

La participació ciutadana en l'urbanisme El cas dels terrenys de l'antiga presó de Trinitat Vella

Xavi Moreno i Xavi Patón. Direcció de Participació i Comunicació, Sector d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona

Introducció

En els darrers anys, la governança de la ciutat de Barcelona ha introduït un nou element funcional que ha suposat la recuperació del paper de la ciutadania en la gestió de la ciutat. Aquest element és la participació ciutadana, que es basa en la incorporació dels ciutadans i les ciutadanes com a actors en la definició i execució de les polítiques públiques.

L'objectiu d'aquest article és descriure, a manera de síntesi, una experiència participativa de definició conjunta entre la ciutadania i els tècnics del Sector d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona d'un projecte urbanístic del Districte de Sant Andreu: la renovació de tot l'àmbit de la presó de Trinitat Vella.

L'article plantejarà en primer lloc un marc teòric i normatiu de la participació ciutadana. Tot seguit es descriurà el procés participatiu realitzat a Trinitat Vella, per finalitzar amb una breu valoració de l'experiència.

Marc teòric i normatiu de la participació ciutadana

La complexitat creixent de les societats occidentals provoca l'aparició de nous desafiaments en la gestió de demandes, necessitats i preferències socials i polítiques diverses i —de vegades— contraposades. Diversos fenòmens socials i polítics generen aquesta nova complexitat, que es manifesta d'una manera més clara en l'àmbit de les relacions locals, atesa la proximitat entre el ciu-

tadà o la ciutadana i l'administració que presta els serveis.

La societat és més exigent i disposa de coneixements i capacitats per plantejar els seus punts de vista. No rep les polítiques públiques passivament, sinó que és capaç d'entendre'n els impactes i de valorar-los en funció dels seus interessos i les seves preferències.

Davant d'aquesta situació, es fa cada vegada més necessari adaptar les polítiques públiques i la seva implementació a les noves realitats socials, incorporant noves eines i metodologies que facilitin la relació i convivència entre tots els actors que conformen la ciutat.

D'aquesta manera el model de governança de la ciutat de Barcelona, especialment durant el darrer mandat, s'ha adaptat i reformulat en funció d'aquestes necessitats, generant nous espais de trobada i negociació entre administració i persones administrades, mitjançant nous instruments com ara la participació ciutadana.

La participació ciutadana es pot definir, intuïtivament, com la connexió entre els ciutadans i ciutadanes i els poders polítics. Gurutz Jauregui, la defineix com «la participació dels ciutadans i ciutadanes d'una comunitat en l'àmbit públic, tant en els processos de deliberació i de decisió intermedis, com en l'adquisició de certa influència en els processos de decisió final» (Jauregui, 1994).¹

Aquesta participació no es planteja com un element diferenciat i alternatiu al model de governança clàssic —representatiu—, sinó com a complement

d'aquest, com una forma de millorar els vincles entre els administradors i els administrats, entre la ciutadania i els poders públics. Així, la participació no permet substituir qui governa, sinó influir en la seva manera de governar.

S'han assenyalat alguns problemes en l'aplicació de la participació ciutadana: lentitud en la presa de decisions, costos elevats, manca de valor afegit, primacia del curt termini, erosió de les institucions representatives. Joan Subirats ens recorda, però, que són precisament la manca de participació, la desafecció i la falta d'implicació de la ciutadania en els afers públics el que provoca aquestes problemàtiques abans assenyalades (Font, 2001).²

Per altra banda, els processos de participació ciutadana aporten alguns avantatges sobre els models de gestió i presa de decisions clàssics: milloren la legitimitat de les polítiques públiques, en comptar amb la ciutadania en el procés de definició i impuls de les polítiques. I comporten la inclusió d'un major nombre de punts de vista i perspectives dels reptes i solucions, afavorint la formulació d'una política pública que satisfaci més correctament les demandes i expectatives del conjunt de la ciutadania.

Aquest model de governança basat en la inclusió de la ciutadania en la

1. Gurutz JAUREGUI (1995). *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Ed. Anagrama

2. Joan FONT (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: (coord.) Ed. Ariel

definició de les polítiques públiques adquireix una importància especial en el marc de les polítiques urbanístiques. Això és així perquè les intervencions urbanístiques afecten especialment el dia a dia dels ciutadans i ciutadanes, la seva manera de relacionar-se amb la ciutat. Així mateix provoquen, en una part important dels casos, impactes tangibles sobre el territori, i per tant desperten resistències, reaccions i conflictes.

