Vitoria-Gasteiz, EJ/GV, 2002, pp. 117-180; y GONZÁLEZ PORTILLA, Manuel (dir.) et al. *Bilbao en la formación del País Vasco contemporáneo (economía, población y ciudad)*, Bilbao, Fundación BBV, 1995.

7 AZPIRI ALBÍSTEGUI, Ana. *Urbanismo...*, Op.cit., pp.54-73.

8 Todo lo referido a este debate de los años veinte, está desarrollado en AZPIRI ALBÍSTEGUI, Ana. *Urbanismo...*, op.cit., pp.75-217.

9 BASTIDA, Ricardo. *El problema urbanístico de Bilbao*, Bilbao: José A. de Lerchundi, 1923.

10 El Plan se adaptaba a las distintas topografías, dando lugar a tramas diferenciadas. En 1929 el plan debió redefinirse para adaptarse a las exigencias de la Junta de Obras del Puerto de Bilbao, que había diseñado un canal y muelles comerciales en la ribera de Deusto. AZPIRI ALBÍSTEGUI, Ana. *Urbanismo...*, op.cit., pp.213-217.

Este modelo de planificación municipal por medio de Planes de Ensanche y Extensión encontró en toda España un impulso fundamental en las disposiciones del Estatuto Municipal de 1924<sup>11</sup>. A esta misma dinámica se sumaron durante los años inmediatos los grandes municipios de la Ría. Muchos de ellos impulsaron -con diverso rigor y éxito dispar- la redacción de planes de ensanche o urbanización. Así encontramos los de: Barakaldo (Proyecto de Urbanización de 1926), Sestao (Plano de 1928 y Proyecto de 1933), Portugalete (Plan de Ensanche de 1925), Erandio (Proyecto de Ensanche de Alzaga de 1925), y Getxo (Plan de Ensanche de 1924)<sup>12</sup>. En algunos casos se trató de la única intervención pública de envergadura en materia de planeamiento antes de la época franquista.

Durante los años siguientes la llegada casi simultánea de la República y de la crisis económica internacional, determinaron unas condiciones muy negativas para el desarrollo de todos estos proyectos, y especialmente del ambicioso plan de Bilbao de 1929, por la combinación de inestabilidad política y precariedad económica.

Las nuevas iniciativas de los años 30 de Bilbao en materia de urbanismo fueron muy limitadas. Se pueden mencionar los planes de reorganización del tráfico ferroviario y el sistema de estaciones de Bilbao<sup>13</sup>, obras puntuales completadas (puente de Deusto, 1931-6) o solo iniciadas (túnel de Artxanda, 1936-7)<sup>14</sup>, o la propuesta de crear una nueva área residencial de Bilbao en el valle de Asua en 1934<sup>15</sup>. De cualquier forma, la necesidad de una ordenación comarcal se había ido imponiendo y acabaría siendo aceptada como imprescindible. Esa fue la herencia que recibieron las nuevas corporaciones franquistas: una serie de ideas y proyectos, un debate contradictorio sobre cómo organizar ese gran espacio urbano en torno a la ría que se había constituido, sobre cómo articular la metrópoli moderna.

### 3. LOS PRIMEROS AYUNTAMIENTOS FRANQUISTAS Y LA EXPANSIÓN URBANA DE BILBAO

En los años treinta continuaron planteándose iniciativas que pretendían encauzar el crecimiento urbano de Bilbao o que aspiraban a mejorar la coordinación de Bilbao con su puerto y territorio. La crisis económica de 1929, la inestabilidad política de la Segunda República y finalmente la Guerra Civil impidieron que esos proyectos se llevaran a cabo. Así que cuando las tropas franquistas tomaron Bilbao en junio de 1937, las corporaciones locales bilbaínas del Nuevo Estado debían abordar, además de las urgentes tareas de reconstrucción de la villa, la cuestión de la ordenación comarcal, postergada durante décadas y por eso mismo cada vez más urgente. A medida que el tiempo transcurría era más evidente la necesidad de un instrumento que regulara el crecimiento desordenado que estaba experimentando Bilbao y su zona de influencia<sup>16</sup>. En definitiva, era necesario un nuevo instrumento que regulara un crecimiento urbano que desbordaba los términos municipales, era necesaria una ordenación de carácter comarcal que considerara la ría del Nervión en su conjunto, planificando comunicaciones y accesos, delimitando zonas industriales, residenciales, definiendo infraestructuras portuarias, etc.

El nuevo ayuntamiento franquista heredó, pues, la cuestión de la ordenación comarcal. Pero el nuevo ayuntamiento franquista no era simplemente una corporación local de diferente signo político a las anteriores. Era, además de eso, una institución radicalmente distinta en su concepción del poder local, en sus atribuciones y en sus recursos, a los ayuntamientos del pasado. Y es que el Nuevo Estado franquista supuso en el ámbito de la administración local una absoluta ruptura institucional, a pesar de que en muchos casos fuera acompañada de una cierta continuidad social o regreso de las elites tradicionales a los ayuntamientos<sup>17</sup>. A partir de ahora el

11 BASSOLS COMÀ, Manuel. *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español, 1812-1956*, Madrid, Montecorvo, 1973 y TERAN, Fernando. *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, Alianza, 1982.

12 GONZÁLEZ PORTILLA, Manuel (dir.) et al. *Los orígenes de una...*, op.cit., vol.II, pp. 58-212.

13 Impulsado desde el Ministerio de Transportes por Indalecio Prieto, y encargado al ubicuo Ricardo Bastida: BASTIDA, Ricardo. *Los enlaces ferroviarios de Bilbao*, Bilbao, Casa de la Misericordia, 1934.

14 MOLINA, Fernando y ROJO, Juan Carlos. *Historia del túnel de Artxanda (1900-2002): el urbanismo y las comunicaciones de Bilbao*, Bilbao, Artxandako Tunelak, 2002.

15 SEGUROLA, Estanislao. *Urbanismo en general y urbanismo aplicado a Bilbao (Conferencia en el Instituto de Estudios Vizcainos, 10-3-1934)*, Bilbao, Casa de Misericordia, 1934.

16 Según afirmaban las propias autoridades locales de la época, se estaba edificando "de manera anárquica" y en emplazamientos inadecuados, la industria se instalaba en zonas vírgenes mientras se construían viviendas junto a fábricas, sin respeto a ordenanza alguna. Por supuesto, el Ayuntamiento de la villa no podía siquiera intervenir porque tales actuaciones se realizaban fuera del término municipal. A.G.A., Interior, 2635.

17 Sobre la ruptura institucional que supuso el modelo municipal franquista vid. CANALES SERRANO, A.F. "Las lógicas de la victoria. Modelo de funcionamiento político local durante el primer franquismo". En: *Historia Social*, nº 56, 2006, pp. 111-130; CENARRO, A.: "Instituciones y poder local en el "Nuevo Estado".- En: *República y Guerra en España (1931-1939)* / coord. por Santos Juliá Díaz, 2006, pp. 421-448; Francisco SEVILLANO CALERO "El "Nuevo Estado" y la ilusión de la "democracia orgánica": El referéndum de 1947 y

ayuntamiento se iba a caracterizar por su plena dependencia de la administración central en todos los órdenes. El nombramiento del alcalde iba a ser realizado por el Gobernador Civil o directamente por el Ministerio de la Gobernación en localidades superiores a 20.000 habitantes, lo que muestra que la figura del alcalde no se entendía como representante del municipio, sino como delegado gubernativo. La designación del resto de los miembros de la corporación siguió un método similar hasta 1948, año en que se empezó a aplicar la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, que estableció la elección de los concejales por tercios –familiar, sindical y de corporaciones– en vano intento de maquillar la absoluta carencia de representatividad del sistema.

