

**La veu de la ciutadania en el planejament urbanístic.  
Una reflexió sobre la conflictivitat territorial a Catalunya**

**Helena Cruz i Gallach**

**Tesi doctoral dirigida pel  
Dr. Abel Albet i Mas**

**Departament de Geografia  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), 2010**

**La veu de la ciutadania en el planejament urbanístic  
Una reflexió sobre la conflictivitat territorial a  
Catalunya**

Helena Cruz i Gallach

Tesi doctoral dirigida per  
Dr. Abel Albet i Mas

Departament de Geografia  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Bellaterra (Cerdanyola del Vallès), 2010

*Als meus pares, a l'Anna, al Simone i a la Mercè,  
per la seva perseverança i tenacitat*

*A la memòria d'Antoni Farrés,  
alcalde de Sabadell,  
pel seu diàleg amable*

*Grans temps, malaguanyats*

*He sabut que havien construït ciutats  
No les he anades a veure.  
És un fet per a l'estadística, pensava  
No pas per a la història.*

*Què són, ara, unes ciutats, construïdes  
Sense la saviesa del poble?*

*Bertolt Brecht*

*“Los territorios que han sido públicos  
o que han tenido uso público,  
sí forman parte de la memoria  
y, por tanto, convocan a la defensa”*

*Eduard Moreno i Manuel Vázquez Montalbán (1991)*

## AGRAÏMENTS

La realització d'aquesta tesi doctoral ha estat un camí llarg durant el qual m'han acompanyat i encoratjat moltes persones, a les quals vull expressar el meu agraïment. En primer lloc, vull agrair al director d'aquesta recerca, Abel Albet i Mas, el seu guiatge al llarg d'aquests anys. Aquesta tesi és resultat d'hores de conversa i reflexions compartides. Gràcies al seu suport i paciència he pogut concloure aquest treball.

També voldria agrair a les persones entrevistades i als informants la seva amabilitat i disponibilitat per compartir el seu temps. Les idees exposades en aquesta tesi s'han anat teixint a través d'hores de diàleg amb una setantena de persones. A totes elles, el meu agraïment per enriquir amb la seva experiència les reflexions que exposo en aquesta tesi.

Institucionalment, vull agrair al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport i a la Fundació Jaume Bofill el finançament d'aquesta recerca i al Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona el seu suport perquè pogués desenvolupar-la. A l'Enric Mendizábal, com a investigador principal dels projectes als quals s'ha pogut acollir aquesta recerca, per finançar-me l'assistència a congressos i seminaris on poder exposar alguns dels resultats d'aquesta tesi.

A en Rob Kitchin i a l'Edward Soja els agraeixo haver-me acollit a la National University of Ireland Maynooth i a la University of California Los Angeles i haver-me assessorat en les estades de recerca.

A l'Alfons Parcerisas li agraeixo la seva ajuda permanent, especialment en el treball d'edició d'aquesta tesi, a la Mireia Garcia per ajudar-me a transcriure una part de les entrevistes juntament amb l'Anna Ferrer, que també ha fotografiat les protestes veïnals manresanes. A la Betta Rosa haver-me obert la porta de casa seva per poder tornar sempre a Torí.

Als companys i companyes del Departament de Geografia, molt especialment al Xavier Oliveras, la Rosa Cerarols, en Marc Parés, en Sergi Cuadrado, en Xavier Ferrer, en Toni López, en Miquel Pybus, l'Ariadna Cucurella, en Luis Herrera, la Bibiana Catalán, en Brais Estêvez, la Raquel Cunill, la Maria Barrachina, en Carles Guirado, en Pere Suau, l'Hug March, en Llorenç Casanova i la Xiana Bueno, per haver compartit aquesta experiència i moltes més.

Al Grup de Moviments Socials de l'IGOP, especialment a l'Eva Alfama i al Marc Martí, els agraeixo haver-me iniciat en la recerca sociològica i politològica i haver estat un fòrum de debat enriquidor.

Finalment, aquesta tesi no hagués estat possible sense el suport continu de la meua família. Els agraeixo no només haver suportat els entrebancs dels darrers mesos sinó haver estat al meu costat al llarg d'aquest camí.

## RESUM

Aquesta tesi doctoral analitza el rol del planejament urbanístic i dels canals de participació que s'estableixen durant l'elaboració i execució del mateix i reflexiona sobre la seva capacitat i adequació com a mecanismes per a la gestió i resolució dels conflictes urbanístics. Per complir amb aquest objectiu, la recerca ha parat atenció a tres qüestions principals.

Primerament, la tesi fa un repàs històric al llarg dels darrers cinquanta anys entorn la concepció del planejament urbanístic com a instrument de govern de les transformacions del territori. Així, para atenció al tipus de plans aprovats, a les preocupacions i temàtiques que afronten i al rol que emprenen els responsables polítics i els equips tècnics en la seva elaboració.

En segon lloc, la tesi ressegueix els canals de participació a disposició de la ciutadania que s'han establert en l'elaboració i execució del planejament urbanístic a Catalunya. La recerca esbrina quines possibilitats de participació ha ofert la legislació i quines mesures s'han emprès des de l'administració per donar resposta a les demandes ciutadanes; ho fa parant atenció tant a aquells processos oficials i estructurats com a iniciatives espontànies i informals. Tot plegat per reflexionar si els mètodes de planificació urbanística que s'han implementat durant les darreres dècades han permès l'establiment de canals de participació adequats perquè la ciutadania pogués prendre part en el procés de construcció de la ciutat.

A partir d'aquests dos temes d'investigació s'afronta una tercera qüestió: esbrinar quines característiques presenten els conflictes urbanístics. La tesi estudia, d'una banda, els factors que contribueixen a l'aparició dels conflictes i, de l'altra, els col·lectius que hi prenen part, parant especial atenció en resseguir les seves estratègies de mobilització i els argumentaris que construeixen. Així, la tesi analitza com s'estructura l'oposició però també les reaccions que adopten els promotors.

En tant que la recerca té un plantejament teòric, per afrontar aquestes tres tasques s'ha utilitzat una metodologia qualitativa, basada en converses amb informants, entrevistes en profunditat, un extens i detallat buidatge bibliogràfic i el seguiment d'un ampli ventall de conflictes urbanístics que, si bé no s'aporten com a estudis de cas, alguns d'ells acompanyen el relat de forma il·lustrativa.



## **ABSTRACT**

Questa tesi dottorale analizza il ruolo della pianificazione urbanistica e dei canali di partecipazione che si stabiliscono durante l'elaborazione e esecuzione della stessa e riflette sulla sua capacità e adeguamento come meccanismi per la gestione e risoluzione dei conflitti urbanistici. Per compiere questo obiettivo, la ricerca ha posto l'attenzione su tre questioni principali.

Innanzitutto, la tesi ripercorre storicamente durante gli ultimi cinquanta anni la concezione della pianificazione urbanistica come strumento di governo delle trasformazioni del territorio. Così, centra l'attenzione sul tipo di piani approvati, sulle preoccupazioni e tematiche che affrontano e sul ruolo che intraprendono i responsabili politici e i tecnici nella sua elaborazione.

In secondo luogo, la tesi esplora i canali di partecipazione a disposizione della cittadinanza che si sono stabiliti nell'elaborazione ed esecuzione della pianificazione urbanistica in Catalogna. La ricerca indaga quali possibilità di partecipazione abbia offerto la legislazione e quali misure si siano prese da parte dell'amministrazione per dare risposta alle domande dei cittadini; lo fa fermando l'attenzione sia sui processi ufficiali e strutturati sia su iniziative spontanee e informali. Tutto ciò per considerare se i metodi di pianificazione urbanistica intrapresi durante gli ultimi decenni abbiano permesso l'affermazione di canali di partecipazione adeguati perché la cittadinanza potesse prendere parte nel processo di costruzione della città.

A partire da questi due temi di ricerca si affronta una terza questione: investigare quali caratteristiche presentino i conflitti urbanistici. La tesi studia, da un lato, i fattori che contribuiscono all'apparizione dei conflitti e, dall'altra, i collettivi che vi prendono parte, collocando speciale attenzione nel ripercorrere le sue strategie di mobilitazione e le argomentazioni che costruiscono. Così, la tesi analizza come si struttura l'opposizione e anche le reazioni che adottano i promotori.

Poiché la ricerca assume un'impostazione teorica, per affrontare questi tre obiettivi si è utilizzata una metodologia qualitativa, basata su colloqui con informatori, interviste in profondità, un'estesa e dettagliata ricerca bibliografica e il seguimiento di un ampio ventaglio di conflitti urbanistici che, nonostante non siano casi studio, alcuni d'essi accompagnano l'esposizione in maniera illustrativa.

## SUMARI

<b>SUMARI.....</b>	<b>15</b>
<b>ÍNDEX DE FIGURES.....</b>	<b>21</b>
<b>REPERTORI DE CASOS.....</b>	<b>23</b>

### **CAPÍTOL 1**

<b>INTRODUCCIÓ.....</b>	<b>25</b>
1.1. PRESENTACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE LA RECERCA .....	27
1.2. TRAJECTÒRIA PERSONAL VINCULADA A LA RECERCA .....	30
1.3. OBJECTIUS I PREGUNTES D'INVESTIGACIÓ .....	32
1.4. METODOLOGIA .....	34
1.4.1. El buidatge bibliogràfic .....	34
1.4.2. Selecció d'informants i persones entrevistades.....	35
1.4.3. L'entrevista.....	40
1.4.4. Altres fonts.....	41
1.5. ESTRUCTURA.....	42

### **CAPÍTOL 2**

<b>EL GOVERN DE LES TRANSFORMACIONS DEL TERRITORI.....</b>	<b>45</b>
PRESENTACIÓ .....	47
2.1. EL GOVERN DE LES TRANSFORMACIONS DEL TERRITORI I LA NECESSITAT DEL PLA .....	49
2.2. ELS AGENTS I LA CONTRAPOSICIÓ D'INTERESSOS: VERS UNA PLANIFICACIÓ DEMOCRÀTICA .....	53
2.3. EL PLANEJAMENT SOTA SOSPITA.....	56
2.3.1. Reformulant els fonaments de la planificació del territori .....	57
2.3.2. Qüestionant el pla .....	60

2.3.3. Al cap i a la fi, més planificació pública, més plural i més pla .....	63
2.4. CONCEPTUALITZACIÓ SOBRE LA CONFLICTIVITAT TERRITORIAL .....	64
2.4.1. Quan la contraposició d'interessos esdevé conflicte .....	65
2.4.2. Què està en conflicte? O com qualificar el fenomen .....	67
2.4.3. Causes de conflicte .....	71
2.4.3.1. Factors estructurals .....	72
2.4.3.2. Factors conjunturals .....	76
2.4.4. Causes de mobilització .....	77
2.4.4.1. Factors de context .....	77
2.4.4.2. Factors interns al procés de decisió .....	80
2.4.5. Formes que pren la mobilització .....	83
2.4.5.1. Col·lectius i estratègies de les oposicions .....	84
2.4.5.2. Estratègies i respostes dels promotors .....	94
2.5. RECAPITULACIÓ .....	96