En aquest sentit, els processos de concertació urbanística fonamentats en els mecanismes de participació ciutadana s'han erigit com la via per aprofitar i superar el conflicte, i han generat millors polítiques públiques d'implementació més fàcil.

D'aquesta manera, les diverses experiències participatives desenvolupades a Barcelona —com el procés participatiu de la modificació del Pla General Metropolità de la plaça de les Glòries, el Pla d'Usos del recinte industrial de Fabra i Coats o el procés participatiu per a la transformació dels terrenys de l'antiga presó de la Trinitat Vella, entre altres— suposen un aprofundiment en el desenvolupament dels mecanismes de relació amb la ciutadania, tant en els objectius d'informació, debat i recollida de propostes, com en la devolució o avaluació del mateix procés, i plantegen una superació del llinar normatiu establert pels reglaments municipals i aconseguixen un enfortiment democràtic pel que fa al procés de presa de decisions.

Quant al marc de referència normatiu de la participació ciutadana en rela-

ció amb l'urbanisme municipal, el Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, preveu la garantia i el foment dels drets d'iniciativa, informació i participació de la ciutadania en els processos urbanístics de planejament i gestió.

En aquest mateix sentit, el Títol IV de la Llei 22/1998, de la Carta municipal de Barcelona, estableix la garantia de la participació ciutadana, especialment en aquelles matèries que afecten més directament la qualitat de vida dels ciutadans i ciutadanes.

Les Normes Reguladores de la Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona, del 2002, que desenvolupen la Carta municipal de Barcelona, determinen el dret de participació en la gestió dels assumptes públics i l'impuls de metodologies participatives i canals de participació suficients, oberts i flexibles per garantir i impulsar el dret de participació de tots els habitants de la ciutat. Així, el seu el Títol V, preveu l'impuls i regula la realització de processos de participació per a l'aprovació dels projectes urbanístics de gran envergadura o d'especial transcendència, que, en el cas dels districtes, quan afectin el conjunt d'un barri, hauran de ser recollits en memòries participatives que s'hauran d'incloure en els expedients administratius corresponents.

Un cop definit el marc teòric i normatiu, la implementació d'aquests processos en la realitat de la ciutat

planteja nombrosos reptes metodològics. La presentació d'un cas pràctic té l'objectiu d'aportar llum sobre les solucions adoptades en el cas del barri de la Trinitat Vella, un barri perifèric, amb un fort sentiment identitari, amb una taxa d'immigració elevada, amb diversos conflictes oberts de convivència i que està experimentant una etapa important de transformació. A continuació passem a detallar les fites principals del procés participatiu per a la transformació dels terrenys de l'antiga presó de Trinitat Vella.

El procés participatiu de Trinitat Vella

El context i els objectius principals

La Trinitat va ser una zona camperola i molt poc poblada fins a mitjan segle xx. Entre el 1952 i el 1954 canvià radicalment. Una part de les vinyes va desaparèixer i s'hi van construir blocs d'habitatges; a la part més alta de la zona es va bastir una presó. Pocs anys després, la política d'expansió de noves vies de circulació va separar la Trinitat en dos barris, la Trinitat Nova i la Trinitat Vella, divisió que persisteix actualment. El tren del nord desaparegué el 1960, i un any més tard s'inaugurà la perllongació de l'avinguda Meridiana.

El darrer gran canvi urbanístic que ha experimentat el barri va ser la construcció, l'any 1992, del Nus de la Trinitat, un dels nodes de connexió més importants de les rondes que envolten Barcelona. L'interior del nus acull l'ac-

cés a l'estació de metro que serveix el barri i un gran parc urbà. L'actual barri de la Trinitat Vella té una superfície de 84 hectàrees i uns vuit mil habitants. Els seus límits actuals són el riu Besòs, la Meridiana i la carretera de Ribes i el passeig de Santa Coloma.

El barri de la Trinitat Vella està actualment immers en un ampli procés de canvi. Els diferents projectes posats en marxa, a través de la Llei de barris, els planejaments de Porta Trinitat i de Madriguera i la transformació urbanística dels terrenys de la Presó de Trinitat Vella han de donar pas a la transformació integral del barri, de manera que esdevingui un barri més accessible, més proper a la resta de la ciutat i dotat de més equipaments, afavorint la relació entre les persones, les diferents cultures i els diversos espais i usos del barri.

Des de l'Ajuntament de Barcelona s'incideix en la importància especial d'incloure la visió de la ciutadania en els projectes de ciutat i de barri com a instrument de millora de l'eficàcia de les actuacions a emprendre. És amb aquesta voluntat que, des del Districte de Sant Andreu —conjuntament amb el Sector d'Urbanisme i Infraestructures i la Regidoria d'Habitatge de l'Ajuntament de Barcelona— s'inicia un procés de participació ciutadana per recollir les inquietuds i propostes dels veïns i veïnes i decidir els criteris que han d'informar el projecte tècnic de reconversió dels terrenys de la Presó de Trinitat Vella.