Además de ello, el ayuntamiento franquista fue vaciado de cualquier vestigio de autonomía y sometido a la permanente fiscalización de autoridades gubernamentales. Esa anulación de los poderes locales afectaba a todos los órdenes de la administración municipal y lógicamente también al tema urbanístico que nos ocupa. Como señalaba el Director General de Administración Local en 1941, Antonio Azurmendi, por encima de los gobiernos locales, el central debía encargarse de “formar un plan nacional de urbanismo con carácter eminentemente normativo, de ejercer la más alta inspección sobre todas las actividades, obras y servicios relacionados con su misión en todo el territorio nacional, pero especialmente, y de modo fundamental, de exigir el cumplimiento de las obligaciones que se impusieran a las entidades locales territoriales en orden al urbanismo”<sup>18</sup>.

La nueva concepción del ayuntamiento franquista, entendido como órgano burocrático dependiente de la administración central, fue acompañada de una insuficiente dotación de recursos. La participación de los recursos de las haciendas locales en la renta nacional cayó entre 1940 y 1958 desde el 3,6 al 2,1%. Los recursos municipales llegaron incluso a perder valor real en los años cuarenta e inicios de los cincuenta, incapaces de aguantar la inflación<sup>19</sup>. En el caso de Bilbao las carencias financieras generales se agudizaron por el impacto de la supresión del Concierto Económico de Vizcaya, castigada como “provincia traidora”. Como consecuencia de ello, la hacienda local vio mermados los ingresos que recibía por arbitrios sobre el consumo, imposición abolida en el régimen común desde 1911. La desaparición de contribuciones directas provinciales, recaudadas por el ayuntamiento, también produjo una reducción de ingresos y de liquidez. Por último, los procesos de autorización presupuestaria pasaron de la Diputación al Gobierno, lo que obligó a las autoridades municipales a un peregrinaje por instancias del gobierno para solucionar sus problemas de tesorería. Por citar sólo un dato que muestra la carencia de recursos del consistorio bilbaíno, durante los años cuarenta y cincuenta el gasto municipal por habitante en pesetas constantes fue notablemente inferior al de las décadas anteriores a la guerra<sup>20</sup>. La población crecía, los problemas urbanos también, mientras el gasto municipal permanecía estancado en niveles bajísimos. Esta carencia de recursos entorpecía la gestión municipal y aumentaba cotidianamente la distancia entre administración local y ciudadanía.

Por otro lado, las nuevas corporaciones franquistas en sus primeros años se caracterizaron también por su inestabilidad, derivada de las tensiones internas y pugnas por el poder entre los distintos grupos que conformaron la coalición reaccionaria contra la República, lo que acabó por generar desorientación política, incapacidad de gestión y una realidad un tanto caótica de la administración local<sup>21</sup>. En el caso de Bilbao, nada excepcional, esta inestabilidad supuso que entre 1937 y 1942 fueran nombrados nada menos que seis alcaldes con sus correspondientes corporaciones: Areilza en 1937, González de Careaga en febrero de 1938, Lequerica en agosto de ese mismo año, José María Oriol en 1939, Tomás Pero-Sanz en 1941 y Zuazagoitia en 1942. Mientras se sucedían los alcaldes, menudeaban tensiones y disputas entre las nuevas autoridades impuestas por el franquismo o entre los diferentes sectores de la coalición reaccionaria<sup>22</sup>. Las diferencias entre sectores carlistas

---

las elecciones municipales de 1948 en España”, *Historia Contemporánea* nº 24, 2002; COBO ROMERO, Francisco y ORTEGA LÓPEZ, M. Teresa: “No sólo Franco. La heterogeneidad de los apoyos sociales al régimen de Franco y la composición de los poderes locales. Andalucía, 1936-48”. En: *Historia Social*, 51, 2005, pp. 49-72; MARÍN, Martí: *Els ajuntaments franquistes a Catalunya : política i administració municipal, 1938-1979*, Lleida, 2000. MORENO FONSERET, M.: “Instituciones y poder local en el primer franquismo”, en *Castelló al segle XX*. Castellón: Universidad Jaume I, 2006, pp. 549-578.

18 Citado en SANTAS TORRES, A. *Urbanismo y vivienda en Bilbao. Veinte años de posguerra*. Bilbao: Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, 2007, p. 50. Sobre el planeamiento urbano durante el franquismo y su concepción centralista, vid. TERAN, F.: *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Madrid, 1982, pp. 118-222.

19 COMIN, F.: *Historia de la Hacienda pública, II, España (1808-1995)*, Barcelona, 1996, pp. 231-232.

20 ALONSO OLEA, A.: “Cuentas y presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao (1937-1959)”. En: AGIRREAZKUENAGA, J. y URQUIJO, M.: *Bilbao desde sus alcaldes. Diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión municipal en la Dictadura*. Vol. III: 1937-1979, Bilbao, 2008, pp. 45-95.

21 CANALES, A., art. cit., pp. 111-130. CAZORLA, A.: *Las políticas de la victoria. La construcción del Nuevo Estado franquista (1938-1953)*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 25-60.

22 AGIRREAZKUENAGA, J. y URQUIJO, M. (dirs.): *Bilbao desde sus alcaldes. Diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión*

y falangistas fueron creciendo y se fueron enconando. Alcanzaron su máxima tensión el 16 de agosto de 1942 en el santuario de Begoña cuando un grupo de falangistas lanzó varias granadas a la salida de un acto político religioso, presidido por el Ministro de Defensa, General Varela, en recuerdo de requetés fallecidos en la Guerra Civil, causando decenas de heridos. En los meses siguientes al atentado de Begoña se produjo un auténtico colapso de la actividad municipal. Dejaron de celebrarse muchas sesiones porque no asistía el número mínimo de concejales, y en bastantes ocasiones era el propio alcalde quien no acudía. Según afirmaba en octubre de 1942 el propio Gobernador Civil, Rodrigo Vivar Téllez, los miembros del Ayuntamiento eran ineficaces, carecían de prestigio, algunos se inhibían de sus tareas, mientras otros las realizaban sin puntualidad ni entusiasmo. Había disensiones internas en el seno de la Corporación y en la política cotidiana se imponían “minúsculas preocupaciones partidistas”. La consecuencia de todo ello era, en palabras de las propias autoridades franquistas, “un evidente divorcio entre la Corporación y la opinión general del vecindario”<sup>23</sup>. La solución final de esa crisis de la vida política local fue el nombramiento, en noviembre de 1942, de un nuevo alcalde, Joaquín Zuazagoitia, y de una nueva corporación de la que fueron excluidos casi totalmente los tradicionalistas<sup>24</sup>.