### **CAPÍTOL 3**

## **MÈTODES, INSTRUMENTS I OPORTUNITATS D'INTERVENCIÓ DE LA CIUTADANIA EN LA PLANIFICACIÓ DEL TERRITORI..... 99**

PRESENTACIÓ .....	101
3.1. APORTACIONS DES DEL <i>PLANNING</i> : VERS UNA PLANIFICACIÓ PARTICIPADA .....	103
3.1.1. La caiguda de la planificació tecnocràtica i l'auge de la participació en la planificació del territori .....	103
3.1.2. El «gir comunicatiu» en la planificació .....	108
3.1.2.1. Una nova concepció de la planificació .....	109
3.1.2.2. Algunes observacions crítiques .....	111
3.1.3. Modificant les relacions de poder: vers posicionaments més radicals .....	113
3.1.4. Un balanç de les noves propostes .....	115
3.2. PLANIFICACIÓ I PARTICIPACIÓ A CATALUNYA: REFLEXIONS DES DE L'URBANISME .....	118
3.3. REPENSANT LA INCIDÈNCIA DE LA CIUTADANIA EN LES POLITIQUES PÚBLIQUES .....	119
3.3.1. La governança com a marc .....	120
3.3.2. Però vers una governança participativa .....	122
3.3.3. Metodologies, òrgans i processos participatius pel disseny de les polítiques públiques .....	124
3.3.4. Fent balanç: característiques de les experiències de participació .....	127
3.3.5. Concretant: processos participatius en polítiques urbanístiques .....	130
3.4. RECAPITULACIÓ .....	132

<b>CAPÍTOL 4</b>	
<b>LA REGULACIÓ DELS CANALS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA .....</b>	<b>135</b>
PRESENTACIÓ .....	137
4.1. LA LEGISLACIÓ D'ÀMBIT ESTATAL .....	139
4.1.1. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.....	139
4.1.2. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.....	142
4.1.3. Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana .....	143
4.1.4. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo .....	149
4.1.5. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.....	152
4.1.6. Ley 8/2007, de 10 de mayo, de Suelo .....	154
4.2. LA LEGISLACIÓ CATALANA .....	158
4.2.1. Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística ....	158
4.2.2. Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya .....	159
4.2.3. Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística .....	165
4.2.4. Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme .....	168
4.2.5. Decret 287/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament parcial de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.....	175
4.2.6. Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local.....	179
4.2.7. Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme .....	180
4.2.8. Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística.....	188
4.3. RECAPITULACIÓ .....	190
<b>CAPÍTOL 5</b>	
<b>EL PLANEJAMENT I LA VEU DE LA CIUTADANIA: CINQUANTA ANYS DE DESENCONTRES .....</b>	<b>195</b>
PRESENTACIÓ .....	197
5.1. GENEALOGIA DELS DISCURSOS: LA CREACIÓ DE L'IMAGINARI DEL CONFLICTE TERRITORIAL.....	199
5.1.1. Una mirada a la primera onada de mobilitzacions .....	199

5.1.1.1. <i>Teoritzacions dels moviments socials</i> .....	201
5.1.1.2. <i>Relatant el moviment veïnal</i> .....	203
5.1.1.3. <i>Concepcions del moviment ecologista</i> .....	205
5.1.2. <i>La institucionalització d'un nou concepte: el conflicte territorial</i> .....	208
5.1.3. <i>La mediatització del debat i l'aparició d'altres etiquetes</i> .....	214
5.1.3.1. <i>El debat de la «cultura del no» i la «nova cultura del territori»</i> .....	215
5.1.3.2. <i>De l'«aquí no» a l'«així sí»</i> .....	222
5.1.4. <i>Recapitulació</i> .....	223
5.2. <i>GENEALOGIA DELS PLANS I DELS CONFLICTES</i> .....	224
5.2.1. <i>La tradició reivindicativa de Catalunya: un llegat que marca</i> .....	226
5.2.1.1. <i>Quan el desenvolupament urbanístic no respecta el planejament</i> .....	227
5.2.1.2. <i>L'organització de la protesta: el naixement del moviment veïnal</i> .....	231
5.2.1.3. <i>Protestes urbanes però també ecologistes</i> .....	237
5.2.1.4. <i>Plans, conflictes i mobilitzacions en el tardofranquisme</i> .....	240
5.2.2. <i>El planejament urbanístic com instrument de govern: una nova etapa</i> .....	241
5.2.2.1. <i>L'auge del planejament urbanístic a l'inici del període democràtic</i> .....	242
5.2.2.2. <i>Els plans solucionadors de dèficits urbans</i> .....	245
5.2.2.3. <i>L'elaboració dels plans: el diàleg entre els actors</i> .....	248
5.2.2.4. <i>Un nou context per les mobilitzacions socials</i> .....	250
5.2.2.5. <i>Plans, participació i la desactivació dels conflictes heretats</i> .....	251
5.2.3. <i>Vers un planejament flexible i estratègic</i> .....	253
5.2.3.1. <i>Del pla general al projecte urbà</i> .....	257
5.2.3.2. <i>Nous instruments: el planejament estratègic i les agendes 21</i> .....	261
5.2.3.3. <i>De la participació a la informació</i> .....	265
5.2.3.4. <i>De la reivindicació al refús: el naixement de les plataformes</i> .....	267
5.2.3.5. <i>Flexibilitat, fragmentació, desregulació i mobilització</i> .....	272
5.2.4. <i>La crisi del planejament, l'arribada dels processos participatius</i> .....	274
5.2.4.1. <i>La deconstrucció del pla urbanístic</i> .....	275
5.2.4.2. <i>Declivi del planejament urbanístic, proliferació del territorial</i> .....	285
5.2.4.3. <i>Les metodologies participatives en el planejament urbanístic</i> .....	289
5.2.4.4. <i>La proliferació de conflictes i l'atomització de l'organització de la protesta</i> .....	293
5.2.5. <i>Recapitulació</i> .....	296

<b>CAPÍTOL 6</b>	
<b>PLANS, PARTICIPACIÓ I CONFLICTES: UNA MIRADA REFLEXIVA I INTEGRADORA .....</b>	<b>299</b>
PRESENTACIÓ .....	301
6.1. CONSEQÜÈNCIES DE LA FLEXIBILITZACIÓ DEL PLANEJAMENT .....	303
6.1.1. Fragmentació i modificació .....	303
6.1.2. Quan apareixen competidors .....	306
6.1.3. De servei públic al servei del privat? .....	308
6.1.4. El pla davant la seva crisi .....	309
6.2. L'ENCAIX SUPRAMUNICIPAL: EL ROL DEL PLANEJAMENT TERRITORIAL .....	312
6.2.1. Trajectòria i repercussions .....	312
6.2.2. Plans municipals i control autonòmic: el rol de les Comissions Territorials d'Urbanisme .....	315
6.2.3. Planejament territorial i conflictes urbanístics .....	316
6.3. LES LIMITACIONS DELS TRÀMITS D' INFORMACIÓ PÚBLICA.....	320
6.4. PARTICIPACIÓ COM A MANERA DE FER POLÍTICA .....	324
6.4.1. El tarannà polític .....	324
6.4.2. Noves tasques pels equips tècnics .....	326
6.5. LA CREACIÓ DE PROCESSOS FORMALS, ESTRUCTURATS I OFICIALS DE PARTICIPACIÓ .....	328
6.5.1. Pros i contres de la normativització .....	328
6.5.2. Dificultats afegides a l'urbanisme .....	331
6.5.3. <i>La participació</i> com a moda: incidència real o façana? .....	333
6.6. LA QÜESTIÓ DE LA LEGITIMITAT DEL GOVERN .....	337
6.7. PARTICIPACIÓ I CONFLICTE .....	338
6.8. CINQUANTA ANYS DE CONTROVÈRSIES: A QUÈ ES DEU LA CONFLICTIVITAT TERRITORIAL AVUI?.....	342
6.8.1. Factors facilitadors de conflictes.....	343
6.8.2. Factors potenciadors de la mobilització social .....	346
6.9. ELS PROTAGONISTES .....	350
6.9.1. L'atomització de la protesta.....	350
6.9.1.1. <i>Les plataformes cíviques</i> .....	351
6.9.1.2. <i>Les associacions de veïns</i> .....	354
6.9.1.3. <i>Associacions ambientalistes i mobilitzacions en defensa del territori</i> .....	356
6.9.1.4. <i>De la reivindicació al rebuig</i> .....	360
6.9.1.5. <i>I del rebuig a la proposta: el rol dels experts</i> .....	362
6.9.2. El poder dels mitjans de comunicació .....	364

6.9.3. La resposta de l'administració en entomar i gestionar el conflicte.....	366
6.10. LA DINÀMICA DEL CONFLICTE: DE L'ESCLAT A LA RESOLUCIÓ .....	369
6.10.1. La confrontació i la protesta pública .....	369
6.10.2. Canals i mecanismes d'intervenció de la ciutadania en la modificació del planejament.....	372
6.10.3. Vies, mètodes i formes de resolució dels conflictes .....	373
6.11. LA INCORPORACIÓ DE LA VEU DE LA CIUTADANIA EN EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC: VERS LA GESTIÓ DELS CONFLICTES .....	374
6.11. L'INCORPORAZIONE DELLA VOCE DELLA CITTADINANZA NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: VERSO LA GESTIONE DEI CONFLITTI.....	377
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>381</b>
WEBGRAFIA .....	425
<b>ANNEX.....</b>	<b>427</b>



## ÍNDIX DE FIGURES

Figura 1. Relació d'informants.....	36
Figura 2. Relació de persones entrevistades.....	38
Figura 3. Vuit esglaons de l'escala de participació ciutadana .....	105
Figura 4. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei del Sòl de 1956 .....	141
Figura 5. Tramitació del planejament urbanístic segons el Reglament de Planejament de 1978 .....	148
Figura 6. Tramitació del planejament urbanístic segons el Text Refós de 1992 .....	151
Figura 7. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei del Sòl de 1998 .....	154
Figura 8. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei del Sòl de 2007 i el Text Refós de 2008.....	157
Figura 9. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei 3/1984 de Mesures d'Adequació de l'Ordenament Urbanístic.....	164
Figura 10. Tramitació del planejament urbanístic segons el Text Refós de 1990 .....	168
Figura 11. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei d'Urbanisme de 2002 i el Reglament de 2003 .....	178
Figura 12. Tramitació del planejament urbanístic segons el Text Refós de 2005 i el Reglament de 2006 .....	187
Figura 13. Municipis amb planejament urbanístic a Catalunya (1979-1989).....	243
Figura 14. Municipis amb planejament urbanístic a Catalunya (1979-1998).....	254
Figura 15. Figures de planejament general aprovades (1980-1998).....	254
Figura 16. Municipis amb planejament urbanístic a Catalunya (1979-2009).....	276
Figura 17. Figures de planejament general aprovades (1980-2009).....	276

