

LA PLANIFICACIÓN URBANA EN CIUDADES MEDIAS CATALANAS 1979-2019. MANRESA Y LLEIDA

URBAN PLANNING IN MEDIUM SIZED CATALAN CITIES (1979-2019). MANRESA Y LLEIDA

Carme Bellet Sanfeliu
Universitat de Lleida

Resumen

La planificación urbana, sus estrategias y el modelo de ciudad en la que se basan y a la vez promueven, ha cambiado mucho desde los ayuntamientos democráticos de 1979. El trabajo pretende caracterizar, a través de los casos de Lleida y Manresa, la transformación que ha experimentado el planeamiento urbano de primera escala (planeamiento general), la gestión en su despliegue (planeamiento derivado), así como los modelos de ciudad subyacentes. Todo ello se realiza a través del análisis bibliográfico y documental del planeamiento aprobado que se acompaña del estudio de las dinámicas de crecimiento de la población y vivienda a través de los Censos.

Palabras clave: planificación urbana, Planes de Ordenación Urbana, proyectos urbanos, ciudades medias, neoliberalismo.

Abstract

Urban planning strategies and the city model on which they are based, and at the same time promote, has changed a lot since the first democratic city councils in 1979. The work aims to characterize, through the cases of Lleida and Manresa, the transformation that has undergone first-scale urban planning (master plans), management in its deployment (secondary scale urban planning), as well as city models underlying. All this is done through the bibliographic and documentary analysis of the approved master plans that is accompanied by the study of the dynamics of population growth and housing through the Census.

Keywords: urban planning, master plans, urban projects, medium sized cities neoliberalism.

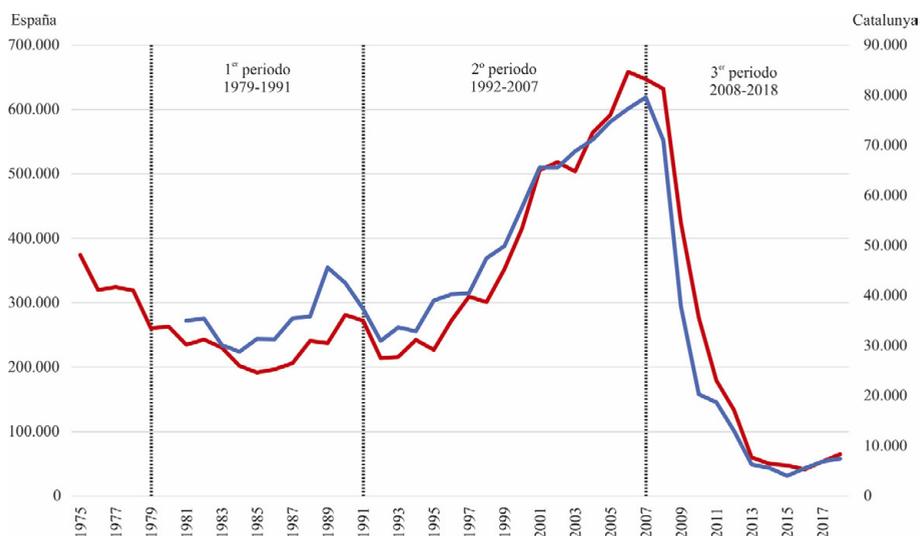
1. EL CONTEXTO DEL PLANEAMIENTO EN ESPAÑA Y CATALUNYA: 1979-2019

Como muchos trabajos han ido ya mostrando, existe en el país desde mediados de siglo XX, una fuerte vinculación entre crecimiento económico y crecimiento del sector de la construcción (López y Rodríguez, 2010), que lleva a

algunos autores a hablar del capitalismo inmobiliario español (Naredo, 2010). Esta vinculación ha configurado un modelo urbano expansivo, especulativo e insostenible que ha resultado en un frenético ritmo de artificialización del suelo, con la inestimable cobertura de la legislación vigente y un planeamiento urbano sometido a los diseños del urbanismo neoliberal (Gaja, 2015, Górgolas, 2017).

El planeamiento urbano ha favorecido estos procesos y ha pasado de ser una garantía de racionalidad territorial y de defensa del interés general, «a convertirse en un instrumento de seguridad jurídica al servicio de intereses económicos particulares» (Romero et al., 2015).

Figura 1. Dinámica inmobiliaria en España y Catalunya y períodos de planeamiento urbano municipal



Fuente: Realización a partir de datos de Ministerio de Fomento y Secretaria d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya a partir de los Certificados finales de obra de los Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos

El trabajo plantea la relación existente entre las características del planeamiento urbano, los modelos de urbanización subyacentes en ellos y la urbanización resultante.

A través, fundamentalmente del análisis bibliográfico el apartado trata de caracterizar la evolución de las políticas urbanísticas desplegadas desde los primeros ayuntamientos democráticos hasta la actualidad. Para ello, establecemos tres períodos de análisis: 1979-1991; 1992-2007 y 2008-2019, cuya deli-

mitación se define a partir de la evolución de la dinámica inmobiliaria y las fechas de celebración de las elecciones a gobiernos municipales desde 1979 (Bellet, 2020).

1.1. LA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO ANTERIOR Y EL NUEVO MODELO DE CIUDAD ASOCIADO AL «URBANISMO URBANO» (1979-1991)

El primero de los períodos transcurriría desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta 1991. En este período los nuevos ayuntamientos emprendieron la definición de las nuevas agendas municipales en las que el urbanismo ocuparía un papel central. Los nuevos consistorios empezaron revisando el planeamiento urbano municipal (Planes Generales o Normas Subsidiarias) cuya revisión iría más allá de la adaptación de los preceptos de la Ley del Suelo de 1975 (Ley 19/1975). Los ayuntamientos aprovecharon para reorientar el modelo y las determinaciones del Plan revisando las especulativas ordenanzas de edificación y las sobredimensionadas expectativas de crecimiento del planeamiento anterior. Los nuevos documentos priorizarían la reestructuración, la reforma y la mejora de la ciudad ya existente, a través de un tipo de urbanismo que ha venido siendo caracterizado como «urbanismo urbano» (MOPU, 1990). Se impondría así, en general, la reforma y la transformación urbana frente al crecimiento desmesurado del período anterior.

