



Localización de los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala. Fuente: Instituto Geográfico Nacional: Cartocuidad y elaboración propia

# Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala

Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ

Universidad Politécnica de Madrid.  
ivan.rsuares@upm.es

## CRÉDITOS DEL PROYECTO

<b>CASO:</b>	Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala.
<b>FUNCIÓN:</b>	Rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
<b>INTERVENCIONES:</b>	Área de Rehabilitación Integrada (ARI); Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI); Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta; Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004); Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009; Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.
<b>AGENTES:</b>	Ayuntamiento de Bilbao, SURBISA (Sociedad Urbanística de Bilbao SA), Lan Ekintza-Bilbao, Bilbao Ría 2000, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Mesa de Rehabilitación (asociaciones vecinales y grupos políticos).
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Bilbao, España.
<b>FECHA:</b>	Primera actuación aprobada en 1991 – actualidad.
<b>CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:</b>	IGN, SURBISA, Gobierno Vasco y archivo propio.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

## 1. Contexto

Los barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala se localizan en la margen izquierda de la Ría de Bilbao, en el centro sur de la ciudad, y cuentan con unos 15.000 habitantes. El conglomerado urbano que forman los tres barrios se encontraba aislado del resto de la ciudad por la propia Ría, el monte Miribilla y el paquete de vías de ferrocarril que conduce a la estación de Abando. El barrio más antiguo es Bilbao La Vieja, constituido en torno al año 1300. San Francisco y Zabala se construyeron entre finales del siglo XIX y durante el siglo pasado para acoger a la población trabajadora, de las minas de Miribilla y de las actividades ferroviarias, que no encontraba acomodo en el ensanche burgués. El desarrollismo de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX fue la época de apogeo de los barrios. En la actualidad estos barrios acogen a buena parte de la población inmigrante extracomunitaria de la ciudad de Bilbao.

Fig. 1/ Cronología general del caso

1991	Declaración de Área de Rehabilitación Integrada (ARI). Norma de ayudas municipales a la rehabilitación de edificios privados en el ARI de Bilbao La Vieja.
1992	Plan Estratégico de Revitalización de Bilbao Metropolitana.
1994	Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI). Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PERRI como planeamiento incorporado). Modificación de los Estatutos de SURBISA (Sociedad Urbanística de Bilbao SA) para ampliar su ámbito de actuación al ARI y permitir que actúe como Sociedad Urbanística de Rehabilitación en el PERRI. Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta.
1995	Constitución de la Mesa de Rehabilitación y el Consejo Interinstitucional que definirán el Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004.
1999	Creación de la Oficina de Rehabilitación que gestionará el Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004 y los planes posteriores.
2000	Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004).
2002-2005	Urbanización de los muelles de La Merced, Martzana y Urazurrutia (Bilbao Ría 2000).
2004	Ampliación de la losa del Puente de Cantalojas sobre las vías de Renfe (Bilbao Ría 2000).
2005	Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009.
2005	Colegio Público Miribilla (Bilbao Ría 2000).
2009	Mapa de Situación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala (diagnóstico participativo para el Plan Global Comunitario 2012-2016).
2010	Urbanización de la Plaza de Corazón de María y traslado de colegio público (Bilbao Ría 2000).
2010	Evaluación del Plan de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009.
2012	Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016.

Fuente: Elaboración propia.

### Los inicios de la regeneración del barrio. La rehabilitación edificatoria y urbanística

A principios de los años 90 los barrios se encontraban en una situación de importante deterioro, tanto en lo relativo al estado físico de la edificación y la urbanización, como a los graves problemas sociales de la población del área. La dinámica general de la ciudad tras la reconversión industrial de los años 80 y el elevado desempleo de un área tradicionalmente obrera, habían derivado en segregación respecto al resto de la ciudad y en la proliferación de actividades al margen de la ley —tráfico de drogas y prostitución—. Las inundaciones del año 1983 habían afectado a la parte baja del barrio.

El proceso de rehabilitación arrancó con varios programas y planes coetáneos. La primera intervención es la declaración de *Área de Rehabilitación Integral* (ARI) en el año 1991. La declaración de ARI, de acuerdo al Decreto 189/90 del Gobierno Vasco, conllevaba la necesidad de que el Ayuntamiento redactase un Plan Especial de Rehabilitación para el área y que encomendara su gestión a una Sociedad Urbanística de Rehabilitación.

El *Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao La Vieja* (PERRI) se comenzó a redactar de forma simultánea al Plan General de Ordenación Urbana y se incluyó en éste como planeamiento incorporado. Ambos documentos fueron aprobados de forma definitiva en 1994. La delimitación del ARI coincide casi en su totalidad con la del PERRI. Al mismo tiempo el Ayuntamiento de Bilbao solicitó la financiación del Proyecto *Urban Bilbao Puerta Abierta*, que se desarrolló entre los años 1994 y 1997.