A medida que se iban sucediendo alcaldes y corporaciones, se fueron planteando distintos proyectos para ordenar el crecimiento urbano de Bilbao y su comarca. Planes que evidentemente no se llevaron a cabo en aquel contexto de inestabilidad política en el que cada nuevo ayuntamiento proponía su solución. Fue el alcalde González de Careaga, responsable de Fomento y Ensanche en la anterior corporación, quien dio inicio a esta sucesión de propuestas. Para él la solución era la construcción de una nueva Bilbao en el Valle de Asúa, una nueva ciudad para un tiempo y un régimen nuevos, en definitiva la nueva Bilbao Nacional Sindicalista, como el propio Careaga la llamó. Evidentemente tal solución exigía la construcción del túnel de Artxanda que comunicara Bilbao con la nueva ciudad nacional sindicalista. El proyecto se frustró porque el plan de obras públicas del gobierno franquista no incluyó la construcción del túnel de Artxanda, pieza clave de un nuevo plan de mejoramiento de los accesos a Bilbao<sup>25</sup>. Otra propuesta fue la de José María Oriol y Urquijo, alcalde entre 1939 y 1941. Esta se basaba en la anexión por parte de Bilbao de los municipios de la margen derecha. En esta ocasión sí se avanzó algo porque se negoció y aprobó la incorporación plena –una anexión parcial se había realizado en 1924- del municipio de Erandio. Oriol planteó anexiones de otros municipios como Leioa o Getxo que no llegaron a realizarse. Su sucesor, Tomás Pero-Sanz, en lugar de la estrategia anexionista planteó la alternativa de la mancomunidad como instrumento que, además de compartir servicios, gestionara conjuntamente la planificación urbana y la vivienda. El asunto se abordó en sesión del 12 de agosto de 1942 y se acordó iniciar el proceso de constitución de una agrupación intermunicipal con los ayuntamientos de ambas márgenes de la ría. En esta ocasión fue el parálisis municipal que siguió a los sucesos de Begoña y el posterior cese de la Corporación lo que abortó el proyecto<sup>26</sup>. Así que todavía a finales de 1942 la ordenación del crecimiento urbano de Bilbao y su comarca continuaba siendo una cuestión pendiente.

#### 4. JOAQUÍN ZUAZAGOITIA, “EL ALCALDE DEL GRAN BILBAO”

Con el objeto de superar la inestabilidad y crisis de la vida política local que alcanzó su máxima expresión en 1942, las autoridades franquistas decidieron renovar en profundidad el personal político de Bilbao y Vizcaya. En septiembre de 1942 fue designado un nuevo Gobernador Militar, el General López Bravo, y un nuevo Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento, el falangista Rodrigo Vivar Téllez, en sustitución del tradicionalista José Garrán Moso. Vivar Téllez trató de revitalizar la descuidada y un tanto caótica organización de Falange en Vizcaya y decidió el cambio de numerosos cargos políticos locales y provinciales. En noviembre de 1942 se constituyeron una nueva Diputación provincial de Vizcaya y una nueva corporación municipal de Bilbao. El personal político del nuevo ayuntamiento de la villa en nada se parecía al anterior. Tan sólo dos de los veintidós miembros de la nueva corporación conservaban el cargo. La mayoría de los nuevos concejales se había identificado ideológicamente con el monarquismo alfonsoino o con el falangismo, mientras los carlistas prácticamente desaparecían del consistorio<sup>27</sup>. De todas formas, más allá de familias y antiguas adscripciones, paulatinamente se fue conformando un *establishment* dirigente ultraespañolista y reaccionario que acabó

---

*municipal en la Dictadura*, Bilbao, 2008, *passim*.

23 A.G.A., Interior, 2553.

24 Puede seguirse la evolución de la compleja política municipal de los años 1941 y 1942 en *Bilbao desde sus alcaldes...*, *op. cit.*, pp. 215-258.

25 MOLINA, Fernando y ROJO, Juan Carlos. *op.cit.* y SANTAS TORRES, A., *op. cit.*, pp. 37-44.

26 Sobre los planes urbanísticos y de expansión de Bilbao durante las alcaldías de José María Oriol y Tomás Pero-Sanz vid. SANTAS TORRES, A., *op. cit.*, pp. 56-110; GRACIA, J.: “Oriol y Urquijo, José María, III Marqués de Casa Oriol” y MENDIOLA, F.: “Pero-Sanz Zorrilla, Tomás”, ambos en *Bilbao desde sus alcaldes...*, *op. cit.*, pp. 201-203 y 233-236.

27 AGA, Interior, 2553.

definiéndose esencialmente como franquista. El ministro de la Gobernación, Blas Pérez, colocó al frente de la nueva corporación a Joaquín Zuazagoitia y éste se mantuvo en ella durante casi 17 años –como el ministro Pérez que lo había designado-, lo que es buena muestra de la estabilidad que finalmente se alcanzó en el ayuntamiento de la villa.

El nuevo alcalde, Joaquín Zuazagoitia (1892-1971), era un personaje singular<sup>28</sup>. De amplia formación científica –realizó estudios de farmacia y química en Barcelona, Madrid, Alemania y Francia-, fue a la vez hombre de vasta preparación cultural, especialista en arte y literatura, buen conocedor de las principales corrientes de pensamiento de la Europa de entreguerras. Colaboró en diversos medios como *El Sol*, *El Liberal*, *El Noticiero Bilbaíno*, *El Pueblo Vasco*, la revista *Hermes* o el diario *La Noche*. En lo ideológico evolucionó desde posiciones liberales a inicios de los años veinte hacia un nacionalismo español, autoritario, reaccionario y próximo al fascismo en tiempos de la II República. Tras la caída de la villa en manos de las tropas franquistas en 1937, Zuazagoitia inició una carrera política en la que obtuvo cargos relevantes en el Nuevo Estado o sus aldeaños: inspector nacional de FET y de las JONS en 1939, director de *El Correo Español-El Pueblo Vasco* desde 1939 hasta 1950, y miembro del Consejo del Reino desde su fundación en 1947.

Desde que accedió a la alcaldía en noviembre de 1942 la tantas veces postergada ordenación comarcal, es decir la planificación del crecimiento urbano más allá del término municipal bilbaíno por la comarca del Bajo Nervión, fue la gran prioridad de Joaquín Zuazagoitia. A principios de 1943 tomó la iniciativa del proyecto “con decidido propósito de sacarlo adelante con nuevas fórmulas directrices y de solución”<sup>29</sup>. En aquel momento histórico, caracterizado por la férrea centralización del Estado franquista y la carencia de recursos propios, Zuazagoitia supo ver que la clave estaba en Madrid. Había que involucrar a la administración central para obtener la aprobación de una ordenación comarcal que rebasaba las competencias del Ayuntamiento y afectaba a muchos municipios. Así que cuando apenas llevaba cuatro meses en el cargo recibió de la corporación autorización para gestionar con el Ministerio de la Gobernación y la Dirección General de Arquitectura la elaboración de un *Plan comarcal de Bilbao y su zona de influencia*<sup>30</sup>. En la Dirección General de Arquitectura y al frente de la sección de urbanismo estaba el arquitecto Pedro Bidagor, que por aquel entonces acababa de elaborar el Plan General de Ordenación de Madrid (1941-6), y aspiraba a dotar al país de un plan nacional de urbanismo, lo que exigía previamente definir los planes relativos a las ciudades más importantes<sup>31</sup>. De forma que en 1943 confluyeron el impulso político dado por Zuazagoitia al proyecto de ordenación comarcal, con el concepto jerarquizado de planeamiento defendido por Bidagor desde la Dirección General de Arquitectura y con las circunstancias excepcionales de un régimen que permitía su imposición inmediata. Fruto de esa confluencia fue el *Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia*<sup>32</sup>.