Concretament, el procés de participació ciutadana té l'objectiu de

conèixer la realitat actual del barri i les diferents visions existents, alhora que crea els canals de participació, de deliberació i consens sobre les necessitats prioritàries del barri respecte als futurs usos dels terrenys de la presó. En aquest sentit els objectius principals són:

- Elaborar una diagnosi participada amb la ciutadania de la realitat social del barri de Trinitat Vella.
- Aconseguir una visió global i integradora de les diferents opinions, demandes i suggeriments que existeixen en relació amb els terrenys de la presó de la Trinitat Vella.
- Consensuar i decidir participadament les propostes i prioritats d'ús per a la futura reordenació dels terrenys de la presó de la Trinitat Vella.
- Garantir i fomentar els drets d'iniciativa, informació i participació de la ciutadania i les entitats interessades.
- Promoure la participació ciutadana en la planificació urbanística com a via innovadora per al perfeccionament i desenvolupament de la democràcia participativa.

Procés participatiu

El procés participatiu per a la transformació dels antics terrenys de la presó de la Trinitat Vella contempla diversos moments d'obertura i tancament cap a la ciutadania, al voltant de diferents fites participatives, com la diagnosi social participada, els tallers propositius per als nous usos dels espais de la presó o la definició del

document de criteris generals per a la transformació de la presó. El procés ha estat un èxit quant a participació dels veïns i veïnes de la Trinitat. Durant el procés hi ha hagut gairebé vuit-cents participants, amb diferents graus de profunditat i compromís participatiu. Així mateix, s'ha gaudit de la participació de més de vint associacions i entitats del barri.

En l'actualitat, el procés es troba en la IV fase, en l'etapa d'elaboració del projecte de modificació del Pla General Metropolità, que ha de marcar les pautes de la transformació urbanística de l'àmbit de la presó. Es preveu poder aprovar la modificació del pla general metropolità al llarg del 2011.

El procés es va iniciar amb una diagnosi social participada, que a través d'entrevistes, dinàmiques grupals i enquestes va traçar una primera imatge de les demandes i necessitats així com de les oportunitats i fortalles que planteja el projecte de transformació dintre del barri de Trinitat Vella. Així mateix es va realitzar una jornada al carrer, amb participació dels infants del barri. Des de la Regidoria de Sant Andreu es va posar especial èmfasi en la inclusió del major nombre possible de sensibilitats dintre de la diagnosi, amb l'objectiu que fos compartida pel conjunt de la ciutadania.

Aquesta diagnosi va ser validada en un taller participatiu obert a la ciutadania, en què es va recollir també propostes per als usos dels terrenys de la presó