Tras las inundaciones del año 1983 el Ayuntamiento creó la *Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao S.A.* (SURBISA). El objeto social de la empresa es «el desarrollo de las actividades de rehabilitación de naturaleza urbanística», inicialmente sobre el ámbito circunscrito al Casco Viejo de la Villa. En el año 1994, se amplió su objeto social al barrio de Bilbao La Vieja y SURBISA se convirtió en la Sociedad Urbanística de Rehabilitación exigida por el Decreto 189/90 para la gestión del Área de Rehabilitación Integrada desarrollada en el PERRI. En el año 2011 restaba por gestionar una unidad de ejecución, de las diez previstas en el PERRI.

## La concatenación de planes y la participación ciudadana

Debido al largo periodo temporal transcurrido y a la intensidad de las operaciones que planteaba el PERRI —centradas únicamente en cuestiones físico-espaciales—, éste se superpuso a diversos planes y proyectos complementarios que se desarrollaron con posterioridad.

En el año 1995 se creó la *Mesa por la Rehabilitación* que reunía a vecinos, grupos políticos, tejido asociativo y técnicos municipales. Ese mismo año se constituyó el *Consejo Interinstitucional* como foro de encuentro de las administraciones públicas con competencias en rehabilitación y órgano en el que se acuerdan las actuaciones y compromisos de las diferentes instituciones —Ayuntamiento de Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia y Bilbao Ria 2000—. En el año 1999 se creó la *Oficina de Rehabilitación* para garantizar la presencia permanente de las instituciones en el barrio, coordinar sus actuaciones, favorecer los procesos de decisión, ofrecer información y acompañamiento social a los vecinos y hacer el seguimiento del proceso. Estas tres instituciones se encargarán de redactar y poner en marcha el *Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004* (PIR 2000-2004).

En el año 2004 se redactó un nuevo plan para el barrio, el *Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009*. En lo fundamental, el Plan 2005-2009 es una continuación del PIR 2000-2004, puesto que conserva su estructura operativa, con la Oficina de Rehabilitación, que pasa a denominarse Oficina del Plan Especial, ejerciendo la coordinación de las diferentes actuaciones, aunque involucra un mayor número de agentes en el proceso.

En el año 2009 se comenzó la elaboración del *Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016*. El Plan se redactó con una metodología distinta a los anteriores, centrada en la participación ciudadana y en la elaboración de un «sueño de barrio», entendido como propuesta de futuro. El proceso se dividió en cuatro fases, en la primera de ellas se elaboró un *Informe sobre el mapa de situación* (2009), en la segunda el propio *Plan Global Comunitario «Imagina tu barrio»* (2011), la tercera y cuarta —en ejecución en 2013— son la puesta en marcha del propio Plan y la evaluación y seguimiento. A diferencia de los planes anteriores, se considera que los tres barrios tienen problemas distintos que requieren soluciones diferenciadas y se redacta un plan para cada uno de ellos.

## 2. Objetivos

Desde el inicio del proceso de regeneración de los barrios, y a lo largo de más de veinte años, los objetivos de las intervenciones han pasado de poner el acento en las intervenciones físicas y urbanísticas a centrarse en la participación, los aspectos sociales y la regeneración económica. En cualquier caso, las primeras intervenciones ya incluían intervenciones en los ámbitos económico y social. En los últimos planes uno de los objetivos prioritarios es la monitorización y evaluación permanente del proceso.



Edificios fuera de ordenación expresa para la apertura de la calle Claudio Gallestegui hasta en puente de San Antón (izquierda). Edificio de nueva construcción de vivienda de protección pública en la misma calle (derecha). Fuentes: SURBISA. PERRI. Plano 6-c Edificios fuera de ordenación expresa y diferida (izquierda). Gobierno Vasco. Irekia Gobierno Abierto (derecha)

### El objetivo de los primeros planes: abrir el barrio al resto de la ciudad

El objetivo principal de los dos primeros proyectos desarrollados en el barrio —Plan Especial PERRI y proyecto Urban— era la apertura del barrio al resto de la ciudad, generando una centralidad que atrajera visitantes del resto del área metropolitana. Ambos proyectos se desarrollaron de forma simultáneamente y eran complementarios: el PERRI se encargaba de las reformas físico-espaciales, mediante la rehabilitación edificatoria y la apertura de nuevas vías, y el URBAN de la regeneración socio-económica, mediante el fomento de la actividad económica, la formación y el empleo en el propio barrio.