En 1982 se procede al traspaso de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda del Estado a la Generalitat de Catalunya. Con el traspaso llegan las primeras actuaciones de la Generalitat que se centrará especialmente en la revisión y en la redacción de planeamiento general para los municipios que no disponían de él o tenían figuras no pertinentes. Así, se aprueban en el período un gran nombre de planes de ordenación cuyos contenidos serán claramente diferentes de aquellos de los años 1960s y 1970s¹. Un nuevo planeamiento que expresa la voluntad de afrontar las principales problemáticas urbanas heredadas, aumentar las condiciones y la calidad de las dotaciones urbanas y parar el desarrollismo y destrucción del territorio (Ferrer, 1989).

Se producen así, por un lado, desclasificaciones de suelo y la revisión de aquellos planes parciales aprobados o en que ya estaban en trámite. En caso de contemplar nuevo suelo urbanizable y nuevos sectores de desarrollo, éstos se prevén como forma de completar la estructura urbana, e integrar áreas urbanas semiconsolidadas y semiperiféricas o periféricas. Por otro, se revisa la zonificación, a veces muy generalista y poco adecuada al territorio o lugar,

¹ Se cifran en 450 los documentos de Plan General o Normas Subsidiarias de planeamiento aprobados en Catalunya entre 1979 y 1989 (Ferrer, 1989).

y las ordenanzas de edificación maximalista que provocaba la desintegración e inadecuación a los entornos existentes. Además, se aumentarán las reservas de suelo para dotaciones urbanas, parques y espacios libres y verdes.

En la gestión y despliegue de los nuevos Planes Generales el gran protagonista es la figura del Plan Especial (reforma, protección o mejora urbana). Este protagonismo le viene dado no sólo por el gran número de documentos redactados y aprobados en Catalunya, sino, también, porque el plan especial se convierte en una de las figuras que mejor reflejan las nuevas ideas urbanísticas del período. La mejora y reforma de la ciudad, así como la protección de centros históricos y paisajes o espacios naturales, serán su principal objetivo. Sin embargo, las características y naturaleza de los documentos van a ir cambiando a lo largo de la década y pronto los iniciales y ambiciosos proyectos sociales van a acabar convirtiéndose en proyectos formales y puramente arquitectónicos (Bellet, 1999).

Con la atención puesta en la ciudad más o menos consolidada no se hizo frente a la protección de espacios de interés especial (ambiental, patrimonial o paisajístico), a la protección de espacios vulnerables en suelo no urbanizable y a la coordinación supramunicipal en unos momentos en los que los procesos de suburbanización y periurbanización se encontraban ya más o menos avanzados en áreas metropolitanas y se iniciaban con fuerza alrededor de ciudades medias y territorios más dinámicos (Cebrián, 2007; Olazabal y Bellet, 2019).

1.2. EL URBANISMO ESPECULATIVO Y EXPANSIONISTA ASOCIADO AL BOOM INMOBILIARIO (1992-2007)

En una segunda etapa, que fijamos entre 1992-2007, se producen cambios urbanos notables derivados, por un lado, del nuevo contexto socioeconómico y financiero, y por otro, de la amplia aplicación de las políticas neoliberales (Naredo, 1996).

Pero, sin embargo, el cambio más importante del período es la desregulación de los mercados hipotecario y de suelo (Ley sobre el régimen del Suelo y Valoraciones Urbanas, Ley 6/1998)² que se sumó a la flexibilización del planeamiento y a la relegación de los planes reguladores en favor de la planificación estratégica y el despliegue de proyectos urbanos (Gaja, 2008). Con ello se renunciaba expresamente a la definición de un modelo de ciudad (Vives y Rullán, 2014; Méndez, 2018). La hipertrofia legislativa y la planificación urbanística fueron alimentando la producción de lo urbano, convirtiendo la ciudad y el territorio en

2 No es objeto del trabajo realizar un seguimiento profundo de la legislación urbanística pero se tratará de indicar aquello que se estime fundamental. Para el caso Español puede consultarse el trabajo de Calderón y García 2017.

el objeto y sujeto de acumulación a través de clasificación como urbanizable de partes importantes del suelo municipal y de las continuas modificaciones del planeamiento (Calderón y García, 2017; Burriel, 2009; Rullán, 2016).

En lugar de regular el crecimiento urbano, el urbanismo se dirigía a fomentarlo con todos los recursos disponibles a su alcance. Y para ello se trasladarían al urbanismo los principios neoliberales que Fernando Gaja concreta en: reclasificaciones y recalificaciones urbanísticas, el desarrollo de megaproyectos, la privatización de los servicios urbanos básicos y equipamientos públicos, la elizitización de áreas de alto valor expectante y concesiones urbanísticas (Gaja, 2015).

En Catalunya, y una vez superados los déficits iniciales, se va elaborando una segunda generación de planes con características muy diferentes a los aprobados y desarrollados en el primer período (Ferrer y Solà Morales, 2005). Todo ello bajo el despliegue de la nueva Llei d'Urbanisme 2/2002 (Texto refundido DL 1/2010)³ que contemplaba los cambios derivados por la experiencia adquirida y algunos de los nuevos principios introducidos por la Ley estatal 6/1998⁴. La Llei d'urbanisme 2/2002, aunque con particularidades, se ajusta en su contenido y estructura básica a aquello establecido en la Ley del Suelo de 1975. La segunda generación de planes generales en Catalunya, aprobados durante los años noventa, no supone tanto una gran renovación metodológica o del carácter de los documentos, pero sí se introducen nuevas visiones de entre las que destacamos las tres siguientes:

- La ciudad o área urbana trata de vincular ciertas decisiones del propio Plan (estructura de los núcleos, viario, espacios verdes y dotaciones, etc) a la mirada territorial. Una de las líneas de la política sobre ordenación territorial en Catalunya se centrará precisamente, a partir del 2004 y tras el cambio político en el Parlament de Catalunya de 2003⁵, en el despliegue del planeamiento territorial (escala supramunicipal)⁶. (Nel·lo, 2010)

3 La Llei 2/2002, cita entre sus objetivos: apostar por un desarrollo urbanístico sostenible y, la siempre prometida, simplificación de los procedimientos urbanísticos. Los principios de la Ley se recogen en el texto refundido en el DL 1/2010, de 3 de agosto (Llei 16569/2010) que continua hoy vigente en Catalunya.