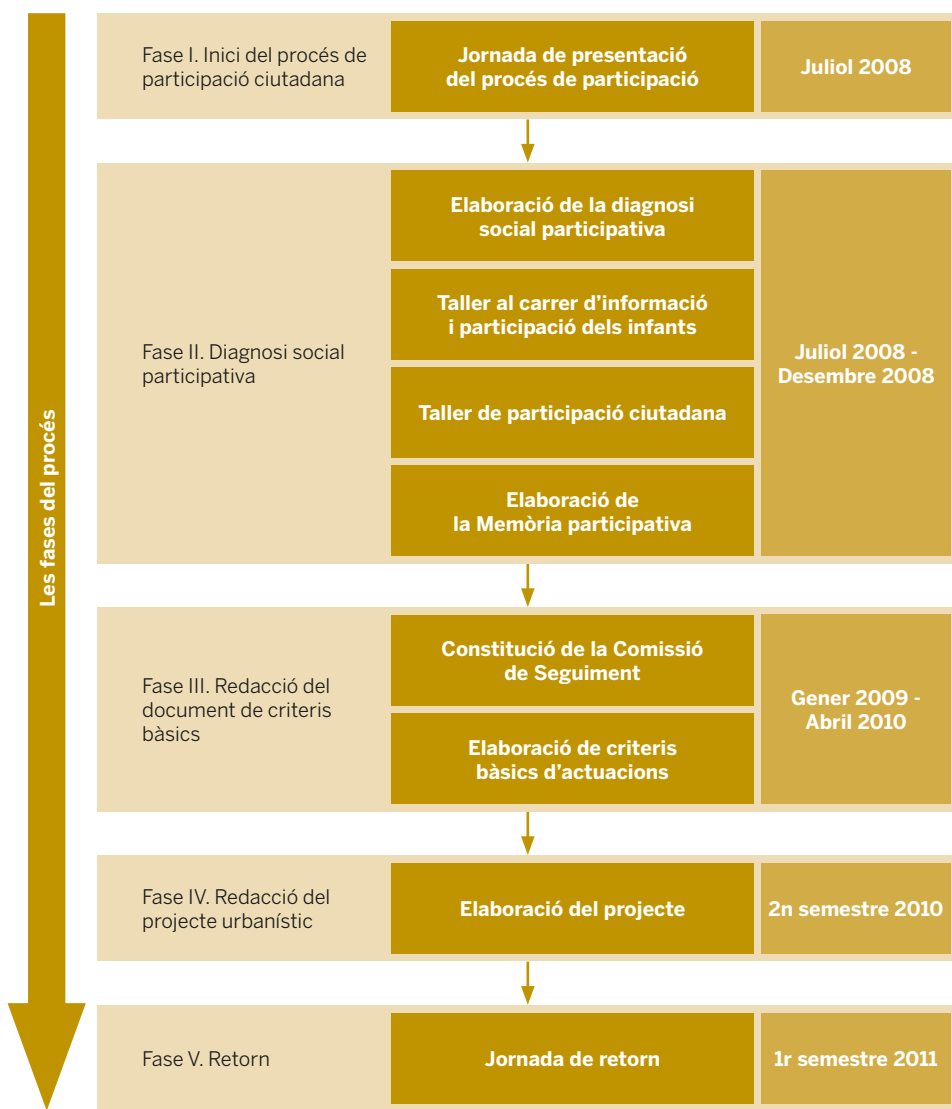
de la Trinitat Vella. La fita participativa següent va ser la creació d'una comissió de seguiment tècnica i ciutadana³ que, de la mà de les propostes definides pel veïns i veïnes de Trinitat Vella i

dintre del marc urbanístic i tècnic, van elaborar el «Document de criteris bàsics per a la transformació de la presó de Trinitat Vella» document que contempla els grans elements que contindrà la

modificació del planejament urbanístic en aquest àmbit, previ a la transformació física de la zona.

El document de criteris bàsics va ser validat, obrint de nou el procés, en el marc d'una assemblea de veïns i veïnes de Trinitat Vella. Un cop validat, el document s'ha traslladat als serveis tècnics municipals, que elaboraran una proposta de modificació del Pla General Metropolità. Quan la proposta tingui el vist-i-plau de la Comissió de Seguiment Tècnica i Ciutadana, es portarà a tramitació administrativa amb la voluntat d'iniciar els treballs de transformació a partir del 2012.

Figura 1. Les fases del procés participatiu de Trinitat Vella



Font: Ajuntament de Barcelona.

Valoració del procés i reflexions finals

Alguns elements que cal destacar d'aquest procés són els següents:

En primer lloc, l'existència d'una ferma voluntat política, liderada per les regidories de Sant Andreu i d'Habitatge, de realitzar un ampli procés participatiu en el marc del projecte de transformació. La voluntat política és un element essencial per al reeiximent dels processos participatius, en tant que han de ser els òrgans de govern els que impulsin i desenvolupin la participació.

3. La Comissió de Seguiment estava formada per l'Associació de Veïns de Trinitat Vella, la Plataforma de la Trinitat Vella, la Coordinadora Trinivé Cultural, Trinijove, l'Associació Alef, la Comissió de Festes, la Federació d'AMPES, el Grup de Dones, representants de la mesquita de Trinitat Vella i Trinifoc. Així mateix en formaven part representants del Districte de Sant Andreu, del sector d'Urbanisme i de l'empresa Barcelona Regional.

En segon lloc, l'existència d'unes regles del joc clarament definides. El fet de poder participar no és suficient perquè la gent entengui per què participar-hi i com. Ha esdevingut essencial per al bon desenvolupament del procés exposar els elements que es posaven a debat —i els que no—, els canals, els recursos,

la metodologia i els terminis, que s'han seguit amb determinació per tal de valorar el paper de la ciutadania en la definició d'aquesta política urbanística.

En tercer lloc, l'existència d'un ampli termini temporal per a treballar. Aquest factor ha jugat molt a favor de la determinació metodològica del pro-

cés, permetent desenvolupar diverses fites participatives d'una manera coherent i endreçada, tot emmarcant i concretant progressivament el contingut de la reflexió tècnica i ciutadana. Això és així perquè el procés es va iniciar durant el 2008, un any abans que s'iniciés l'enderroc de la presó. 