## REPERTORI DE CASOS

La lluita contra els dèficits urbanístics: El Pla parcial Vallbona - Torre Baró –Trinitat (Barcelona) .....	227
La lluita contra els dèficits urbanístics: Collblanc- Torrassa (L'Hospitalet de Llobregat).....	229
Les afectacions per la construcció d'infraestructures: la Plaça Lesseps (Barcelona).....	230
Del barraquisme al barri: de la Guineueta a Canyelles (Barcelona).....	232
La reivindicació dels equipaments: l'escola i el parc de la Pegaso (Barcelona).....	232
L'aliança entre experts i veïns: El Pla de la Ribera (Barcelona) .....	233
La reivindicació dels espais verds: el Parc Catalunya de Sabadell.....	235
La urbanització dels espais oberts: l'Actuació Urbanística Urgent de la Riera de Caldes .....	238
El reclam de la protecció dels espais naturals: la zona volcànica d'Olot.....	240
Olimpisme i renovació urbana: La ronda Litoral al Poblenou .....	247
Polítiques sectorials sense planificació territorial: El Pla de residus.....	255
Especulació urbanística, turisme i identitat: Salvem Castell (Palamós).....	258
Modificacions a la carta: La requalificació del camp de Sarrià (Barcelona).....	259
La creació d'un projecte a través del saber social: el Parc Fluvial del Riu Ripoll (Sabadell).....	265
La coordinació de les mobilitzacions: La campanya contra el Quart Cinturó .....	269
Pressió urbanística, planejament i espais emblemàtics: la urbanització de la Torre Negra (Sant Cugat del Vallès).....	270
Plans parcials desproporcionats: el Pla parcial de Rocacorba (Querol).....	276
Finançament municipal: Abocador de Pinós (Solsonès) .....	278
Incompatibilitats d'usos del sòl: l'aeròdrom de Sabadell .....	278
Convenis urbanístics i modificacions puntuals: El polígon industrial Les Ginesteres II (Collbató).....	280
Quan l'actuació de l'administració autonòmica afecta el planejament urbanístic: el Centre logístic dels Plans de la Sala (Sallent) .....	281

La fragilitat d'un municipi enfront la fortalesa d'un promotor: El complex turístic de la Vall Fosca (Pallars Jussà) .....	282
Quan la planificació és opaca: el Centre penitenciari els Lledoners (Sant Joan de Vilatorrada) .....	282
Del refús a la proposta: El Pla Hidrològic Nacional i la Plataforma en Defensa de l'Ebre .....	285
El reclam d'una planificació coordinada: Salvem l'Empordà .....	287
El rol del planejament territorial: el circuit de karting a Rajadell (Bages) .....	288
El disseny de l'espai públic a partir de l'experiència: la plaça Lesseps (Barcelona) .....	290
Quan la protesta contribueix a millorar les propostes urbanístiques: el pla especial Reial Club de Golf El Prat (Terrassa) .....	291
Quan la planificació és opaca: el pla especial de Can Ponsic (Sant Quirze del Vallès) .....	292
Conflictes similars, mobilitzacions duplicades: Can Busquets (Sant Cugat del Vallès) .....	295
Pla Parcial d'ordenació del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès .....	295

# Capítol 1

## Introducció



## **1.1. PRESENTACIÓ I JUSTIFICACIÓ DE LA RECERCA**

Territori, planejament, participació i conflicte són quatre conceptes estretament vinculats. Des de temps remots la humanitat ha vist la necessitat d'establir unes mínimes normes i criteris al procés d'ocupació i construcció del territori. Tanmateix, no és fins a la ciutat industrial quan aquesta necessitat esdevé més imperiosa i es desenvolupen les tècniques i mètodes de l'urbanisme modern que coneixem avui.

La ciutat industrial era concebuda com una màquina on cada part havia de contribuir a que la totalitat funcionés de forma eficient i l'urbanisme va néixer, doncs, com la ciència i tècnica que havia de permetre un bon funcionament de la maquinària, governant les seves transformacions. Amb el naixement del sistema capitalista, on el sòl començava a ser considerat com una mercaderia -amb la qual poder especular segons la seva localització i capital afegit-, es feia més necessària algun tipus de regulació. Així, l'ordenació i compatibilització dels usos del sòl i l'establiment de deures i drets pels agents urbans van esdevenir tasques bàsiques per evitar desencaixos. A més, a la ciutat industrial no només es va percebre la necessitat d'ordenar l'estructura urbana i els seus usos perquè fos més eficient sinó que calia que es fes amb caràcter prospectiu: dissenyar el futur d'una ciutat que creixia seguint un patró de taca d'oli i que requeria que s'establissin accions i desenvolupaments en cada part que permetessin tant arribar a un projecte de ciutat futura.

Precisament, és de la necessitat de programar els creixements urbans i les actuacions urbanístiques, per arribar a construir un projecte futur, que neix l'activitat de planificar el territori. Així, la planificació del territori es caracteritza per tenir capacitat prospectiva, però també voluntat correctiva d'una tendència que es desitja canviar. Alhora, té caràcter condicionat ja que parteix d'una situació predeterminada i, per poder acomplir amb el seu objectiu, gaudeix de poder normatiu.

Els agents urbans -promotors, propietaris del sòl, administració, ciutadania, constructors- cadascun amb el seu rol i seguint els seus interessos o desitjos contribueix a modelar la ciutat, el territori i les relacions que s'hi estableixen. La planificació del territori apareix, doncs, com aquella ciència i tècnica que ha de permetre que les diverses accions i intencions dels diferents agents presents es desenvolupin sense contradiccions; aquella activitat que ha d'intervenir amb mediació entre els interessos i privilegis oposats per gestionar-ne els conflictes que podria desencadenar, ja que els agents presenten capacitats, objectius i inquietuds diferents en la transformació del territori.

Per complir amb aquesta missió, la planificació del territori es dota d'instruments com el planejament, el qual és l'encarregat d'establir els límits a les pràctiques socials dels agents, que poden actuar segons el seu interès particular i divergint d'un objectiu comú, impedit una construcció harmònica de la ciutat. Així, el planejament urbanístic condiona les activitats i voluntats dels agents urbans, intentant reduir desequilibris, desigualtats i injustícies a través de l'establiment de correccions i compensacions. Des d'aquest punt de vista, el planejament «entra al menjador de casa» d'aquells qui participen de la ciutat i els diu quines aspiracions podran acomplir i quins costos hauran de sufragar.

Si bé el planejament és un instrument, una norma amb capacitat coercitiva i jurídicament reconeguda, també és un idea de ciutat futura que es predissenya a través d'un pla on s'estableixen les voluntats de la comunitat. Des d'aquest punt de vista, el planejament no és una simple eina tècnica sinó que exemplifica l'interès per governar les transformacions territorials i escenifica un projecte de col·lectivitat. És, doncs, en tant que projecte comú que es fa necessari que sigui elaborat des de la mateixa comunitat. Així, la planificació del territori esdevé un procés de decisió amb caràcter participatiu.

L'elaboració del planejament implica, per tant, la mediació entre les posicions contraposades dels diferents agents urbans -que persegueixen objectius diferents- per tal de portar-les a situacions d'acord de manera que el futur dissenyat sigui compartit. Com a ens públic i representant d'allò col·lectiu, és a l'administració a qui li correspon la mediació política entre els agents.

Actualment, quan la complexitat del fet urbà és més acusada, quan la fragmentació i polifonia de la societat són més evidents, esdevé més necessari reforçar el caràcter participatiu del planejament. Si no s'incorporen els diferents interessos dels agents urbans, si no es coneixen les diverses idees de futur de la ciutat que poden tenir cadascun d'ells, si el planejament s'elabora només des de la perspectiva d'una tècnica que estableix unes regles de joc -només des del saber científicotècnic-, el caràcter conflictiu del planejament apareix amb virulència. Si el planejament «entra al menjador de casa» essent un projecte tancat i definitiu, les possibilitats que sorgeixin reaccions de rebuig són força més probables. D'aquí es desprèn que la manca de canals de diàleg i participació en el sí dels processos de planificació urbanística és un factor que contribueix a la proliferació dels conflictes urbanístics, ja que la ciutadania veu en la protesta una via per fer sentir els seus rebuigs, neguits i desitjos i intentar incidir en el procés de planificació.

El document que teniu a les mans sintetitza un procés de recerca que ha indagat sobre les següents qüestions: com elaborem el planejament a casa nostra? Quin tipus

d'incidència hi té la ciutadania? Per què sorgeixen els conflictes urbanístics? Aquestes són algunes de les grans preguntes que m'he proposat respondre al llarg d'aquest camí. Unes qüestions que em semblen de destacada actualitat i d'interès ja que en poques ocasions han estat posades en relació entre elles des d'una mirada geogràfica.

En un país on la preocupació pel territori està ben arrelada, especialment per raons històriques i identitàries -i amb una llarga tradició de planejament- rares vegades s'ha parat atenció a revisar l'elaboració del planejament. Sí que s'ha fet des d'un punt de vista tècnic: s'han posat de relleu els avenços que han representat alguns plans i les innovacions que s'han anat succeint en termes de regulació i ordenació, és a dir, s'ha analitzat sovint el contingut dels plans i s'ha fet des d'una mirada urbanística. Tanmateix, en poques ocasions s'han posat en relleu els mètodes, els objectius i les intencions que han guiat la construcció dels plans. D'aquí l'interès en fer una primera prospecció general sobre l'evolució del planejament a Catalunya, ressaltant tant les propostes que han anat prevalent al llarg dels anys com també dels mètodes i processos que els han acompanyat.

D'altra banda, al llarg dels darrers anys a casa nostra la qüestió de *la participació ciutadana* ha esdevingut un nou tema a l'agenda política i s'han difós instruments i tècniques per tal de facilitar la incidència de la ciutadania en el procés d'elaboració de les polítiques públiques, especialment en l'àmbit local. Tanmateix, l'interès per aplicar aquestes metodologies durant l'elaboració del planejament és encara una pràctica recent i quasi no s'hi ha reflexionat. Si bé en els països anglosaxons el debat entorn el rol del planejament també fa referència al rol de la ciutadania en la seva elaboració, a casa nostra ben poca atenció s'ha prestat a aquesta qüestió. Aquesta recerca ha tingut interès per indagar també la relació entre participació i planejament, parant atenció a les obligacions que preveu la legislació urbanística i observant en quins termes i en quins períodes ha tingut més rellevància la participació de la ciutadania en la construcció de la ciutat.

Catalunya compta amb una llarga tradició reivindicativa que arrenca en la destacada mobilització veïnal de finals dels anys seixanta i setanta. Aquelles foren unes mobilitzacions ben lligades a les qüestions urbanes, on dominaven les reivindicacions per una ciutat millor urbanística i socialment. Tot i aquesta tradició, en els darrers anys l'esclat de conflictes i el sorgiment de diverses organitzacions ciutadanes en protesta per determinats projectes ha estat notable i ha despertat l'interès de la Geografia per començar a conèixer la seva naturalesa. Tanmateix, poques vegades s'ha posat de relleu la connexió entre el planejament i l'esclat dels conflictes: per què l'aprovació d'un pla urbanístic suscita conflicte? Com s'ha caracteritzat el procés d'elaboració del pla? El planejament ha perdut la capacitat per gestionar els posicionaments discordants dels

agents urbans? Aquestes són algunes de les preguntes que han guiat la recerca, a banda d'esbrinar com s'organitza la protesta, quins actors participen en el conflicte i quines reaccions i estratègies entoma l'administració.

En definitiva, la recerca que aquí presento en forma de tesi posa en relació tres conceptes –planejament, participació, conflicte- que si bé estan estretament entrelaçats, rarament s'ha estudiat la seva relació. Al llarg d'aquest relat m'he proposat comprendre si l'esclat dels conflictes urbanístics respon a una manca de canals de diàleg i participació en l'elaboració del planejament, que en cas d'existir permetrien gestionar a temps les posicions distants i els interessos contraposats dels agents urbans.