4 La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, deja sin efecto la Ley estatal 6/1998 y confirma la competencia autonómica en la definición de los criterios de clasificación de suelo, cerrando el debate que se fué produciendo desde la promulgación de la Ley estatal 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo.

5 Pese a que las elecciones al Parlament de 2003 son ganadas por CiU, la coalición tripartita entre PSC, ERC y ICV logra formar gobierno después de 23 años de gobierno ininterrumpido de CiU.

6 Respecto al planeamiento territorial se redactan y aprueban en Catalunya los Planes Parciales Territoriales (6 en total), en despliegue de la Llei 23/1983 sobre el modelo Te-

- La gran proliferación de los proyectos urbanos, quizás uno de los aspectos más característicos del urbanismo español del período (Bellet, 2017), se contemplaban como instrumentos catalizadores para impulsar la transformación espacial, con el objetivo último (quizás el más discutible) de procurar la dinamización económica de la ciudad. Proyectos urbanos o proyectos de escala intermedia, que se califican de estratégicos, para los que se diseñan mecanismos específicos de gestión y a los que se confía la capacidad de transformar amplias áreas de la ciudad.

La herencia del período legó tras de sí planes con previsiones de crecimiento desmesuradas y proyectos urbanos fuera de escala, pero, sobre todo, la ilustrativa paradoja expresada por Fernando Gaja «suelo sin casas, casas sin gente, gente sin casa» (Gaja, 2008).

1.3. LOS CAMBIOS TRAS EL URBANISMO «POST-CRISIS». LA EXPLOTACIÓN DE LAS PLUSVALÍAS MÁS O MENOS CENTRALES (2008- EN ADELANTE)

Tras los excesos, llegó la Ley estatal de suelo 8/2007, aunque tarde e insuficiente para lo que supuestamente pretendía corregir: introducir un cambio de paradigma incorporando criterios de sostenibilidad, eficiencia y ahorro energético. Entre otras cuestiones, establece que: solamente pueda clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen; se protege a los propietarios frente a los promotores de la actuación; se eleva la reserva mínima para la construcción de viviendas protegidas, al 30 % de la edificabilidad residencial, tanto en actuaciones de nueva urbanización, que suponen el paso de suelo rural a urbanizado, como en actuaciones que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbano. Con las revisiones y las adaptaciones autonómicas a la Ley y la llegada de la crisis cambia el ciclo y la mirada del planeamiento hacia la ciudad. El urbanismo postcrisis, pero sobretodo la imposibilidad de continuar con la lógica de desarrollo, provocará un cambio en el modelo urbano expansivo volviendo a resurgir (aparentemente) el discurso del «urbanismo urbano» (Calderón y García, 2017). Por un lado, empiezan a proliferar las revisiones de los Planes Generales confirmando la tendencia a la desclasificación y revisión de las previsiones de suelo urbanizable que inevitable-

territorial del Plan General de Catalunya (PTGC). A su vez la Llei d'Urbanisme 2/2002 (art. 56) introduce como novedad la figura de los Planes Directores Urbanísticos que tienen, entre sus objetivos, fijar las directrices para la coordinación de la ordenación urbanística supramunicipal.

mente generará mayor presión e incremento del valor del suelo urbano consolidado y, especialmente, del urbano no consolidado.

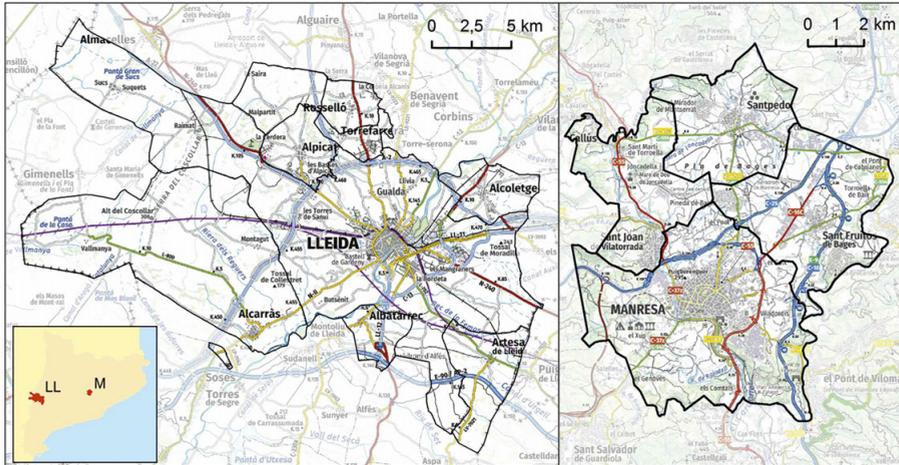
La mirada se vuelca hacia el suelo urbano tratando con actuaciones pequeñas (también para garantizar la viabilidad y la agilidad de las operaciones) de explotar las plusvalías de los espacios mejor localizados, los centrales. Ese cambio se refleja en los nuevos planes generales que ya contienen actuaciones que se concretan con un detalle casi de proyecto de intervención.

Estas actuaciones centrales vienen también a ser impulsadas por la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (la Ley de las tres R). Tras la crisis, las nuevas estrategias inmobiliarias abandonan las grandes operaciones en la periferia urbana para dirigirse al desarrollo de proyectos en el interior de la ciudad a través de la rehabilitación o renovación (Calderón y García, 2018), que incidirán en cambios funcionales y del perfil socioeconómico de la población (García-Herrera, 2018). En paralelo, se van recuperando algunos grandes proyectos, especialmente tras la ligera recuperación del mercado en 2016, que contribuyen a consolidar una ciudad de fragmentos, privativa y colonizada por el capital financiero (Romero et al., 2015; Méndez, 2018).