En agosto de 1943 los técnicos de la Dirección General de Arquitectura, con Pedro Bidagor al frente, llegaron a la villa para, junto a los técnicos municipales, preparar el plan. En octubre, sólo tras dos meses, los trabajos estaban concluidos y el *Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia* ya estaba diseñado. A partir de entonces Zuazagoitia dirigió las gestiones políticas con el Gobierno para conseguir su aprobación legal y buscar fórmulas administrativas para su desarrollo. Entre 1943 y 1945 el alcalde se entrevistó en varias ocasiones con el Ministro de la Gobernación para definir una ley de bases que legalizara el Plan Comarcal. El resultado fue la aprobación por las Cortes franquistas el 17 de julio de 1945 de la *Ley de Bases para la Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia*. El propio Zuazagoitia defendió el dictamen en el pleno de las Cortes con un discurso en el que argumentó la necesidad del plan y explicó sus contenidos fundamentales<sup>33</sup>. El proceso de tramitación legal concluyó con la aprobación por el Gobierno de la *Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia*, que desarrollaba en texto articulado la anterior ley de bases, por medio de un decreto de 1 de marzo de 1946<sup>34</sup>. La Ley definía un nuevo organismo, la *Corporación Administrativa*

28 Puede verse su trayectoria vital, política e ideológica en MARTINEZ RUEDA, F.: “Zuazagoitia Azcorra, Joaquín”, en *Bilbao desde sus alcaldes...*, op. cit., pp. 241-250.

29 A.G.A, Interior, 2635.

30 Actas de la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Bilbao, 12.03.1943.

31 Sobre esta cuestión ver las obras citadas de Manuel Bassols y Manuel de Terán. Otras referencias fundamentales sobre estas cuestiones: DIÉGUEZ PATAO, Sofía. *Un nuevo orden urbano. El «Gran Madrid», 1939-1951*, Madrid, 1991. y SAMBRICIO, Carlos (ed.), *Plan Bidagor 1941-1946. Plan General de Ordenación de Madrid*, Madrid, Nerea/Comunidad de Madrid, 2003.

32 GONZALEZ PORTILLA, M. (ed.): *La consolidación...*, op.cit.. Vol. II, pp. 35-37.

33 *Boletín Oficial de las Cortes españolas*, 13.07.1945, nº 111, pp. 2318-2321.

34 Decreto de 1º de marzo de 1946 por el que se aprueba la redacción oficial de la Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia, B.O.E., (16/03/1946). El reglamento que desarrollaba su aplicación es del 23 de mayo de 1947 (B.O.E., 28/6/1947).

del Gran Bilbao, para la concreción y gestión del Plan. Su enunciado técnico fue difundido públicamente por medio de su publicación en la Revista Nacional de Arquitectura, en septiembre de 1945<sup>35</sup>.

Joaquín Zuazagoitia fue conocido como el *Alcalde del Gran Bilbao*.<sup>36</sup> Sin lugar a dudas, sus gestiones para conseguir la aprobación del *Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia* y la creación para su desarrollo de la *Corporación Administrativa del Gran Bilbao* constituyeron su principal realización política como Alcalde de la villa. De manera algo exagerada se le calificó en la prensa de la época como el “artífice del Gran Bilbao”, se dijo que el proyecto fue su “obra personal” y que fue “pensado e impulsado” por él<sup>37</sup>. En realidad, lo que Zuazagoitia hizo fue dar un decidido impulso político y adaptar a una situación histórica concreta, la del franquismo, un conjunto de ideas y proyectos que, como hemos visto, venían planteando desde hacía décadas la necesidad de adoptar una visión comarcal en la ordenación urbana, rebasando límites municipales y tomando la ría del Nervión como eje y unidad.

## 5. EL PLAN DE ORDENACION COMARCAL DEL GRAN BILBAO

Desde su publicación con el nombre de *Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao*, el nuevo documento remarcaba la primacía de Bilbao y la nueva escala de actuación. Se debía definir sus límites, que quedaron fijados en una superficie de 350 kilómetros cuadrados, que era la conjunta del grupo de veintidós municipios a lo largo del cursos bajos de los ríos Ibaizabal y Nervión, además de la zona minera y el valle de Asua<sup>38</sup>.

Se trataba de un área que en 1940 acogía a cerca de 350.000 habitantes, de los que casi 200.000 residían en Bilbao. El plan se contemplaba para un periodo de sesenta años, hasta el 2000, fecha en que preveía que la comarca alcanzara el millón de habitantes. El segundo gran apartado era la Ordenación, que incluía las vías de comunicación (carreteras, ferrocarriles, puerto), la industria, la estructura urbana, espacios verdes y saneamiento. Finalmente se establecía un Plan de etapas y se ajustaban las previsiones.

Respecto a las vías de comunicación, el plan recogía la mayoría de las propuestas de planes anteriores que no habían sido materializadas. Sin embargo, destaca la prioridad que asumen las carreteras, pero sobre todo el papel otorgado a la de circunvalación, ya que se le dotaba también de funciones ordenadoras del territorio, al fijar los límites exteriores de la ciudad. La circunvalación permitía ampliar las entradas a Bilbao por una serie de nuevas vías, facilitaba su enlace con las márgenes y de estas con las carreteras de acceso desde Madrid, Santander y San Sebastián. En las márgenes establecía una serie de carreteras longitudinales y transversales. Pero la incorporación estrella era el nuevo puente sobre la ría proyectado en Rontegi que debía convertirse en una pieza clave del tráfico metropolitano<sup>39</sup>.

En cuanto al denominado *Plan de Ordenación Urbana*, comenzaba con la conocida reflexión sobre la estructura orgánica de la urbe, que Bidagor representa como un tipo de ave, un *gallo silvestre de las montañas del Cantábrico*.

La comarca se dividía en seis zonas: Bilbao, el valle de Asua, Leioa y Axpe, Getxo, Margen Izquierda y Zona Minera, y la confluencia del Nervión y el Ibaizabal. A cada una de esas zonas se le asignaban unas funciones y características propias.

*Figura 1: Plano orgánico del Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao (1945)*

---

Ver también: BASSOLS COMÀ, M. op.cit., pp.547-554.

35 DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA “Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao”, En: *Revista Nacional de Arquitectura*, vol. IV, nº 45, Septiembre, 1945, pp. 319-356. Como se puede apreciar, la publicación del plan en sí quedó limitado a un órgano profesional especializado y de difusión limitada. Llama también la atención que se presente sin firma o autoría, y el detalle de que la denominación empleada (Plan General de Ordenación Comarcal) no coincida exactamente con el legal, lo que promueve la confusión.