## 1.2. TRAJECTÒRIA PERSONAL VINCULADA A LA RECERCA

A banda de les raons d'interès acadèmic que he exposat fins ara, un treball d'aquesta envergadura es deu també a d'altres motius, més lligats al recorregut personal. Considero que aquest llarg camí començà fa força anys quan a la primavera de l'any 2002 i gràcies a la concessió d'una beca de col·laboració per part del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el que després ha estat el director d'aquesta recerca, el Dr. Abel Albet i Mas, em proposà col·laborar en la redacció d'un capítol dedicat al conflicte entorn la ubicació d'un camp de golf a la finca de Torrebonica que havia de ser inclòs en el llibre *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*, que Oriol Nel·lo (2003a) editaria. Aquella fou una incipient experiència en l'estudi dels conflictes territorials que segurament significà l'inici d'aquest camí.

Si bé aquests serien els inicis, al llarg d'aquest recorregut altres experiències han contribuït a que avui estigui escrivint aquestes línies i que hagi optat per aquest objecte de recerca. Una altra parada destacada té a veure amb l'oportunitat que vaig tenir de fer una estada a l'Ajuntament de Venècia en tant que estudiant del Màster en Urban Management de la Erasmus University Rotterdam i quatre universitats més. En aquella estada a l'Oficina de Planificació Estratègica vaig poder seguir d'aprop la fase de participació en l'elaboració del pla estratègic de la ciutat, i vaig dedicar el treball del màster a fer una prospecció de la metodologia del planejament estratègic a Venècia i Barcelona.

A banda d'aquests antecedents, els inicis reals de la recerca es remunten al setembre de 2003 quan vaig iniciar el Programa de Doctorat en Geografia a la Universitat Autònoma de Barcelona. El treball de recerca, presentat l'any 2005 i que va establir les bases per la



tesi futura, portava per títol *Els conflictes urbanístics: causes actors i mecanismes de resolució*. Tenia per objectiu esbrinar els motius que fan que una proposta urbanística desencadeni un conflicte, entendre a través de quins mecanismes la ciutadania aconsegueix incidir en la modificació del planejament urbanístic en una situació de conflicte, conèixer les reaccions de l'administració local davant l'esclat dels conflictes i, finalment, observar la implantació de mètodes de mediació en la resolució dels conflictes. Així doncs, el treball de recerca va permetre establir un marc de coneixement sobre la dinàmica dels conflictes urbanístics a partir del qual assentar la recerca que aquí presento.

En el marc del doctorat, vaig realitzar dues estades de recerca: l'una, al National Institute for Regional and Spatial Analysis de la National University of Ireland Maynooth (2006) i, l'altra, al Departament d'Urban Planning de la University of California Los Angeles (2007). Ambdues estades em van permetre endinsar-me en els debats anglosaxons entorn la planificació del territori avui i la incidència de la ciutadania en l'elaboració del planejament. Aquesta darrera qüestió, a més, la vaig poder aprofundir en l'àmbit català a través de l'assistència al curs Seminari de Participació Ciutadana organitzat per la Fundació Jaume Bofill (2006).

Una altra experiència que vull destacar és la possibilitat que em va oferir el Grup de Moviments Socials de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB per prendre part en la recerca *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials* i posteriorment col·laborar en d'altres en el marc del Grup de Participació Ciutadana entorn qüestions com la participació ciutadana en la gestió de l'aigua, en la Llei de Barris o en l'elaboració dels plans d'ordenació urbanística municipal. L'oportunitat de prendre part en aquestes investigacions m'ha permès, d'una banda, aprendre a entendre la conflictivitat territorial també des de la perspectiva de la Sociologia i de la Ciència Política i, de l'altra, confrontar la meua investigació en el marc d'un grup de recerca ben plural, qüestions que han estat especialment enriquidores i m'han permès madurar el plantejament de la recerca.

D'altra banda, la col·laboració amb l'Anuari Territorial de Catalunya, editat per la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, com a redactora en diverses edicions també m'ha ajudat a poder recórrer amb detall les casuístiques de molts conflictes urbanístics, que han enriquit el contingut d'aquest treball. Així, al llarg d'aquests anys, he pogut seguir de forma propera diversos conflictes urbanístics -especialment a la comarca del Vallès- tot i no ser part implicada en cap i he fet el seguiment de la tramitació de diversos plans d'ordenació urbanística municipal i de planejament derivat. Al mateix temps, he posat la mirada en l'execució d'alguns processos participatius -dissenyant i dinamitzant el procés de participació del Pla Estratègic de Corbera del Llobregat en el marc de l'Observatori de la Urbanització de la UAB.

La realització d'aquesta recerca ha estat possible gràcies a diversos finançaments. L'any 2004 i per un període de quatre anys, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte em concedí una beca predoctoral de Formación de Profesorado Universitario i la mateixa institució m'atorgà l'any 2006 i 2007 dos ajuts per realitzar dues estades de recerca breus de tres mesos a la National University of Ireland Maynooth i a la University of California Los Angeles. Finalment, Fundació Jaume Bofill l'any 2008 m'adjudicà un ajut per la finalització de la tesi doctoral.

Aquesta recerca s'ha emmarcat, primer, en el projecte "Sistema urbano y desarrollo territorial en el arco mediterraneo noroccidental (1700-2000)" dirigit pel Dr. Enric Mendizábal i Riera i finançat per la Direcció General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología i, després, en el projecte "Xarxa de ciutats i innovació tecnològica a l'Arc Mediterrani Nord-Occidental" dirigit pel Dr. Enric Mendizábal i Riera i finançat per la Universitat Autònoma de Barcelona.

### **1.3. OBJECTIUS I PREGUNTES D'INVESTIGACIÓ**

Com el/la lector/a ja haurà pogut intuir en aquestes primeres pàgines, aquesta tesi pretén reflexionar sobre la relació entre planejament urbanístic, participació i conflicte. De forma més concreta i explicativa, exposaré a continuació l'objectiu general de la tesi i com es desglossa en objectius sectorials així com les preguntes de recerca que els acompanyen.

**Objectiu general: Analitzar el rol del planejament urbanístic i dels canals de participació ciutadana en l'elaboració i execució d'aquest planejament, en tant que mecanismes adients per a la gestió i prevenció dels conflictes urbanístics**

*Pregunta de recerca general: El sorgiment dels conflictes urbanístics respon a la manca de canals per escoltar la veu de la ciutadania i a la consideració del planejament urbanístic com un instrument merament tècnic?*

L'amplitud d'aquest objectiu general es desglossa en tres més, als quals s'hi associen diferents preguntes d'investigació:

**Objectiu 1:** Esbrinar quina ha estat la concepció del planejament urbanístic com a instrument de govern de les transformacions del territori des de 1956 fins l'actualitat.

*1.1. En les darreres cinc dècades, com ha evolucionat el rol del planejament en la gestió de les transformacions urbanes i territorials?*

*1.2. Quin paper han desenvolupat els equips tècnics en l'elaboració i gestió del planejament durant aquest període? I els responsables polítics?*

*1.3. La rapidesa dels canvis econòmics i socials del món actual han contribuït a desprestigiar i deconstruir un planejament urbanístic rígid i lent per naturalesa?*

*1.4. En conseqüència, s'ha menystingut com a instrument conciliador de posicionaments divergents? Ha perdut la seva capacitat per resoldre les situacions conflictives que pogués desencadenar?*

**Objectiu 2:** Resseguir els canals de participació de la ciutadania en l'elaboració del planejament urbanístic des de 1956 i fins l'actualitat.

*2.1. Quins han estat els canals formals per a la participació de la ciutadania en l'elaboració i gestió del planejament urbanístic en les darreres cinc dècades? I els informals?*

*2.2. Han variat al llarg del temps? Quins factors hi han contribuït?*

*2.3. Quines obligacions estableix la legislació urbanística pel que fa a la intervenció de la ciutadania en el procés de planificació?*

*2.4. La manca de canals de participació de la ciutadania durant l'elaboració del planejament urbanístic facilita el sorgiment de conflictes? I la falta de cultura democràtica i participativa de base?*

**Objectiu 3:** Esbrinar el per què del sorgiment dels conflictes urbanístics i les seves dinàmiques d'evolució.

*3.1. Quins factors contribueixen a l'aparició de conflictes urbanístics?*

*3.2. Quins agents i col·lectius prenen part en els conflictes urbanístics?*

*3.3. Quines estratègies de mobilització utilitzen? Quins argumentaris construeixen?*

*3.4. Com s'estructura i s'organitza l'oposició? Quines reaccions i respostes construeixen els promotors?*

*3.5. Com es resolen els conflictes urbanístics?*

## **1.4. METODOLOGIA**

Per tal de dur a terme aquesta recerca he optat per emprar una metodologia qualitativa ja que d'acord amb l'objecte d'estudi és aquella que podria proporcionar la informació més adequada per poder acomplir els objectius i per poder respondre a les preguntes de recerca plantejades. Així, els puntals metodològics de la recerca han estat el buidatge bibliogràfic i legislatiu, les entrevistes amb informants i les entrevistes en profunditat.

### **1.4.1. El buidatge bibliogràfic**

La recerca que presento en la tesi es basa en l'anàlisi de material bibliogràfic, el qual queda ressenyat a l'apartat de bibliografia al final de la tesi. Per tal d'elaborar el buidatge bibliogràfic he visitat diverses biblioteques que seguidament detallaré, mentre que per l'anàlisi legislativa he pogut disposar dels textos legislatius a través de portals web.

A la Universitat Autònoma de Barcelona, he visitat la biblioteca d'Humanitats per temes relacionats amb la geografia i la planificació del territori, la Sala de Revistes per articles de revistes científiques i per recollir informació sobre conflictes urbanístics a finals dels anys seixanta i setanta; la biblioteca de Ciències Socials per temes com la participació ciutadana, els moviments socials, les polítiques públiques i l'urbanisme barceloní; i l'Hereroteca General per qüestions diverses. A la biblioteca de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès hi he acudit per tenir accés a revistes científiques d'arquitectura i urbanisme de les quals no podia disposar a la UAB.

En les estades de recerca, i per recollir bibliografia entorn els mètodes de participació en el planejament urbanístic he visitat la John Paul II Library de la National University of Ireland Maynooth, la McClay Library de la Queen's University Belfast, la Richview Library del University College Dublin i la Young Research Library i la Powel Library de la University of California Los Angeles. A banda, també he visitat la biblioteca

d'Humanitats Joan Reglà de la Universitat de València, la biblioteca Astengo de l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, les biblioteques de Geografia i de Geografia Econòmica del Dipartimento Interateneo Territorio P. e D. Gribaudi de la Università degli Studi di Torino, i les biblioteques Interdipartimentale Giole Solari i la Interdipartimentale Territorio-Ambiente del Politecnico di Torino.