2. LAS ÁREAS URBANAS DE MANRESA Y LLEIDA. CONTEXTO TERRITORIAL Y DINÁMICAS DE CRECIMIENTO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA

El área urbana de Manresa, delimitada por el Ministerio de Fomento, es relativamente pequeña, con 96,9 km² y contempla cuatro municipios: Manresa (77.714 habitantes en 2019), San Joan de Vilatorrada (10.936 hab.), Sant Fruitós de Bages (8.703 hab.) y Santpedor (7.554 hab.), que en total suman 106.926 hab. El área urbana se localiza en el interior y forma parte del Pla de Bages, un llano moldeado por los ríos Llobregat y Cardener, rodeado por un conjunto de sierras que han condicionado de forma notable el desarrollo urbano del área. Un espacio localizado en la depresión central de Catalunya, que se encuentra muy bien comunicada especialmente con Barcelona. El área con una base económica de industrialización histórica concentra los servicios y equipamientos más especializados de la comarca del Bages y del conjunto de comarcas de la Catalunya central.

Figura 2. Área urbana de Lleida y Manresa



Fuente: Realización propia a partir de topográficos del Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya (IGCC)

El caso del área urbana de Manresa es interesante por varios motivos. Primero, por tratarse de una de las áreas con mayor recorrido en la planificación territorial con incidencia en el municipal, convirtiéndose en un notable referente en el contexto catalán. En especial por la tradición de la planificación territorial a escala de comarca y supramunicipal se refiere, antes incluso de la aprobación del Pla Territorial General de Catalunya (PTGC), Ley 1/1995, y su desarrollo (Pla Territorial Parcial de les Comarques Centrals – PTPCC, 2008). Esta última figura se substituye con las indicaciones del Pla Director Urbanístic del Bagès (PDU del Bages, 2006), plan supramunicipal destinado a orientar y coordinar el planeamiento local para hacer frente a las notables dinámicas de transformación y dar una respuesta de conjunto a la problemática de los asentamientos urbanos, las infraestructuras y espacios abiertos del territorio (Sabaté, 2006) y cuyas propuestas básicas están integradas en el PTPCC de 2008. Segundo, porque Manresa cuenta con tres Planes Generales aprobados desde 1979 lo que nos permite analizar el recorrido de las diferentes generaciones de Planes⁷.

Por su parte, el área urbana de Lleida, notablemente mayor con 426,3 km², integra 8 municipios que alojan 168.560 habitantes (2019) de los que el 87,8%

⁷ Manresa cuenta ya con 5 planes de ordenación urbana: el Plan de Reforma y Ensanche de 1939, el Plan General de 1964, el Plan General de 1981, el Pla General de 1997 y, el último y vigente, el Plan de 2017.

se concentran en la ciudad de Lleida. Los otros municipios integrantes del área urbana, según el Atlas del Ministerio de Fomento son: Albatàrrec (2.221 hab. en 2019), Alcarràs (9.514 hab.), Alcoletge (3.420 hab.), Alpicat (6.255 hab), Artesa de Lleida (1.504 hab.), Rosselló (3.145 hab.) y Torrefarrera (4.605 hab.).

Tabla 1. Dinámicas de crecimiento de población y vivienda en las áreas urbanas de Manresa y Lleida

	Población 2019	Dinámicas de crecimiento anual población				Vivienda 2011	Dinámicas de crecimiento anual vivienda		
		1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2019		1981-1991	1991-2001	2001-2011
Municipio de Manresa	77.714	-0,1	-0,4	1,9	0,2	39.605	0,9	1,7	2,1
Área Urbana Manresa	106.926	0,3	0,1	2,1	0,3	51.530	1,1	2,0	2,5
Municipio de Lleida	138.956	0,5	0,0	2,2	0,2	66.415	1,5	2,4	1,6
Área Urbana Lleida	169.620	0,5	0,2	2,8	0,3	79.825	1,6	2,3	2,3

Fuente: Censos de Población, Edificios y Vivienda (1981, 1991, 2001 y 2011) y Padrón Municipal de Habitantes de 2019

La ciudad es la capital de servicios de una extensa área territorial notablemente especializada en el sector agrario y agroindustrial, el llano de Lleida, en el poniente catalán. La ciudad y el área disfruta de una excelente conectividad a través de infraestructuras de transporte de alta capacidad. Su experiencia en la planificación territorial es menor que en el caso anterior. El Pla Territorial Parcial de les Terres de Lleida fue aprobado en 2004 que condicionó, de forma moderada, los crecimientos de los municipios del área, pero potenciaba el de Lleida a tratarse de la principal polaridad ⁸.

Las dos áreas experimentan moderados crecimientos de población y vivienda en las décadas de los 1980s y 1990s, inferior al 0,5% anual, para experimentar un crecimiento más importante durante la primera década del 2000, gracias especialmente a los aportes de la inmigración, notable en el área de Lleida. Otro paralelismo entre las dos áreas es el crecimiento relativo superior de los municipios inmediatos a las cabeceras, alimentados especialmente por procesos de suburbanización y periurbanización, cuyas dinámicas se encuentran

⁸ El municipio de Lleida cuenta ya con 5 planes de ordenación aprobados: el Plan de Ensanche de 1865, el Plan de Ensanche de 1925, el Plan General de Ordenación Urbana de 1957, el Plan General Municipal de 1979 y el Plan General de Ordenación Urbana de 1999. Se encuentra en fase de tramitación un nuevo Plan General (2015-2020) que fue aprobado inicialmente en 2018.

muy relacionadas con las dinámicas de migración residencial de la población procedente de la ciudad central. Ello explica el extraordinario crecimiento en población y vivienda de municipios como Alcarràs, Torrefarrera, Alcoletge y Albatàrrec en el área urbana de Lleida, o los más moderados de Santpedor y Sant Fruitós del Bages en el área de Manresa. De hecho, las dinámicas del mercado inmobiliario y de suelo, así como sus consecuencias, son desde los años 80s supramunicipales. Pese a ello, y pese a la existencia de planificación territorial en Catalunya con incidencia en el potencial de crecimiento de los municipios en las dos áreas urbanas, el planeamiento y la política de suelo desplegada registra lógicas municipales y políticas de desarrollo de suelo (y de vivienda) bastante sobredimensionadas y que compiten entre sí⁹.

3. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL APROBADO EN LLEIDA Y MANRESA (1979-2019)

3.1. PRIMER PERÍODO (1979-1991)

En pleno contexto de cambio sociopolítico los municipios de Lleida y Manresa aprueban la revisión de sus respectivos Planes General, el primero aprobado en 1979 y el segundo en 1981. Las dos revisiones van mucho más allá de la adopción de los preceptos de la Ley del Suelo de 1975 y plantean, como en otros muchos casos, la recomposición de la ordenación urbana y la regulación normativa establecida por los anteriores planes generales, siguiendo la tendencia del urbanismo urbano. Los dos además reflejan perfectamente la reorientación del planeamiento que se viene redactando en Catalunya desde los últimos años de la dictadura y la transición, a través sobretodo de los profesionales formados en la Escuela de Arquitectura de Barcelona y el influyente Laboratorio de Urbanismo de la Escuela. La atención a la forma urbana, a la morfología de los tejidos, a la estructura y capacidad de recomposición a través del espacio público, son algunas de las señas de identidad de la escuela que se ven perfectamente en ambos Planes.

En ambos casos, además, se empieza por repensar los excesos de potenciales de crecimientos del planeamiento anterior y tratar de corregir la desestructuración provocada por el desarrollo de suelo inadecuado (posición, características, planteamiento). En el caso de Manresa, por ejemplo, se plantea la reducción drástica de las densidades ya que con similar cantidad de suelo el Plan anterior permitía hasta 260.000 habitantes. En Lleida, el Plan de 1979 preve un máximo de habitantes para 1999 muy parecido al que el anterior Plan (Plan de Ordenación Urbana de 1957) ya había dispuesto: 137.369 habi-

9 Aunque no es objeto de este trabajo el análisis, que se está realizando en el marco de un proyecto más amplio, refleja la reacción al alza de la revisión del planeamiento de los municipios limítrofes a Lleida y Manresa con notables expectativas de crecimiento y fuertes dinámicas de producción de suelo urbano.

tantes previstos para 1979 en el Plan 1957-1979) y un máximo de 13.000 el Plan 1979-1999. En ambos casos se reducen las densidades de muchos de los planes parciales o sectores a desarrollar que se incorporan del planeamiento anterior, además de aumentar las dotaciones, parques y los espacios libres en todos los casos. Sorprende en el caso de Lleida las 1.340 Ha de suelo urbanizable no delimitado que proviene de un proyecto heredado del período franquista, promovida por el sindicato vertical, que preveía en el oeste de la ciudad y desintegrado del núcleo urbano principal la construcción de una nueva ciudad llamada Ilerda 2000, para acoger 20.000 habitantes con más de 5.000 viviendas. En el área sólo acaban construyéndose unos equipamientos. El Plan de 1979 pasa esa situación a urbanizable no delimitado y queda desclasificado en el siguiente Plan General (1999).

Tabla 2. Potenciales de crecimiento, vivienda y clasificación de suelo en los diferentes Planes Generales de Lleida y Manresa

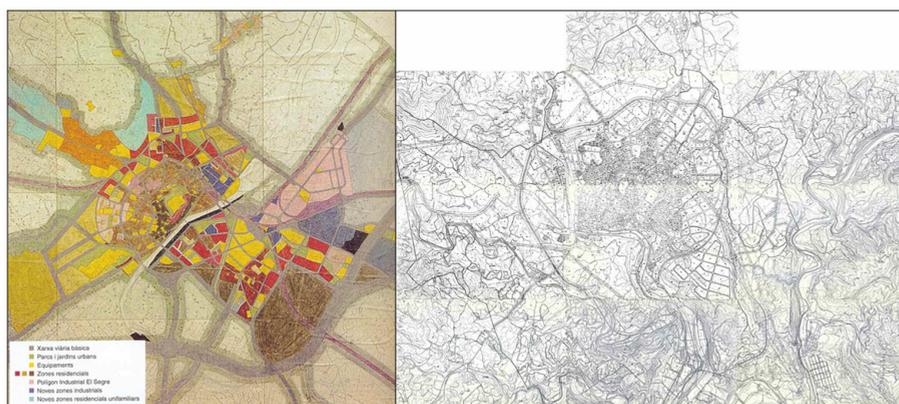
Lleida	1979	1999	2018 - A. Inicial
Potencial máx. población	150.000 hab.	144.623 hab. (200.000 PTGC)	136.000-170.000 hab.
Potencial viviendas (a)	-----	25.781 viv.	29.298 viv.(b)
Suelo Urbano	1.234 Ha	1.430,47 Ha	1.823,8 Ha
Suelo Urbanizable delimitado	132,68 Ha	503,8 Ha (385 Ha suelo residen.)	239,1 Ha (61,4 Ha Suelo residen.)
Suelo Urbanizable no delimitado	1.340,64 Ha	307,58 Ha	531,3 Ha
Total Suelo Urbanizable	1.473,32 Ha	811,38 Ha	770,4 Ha
Manresa	1981	1997	2017
Potencial máx. población	135.000-150.000 hab.	90.000 hab.	92.042-100.000 hab.
Potencial viviendas	-----	13.246 viv.	10.505 viv.
Suelo Urbano	631,52 Ha	642,25 Ha	778,99 Ha
Suelo Urbanizable delimitado	77,79 Ha	164,0 Ha	153,507 Ha
Suelo Urbanizable no delimitado	176,32 Ha	223,7 Ha	56,36 Ha
Total Suelo Urbanizable	254,11 Ha	387,76 Ha	209,867 Ha

Fuente: Realización propia a partir de los documentos de Planeamiento. El planeamiento no vigente fué consultado en los Archivos del Ayuntamiento de Lleida y en el Archivo de Planeamiento del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya en Barcelona. El planeamiento vigente en febrero de 2020 se ha consultado a través de la plataforma Registre de Planejament Urbanístic de Catalunya (RPUC: <http://ptop.gencat.cat/rpucportal/inici/ca/index.html>)

- a) Viviendas potenciales en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado/sectrizado o no
- b) 10.295 viviens en suelo urbano no consolidado y 15.909 en urbanizable no delimitado

En el caso de Manresa la clasificación de suelo en la ciudad del Plan de 1981 tiene además en cuenta la dinámica y estado de suelo del territorio inmediato. Por ello acaba desclasificándose mucho suelo, especialmente industrial en un contexto de crisis del sector, y en los usos residenciales se baja mucho las densidades ya que el planeamiento anterior con una cantidad similar de suelo permitía una población de hasta casi 260.000 habitantes ¹⁰.