### Los objetivos de regeneración integral en los ámbitos social y económico

El desarrollo del proyecto Urban puso de manifiesto la necesidad de incidir de forma simultánea sobre las cuestiones físicas, sociales y comunitarias. El Plan Integral de Rehabilitación 2000-2004 tenía como objetivos considerar la rehabilitación un proceso integral, donde conflúan distintos contenidos y agentes; la responsabilidad institucional en la puesta en marcha de las actuaciones y la cercanía a la realidad del barrio. Todo ello debía ser conseguido mediante la continuidad de las actuaciones, su coherencia y el consenso entre todas las partes implicadas.

Los dos siguientes planes, 2005-2009 y 2012-2016, son continuistas con el anterior y plantean objetivos en las mismas áreas: socio-comunitaria, desarrollo local y urbanística y edificatoria, con-



tinuación de las que arrancaron con el PERRI. Con el transcurso de los planes se ha ido convirtiendo en prioritaria la intervención en el ámbito social y se ha puesto el énfasis en la necesidad de mejorar los cauces de participación, la autorregeneración del barrio mediante la implicación de los vecinos y la necesidad de flexibilidad y evaluación continua durante su desarrollo.

### 3. Estrategias

Rehabilitación edificatoria, renovación urbana y apertura de nuevos viarios



Viviendas de protección pública de nueva construcción en la calle Olano y la Plaza de los Tres Pilares (izquierda, 1 y 2). Urbanización del muelle de Martzana. Fuente: archivo propio 2011

El PERRI preveía dos tipos de procesos para el barrio: la rehabilitación de parte del tejido y una operación de renovación de gran envergadura en el resto que incluía la colmatación de los suelos vacantes. Supuso el derribo de 48 edificios, que permitieron la apertura de nuevos ejes viarios —el principal sirve de conexión con el puente de San Antón— y la ampliación de algunos de los existentes. El realojo de sus ocupantes se realizó en las nuevas edificaciones sobre los suelos disponibles en la parte sur del barrio, entre la ladera de Miribilla y el tejido existente. Para el desarrollo de la operación, se delimitaron diez unidades de ejecución (ocho de ellas de iniciativa pública y gestionadas por expropiación) y cinco actuaciones públicas aisladas. Tanto los realojos como la construcción de las nuevas viviendas de protección pública fueron desarrolladas por el Gobierno Vasco.

#### Creación de una nueva centralidad metropolitana

El programa Urban planteaba un nuevo triángulo de actividad mediante la rehabilitación de tres edificios de propiedad municipal en desuso para convertirlos en equipamientos, mejorar la imagen del barrio y atraer población del resto de la ciudad: Bilbo-Rock, destinado a actividades musicales y de escena abierta; Bilbo-Arte, destinado a actividades creativas, formativas y experimentales; y el Centro Municipal de La Canteira, dedicado a actividades de promoción de empleo, semillero de empresas y formación ocupacional.

## Desarrollo local: economía y empleo

El proyecto Urban desarrolló un conjunto de programas de empleo y formación dirigidos a los desempleados del barrio, tanto para mejorar su empleabilidad como para participar en la propia rehabilitación de su barrio. Estos programas se centraban en la recuperación ambiental y de espacios públicos, la rehabilitación de vivienda y los sectores servicios sociales y comercio. Los planes posteriores continuaron desarrollando programas de empleo, formación y fomento de las actividades económicas locales.

## Ámbitos sociocomunitario y de educación y cultura

Si bien desde el inicio del proceso se contemplaron programas sociales y de educación y cultura, en el plan 2012-2016 se considera que es éste ámbito el que debe recibir atención prioritaria. Las actuaciones de los ámbitos urbanístico, edificatorio y de desarrollo local se reconocen como las más exitosas de las realizadas.

## Mejora de los órganos de participación y de coordinación y evaluación permanente

Los dos primeros planes —PERRI y Urban— fueron planteados desde las instituciones y con poca participación ciudadana. A lo largo del proceso la estrategia de participación ha ido mudando y el último plan vigente, el 2012-2016, se plantea como un plan de desarrollo comunitario. El propio plan reconoce que es este uno de los ámbitos que deben mejorarse, tanto en lo que se refiere a la coordinación interadministrativa como a la implicación ciudadana en la toma de decisiones. Los últimos dos planes se plantearon desde la revisión y evaluación continua.

## 3. Metodologías y técnicas innovadoras

El caso de Bilbao La Vieja es destacable en el panorama de la rehabilitación urbana en España por ser una experiencia de largo recorrido y con intervención permanente en la que se incluyen intervenciones de rehabilitación edificatoria, de renovación urbana y de regeneración urbana.