El buidatge bibliogràfic sistemàtic que vaig realitzar en les diferents biblioteques em va permetre conèixer que l'objecte d'estudi de la recerca fins al moment no havia estat afrontat de forma conjunta. En aquest sentit, des del camp de l'urbanisme s'havia reflexionat àmpliament sobre el descrèdit i les dificultats del planejament per aconseguir amb els seus objectius; també s'havien afrontat –encara que des de la geografia potser de forma incipient a casa nostra- les raons del sorgiment dels conflictes relacionats amb les qüestions territorials; igualment s'havia aprofundit des de la sociologia en l'estudi de les mobilitzacions socials (les formes que prenen, com s'organitzen, els discursos que desenvolupen, etc.) durant el període dels anys seixanta i setanta; i, finalment, des de la ciència política s'havia debatut entorn la necessitat de dissenyar processos que permetessin la participació de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques. Així, si bé existeixen estudis que tracten de forma sectorial els diversos fronts d'anàlisi d'aquesta tesi, fins ara no s'ha plantejat fer-ho de forma conjunta, evidenciant les relacions existents entre aquestes diverses temàtiques. Ha estat doncs voluntat d'aquesta recerca trencar amb les anàlisis aïllades, aportant així una nova perspectiva.

La recerca consisteix en una reflexió conceptual i feta des de la geografia sobre tres temes –planejament, participació, conflicte- que tradicionalment s'han tractat sectorialment. En tant que es tracta d'una recerca teòrica, no he inclòs cap estudi de cas concret perquè, d'una banda, he partit de l'anàlisi del material bibliogràfic publicat (i no publicat) sobre els tres pilars temàtics de la tesi. Tot i ser un material abundós a casa nostra, l'he pogut recollir, buidar sistemàticament i treballar de forma completa. D'altra banda, el coneixement i seguiment de diversos casos m'ha permès construir una mirada sobre el tema que ha estat contrastada oportunament amb l'aportació dels informants i entrevistats/des.

#### **1.4.2. Selecció d'informants i persones entrevistades**

Per tal de poder concretar el plantejament de la recerca vaig mantenir converses amb trenta-set informants, fet que em va permetre establir el marc conceptual de la recerca així com fundar les prioritats d'anàlisi. La selecció dels informants, la relació dels quals s'exposa a la Figura 1, està conformada, d'una banda, per professorat universitari amb els quals vaig tenir oportunitat de conversar durant dues estades de recerca (a la

National University of Ireland Maynooth i a la University of California Los Angeles), i en dues visites a la Università degli Studi di Torino i a la Universitat de València. Els informants han estat persones que des de l'experiència acadèmica i científica o des de la pràctica professional han reflexionat sobre algun dels temes que pretenia examinar en la recerca.

**Figura 1. Relació d'informants**

1	<b>Brendan</b>	<b>Bartley</b>	Professor de geografia, National University of Ireland Maynooth
2	<b>Ismael</b>	<b>Blanco i Fillola</b>	Doctorand, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona
3	<b>Ava</b>	<b>Blomberg</b>	Doctorand, Departament of Urban Planning, University of California, Los Angeles
4	<b>Caroline</b>	<b>Creamer</b>	Investigadora, National Institute for Regional and Spatial Analysis, National University of Ireland Maynooth
5	<b>Egidio</b>	<b>Dansero</b>	Professor de geografia, Università degli Studi di Torino
6	<b>Anna</b>	<b>Davies</b>	Professora de Geografia, Trinity College Dublin
7	<b>Domenico</b>	<b>de Leonardis</b>	Doctorand, Università degli Studi di Torino
8	<b>Giuseppe</b>	<b>Dematteis</b>	Professor de geografia, Università degli Studi di Torino
9	<b>Geraint</b>	<b>Ellis</b>	Professor d'urban planning, School of Planning, Architecture and Civil Engineering, Queen's University Belfast
10	<b>Leo</b>	<b>Estrada</b>	Professor d'urban planning, University of California, Los Angeles
11	<b>Francesca</b>	<b>Fahy</b>	Professora de geografia, National University of Ireland Galway
12	<b>Alistair</b>	<b>Fraser</b>	Investigador postdoc, School of Geography, Planning and Environmental Policy, University College Dublin
13	<b>Judit</b>	<b>Gifreu i Font</b>	Professora de dret administratiu, Universitat Autònoma de Barcelona
14	<b>Francesca</b>	<b>Governa</b>	Professora de geografia, Università degli Studi di Torino
15	<b>Gilda</b>	<b>Haas</b>	Professora d'urban planning, University of California, Los Angeles
16	<b>Maria</b>	<b>Herrero i Canela</b>	Observatori territorial, Diputació de Barcelona
17	<b>Miguel</b>	<b>Kanai</b>	Doctorand, Departament of Urban Planning, University of California, Los Angeles
18	<b>Karen</b>	<b>Keaveney</b>	Professora d'urban planning, School of Planning, Architecture and Civil Engineering, Queen's University Belfast
19	<b>Liam</b>	<b>Leonard</b>	Professor de sociologia, National University of Ireland Galway
20	<b>Calres</b>	<b>Llop i Torné</b>	Professor de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès, Universitat Politècnica de Catalunya
21	<b>Pere</b>	<b>López i Sánchez</b>	Professor de geografia, Universitat de Barcelona
22	<b>Anastasia</b>	<b>Loukaitou-Sideris</b>	Professora d'urban planning, University of California, Los Angeles
23	<b>Marc</b>	<b>Martí i Costa</b>	Doctorand, Institut de Govern i Polítiques Públiques
24	<b>Joana</b>	<b>Melero i Rejas</b>	Tècnica de Participació ciutadana, Ajuntament de Sant Quirze del Vallès

25	<b>Teresa</b>	<b>Mira i Lozano</b>	Arquitecta municipal, Ajuntament de Santa Perpètua de la Mogoda
26	<b>David</b>	<b>Molina i Gallart</b>	Professor de geografia, Universitat Autònoma de Barcelona
27	<b>Niamh</b>	<b>Moore</b>	Professora de geografia School of Geography, Planning and Environmental Policy, University College Dublin
28	<b>Marina</b>	<b>Muntada i Blancafort</b>	Tècnica de Medi ambient, Ajuntament de Castellar del Vallès
29	<b>Declan</b>	<b>Redmond</b>	Professor d'urban planning, School of Geography, Planning and Environmental Policy, University College Dublin
30	<b>Joan</b>	<b>Romero i González</b>	Professor de geografia, Universitat de València
31	<b>Paula</b>	<b>Russell</b>	Professora d'urban planning, School of Geography, Planning and Environmental Policy, University College Dublin
32	<b>Joan Carles</b>	<b>Sallas i Puigdemívol</b>	Arquitecte municipal, Ajuntament de Cerdanyola del Vallès
33	<b>Antoni</b>	<b>Sancho i Bonfil</b>	Director de l'Àrea Territori, Ajuntament de Sant Quirze del Vallès
34	<b>Edward</b>	<b>Soja</b>	Professor d'urban planning, University of California, Los Angeles
35	<b>Lois</b>	<b>Takahashi</b>	Professora d'urban planning, University of California, Los Angeles
36	<b>Mercè</b>	<b>Tatjer i Mir</b>	Professora de didàctica de les ciències socials, Universitat de Barcelona; Grup de Patrimoni Industrial Fòrum Ribera Besòs
37	<b>Jim</b>	<b>Walsh</b>	Professor de geografia, National University of Ireland Maynooth

Les converses amb els informants van permetre delimitar el marc de recerca i posteriorment vaig seleccionar les persones a entrevistar en profunditat, les aportacions de les quals han servit per furnir el material de base per la redacció de la tesi. Partint de la premissa que volia aconseguir analitzar de forma relacional les tres grans temàtiques de la tesi, els perfils dels entrevistats/des havien de respondre a algun dels següents:

- La reflexió entorn l'elaboració del planejament urbanístic des de diverses perspectives:
  - des de l'administració (perspectiva política)
  - des de l'administració (perspectiva tècnica)
  - des de la pràctica professional lliure
  - des de la mobilització social
  - des de l'acadèmia
- La reflexió entorn els conflictes des de diverses perspectives:
  - des de la mobilització social
  - des de l'assessorament tècnic *independent*
  - des de l'administració (perspectiva tècnica)
  - des de l'administració (perspectiva política)
- La reflexió sobre els canals i metodologies de participació ciutadana des de diverses perspectives:
  - des de la perspectiva jurídica
  - des de l'acadèmia
  - des de pràctica professional

- des de l'administració (perspectiva política)
- des de l'administració (perspectiva tècnica)
- des de la mobilització social

D'altra banda, per enriquir el contingut de les reflexions s'ha procurat que els entrevistats responguessin a més d'un perfil. En aquest sentit, per exemple, una persona que aportava un perfil acadèmic de l'àmbit de l'urbanisme, alhora havia participat en l'execució de processos de participació o en l'assessorament tècnic *independent* en algun conflicte. Això ha comportat que el perfil de moltes de les persones entrevistades tingués un caràcter polièdric.

Així, algunes persones entrevistades han participat directament en conflictes –des de la mobilització social, des de l'assessorament tècnic o des de l'administració–; d'altres hi han reflexionat des de la seva experiència professional o acadèmica; d'altres estan relacionades amb la pràctica del planejament urbanístic –ja sigui des de l'àmbit professional o des de l'acadèmia–; i alguns més han pres part en l'aplicació i/o reflexió entorn els processos de participació ciutadana.

Algunes de les persones entrevistades han estat cercades directament, ja que he considerat que eren claus per a la recerca. En d'altres casos han estat recomanades pels mateixos informants. El llistat, que es mostra a la Figura 2 i inclou a quaranta persones, s'ha anat confegint a mesura que avançava la recerca.

**Figura 2. Relació de persones entrevistades**

1	Salvador	Antón i Clavé	Professor de geografia i Director de l'Escola Universitària de Turisme i Oci, Universitat Rovira i Virgili
2	Rafael	Bellido i Cárdenas	Regidor d'urbanisme de l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès
3	Jordina	Belmonte i Soler	Membre del Fòrum Terrassenc per la Protecció i Ordenació del Medi Natural i del Paisatge; Professora de biologia, Universitat Autònoma de Barcelona
4	Luigi	Bobbio	Professor de ciència política, Università degli Studi di Torino
5	Jordi	Borja i Sebastià	Director Urban Technology Consulting S.L.; Director del Màster Gestió de la ciutat, Universitat Oberta de Catalunya
6	Joaquim	Brugué i Torruella	Director general de Participació Ciutadana, Generalitat de Catalunya; Professor de ciència política, Universitat Autònoma de Barcelona
7	M <sup>a</sup> Dolores	Calvet i Puig	Ex-regidora d'urbanisme, Ajuntament de Sabadell; Professora d'urbanisme, Universitat Politècnica de Catalunya
8	Sergi	Cantó i Jordi	President del Col·legi d'Ambientòlegs; Director de l'Àrea de Medi ambient, Ajuntament de Sant Cugat del Vallès
9	Salvador	Cardús i Ros	Professor de sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona



10	Margarita	Castañer i Vives	Professora de geografia, Universitat de Girona; Presidenta de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori
11	Albert	Cortina i Ramos	Estudi DTUM, Director de l'Estudi per la preservació de la Torre Negra
12	Juli	Esteban i Noguera	Director del Programa de Planejament territorial, Generalitat de Catalunya
13	Antoni	Farrés i Sabater	Alcalde de Sabadell (1979-1999)
14	Amador	Ferrer i Aixalà	CCRS Arquitectes
15	Antonio	Font i Arellano	Professor de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès, Universitat Politècnica de Catalunya
16	Isabel	Garcia i Ripoll	Alcaldessa de Santa Perpètua de Mogoda
17	Josep	Germain i Oztet	Membre fundador del Fòrum Terrassenc per la Protecció i Ordenació del Medi Natural i del Paisatge
18	Mercè	Gili i Fernández	Corresponsal gràfica de La Vanguardia a Lleida
19	Josep	Gordi i Serrat	Professor de geografia, Universitat de Girona; ex-regidor de Medi Ambient, Ajuntament de Mollet del Vallès
20	Kristian	Herbolzheimer	Portaveu de la Plataforma cívica en defensa de la Torre Negra i Rodals
21	Manel	Larrosa i Padró	Ex-regidor d'urbanisme, Ajuntament de Sabadell
22	Josep M <sup>a</sup>	Llop i Torné	Ex-Director de l'Àrea Urbanisme i Medi Ambient de La Paeria
23	Joel	Martí i Olivé	Professor de sociologia, Univesitat Autònoma de Barcelona
24	Max	Martin i Gómez	Tècnic de l'Oficina del Rodal, Departament de Medi ambient, Ajuntament de Sabadell
25	Francesc	Mestres i Anglà	Arquitecte municipal, Ajuntament de Manresa; ex-arquitecte municipal, Ajuntament de Sabadell
26	Ferran	Navarro i Acebes	Professor de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura del Vallès, Universitat Politècnica de Barcelona
27	Oriol	Nel·lo i Colom	Secretari per a la Planificació territorial, Generalitat de Catalunya; Professor de geografia, Universitat Autònoma de Barcelona
28	Carles	Pareja i Lozano	Pareja & Associats Advocats; Professor de dret administratiu, Universitat Pompeu Fabra
29	Núria	Pedrals i Pugés	Subdirectora general de Qualitat, Sostenibilitat i rehabilitació del Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya; Ex-directora de Serveis d'Urbanisme de l'Ajuntament del Prat del Llobregat
30	Montserrat	Pérez i Mora	Presidenta de l'Associació Sant Quirze del Vallès Natura
31	Enric	Pol i Urrutia	Professor de psicologia social i ambiental, Universitat de Barcelona
32	Oscar	Rebollo i Izquierdo	Professor de sociologia, Univesitat Autònoma de Barcelona
33	Joan	Roca i Albert	Grup de Patrimoni Industrial Fòrum Ribera Besòs
34	Isabel	Rueda i Márquez	Directora general Serveis territorials de Barcelona, Departament de Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya
35	Isabel	Salamaña i Serra	Tinent d'alcalde de Mobilitat, Coordinació territorial i Seguretat, Ajuntament de Girona; professora de Geografia, Universitat de Girona
36	Jordi	Sánchez i Picanyol	Director de la Fundació Jaume Bofill
37	Maties	Serracant i Camps	Portaveu de l'Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura (ADENC)
38	Joan	Subirats i Humet	Professor de ciència política, Director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona
39	Núria	Valdovinos i Perdices	Representant dels veïns afectats pel PERI del Nucli antic de Ripollet; Professora de geografia, Universitat Autònoma de Barcelona
40	Pere	Vidal i Palet	Arquitecte municipal, Ajuntament de Cerdanyola del Vallès

Finalment, doncs, els perfils tant de les persones informants com de les entrevistades han estat: dos alcaldes, sis membres de plataformes, un president de col·legi

professional, disset professors universitaris, sis regidors, cinc responsables de l'administració autonòmica, set tècnics independents i quatre tècnics municipals. Com he apuntat anteriorment, els perfils no són excloents de manera que una mateixa persona pot haver respost a diverses categories. La transversalitat de perfils també s'ha buscat des d'un punt de vista disciplinar: quatre advocats, una biòloga, deu arquitectes i/o urbanistes, un ambientòleg, tretze geògrafs, una periodista, quatre politòlegs i tres sociòlegs.

### **1.4.3. L'entrevista**

Les entrevistes s'han realitzat de forma individual, han estat gravades i emmagatzemades en format digital (en canvi les converses amb els informants no) i han tingut una durada mitjana d'una hora. S'han buscat espais tranquils i còmodes, triats per la persona entrevistada, per intentar establir un clima de confiança que facilités un ambient més amè. Així, han estat realitzades al Vallès, Barcelona, Girona, Manresa, Les Borges Blanques, Vila-seca i Torí. En la majoria d'entrevistes només érem presents la persona entrevistada i jo, però en alguns casos vaig comptar amb l'ajuda del director de la recerca.

Han estat entrevistes semi-estructurades (Ruiz Olabuénaga, 1996), on abans he elaborat un guió que més que una bateria de preguntes tancades era una relació de les principals qüestions a tractar. Per tant, el guió l'adaptava a les especificitats de la persona que entrevistava. En relació amb els tres grans àmbits d'aquesta tesi –planejament, participació, conflicte- es van establir tres guions marc segons cada àmbit<sup>1</sup>. Igualment, també he permès que el guió fos modificat en el moment de fer l'entrevista, ja que de vegades descobria informació que m'era desconeguda i feia necessari aprofundir-hi, o també perquè la disposició de la persona entrevistada es prestava tant a ampliar com a limitar-ne l'extensió.

L'entrevista estava estructurada en diverses parts. Primerament, explicava la recerca per tal de donar un marc de referència a l'entrevistat/da i per donar a conèixer l'objectiu de l'entrevista. En segon lloc, formulava preguntes obertes, però relacionades amb el perfil de la persona entrevistada per tal de trencar el gel i crear una atmosfera còmode i percebre aquelles qüestions que la persona entrevistada destacava. Després, les preguntes s'encaminaven de mica en mica cap als aspectes que m'interessava recollir. En les darreres entrevistes, sovint plantejava qüestions que havien proposat altres persones entrevistades de tal manera que l'entrevistat/da també exposés la seva pròpia opinió.

---

<sup>1</sup> Vegeu a l'Annex tres models dels guions.

Responent als objectius de la recerca, en les entrevistes a persones expertes o a implicades directament en conflictes s'han buscat reflexions i opinions sobre el tema d'estudi -sovint a partir de la pròpia experiència- més que no pas l'explicació de fets concrets.

Les entrevistes han estat transcrites íntegra i literalment. Aquesta tasca ha comportat entre sis i vuit hores de dedicació per a cada entrevista. S'ha procurat anotar aquelles expressions que donaven més èmfasi al discurs de l'entrevistat/da, ja fossin somriures, tons més forts o xiuxiueigs. L'anàlisi de les entrevistes transcrites l'he fet a partir de diverses relectures amb les quals es prenen anotacions, se'n treia la informació més destacada i es procurava entrellaçar i comparar els discursos de totes les persones entrevistades.

#### **1.4.4. Altres fonts**

Pel que fa als conflictes he utilitzat també altres fonts. En primer lloc, he realitzat un seguiment sistemàtic i diari durant cinc anys de la Llista de correu electrònic [Territori]<sup>2</sup>, emparada per la Societat Catalana d'Ordenació del Territori des de 2003, i en la qual es distribueix un recull diari de premsa sobre les transformacions i polítiques territorials i les mobilitzacions socials. El seguiment de la llista ha consistit en destriar les notícies sobre conflictes urbanístics, guardar-les i mantenir actualitzat un arxiu dels conflictes urbanístics que apareixen a la premsa. El seguiment de forma més aprofundida dels conflictes l'he realitzat a través de l'Anuari territorial de Catalunya en les seves cinc edicions en format paper.

D'altra banda, també he realitzat un recull i anàlisi de documentació (manifestos, pamflets, estudis, webs) elaborada per les associacions ambientalistes i les entitats ciutadanes i veïnals, així com dels seus portal web (ressenyats a l'annex). De forma paral·lela però no sistemàtica també he realitzat, amb l'ajut de diferents persones, un recull fotogràfic de pancartes i pòsters de diverses protestes, alguns exemples de les quals s'exposen en les portades dels capítols i en la contraportada d'aquest document.

---

<sup>2</sup> Vegeu <http://es.groups.yahoo.com/group/territori/>

## 1.5. ESTRUCTURA

La tesi que presento s'estructura en sis capítols. El primer, de caràcter introductori, a banda de presentar i justificar el treball, hi explico els aspectes més rellevants de la trajectòria personal que m'han portat fins aquí. En els apartats posteriors, hi he detallat els objectius de la recerca, les preguntes d'investigació i la metodologia utilitzada.

El segon capítol porta per títol *El govern de les transformacions del territori* i l'he dedicat a exposar alguns dels fonaments de la tesi. Primer, exposo els debats existents entorn la necessitat d'una intervenció ordenada en el territori des de l'administració pública, així com el rol del pla com a instrument que escenifica el projecte de futur d'una comunitat i, per tant, la necessitat d'instaurar processos de planificació que permetin la inclusió de la ciutadania. També reflexiono sobre el qüestionament de les capacitats del pla com a eina reguladora de les transformacions territorials. En la segona part del capítol, destinada a confeccionar una conceptualització sobre la conflictivitat territorial, hi he inclòs l'anàlisi del sorgiment dels conflictes en el marc del planejament urbanístic, la valoració de les diferents etiquetes i qualificacions del fenomen, així com l'estudi de les causes del naixement dels conflictes i de l'organització de la mobilització ciutadana i, en darrer lloc, l'exposició dels col·lectius que protagonitzen els conflictes -ja sigui per oposició o promoció- i les estratègies que desenvolupen.

El tercer capítol, titulat *Mètodes, instrument i oportunitats d'intervenció de la ciutadania en la planificació del territori*, parteix de la premissa que en els estats democràtics la participació de la ciutadania és intrínseca en el quefer públic i entenent la planificació del territori com una política pública es pressuposa que hauria de caracteritzar-se per ser democràticament construïda. A partir d'aquí, exposo des de dues òptiques diferents les aportacions que han apuntat la necessitat de reforçar els canals de participació de la ciutadania en les polítiques públiques i especialment en el planejament, en tant que instrument bàsic de la planificació del territori. En forma d'estat de la qüestió relato el debat anglosaxó que repensa el planejament per tal d'acompanyar-lo de processos deliberatius que permetin *empoderar* la ciutadania i especialment dels més dèbils. En segon lloc, contraposo aquests debats amb les reflexions defensades a Catalunya. D'altra banda, la segona perspectiva que s'exposa en aquest capítol té a veure amb les aportacions realitzades des de la ciència política en el marc de la construcció d'una democràcia participativa.

Seguidament, el quart capítol, *La regulació dels canals de participació de la ciutadania en la legislació urbanística*, arrenca amb la Llei del Sòl de 1956 i prossegueix fent un repàs acurat de les diferents reformes legislatives parant atenció en els canals de participació. En un

primer apartat analitzo les lleis aprovades per l'Estat espanyol i en el segon faig atenció a aquelles aprovades pel Parlament de Catalunya. El repàs legislatiu pretén posar en relleu les novetats introduïdes per les diferents lleis i s'acompanya de la transcripció dels articles que fan referència als drets d'informació i participació, als procediments d'informació pública, a la publicitat i als mitjans de comunicació especialment.

El cinquè capítol, de caràcter analític i titulat *El planejament i la veu de la ciutadania: cinquanta anys de desencontres*, és el capítol central i més extens de la tesi. A grans trets, el capítol està dedicat a analitzar, d'una banda, el relat de la conflictivitat territorial a Catalunya parant atenció a la construcció del concepte «conflicte territorial». De l'altra, ressegueixo com s'ha elaborat el planejament urbanístic i quines característiques han tingut els conflictes al llarg dels darrers cinquanta anys. Si bé aquestes dues qüestions les explico fent un recorregut històric paral·lel i, de fet, podrien ser explicades alhora, he optat per diferenciar-les en dues parts dins d'un mateix capítol perquè el to descriptiu d'ambdues era diferent. Així, en una descriu la genealogia de l'imaginari i en una altra la genealogia dels plans i dels conflictes.