Figura 3. Plan General Municipal de Lleida de 1979 (izquierda) y Plan General Municipal de Manresa 1981 (derecha)



Fuente: Documentos originales presentados a la aprobación definitiva en ambos casos

Las orientaciones de ambos planes van en la misma dirección: pasan de zonificaciones de tipo abstracto a planes más comprometidos con la forma física; se revisan y reducen las sobredimensionadas previsiones de crecimiento heredadas del período anterior; los planes se centran más en la reforma y mejora de lo ya consolidado que en el crecimiento de suelo, estableciendo un buen número de planes especiales de mejora y unidades de actuación dirigidas a la reordenación de espacios urbanos y obtención de dotaciones; y, finalmente, los planes se muestran mucho más precisos en la definición de los sistemas de control y ejecución. En Lleida, por ejemplo, se aprueban hasta la aprobación del Plan General de 1999, 6 planes Parciales (residenciales: Joc de la Bola, Balàfia Nord, sector F de la Bordeta y área de Campus Uni-

¹⁰ La Memoria del Plan de 1981 de Manresa apunta en su introducción que va a limitarse la localización de la actividad industrial al polígono de Bufalvent y Dolors y que va establecer el crecimiento residencia en función de las posibilidades del sistema territorial.

versitari (mixto); industriales: Camí dels Frares y Creu del Batlle) que suponen creca de 200 Ha. Mientras se despliegan 26 Planes Especiales de Mejora y Reforma en suelo urbano y 34 Unidades de Actuación. Mientras en Manresa se aprueban 4 Planes Parciales (Les Bases, la Parada, Concòrdia, Ametllers) y 23 Planes Especiales de Mejora y Reforma en suelo urbano.

En ambos casos, hay que apuntar la aprobación de Planes Especiales para la reordenación, reforma y mejora de sus respectivos Centros Históricos, planes modélicos en Catalunya, que pretenden parar los procesos de degradación, dinamizar las áreas, recuperar su centralidad funcional y valorizar/proteger su patrimonio. Destacar en este sentido el Plan Especial del Centro de Lleida de 1986¹¹, el Plan Especial de Mejora Urbana del centro urbano de Manresa de 1985.

También encontramos planes especiales destinados a ordenar vacíos urbanos, más o menos centrales, que han quedado fuera del mercado (por razones topográficas, especulativas, antiguas propiedades del INV (caso por ejemplo del Plan especial del Canyeret en Lleida de 1983), antiguo suelo industrial procedente de procesos de obsolescencia en el caso de Manresa (els Panyos, la Florinda), espacios ocupados previamente por grandes infraestructuras ferroviarias (Plan Especial del Recorrido de 1984 (9,96 Ha) y reconversión de antiguas instalaciones militares en Manresa. La ordenación de estos espacios permite, por una parte, superar «barreras» internas y vacíos urbanos que han ido adquiriendo posiciones centrales y, por otra, supone la oportunidad única de mejorar las dotaciones en equipamientos y espacios libres de la ciudad. Buena parte de estas actuaciones se lleva a cabo con adquisiciones públicas de suelo por parte de las administraciones locales.

3.2. EL SEGUNDO PERÍODO: 1992-2007

Los Planes Generales del período, el de Lleida aprobado en 1999 y el de Manresa aprobado en 1997, presentan ya características muy diferentes. En primer lugar, cabe llamar la atención a las expectativas de crecimientos y de desarrollo de suelo que presentan en los dos casos opciones diferentes. El de Manresa, como muestra la Tabla 2, reduce notablemente las expectativas de crecimiento de población y de forma coherente clasifica como urbanizable poco suelo (164 Ha en suelo urbanizable delimitado/sectorizado y 223,7 Ha en urbanizable no delimitado). Por su parte el de Lleida acoge como horizonte de población el máximo fijado por el Plan Territorial General de Catalunya, que potencia el crecimiento del municipio, para llegar a los 200.000 en 2015,

¹¹ El Plan Especial del Centro Histórico de Lleida recibe el Premio Nacional de Urbanismo de 1986

aunque la proyección demográfica que acompaña el documento en su escenario más optimista sólo llegaba a los 144.600 en 2015. Para ello clasifica 503, Ha. de suelo urbanizable delimitado (385 Ha para usos residenciales) y un total de 25.781 nuevas viviendas (en suelo urbanizable y urbano no consolidado).

Las características técnicas y contenidos se corresponden a aquellas que se han venido identificando con los Planes Generales de segunda generación desde la recuperada democracia en Catalunya (Ferrer y Sabaté, 1999). Los Planes Generales identifican las cuestiones de las infraestructuras de comunicación y transporte como claves en este tipo de ciudades para reforzar su capitalidad y posición en el territorio. Esta es una de las cuestiones más destacadas en el Plan General de Manresa de 1997 en el que se fija como uno de los objetivos más importantes «la correcta integración de la ciudad en el territorio asegurando una óptima accesibilidad a partir de su conexión a las infraestructuras de transporte, carretera y ferrocarril» (Memoria del Plan General de Manresa, 1997, punto 2). El de Lleida identifica como uno de los proyectos estratégicos para la ciudad la integración de la alta velocidad en la ciudad.