36 El propio alcalde colaboró en la difusión pública de las *ventajas* del plan: ZUAZAGOITIA, Joaquín. *Problemas urbanísticos de Bilbao y su zona de influencia. Conferencia*, Madrid, I.E.A.L., 1946. En la misma línea, también firmó el prólogo de la obra PEREA, Pascual. *Hacia el Gran Bilbao*, Bilbao, Casa Misericordia, 1948.

37 *La Gaceta del Norte*, 8.2.1945; *Arriba*, 21.4.1961.

38 Abanto y Zierbana (hoy dividido), Arrigorriaga, Barakaldo, Basauri, Berango, Bilbao, Derio, Etxebarri, Galdakao, Getxo, Larrabezua, Leioa, Loiu, Portugalete, Valle de Trápaga, Santurtzi, Ortuella, Lezama, Sestao, Sondika, Zamudio y Zaratamo.

39 El redactor del plan señala sobre este puente: “...en el lugar más favorable para enlazar perfectamente las zonas industriales de Baracaldo y Sestao con las de Asua y el aeropuerto, en el punto en el que la naturaleza ha puesto dos montes frente a frente para que sirvan de apoyo a los estribos del viaducto.”, Dirección General De Arquitectura, op.cit., pp. 319-356.



Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA “Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao”, En: Revista Nacional de Arquitectura, vol. IV, nº 45, Septiembre, 1945, pp. 319-356.

Bilbao mantenía sus funciones de dirección, representación, centro de comunicaciones y residencia cualificada, que se amplía por el Ensanche siguiendo el eje de la Gran Vía, y se definían las área de expansión residencial de la Villa: ensanche de Deusto, Rekaldeberri, laderas de Artxanda, y colinas de Begoña a Bolueta. Los barrios obreros e industriales se quedaban casi sin cambios.

Por lo tanto, el Plan se dedicaba fundamentalmente a ordenar, más que a definir el planeamiento concreto. Sin embargo, preveía nuevos mecanismos de escala inferior, los planes parciales, y definía con un proyecto constructivo casi completo una serie de áreas que consideran prioritarias: : Deusto, Asua y Barakaldo. De ellos, el único que tuvo una plasmación directa fue el de Deusto, por medio de la realización (1945-54) del barrio de San Ignacio, promovido por la Obra Sindical del Hogar<sup>40</sup>.

Otro anteproyecto se centraba en el valle de Asua, que se reservaba como principal extensión residencial de Bilbao. Frente a las visiones exclusivamente residenciales y ortogonales propuestas por los planes anteriores, Bidagor propugna un esquema complejo, donde la vivienda sería mayoritaria, pero dejando espacio para una industria mediana y con núcleos intercalados de servicios. Las viviendas estarían destinadas casi exclusivamente a clases medias, formando núcleos satélites en altura y ajardinados (polígonos).

Respecto a las demás zonas dominaba la continuidad respecto a la zonificación funcional y social previa: en Leioa alojaba residencias medianas en el alto e industrias cerca de la ría; Getxo y su ampliación lógica hacia Algorta y La Galea se mantenían como refugio para las elites sociales y posteriormente clases medias cuando Bilbao quedara saturado; la Margen Izquierda seguía concentrando la gran industria, y lo principal de la residencia popular y obrera, que debía alojarse en las colinas desde Barakaldo a Santurtzi; y finalmente, Basauri, Galdakao y Etxebarri quedaba como la zona de expansión de industria media y de vivienda popular del sur de Bilbao.

Mención aparte merece el caso de Barakaldo. Si bien se mantenían las áreas industriales, concentraba en su término los principales desarrollos residenciales. La idea era establecer viviendas populares para que los trabajadores de las empresas fabriles cercanas residieran cerca del lugar de trabajo, y evitar los desplazamientos continuos y costosos desde los saturados barrios populares de Bilbao.

40 Sobre este barrio. SANTAS TORRES, A. op.cit., pp. 280-288 y PÉREZ PÉREZ, José Antonio. “San Ignacio: la construcción de un barrio nacionalsindicalista”, en MARTÍNEZ RUEDA, F. (ed.) *Bilbao y sus barrios: una mirada desde la historia, I*, Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao / Bilboko Udala, 2007, pp. 81-103. y “De la comunidad nacional a la comunidad de propietarios. Los límites del nacional sindicalismo”, en CASTELLS, L.; CAJAL, A. y MOLINA, F. (eds.). *El País Vasco y España: Identidades, Nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 215-247.

Pese a la espectacularidad y amplitud del Plan General, tanto la escala como la mayoría de sus propuestas concretas fundamentalmente recogían y organizaban los trabajos previos que venían siendo diseñados desde los años 20. Los cambios afectaron a aspectos puntuales y parciales, mientras el esquema global de división funcional y social que se había venido configurando en la Ría de Bilbao desde la industrialización se mantenía y consolidaba en este Plan. Esto beneficiaba fundamentalmente a los intereses establecidos, sobre todo los de los empresarios, el puerto de Bilbao, y los grupos sociales pudientes, que mantenían sus privilegios en el ámbito residencial<sup>41</sup>.

En definitiva, la comarca de la Ría de Bilbao pasaba a contar con un instrumento legal y de ordenación unificado y conceptualmente novedoso, incluso avanzado si lo ponemos en relación a la situación de la mayoría de las ciudades españolas. Pero sólo era un instrumento general, mantenía un alto grado indicativo y una evidente imprecisión en cuanto a su definición final. Para ello, el mismo plan preveía una nueva figura de planeamiento de escala más reducida, los Planes Parciales, intermedia entre la escala territorial del Plan Comarcal, y la forma final de la ciudad, que debería reemplazar los antiguos planes de ensanche pero con mayor detalle y definición.

Estos planes se aplicaron al municipio de Bilbao, formalizando en pocos años la mayoría de su periferia y constituyeron las principales manifestaciones del planeamiento durante los años finales de la década de los 40 y primeros 50. Se trata de los planes de: Deusto (1947) básicamente residencial; la zona sur de Bilbao -desde San Adrián a Rekaldeberri (1949-52)- ligado a la definición de los accesos viarios al centro; Erandio (1954), que quedó frustrado; y finalmente el de Begoña (1954)<sup>42</sup>. Fuera de Bilbao, se puede incluir entre ellos el Plan de ordenación de Getxo (1947), y en cierta forma también el Plan general de Barakaldo (1956). El resto de la comarca quedó básicamente abandonada, prolongando simplemente los trazados existentes (planos de urbanización o ensanches), o utilizando como guía del *planeamiento* el mismo plano de ordenación de 1943.

Además, estos planes parciales se enfrentaron desde su gestación a las contradicciones entre los objetivos de los técnicos planificadores frente a los contrapuestos intereses representados en el Gran Bilbao, y sobre todo, a la falta de capacidad de desarrollarlos por la escasez de recursos económicos e instrumentales de las instituciones impulsoras, y la falta de entendimiento con el capital privado. El resultado es que se favorecía la construcción de calidad en solares céntricos y especialmente del ensanche, mientras que la oferta residencial modesta seguía con enormes restricciones.

## 6. LA CORPORACION ADMINISTRATIVA DEL GRAN BILBAO

Para la ejecución y gestión del plan se articuló un nuevo órgano administrativo, la llamada *Corporación Administrativa del Gran Bilbao*. Se trata de una nueva entidad de carácter supramunicipal que asumía las competencias de la gestión en todo lo relacionado con el plan en detrimento de los municipios de la comarca.