## Autoempleo y permanencia de los vecinos en su propio barrio



Centro Municipal de la Cantera (izquierda, 1 y 2). Bilbo Arte (derecha). Fuente: archivo propio 2011

El proyecto Urban planteaba la necesidad de que los vecinos permanecieran en su propio barrio y que participasen en su rehabilitación mediante la formación teórica y práctica. Para ello, se establecieron cláusulas sociales en los contratos de obra para promover la contratación de residentes del barrio en las obras de rehabilitación. Por otra parte, los realojos derivados de la ejecución del PERRI se produjeron en las nuevas edificaciones del propio barrio.

## Visión integral e intervenciones multidimensionales

Desde los primeros planes, las intervenciones en el barrio se han entendido como multidimensionales. Las intervenciones físicas han estado siempre acompañadas de medidas en el resto de los ámbitos.

## Revisión permanente, evaluación y monitorización continua

El modelo de intervención ha ido adaptándose a las circunstancias cambiantes y al desarrollo del propio proceso. En los últimos planes se incorpora la evaluación y monitorización continua mediante indicadores y se plantea que los programas tienen que ser flexibles para permitir reorientarlos en función de los objetivos alcanzados.

## Mejoras permanentes en el modelo de participación e inversiones públicas

La operación comenzó con un modelo de participación de «arriba abajo». Paulatinamente se incorporaron mecanismos y técnicas de participación que permiten implicar a los vecinos en la toma de decisiones y que tienden a aproximarse a un modelo de toma de decisiones de «abajo arriba», aunque sin perder el liderazgo y compromiso institucional. Las inversiones públicas a fondo perdido han sido cuantiosas y determinantes a lo largo del proceso.

## 4. Resultados

### Modelo de rehabilitación: de los aspectos físicos a los sociales

El modelo de gestión ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, aunque los agentes públicos implicados siguen siendo básicamente los mismos —SURBISA en los ámbitos urbano y edificatorio, Lan-Ekintza en el ámbito de desarrollo económico y la Oficina de Rehabilitación en el ámbito social y cultural—. Durante los primeros años las intervenciones se centraban fundamentalmente en lo físico y urbanístico y fueron planteadas desde las administraciones a los vecinos. Con el paso de los años, estas operaciones han ido acompañándose con planes integrales que tratan de recoger los problemas presentes en otros ámbitos y los planteamientos se han ido haciendo más participativos.

El proyecto Urban Puerta Abierta, desarrollado en el Programa Piloto Urban, fue uno de los pioneros en España en la intervención en otras áreas distintas de la edificatoria y urbanística. En 1998 fue reconocido en la categoría Good en el Concurso de Buenas Prácticas de Naciones Unidas.

### Debilidades del proceso

A pesar de los esfuerzos y las inversiones realizadas y una vez que la rehabilitación física prácticamente ha concluido, el barrio sigue teniendo problemas, aunque estos han mutado en los últimos años y se focalizan ahora en torno a cuestiones de convivencia y emigración. Algunas de las soluciones planteadas, como la videovigilancia en algunas de las calles para paliar la delincuencia, están siendo contestadas por los vecinos y resultan discutibles. Por otra parte, la rehabilitación ha tenido como efecto el inicio de procesos de gentrificación. La loca-

lización central y la mejora de las condiciones físicas, ambientales y sociales ha significado la sustitución de algunas de las poblaciones originales, especialmente en las áreas más próximas a la Ría.

Cuadro resumen de las intervenciones de las principales actuaciones

Actuación	Urbanismo			Edificación			Áreas			
	Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVa	Urb	Ed	Ma	SE
Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior del Área de Bilbao La Vieja (PERRI)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Proyecto Piloto Urban Bilbao Puerta Abierta	■			■	■		■		■	■
Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004 (PIR 2000-2004)	■						■	■	■	■
Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2005-2009	■						■	■	■	■
Plan Global Comunitario de Acción en los Barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2012-2016	■						■	■	■	■

*Leyenda:* Urbanismo: 1. Reurbanización; 2. Remodelación; 3. Urbanización / Edificación: 1. Rehabilitación; 2. Renovación; 3. Nueva construcción/Áreas: U: Urbanismo; V: Vivienda; M: Medio ambiente; S: Socioeconómico. Sombreados en gris las áreas en las que intervine cada plan y su intensidad.

*Fuente:* Elaboración propia.

## 5. Publicaciones relacionadas

La información de los diversos planes y programas desarrollados en el barrio puede consultarse en las páginas electrónicas de SURBISA ([www.bilbao.net/surbisa/](http://www.bilbao.net/surbisa/)) y del Plan Comunitario de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala ([www.bilbao-lavieja.com/](http://www.bilbao-lavieja.com/)) [Consulta: 8/1/2013].