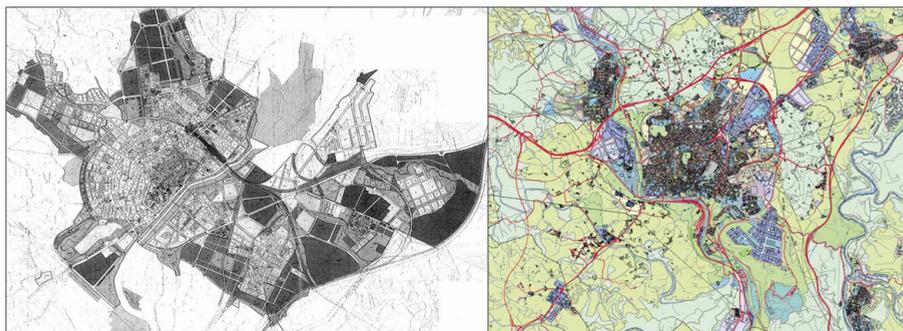
Identifican además otros proyectos clave que se considera estratégicos o espacios oportunidad. Ambos Planes proponen renovar el transcurso urbano de los ríos Segre en Lleida y Cardener en Manresa como espacio público y potenciar la urbanización de los bordes, así como controlar y recualificar las fachadas al mismo. Los dos Planes proponen continuar con la recuperación de sus respectivos centros históricos que articulan con mecanismos de gestión y compra de suelo a través de la creación de empresas municipales: Empresa Municipal de Urbanismo en Lleida y Forum en Manresa, creadas ambas dos en 1994.

Otro de los proyectos contemplados como estratégicos en ambas áreas son sendos Parques científicos y tecnológicos. El proyecto en Manresa, el Parc Tecnològic de la Catalunya Central, empieza a desplegarse en 2005 sobre suelo que comparte con el municipio vecino de Sant Fruitós del Bages, en un área de 35 Ha (cerca de 22 Ha destinadas a un gran parque, el Parc de l'Agulla). En Lleida el Parc Científic i Tecnològic Agroalimentari de Lleida (PCiTAL) empieza a desplegarse en 2005 gracias a un consorcio entre la Universitat de Lleida (UdL) y el Ayuntamiento y con las aportaciones del programa del FEDER. Buena parte de sus instalaciones se localizan sobre las antiguas instalaciones militares de la meseta de Gardeny, sobre una plataforma elevada de 28 Ha.

Sin embargo, lo más ilustrativo es la diferencia en el despliegue del planeamiento derivado y en especial la aprobación del planeamiento parcial. En Lleida se aprueban 15 Planes Parciales, en Manresa 16 Planes Parciales. El impacto de la aprobación y desarrollo de suelo puede verse en la Tabla 2 contrastando las cifras de suelo urbano de los dos últimos Planes Generales. En Lleida la diferencia de suelo urbano entre los Planes de 1999 y 2018 arroja un

total de 400 Ha, mientras en Manresa, mucho más contenido, refleja sólo un aumento de unas 130 Ha entre los Planes de 1997 y de 2017.

Figura 4. Plan General de Lleida de 1999 (izquierda),
Plan General de Manresa 1997 (derecha)



Fuente: Documentos originales de planeamiento aprobados

Otra de las cuestiones que debe destacarse es el alto número de modificaciones de Plan General aprobadas durante el período en ambos casos, modificaciones que desnaturalizan el Plan y su discrecionalidad. En Manresa se produjeron 59 modificaciones del Plan General de 1997 hasta la aprobación del de 2017. En el de Lleida se han producido 76 modificaciones del Plan desde su entrada en vigor en 1999 hasta el momento, aunque algunas no abordan cuestiones de fondo. Sólo la cantidad de modificaciones realizadas en los documentos ya justificaria de por sí la revisión de los mismos.

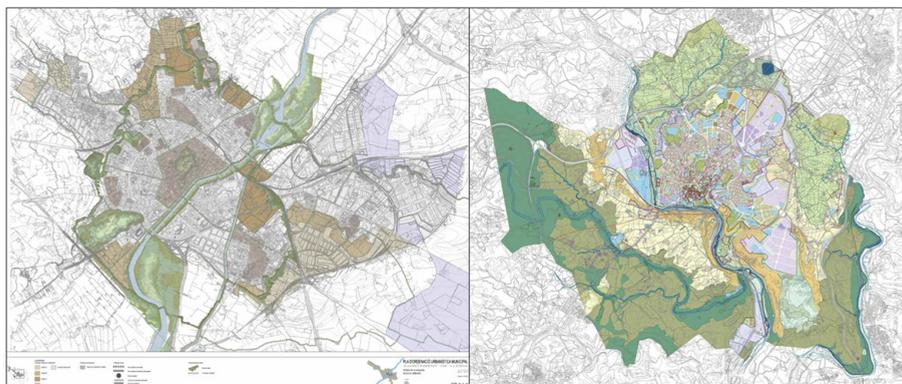
3.3. EL TERCER PERÍODO: 2008-2019

Finalmente, los Planes Generales del último período en las ciudades son: el Plan de Ordenación Urbana Municipal de Lleida 2018 (A. Inicial en 2018) y el Plan de Ordenación Urbana de Manresa aprobado definitivamente en 2017. Lo primero que llama la atención de ambos es la restrictiva previsión de crecimiento y, en coherencia, de la clasificación de suelo urbanizable. En el caso de Lleida, como muestra la Tabla 2, es de 239,1 Ha en Lleida (sólo 61,4 Ha de suelo residencial), aunque se clasifican 531,3 Ha en urbanizable no delimitado, la práctica mayoría para suelo industrial y logístico. En el caso de Manresa se clasifica 153,5 Ha como suelo urbanizable delimitado y 56,4 Ha en no delimitado¹².

12 En 2006 se aprueba el Plan Director Urbanístico del Bages una figura que en Catalunya promueve la regulación supramunicipal del suelo y al que se acoge el Plan de Ordenación de Manresa de 2017.

Pero sin duda, lo que más llama la atención es la detallada ordenación y regulación que se realiza del suelo urbano (consolidado y no consolidado). Al respecto apuntar que en el caso de Lleida se delimitan 7 Planes de Mejora Urbana, 75 polígonos de actuación urbanística y Unidades de Actuación, todos ellos instrumentos para la transformación del suelo urbano. En Manresa, el Plan contempla 85 polígonos de actuación urbanística y 53 Planes de Mejora Urbana, 7 de los cuales contemplan transformaciones puntuales. Entre las actuaciones destacan aquellas dedicadas a recuperar la funcionalidad de los centros urbanos con un acento importante en procurar la regeneración de la edificación y la reordenación de la movilidad.