La organización, estructura y funciones de la nueva institución resultan muy significativos para entender su naturaleza. Fundamentalmente, en la institución estaban representados los organismos del Estado, el puerto, los municipios y las fuerzas económicas. Estas se repartían la representación en los dos órganos claves: el *Consejo General*, que era el rector *político* de la Corporación, y la Comisión Ejecutiva, que concentraba las competencias directas en el ámbito urbanístico.

En cuanto a la composición, el *Consejo General*, era presidido por el Gobernador Civil, el alcalde de Bilbao era vicepresidente, y como vocales aparecían: el Gobernador Militar, los ingenieros jefes de Industria, Obras Públicas, Minas y Obras del Puerto, junto al delegado de Hacienda, jefe provincial de Sanidad, y además el presidente de la Cámara de la Propiedad Urbana, y un representante de la Dirección General de Arquitectura. Los municipios estaban representados muy desigualmente: Bilbao contaba, además de su alcalde, con cuatro concejales (que él designaba), el director municipal de arquitectura y el secretario. La representación de los demás se limitaba a los alcaldes de Barakaldo, Getxo, Sestao y Portugalete, y un último vocal en representación de los restantes (nombrado por el gobernador civil). Finalmente, había un técnico jurídico y uno financiero. En definitiva, un cierto *equilibrio formal* entre los representantes locales y estatales, aunque entre los primeros el

41 Se pueden encontrar análisis más detallados de conjunto del desarrollo funcional del plan en: SANTAS TORRES, A. op.cit., pp. 134-175; y GONZALEZ PORTILLA, M. (ed.). *La consolidación ...*, op.cit., vol.II, pp.42-68.

42 DORAO LANZAGORTA, Jesús (Dir.). "Urbanismo y aspectos socio-económicos vizcaínos", En: *Análisis de la economía vizcaína y su proyección 1968/71*, Bilbao, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, 1969, vol. 5, pp.80-84.

peso del municipio de Bilbao era determinante, mientras la Administración Central tenía una presencia muy elevada. Ello se veía remarcado por la ausencia de representantes de la Diputación de Vizcaya<sup>43</sup>.

Figura 2: Organigrama de la Corporación del Gran Bilbao en 1946



Fuente: Elaboración propia.

Este factor se intensificaba en la composición de la *Comisión Ejecutiva*, que era la que concentraba la capacidad de decisión técnica, incluyendo licencias de obras y expedientes de expropiación. Estaba presidida por el alcalde de Bilbao y su secretario era también el municipal de Bilbao, además de contar con dos concejales y el director municipal de arquitectura. El resto de los municipios estaban totalmente ausentes de este órgano, mientras la Administración central está de nuevo sobradamente representada a través de los cuerpos técnicos del estado (ingeniero jefe de Obras Públicas, director del Puerto de Bilbao, y representante de la Dirección General de Arquitectura).<sup>44</sup>

Desde este punto de vista, resulta evidente que la Corporación Administrativa del Gran Bilbao era un instrumento que institucionalizaba la hegemonía de los dos poderes que lo habían impulsado y negociado: el Ayuntamiento de Bilbao y el Gobierno Central. El nuevo marco institucional del Estado franquista permitió a la oligarquía vizcaína controlar la ordenación del territorio comarcal desde el Ayuntamiento de Bilbao, obviando debates sobre el modelo de ciudad, resistencias de carácter político, oposición de sectores de la opinión pública de la nueva sociedad de masas o reticencias de otros municipios.

A pesar de todo, la ausencia de una adecuada representación de los municipios generó protestas. Así, desde el mismo 1946 comenzaron a presentarse problemas con los municipios de la comarca, especialmente los grandes ayuntamientos de la margen izquierda, por motivo de la representatividad, la financiación, control de las licencias o la capacidad de impulsar políticas de vivienda<sup>45</sup>. La misma Diputación de Vizcaya, de la mano de su nuevo presidente (desde 1947) Javier de Ybarra y Bergé pretendió definir sus propias prioridades, concretadas en la obra del túnel de Artxanda y la urbanización rápida del valle de Asua<sup>46</sup>.

Uno de los puntos centrales en el origen de la definición del *Gran Bilbao*, fue el tema de las anexiones. Como hemos comentado antes, el debate previo al Plan de 1945 había girado en torno a la disyuntiva entre anexión, es decir, dominio bilbaíno de las anteiglesias próximas, o mancomunidad, esto es, coordinación intermunicipal bajo arbitraje o dirección de la Diputación y mantenimiento de la personalidad histórica de las anteiglesias, opción preferida por sectores nacionalistas y tradicionalistas. Frente a esa disyuntiva la opción defendida por Zuazagoitia y finalmente aprobada por el gobierno franquista fue una especie de tercera vía que aseguraba la hegemonía de Bilbao frente a los municipios de su comarca, pero sin absorber, por el momento, otros términos municipales.

En la Ley de 1946 que desarrollaba el Plan, como principio general, se establecía (art.8) que: "Cuando las necesidades o conveniencias del Plan Comarcal lo requieran, el Ayuntamiento de Bilbao podrá solicitar y tramitar, previo informe favorable del Consejo General, las oportunas anexiones de municipios incluidos en el Plan, que serán sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros..."<sup>47</sup>. En un guiño al debate mancomunidad/anexión, el mismo artículo añadía a continuación la posibilidad (subsidiaria desde luego) de que los Ayuntamientos constituyeran mancomunidades para gestionar los servicios comunes que lo requieran.

43 Posteriormente se rectificó esta ausencia, y el presidente de la Diputación pasó a ser vocal tanto del Consejo General como de la Comisión Ejecutiva.

44 B.O.E., (16/03/1946). Un descripción de los órganos, sus principales funciones y su composición en: CANO MATA, A., 'Corporación Administrativa "Gran Bilbao" y Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya: ¿competencias concurrentes?', *Revista de Administración Pública*, n.º. 85, 1978, 73-92.

45 SANTAS TORRES, Asier. *Urbanismo y vivienda...*, op.cit., pp. 134-141.

46 MOLINA, Fernando y ROJO, Juan Carlos. op.cit., pp.160-165.

47 B.O.E., (16/3/1946), 2048.

Dicho de otra manera, expansión de Bilbao sí, pero sin anexiones. Expansión de Bilbao ya que su ayuntamiento, a través de su hegemonía en los órganos rectores del Gran Bilbao, controlaba el desarrollo urbano de toda la comarca, aunque siempre bajo la dependencia del gobierno central. Pero sin anexiones “inmediatas” o “prematuras” que, en palabras del propio Zuazagoitia, eran “una torpeza” o “una locura”, porque podían generar resistencias en los municipios afectados. Para tranquilizarlos, el mismo alcalde declaraba en la prensa que “*no tenemos ningún apetito prematuro de comernos a ningún pueblo*”<sup>48</sup>. Sin embargo, este mecanismo que el plan abría a Bilbao fue utilizado en 1966 para realizar la anexión de cuatro municipios del valle de Asua: Loiu, Sondika, Derio y Zamudio, justificada por la necesidades derivadas del proyecto de nueva ciudad de Asua<sup>49</sup>.