Així, en la primera part es fa un repàs històric que vol exposar com s'han analitzat els diferents episodis de conflictivitat territorial al llarg de les darreres dècades a Catalunya. Per la importància històrica que tingué, però també per la seva capacitat de marcar les mobilitzacions futures, en primer lloc exposo com s'han relatat les mobilitzacions socials dels anys seixanta i setanta. En segon lloc, paro atenció a la construcció del concepte del conflicte territorial arran del llibre editat per Oriol Nel·lo (2003a) i, finalment, exemplifico com en els darrers anys la conflictivitat territorial ha estat atractiva pels mitjans de comunicació fins al punt que des d'aquests mitjans s'han proposat noves etiquetes per conceptualitzar el fenomen.

En la segona part del cinquè capítol, caracteritzo en quatre períodes diferents els principals trets del planejament urbanístic en cada època. L'atenció rau no només en els temes de preocupació del planejament en cada moment, sinó també en els mecanismes d'elaboració d'aquest, és a dir, el tipus i els canals d'incidència de la ciutadania durant la seva elaboració. Al mateix temps, cada apartat s'acompanya d'una sèrie de quadres en cadascun dels quals explico de forma concisa un conflicte urbanístic concret. Els quadres tenen la funció d'exemplificar de forma il·lustrativa la tramitació del planejament, els motius i les estratègies de mobilització de la ciutadania així com les reaccions de l'administració i dels promotors dels projectes en diferents èpoques. Tot i això, no pretenen ser un recull exhaustiu dels conflictes de cada moment sinó que acompanyen el text per il·lustrar diferents casuístiques. El/la lector/a, o bé podrà llegir-los de forma contínua al cos central del capítol, de manera que trobarà en els quadres diversos exemples d'allò que relatat –combinant planejament i conflictes– o, en canvi,

podrà fer dues lectures: d'una banda la del cos central del capítol i, de l'altra, la lectura dels quadres. D'aquesta segona manera, el/la lector/a trobarà primer la genealogia del planejament i després la dels conflictes.

El sisè capítol, porta per títol *Plans, participació i conflictes: una mirada reflexiva i integradora* i té caràcter interpretatiu. A partir del material recollit en les entrevistes reflexiono, en primer lloc, sobre el paper actual del planejament urbanístic com a eina de govern del territori. Així, explico la significació del sorgiment de nous instruments de planificació, les conseqüències de l'actuació urbanística a través de modificacions puntuals o les implicacions de la manca d'una jerarquia de figures de planejament territorial sòlida. Pel que fa al segon pilar de la recerca, contraposo els mètodes tradicionals de participació establerts per la legislació urbanística amb els nous processos de participació que recentment s'han aplicat a l'elaboració del planejament per estudiar-ne els pros i contres. Finalment, detallo alguns dels elements que propicien l'esclat dels conflictes urbanístics i faciliten la mobilització ciutadana, exposo les característiques més significatives que presenten els col·lectius que prenen part en els conflictes i evidencio quines són les vies de resolució. El capítol es tanca amb unes breus reflexions finals que el lector/a trobarà escrites en dues llengües, en català i italià.

Amb tot, el treball finalitza amb el llistat de la bibliografia utilitzada i amb un annex on s'aporta informació complementària.

## Capítol 2

# El govern de les transformacions del territori



## **PRESENTACIÓ**

En aquest primer capítol exposo alguns dels principals fonaments d'aquesta tesi. Com ja he explicat a la introducció, la tesi pretén entendre i reflexionar entorn les controvèrsies que sorgeixen al llarg del procés d'elaboració o implementació del planejament urbanístic. En general, m'ha interessat especialment ressaltar, tal i com fa Palermo (2004), la perspectiva de la planificació del territori com a mètode per decidir, ja que em permet enllaçar de forma més clara les disciplines urbanístiques amb les ciències socials.

Per fer-ho, mostraré, en primer lloc, les dificultats i complexitats que presenta el fet urbà, que fan necessària una actuació ordenada des de les instàncies públiques. En aquest sentit, en el segon apartat, ressaltaré el rol del pla no només com un instrument per regular els desajustos i conflictes entre els agents urbans, sinó també com un procés de disseny d'un projecte col·lectiu. Així, doncs, mostraré com de necessaris són els processos d'obertura i implicació de la ciutadania per tal de poder concebre una millor interpretació de la realitat urbana així com una millor acceptació de les obligacions i beneficis que comporta. A la tercera part d'aquest capítol, deixaré constància de les crítiques i debats que han sorgit entorn a les concepcions de la planificació del territori i el rol de l'urbanista i el *planner*<sup>3</sup>.

La darrera part d'aquest capítol, força extensa, la dedico a fer una conceptualització sobre la conflictivitat territorial, que em permetrà exposar algunes de les bases sobre les quals aquesta tesi reposa. En aquest sentit, en primer lloc mostraré el procés de naixement dels conflictes en el marc del planejament urbanístic, així com la seva evolució. Posteriorment, evidenciaré algunes de les diferències que amaguen les conceptualitzacions «conflicte territorial», «conflicte ambiental» o «conflicte urbanístic» i exposaré els motius pels quals en aquesta tesi he optat per adoptar la darrera *etiqueta*. Seguidament exposaré els mecanismes que faciliten l'aparició dels conflictes però també

---

<sup>3</sup> En aquest relat sovint manllevaré el terme anglosaxó de *planner* en tant que en alguns casos és més adequat que urbanista, més circumscrit a l'ordenació urbana i no tant territorial i, a casa nostra, molt relacionat a l'arquitectura.



de la mobilització de la ciutadania, ja siguin aquells de caire més estructural com aquells específics del context català. Per cloure aquest apartat, exposaré quins són els diversos col·lectius que en general prenen part en la protesta i oposició en els conflictes urbanístics i quines estratègies adopten; així mateix, enumeraré algunes de les respostes que emprenen els promotors de les propostes urbanístiques davant de l'esclat del conflicte. El capítol es tancarà amb una recapitulació de les qüestions més rellevants suggerides al llarg del relat.

## **2.1. EL GOVERN DE LES TRANSFORMACIONS DEL TERRITORI I LA NECESSITAT DEL PLA**

La ciutat i el territori es caracteritzen tant per la seva complexitat com per estar en contínua transformació. En aquest procés de modificació contínua, a més, hi intervenen i participen diferents agents (propietaris del sòl, promotors immobiliaris, responsables polítics, equips tècnics, ciutadania, etc.) que presenten objectius, desitjos, opinions i interessos diversos, els quals, a vegades, poden fins i tot ser antagònics. Cadascun d'ells, amb les seves activitats i pràctiques socials, fomenten d'una manera o altra la transformació del territori, tant en la seva vessant econòmica, com social, cultural, urbanística o ambiental. La complexitat del fet urbà, doncs, és inherent en l'activitat humana de la societat que es caracteritza per tenir visions contraposades, viure en un lloc i en unes circumstàncies concretes, i en una situació de canvi permanentment (Trapero, 1994). Tal i com apunta Francesco Indovina (2006a), aquesta transformació contínua de la ciutat i del territori es pot donar amb intensitats, ritmes i velocitats diferents, segons el lloc i les èpoques en les quals s'esdevingui, i es poden distingir processos de progressió i de regressió, però en cap cas es produirà una situació estàtica.

Si bé aquest escenari podria respondre a la ciutat contemporània, ja des de l'origen dels assentaments urbans de totes les cultures s'han establert unes normes que els ciutadans han respectat amb l'objectiu que les actuacions individuals no creessin perjudicis als veïns (Trapero, 1994). Per tant, l'activitat de planificació urbanística, tal i com indica Ramon López de Lucio (1993a), és tan antiga com els assentaments permanents de la població humana:

“Si definimos el planeamiento urbanístico como cualquier forma de intervención pública que implique un principio de orden, de regulación formal sobre el modo de producirse los asentamientos de la población humana a lo largo del tiempo, podremos acordar que, en este sentido amplio, dicha actividad es tan antigua como la propia aparición de asentamientos estables y organizados de población surgidos con la revolución agrícola hace unos 5.000 años. Es decir, no hay formas urbanas absolutamente casuales; la propia elección del sitio implica siempre un proceso reflexivo más o menos explícito” (López de Lucio, 1993a: 53-54).

Malgrat aquests orígens remots, l'urbanisme modern sorgeix a la meitat del segle XIX<sup>4</sup>. Quan es posen de manifest de forma més evident les conseqüències i els desajustos de la ciutat industrial, amb “las insuficiencias, incoherencias y disfunciones de las lógicas privadas y de los mercados” (Asher, 2004), els efectes de la transformació urbana del

---

<sup>4</sup> Benevolo (1963) concretament situa els inicis de l'urbanisme modern europeu a la revolució de la primavera de 1848, moment que també considera decisiu per la història de la cultura i de l'experiència política del segle XIX.

moment comencen a entrar en conflicte i es fa necessària una intervenció reparadora des dels poders públics (Benevolo, 1963). Així doncs, des del seu naixement, l'urbanisme modern té la intenció d'alterar el curs dels esdeveniments i, per tant, un marcat caràcter de remei aplicat a posteriori. Precisament seran els orígens de l'urbanisme lligats a aquest període que faran que, posteriorment, alguns autors posin en dubte el manteniment dels postulats tradicionals de l'urbanisme per tal de fer front a les necessitats i complexitats de la ciutat contemporània, però a aquest tema hi dedicaré l'atenció més endavant.

Així doncs, davant la complexitat i les contradiccions que presenta la ciutat, i per extensió el territori en general, sorgeix la necessitat que la seva transformació sigui governada d'una forma més o menys ordenada. En cas contrari, s'esdevindria igualment, però ho faria de manera descoordinada i amb resultats negatius a nivell tant territorial com social o econòmic (Indovina, 2006a). Així, l'acció de govern més que ser un element que es contraposi a la dinàmica de la mateixa ciutat, n'ha de ser el seu instrument coordinador, però també creador de noves oportunitats i de garantia de l'interès general, tot evitant que les pràctiques socials dels ciutadans que actuen segons el seu interès particular en siguin divergents (Indovina, 2006a). Per tant, el govern de les transformacions territorials es realitza amb la constitució d'una sèrie de polítiques de contingut o efectes territorials i basades en un cos ideològic, que han de ser coordinades (tot i afrontar qüestions específiques) i que tenen l'objectiu

“di affermare una data intenzionalità relativa alla dinamica e al futuro di quella città (o territorio) che contemporaneamente risponda alle esigenze immediate dei cittadini e fondi una prospettiva futura” (Indovina, 2006a:47).

Donada la necessitat d'aquesta prospecció futura, el govern de les transformacions territorials es basa en un procés de planificació. Per tant, “parlar de planificació no vol dir simplement parlar de plans, de previsions teòriques, de mapes més o menys complicats i de càlculs numèrics inacabables. Vol dir, també, intentar el difícil exercici de pensar el territori” (Serratosa, 2006:9)<sup>5</sup>, vol dir raonar aquest objectiu de transformació territorial.