Figura 5. Plan de Ordenación Urbana Municipal de Lleida de 2018 (A. Inicial) (izquierda) y Plan de Ordenación Urbana de Manresa 2017 (derecha)



Fuente: Documentos originales de planeamiento aprobados

Otra cuestión interesante es el específico tratamiento del suelo no urbanizable que trata de establecer y proteger espacios de especial interés natural, ambiental y paisajístico en la línea que los planes territoriales y supramunicipales habían ido fijando desde mediados de la década de los 2000. Los dos planes tratan de conjugar la preservación de las zonas de mayor interés en el suelo no urbanizable con su utilización como espacio productivo y de ocio. En este sentido destacan, primero, la propuesta de amplios anillos verdes, que permiten recorridos sobre los términos municipales en bicicleta y a pie, y, segundo, las regulaciones para proteger y mantener productivas las huertas que rodean los núcleos urbanos. Destacar en el caso de Manresa, por ejemplo, se recoge la figura de Parque agrario que ya proponía el Plan Director Urbanístico del Bages de 2007.

4. A MODO DE CONCLUSIONES

Los objetivos, estrategias e instrumentos de la planificación urbana han ido cambiando a lo largo del período analizado. El planeamiento municipal ha ido pasando, así, de la inicial exigencia de regular las actividades y el crecimiento (1979-1991), a facilitar, el desarrollo de suelo y artefactos urbanos a través de un urbanismo de corte neoliberal claramente expansivo y especulativo (1993-2007), para llegar, en la actualidad, a un urbanismo en el que coexiste la tendencia anterior mientras se ensaya, en paralelo, con nuevas orientaciones. El análisis de los documentos de planeamiento permite también concluir cómo se han trasladado los principios clave de la ciudad neoliberal al urbanismo a través de: sobredimensionamiento, re-clasificaciones y recalificaciones; grandes proyectos urbanos; convenios y concesiones; y la mercantilización de áreas con alto valor expectante.

En el último período parece que el planeamiento y el urbanismo vuelve a centrarse en la ciudad más o menos consolidada con el peligro, pero, de convertirse en un mecanismo que contribuya a capturar de forma selectiva la renta urbana por parte de algunos agentes urbanos. La planificación urbana en el futuro deberá hacer hincapié en la regeneración urbana y en la rehabilitación, y no tanto en su crecimiento, sin embargo, no parece claro que los mecanismos vigentes y establecidos, su desarrollo y su gestión no generen una mayor fragmentación. El contenido y objetivos de los planes deberían de estar más atentos a la dimensión social y entender que el objetivo último del urbanismo debería ser el de hacer fácil y agradable la vida de las personas en nuestras ciudades y no facilitar el negocio inmobiliario.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo se ha realizado al amparo del proyecto de investigación «Evolución de las políticas urbanísticas en ciudades medias españolas y sus áreas urbanas: 1979-2019» (RTI2018-096435-B-C21), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

BIBLIOGRAFÍA

- Bellet, C. (1999). El plan especial y la transformación de la ciudad consolidada. En R. Domínguez (1999), *La ciudad: tamaño y crecimiento. Actas del III Coloquio de Geografía Urbana*, pp. 51-62. Málaga: Publicaciones de la Universidad de Málaga.
- Bellet, C. (2017). Proyectos y grandes operaciones urbanas. En AA.VV. *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, pp. 1.249-1.265. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y AGE.

- Bellet, C. (2020). Municipal planning policies in Spain: 40 years of democratic city councils (1979–2019). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 2.877, 1-38. <https://doi.org/10.21138/bage.2877>
- Burriel, E. (2009). Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 54, 33-54.
- Calderón, B. y García, J.L. (2017) Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, XXI, 570.
- Calderón, B. y García, J. L. (2018). La estructura de las ciudades españolas: un complejo entramado de relaciones entre permanencias y cambios, formas y usos. *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 77, 283-314. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2542>
- Cebrián, F. (2007). Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 43, 221-240.
- Ferrer, A. y Sabaté, J. (1999). Introducció: l'urbanisme municipal vist pels professionals. *Papers. Revista de la Regió Metropolitana de Barcelona*, 32, 9-18.
- Ferrer, A. (1989). El planeament urbanístic. En O. Nel·lo (Coord) *10 anys d'ajuntaments democràtics*. pp. 133-179. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- Ferrer, A, y Solà-Morales, M. (2005). El urbanismo municipal en España. *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 43. Recuperado de: <https://ddd.uab.cat/record/29506?ln=ca>
- Gaja Díaz, F. (2008). El «tsunami urbanizador» en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (66). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- Gaja Díaz, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid*, 18, 1, 103-126. <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>
- Górgolas, P. (2017). Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa. *Cuadernos de Investigación urbanística – Ci[ur]* 111, 3-65. Doi: 10.20868/ciur.2017.111.3536
- García-Herrera, L. M. (2018). Mercantilización del espacio urbano bajo la lógica neoliberal: gentrificación y redefinición de los espacios públicos en España. En AA.VV. *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, pp. 858-877. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid y AGE.
- López, I. y Rodríguez, E. (2010). *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de sueños.

- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2018). *La telaraña financiera. Una Geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago de Chile: RiL Editores, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-MOPU (1990). 10 Años de planeamiento urbanístico en España. Madrid: Instituto del Territorio y Urbanismo.
- Naredo, J. M. (1996). *La burbuja económico-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, 44, 13-27. Recuperado de:
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- Nel-lo, O. (2010). El planeamiento territorial en Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, 47/2, 131-167.
- Olazabal, E. y Bellet, C. (2019). De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 39(1), 149-17. <http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.64681>
- Romero, J., Brandis, D. y Melo, C. (2015). El giro neoliberal de las políticas para la Ciudad en España. Balance a partir de los casos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 69, 369-386.
<http://dx.doi.org/10.21138/bage.1901>
- Rullán, O. (2016). La planificación urbana y territorial en tiempos de crisis. En J. Olcina, y A. Rico (Coord.) *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Oncina*, pp.1.267-1.286. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Sabaté, J. (2006). El Pla director urbanístic del Bages. *Espais*. Revista del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 52, Monográfico: Els plans directors urbanístics de Catalunya.
- Vives, S. y Rullán, O. (2014). La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española, *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 65, 387-408. Recuperado de:
<https://bage.age-geografia.es/ojs//index.php/bage/article/view/1758/1674>