En suma, los municipios del Bajo Nervión quedaban sometidos al Gran Bilbao en todo lo relacionado con el plan de ordenación urbanística comarcal, pero, según Zuazagoitia, mantenían su “*libertad y autonomía absolutas [sic] en lo concerniente a las demás cuestiones municipales*”. Según el discurso historicista del alcalde, esta solución no hacía sino actualizar el dominio jurisdiccional que Bilbao había ejercido sobre la ría del Nervión. En sus palabras el Gran Bilbao no era “ninguna invención”, sino, por el contrario, ejemplo de “continuidad histórica”<sup>50</sup>.

En cuanto a las funciones de los dos organismos de la Corporación, el Consejo General tenía a su cargo la aprobación de los documentos de orden general (reglamento, ordenanzas, sistema de transportes, modificaciones del Plan) y la supervisión de las cuestiones técnicas y financieras asociadas. Se le facultaba también a promover nuevos planes parciales de urbanización en ciertos casos<sup>51</sup>.

Por su parte, la Comisión Ejecutiva estaba encargada de desarrollar efectivamente el Plan, así como asesorar y coordinar a los ayuntamientos implicados. En la práctica, se trataba del órgano clave ya que aunaba las funciones ejecutivas (materializadas en su presidente) con las inspectoras, sancionadoras y fiscalizadoras. Además, en el Reglamento de 1947 se detallaban y ampliaban sus funciones, incluyendo amplias atribuciones de control de la práctica urbanística de los ayuntamientos, como eran obras particulares, reparcelaciones, expropiaciones y gestión del suelo, y la financiación<sup>52</sup>.

Este asunto de la gestión del suelo era uno de los aspectos fundamentales introducidos por Bidagor en el Plan de Bilbao a través de su desarrollo legislativo. En la misma línea planteada en el Plan de 1946 de Madrid<sup>53</sup>, se planteaban restricciones a la actuación independiente de los propietarios, incentivando su agrupación, aumentando las exigencias técnicas de los proyectos, y sobre todo, se regulaban las parcelaciones, imponiendo límites a los solares, obligando a contar con proyectos de vialidad y saneamiento previos a la edificación, y estableciendo un sistema de expropiaciones, permutas y compensaciones<sup>54</sup>. De esta forma, se consagraba el intervencionismo estatal en el ámbito territorial, que reemplazaba en gran parte la libre disposición de los terrenos por parte de los propietarios que los municipios habían venido permitiendo.

En definitiva, un sistema de gestión del suelo, teóricamente muy avanzado pero que en la práctica no contaba con los mecanismos ni la tradición necesarias para sustanciarse. Y todo ello condicionado además por la último, y fundamental, debilidad estructural de diseño institucional del Gran Bilbao: la falta de financiación. El plan y la misma Corporación nació lastrada por la escasez de fondos económicos, y la escasa capacidad de generar nuevos recursos. Básicamente, debía sufragarse por medio de un porcentaje de las contribuciones tradicionales (territorial, solares, plusvalías...) de cada uno de los municipios incluidos en la comarca. Además, las respuestas al plan fueron dubitativas en el ámbito de la iniciativa privada, por su novedad conceptual y por las dudas de cómo se realizaría su concreción.

Las insuficiencias de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao para desarrollar el plan comarcal se fueron manifestando de manera creciente a lo largo de las décadas de 1940 y 1950. Al final de ésta, la aprobación de la Ley de Suelo y Urbanismo de 1956 mantuvo el régimen especial de la Comarca de Bilbao, dejando pendiente una

48 *El Correo Español - El Pueblo Vasco*, 8-7-1945.

49 Se trató de un plan para crear un gran polígono residencial a la entrada del valle, para lo que se convocó un concurso internacional en 1962. CORPORACIÓN DEL GRAN BILBAO, *Bilbao y su comarca ante un futuro inmediato*, Imprenta industrial, Bilbao, 1964. La anexión permitió casi duplicar el término municipal, con unos 48 kilómetros cuadrados más, y sólo cerca de 8.000 habitantes. BASAS, M., *El crecimiento de Bilbao y su comarca*, Bilbao, 1969.

50 ZUAZAGOITIA, J. *Op.cit.*, *passim*.

51 Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia, B.O.E., (16/03/1946), art. 5, 9, 10 y Reglamento del 23 de mayo de 1947 (B.O.E., 28/6/1947), art.6 y 23.

52 IBIDEM, art. 6, 715, 17, 18, y 21-28; y art.5, 7 y 21-24.

53 SAMBRICIO, Carlos (ed.), *op.cit.* pp.49-90.

54 Un desarrollo en profundidad de estas cuestiones en SANTAS TORRES, A., *op.cit.*, pp.134-174.

adaptación legislativa que no llegó a producirse nunca<sup>55</sup>, y que sólo se sustanció en el plano urbanístico con la puesta en marcha de la revisión del Plan Comarcal.

Significativamente, esta iniciativa no se justificó por los evidentes problemas que se habían ido acumulando en la Comarca, y ante los que el plan y el mismo Gran Bilbao resultaba inútil. Según los redactores de la revisión, la razón de su realización era de índole puramente administrativa, derivada del hecho de que había pasado más de quince años desde la redacción inicial del Plan, y además en 1959 se había aprobado el Plan de Urgencia Social de Vizcaya<sup>56</sup>, que incluía la necesidad que de que Gran Bilbao procediera a la revisión inmediata del Plan de 1945.

El resultado fue el llamado *Plan de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca*, redactado en 1961 y aprobado definitivamente en 1964<sup>57</sup>. El nuevo Plan mantenía una gran continuidad con los equipos técnicos de la Corporación del Gran Bilbao y de la Dirección General de Arquitectura que venían dirigiendo el diseño urbano los años anteriores. Y es que la continuidad resultaba la característica más evidente del documento. Continuidad legal, personal, conceptual y orgánica, ya que seguía el mismo modelo de desarrollo urbanístico de 1946, sin grandes novedades en ningún aspecto, pero aumentando la superficie de suelo calificada y volviendo a plantear casi las mismas iniciativas en materia de infraestructuras y redes, ya que la mayoría seguían sin realizarse<sup>58</sup>.

## 7. Conclusiones

La creación del Gran Bilbao fue la respuesta urbanística –mediante el *Plan General de Ordenación Comarcal*- e institucional –a través de la *Corporación Administrativa del Gran Bilbao*- que las instituciones franquistas dieron a la nueva aglomeración urbana surgida y desarrollada en torno a la ría del Nervión desde las últimas décadas del siglo XIX. Tras décadas de debates políticos sobre cómo articular institucionalmente el nuevo espacio metropolitano –centrado en la disyuntiva anexión o mancomunidad- y después de múltiples iniciativas y proyectos urbanísticos –desde el Ensanche hasta el Plan de Extensión de 1929-, se formuló y aprobó legalmente esta alternativa en 1946, bajo el impulso político del alcalde Joaquín Zuazagoitia, que consiguió el apoyo de la administración central franquista a su proyecto.

En el ámbito de la reflexión teórica del urbanismo y del planeamiento urbano el *Plan Comarcal* supuso un incuestionable avance por varias razones. En primer lugar, porque en cuanto a escala superó la limitada visión municipal al aplicar una concepción metropolitana. Se aplicó, por fin, la visión comarcal, reclamada por Bastida ya en los años veinte. En segundo lugar, porque aportó novedades en la técnica de zonificación, al asignar una función y uso a cada comarca, permitiendo el intervencionismo público en el ámbito territorial. Y, por último, porque el Plan Comarcal de Bilbao fue uno de los hitos en la formación del nuevo Derecho Urbanístico de la posguerra, junto a la legislación aplicada a otras grandes ciudades españolas como Madrid (1944), Valencia (1946) y Barcelona (1953). En suma, el Plan dotó a la comarca de la Ría de Bilbao de un instrumento legal y de planificación unificado y conceptualmente novedoso<sup>59</sup>.

En lo institucional la creación de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao estableció en lo urbanístico una absoluta preponderancia del ayuntamiento de Bilbao sobre los municipios de la comarca, carentes de representación efectiva en la nueva institución, aunque todo ello quedaba de una u otra manera bajo el control del gobierno central. Esta solución institucional fue negociada entre el Alcalde de Bilbao y el Ministerio de la

55 CANO MATA, A., op.cit., pp.81-84. Por otra parte, la Ley de Bilbao fue uno de los hitos en la formación del nuevo Derecho Urbanístico de la primera posguerra, junto a las demás legislaciones especiales de grandes ciudades: Madrid (1944), Valencia (1946), y Barcelona (1953). Por lo tanto, se halla en la raíz de los cambios legislativos y conceptuales que llevaron a la redacción de la Ley del Suelo de 1956. BASSOLS COMÀ, M. *Génesis y evolución...*, op.cit., pp.550-553 y MORELL OCAÑA, L. "El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia", *Revista de Administración Pública*, nº 79, 1976, pp. 91-144.

56 AA.VV., *La vivienda en Madrid en la década de los 50. El Plan de Urgencia Social*, Electa, Madrid, 1999.

57 CORPORACIÓN DEL GRAN BILBAO, *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca*, Copigraf, Madrid, 1961 ; Sobre las características y desarrollo de este nuevo Plan: OCIO ENDAYA, M. "Las relaciones entre el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el planeamiento de los municipios periféricos", en FERRER REGALES, M. (ed.) *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal. Uniformidad y diversidad, control y flexibilidad*, EUNSA, Pamplona, 1993, pp. 89-106; ERQUICIA OLACIREGUI, J. M., *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio. La necesidad de un cambio de escala*, Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritz, Vitoria-Gasteiz, 2003 ; GONZÁLEZ PORTILLA, M., et al., *La consolidación ...*, op.cit. vol.2, pp.69-92 ; y MARTÍNEZ CALLEJO, J., *Bilbao. Desarrollos urbanos 1960-2000, ciudad y forma*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009.

58 En el preámbulo incluso se señalaba la plena vigencia del planteamiento entonces formulado, y el único problema destacado era la falta de medios económicos que habían impedido la realización de "las grandes obras públicas previstas".

59 GONZALEZ PORTILLA, M. (ed.). *La consolidación ...*, op.cit., vol.II, pp.49-50. SANTAS TORRES, A. op.cit., pp. 128-133.

Gobernación, sin contar con los municipios comarcanos. Fue, por tanto, una solución impuesta que ignoraba los planteamientos de otros ayuntamientos, posibles resistencias locales de sectores de la opinión pública o debates públicos sobre la cuestión, como los que se habían producido en las primeras décadas del siglo XX. Los mecanismos coercitivos del Nuevo Estado, aquel *tiempo de silencio* del primer franquismo, permitieron la imposición autoritaria del modelo institucional del Gran Bilbao. Pero como no podía ser de otra manera, su falta de representatividad generó tensiones, desconfianzas o falta de colaboración entre las administraciones de la comarca, dificultó su funcionamiento y supuso una carencia de legitimidad. No es de extrañar que las nuevas instituciones autonómicas establecidas tras el franquismo decretaran rápidamente su disolución.

El mayor avance se dio en cuanto a las obra portuarias y de infraestructuras de comunicaciones, que eran las más claramente formuladas desde la planificación y contaban con medios más completos para realizarse. Aún y todo, las necesidades derivadas del crecimiento poblacional y de la expansión y complejización de las actividades económicas en general, e industriales en particular, e incluso de las propias tramas urbanas, hacían que el esfuerzo dedicado a esta labor resultara claramente insuficiente. La Comarca de Bilbao arrastraba un déficit de inversiones públicas que no dejó de incrementarse durante las décadas siguientes, amenazando con estrangular el propio desarrollo en algunos puntos.

El otro gran problema del Gran Bilbao fue su carencia de recursos. No disponía en absoluto de financiación autónoma suficiente. La Corporación Administrativa del Gran Bilbao, sin medios económicos para “hacer ciudad”, esto es, para acometer los proyectos recogidos en el plan de ordenación comarcal, acabó convirtiéndose en un instrumento de control social y político del territorio<sup>60</sup>.

La consecuencia de todo ello fue que el desarrollo del Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao durante el mandato de Joaquín Zuazagoitia fue un desastre sin paliativos. Si en 1945 el alcalde aseguraba que el plan garantizaba “el crecimiento armónico de la comarca”, en 1951 no podía ocultar su “desaliento al observar la desproporción entre las necesidad y las posibilidades”<sup>61</sup> y en 1959 los problemas y carencias urbanísticas habían alcanzado dimensiones escandalosas. Por aquella época no existía puente alguno en Rontegui, ni túnel en Artxanda, ni carretera de circunvalación de la villa, por citar sólo algunos ejemplos de obras de infraestructura fundamentales previstas en 1945. Además el plan pronto se vio desbordado por el crecimiento demográfico y las corrientes migratorias de los años cuarenta y sobre todo de los cincuenta. La realidad desmentía al plan en forma de asentamientos espontáneos, de barrios de chabolas sin infraestructura alguna, de insuficiencia de abastecimiento de agua –a pesar de que el plan había recomendado la ampliación del pantano de Ordunte-, de problemas con el saneamiento que convirtió a la ría en “cloaca navegable”<sup>62</sup> –a pesar de que el plan comarcal aconsejó la modificación del antiguo sistema-. etc.

En suma, el plan diseñado al inicio del mandato de Zuazagoitia no era reconocible en el plano real de la ciudad de fines de los cincuenta<sup>63</sup>. En ese contexto el alcalde Zuazagoitia fue cesado el 4 de abril de 1959. Al mes siguiente se aprobó el Plan de Urgencia Social de Vizcaya y en 1961 se redactó la revisión del plan comarcal de 1945, cuyo desarrollo debía acometer la Corporación del Gran Bilbao. Pero el análisis de ese tiempo desborda los límites cronológicos que en esta ocasión nos hemos marcado.

60 CLEMENTE. E.: “El crecimiento urbano de la margen izquierda del Bajo Nervión”, *Lurralde* 4 (1981), pp. 167-196.

61 *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 31-5-1951.

62 *La Gaceta del Norte*, 16-6-1957.

63 *Plan de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca*, vol. III, Bilbao, 1961.