Per dur a terme aquest exercici de prospecció, la planificació del territori s'ha servit de diferents instruments, un dels quals és el planejament, que té per objectiu donar coherència a l'ocupació del territori i reduir les contradiccions sectorials (Serratosa, 2006). El planejament a la vegada s'estructura a través de la realització de diferents plans, els quals són els instruments bàsics del procés ordenador –malgrat no en són l'únic- i

---

<sup>5</sup> No podríem dir que existeix una unanimitat completa pel què fa a la necessitat de planificar el territori, ja que posicionaments ideològics tan contraposats com el liberalisme o l'anarquisme promouen concepcions contràries a una intervenció pública decidida que limiti les possibilitats d'actuar a la ciutat. Ara bé, tant les propostes que se situen a mig camí (que es mostren a favor d'una major o menor intervenció reguladora, més o menys puntual o sectorial) com els posicionaments més extrems, tots ells conclouen la necessitat d'elaborar algun tipus de regulació més o menys explícita.

que, al seu torn, els seus objectius solen ser cartografiables de forma sintètica en un plànol (Pujadas i Font, 1998).

El planejament urbanístic, en tant que instrument ordenador del desenvolupament urbà, basa la seva acció en la classificació i qualificació del sòl, així com en garantir les dotacions adequades de serveis i equipaments o infraestructures. Per dur a terme aquestes actuacions, la societat li confia la tasca de formular indicacions coercitives “perché in caso contrario sarebbe soltanto un documento di letteratura urbanistica” (Campos Venuti, 1988:27). De tota manera, el pla no és una simple eina tècnica sinó que escenifica el projecte de futur d’una determinada col·lectivitat, una voluntat de govern del territori conforme a un ordre de prioritats establert en funció de la voluntat política (Ezquiaga, 1994). Per tant, és el document que té caràcter prospectiu, “traduce sotto l’aspetto fisico e funzionale l’intenzionalità che la collettività (attraverso gli strumenti democratici) ha elaborato per il suo futuro” (Indovina, 2006a:52), entre les diverses opcions d’ordenació territorial que podia desenvolupar. En aquest sentit, doncs, el pla té una doble natura:

“Da un lato, è *strumento*, quindi norma, precetto, forma giuridicamente riconosciuta; contemporaneamente, è *idea* di città, quindi previsione e prefigurazione, *progetto* e volontà di *gettare-avanti* scelte e dimensioni fattibili, riconosciute valide da una determinata comunità.” (Cusmano, 2002:188).

En aquest sentit, el pla és alhora un mitjà (un instrument) i un objectiu (un projecte) que expressa el futur d’una col·lectivitat. D’aquí l’interès per realitzar-lo, no només pels imperatius de la legislació urbanística, sinó per interès de la mateixa comunitat, ja que gràcies a ell podrà disposar d’una formulació que afronti els temes i problemes que la ciutat té plantejats (Trapero 1994).

Així doncs, la planificació del territori no només té un caràcter prospectiu i coercitiu (vol dissenyar un futur i ho fa dotant-se d’una normativa), sinó que també cal tenir present que la intervenció planificadora en el territori està condicionada pel context (físic, històric, econòmic, social) de l’espai a planificar i que l’objectiu principal és corregir-ne els problemes, disfuncions o desajustos que s’hi produeixen. En definitiva, té un marcat caràcter reformador. Tanmateix, en els darrers anys, però, segurament ha prevalgut la natura d’instrument per sobre d’aquella de construcció d’una idea i s’ha tendit a percebre la planificació del territori com un conjunt de lleis, reglaments i normes massa abundants, contribuint a construir una imatge del pla grisa, pedant, burocràtica o sense ànima (Cusmano, 2002); qüestió a la que faré referència més endavant.

En tant que projecte, una de les fases més importants del pla és la seva execució una vegada aprovat. Ribas Piera (2004:20) recorda que el pla és “la porta d’un esdevenir”, més que no pas “la prefiguració de l’estat final desitjat i previst”. En aquest sentit,

doncs, l'aprovació del pla no és garantia d'un bon procés d'urbanització, sinó que “la implantació efectiva de les propostes exigeix tres passos més: la programació, la gestió i el seguiment” (Serratosa, 2006:57). En aquest sentit, la capacitat de gestió d'un determinat municipi serà un element clau a l'hora de determinar la viabilitat del pla com a instrument operatiu per transformar la realitat (Ezquiaga, 1994). Així, una vegada aprovat, és necessària voluntat política, cultura urbanística i capacitat administrativa per materialitzar les determinacions del pla (Ezquiaga, 1994).

Com acabo d'insinuar, el pla general<sup>6</sup> és l'instrument per excel·lència de l'urbanisme, que tradicionalment s'ha aplicat a l'escala municipal com a coordinador dels projectes urbanístics (tot i les experiències de planificació urbanística a escala metropolitana dels anys seixanta i setanta) i que, com a tal, no només està destinat a ordenar l'espai urbà sinó la totalitat del terme municipal. A l'Estat espanyol, especialment a partir dels anys setanta,

“las experiencias de formulación de planes a escala urbana jugaron un papel fundamental, al incorporar una vocación de entender y ordenar la ciudad como totalidad, y no sólo mediante la intervención fragmentaria, característica de los proyectos de “reforma interior” o “ensanches” parciales” (Ezquiaga, 1994:69-70).

Això ha fet que el pla general municipal esdevingués la peça clau del sistema de planejament (Ezquiaga, 1994), fet que es deu al procés de formació històrica de la legislació urbanística espanyola però també perquè durant ben bé quatre dècades ha estat el principal instrument ordenador de l'ocupació del territori gràcies al seu caràcter de planejament originari. A més, com també veurem més endavant, la legislació ha atorgat als ajuntaments la responsabilitat de dur a terme el planejament urbanístic i d'ordenar en conseqüència el seu propi municipi. Al llarg del procés d'elaboració del planejament, el rol de l'ajuntament és cabdal, ja que és l'encarregat de promoure i assumir l'elaboració del pla general municipal, d'aprovar-lo inicial i provisionalment, de trametre'l al govern autonòmic per la seva aprovació definitiva i, finalment, d'executar-lo amb l'elaboració i aprovació del planejament derivat.

D'altra banda, el govern de les transformacions territorials a escala regional tradicionalment s'ha dut a terme a través de l'ordenació del territori, que es dota d'instruments com els plans territorials. La poca proliferació de plans territorials (o com l'anomena Ezquiaga (1994:70) “la «debilitat» del subsistema de planeamiento territorial”) ha contribuït a reforçar el pes del graó municipal. La vertebració de l'Estat en Comunitats Autònomes ha dificultat l'elaboració de plans territorials a nivell estatal, però tot i que els propis governs autonòmics tenien capacitat per elaborar les seves pròpies figures de planificació regional –previstes en les legislacions– no ho han fet ben

---

<sup>6</sup> Si bé tradicionalment l'hem anomenat «pla general» avui la legislació urbanística catalana l'anomena «pla d'ordenació urbanística municipal». En aquest relat utilitzaré els dos termes de forma indistinta.

bé fins la darrera dècada. Malgrat aquestes mancances en l'execució del planejament territorial, com veurem al capítol cinquè, hom concorda la necessitat que el planejament urbanístic compti amb una jerarquia de plans que des de nivells supramunicipals d'actuació es concretin i coordinin les corresponents polítiques i accions.

El pla s'ha de formular des d'una visió integradora que trenqui amb la sobreposició de diversos enfocament sectorials, que sovint tendeixen a reproduir la divisió departamental de les administracions. Tot i que a Catalunya és més evident a l'escala regional (ja que els plans territorials elaborats al llarg dels primers vint-i-cinc anys de democràcia han estat quasi exclusivament plans sectorials –de carreteres, d'infraestructures ferroviàries, de protecció d'espais naturals, de ports, d'aeroports, d'habitatge, etc.-), també a l'escala municipal l'enfocament sectorial dificulta la coordinació necessària en les polítiques territorials.

## **2.2. ELS AGENTS I LA CONTRAPOSICIÓ D'INTERESSOS: VERS UNA PLANIFICACIÓ DEMOCRÀTICA**

A l'inici d'aquest capítol, apuntava la diversitat d'agents que intervenen i participen de la transformació del territori. Propietaris del sòl, promotors immobiliaris, responsables polítics, tècnics i ciutadans a través de les seves activitats tenen capacitat per modificar contínuament l'espai i les relacions que s'hi estableixen. Els agents, que cada vegada són més diversos i tenen més capacitats d'intervenció (Serratosa, 2006) se situen en espais socials diferents i estan

“dotati di poteri e mossi da interessi, aspirazioni, immaginari, stili di pensiero e di comportamento assai diversi e il più delle volte opposti, che nei confronti della costruzione, modificazione e trasformazione della città hanno responsabilità morali, culturali e giuridiche assai differenti” (Secchi, 2000: 38).

Davant d'aquest escenari, planificar el territori també esdevé necessari, no només per governar les transformacions del territori de forma coordinada –com he explicat fins ara- sinó també per poder intervenir a través de la mediació entre aquells interessos i privilegis oposats, ja que no tots els actors que contribueixen a la transformació del territori tenen la mateixa capacitat per prendre decisions. En aquest sentit, la planificació del territori també ha de basar-se en una idea de justícia social i de dret a la ciutat per part d'aquells més desafavorits (Indovina, 1990).

A més, la multiplicitat dels subjectes implicats que apuntava Serratosa presenta alhora una polifonia cada vegada més variada i fragmentada, fet que suposa un repte a un dels objectius principals del pla

“quello della *ricerca del consenso* (attraverso l'interazione o la comunicazione) nella prospettiva di costruzione di un qualche interesse comune (generalmente, interesse pubblico)” (Scandurra, 1999: 20).

La recerca del consens del pla respon a la voluntat de construir un document que sigui el reflex de la voluntat col·lectiva entorn a un projecte futur comú, però també ha de mantenir una “«actitud abierta» hacia las aportaciones de las diferentes instituciones, agentes sociales y grupos involucrados en la transformación de la ciudad y del territorio” (Vegara, 1993: 254). Per tant, si bé el consens social ha estat un desideràtum del planejament urbanístic (Esteban, 1999a), el procediment per aconseguir-ho no és gens fàcil ja que cal aconseguir acostar les posicions. Per tant, tal i com apunta Carrera, cal entendre el pla

“com un instrument tècnic sobre el qual, després d'amplis debats i esmenes, per part dels afectats, es produeix un acord social general, pres de forma democràtica” (Carrera, 1996: 108).

Els debats que tenen lloc durant l'elaboració del pla tenen, doncs, l'objectiu de portar a situacions d'acord els contrastos i els interessos divergents dels agents. Els encarregats de gestionar aquest procés -dotats d'instruments com la negociació i la mediació- són els que tenen al seu càrrec el govern i l'administració, i per tant són tant els impulsors com els garants del pla (Ribas Piera, 2004). Així doncs, a l'administració, en tant que ens públic, representant d'allò col·lectiu i elegida per la ciutadania, se li atorga un rol de lideratge i de mediació entre els interessos dels agents. Cal insistir doncs en aquesta idea: el pla, en tant que projecte desig de la col·lectivitat s'ha de construir a partir de l'aprovació dels criteris i dels objectius d'ordenació per part dels representants polítics, tot i comptar amb l'assessorament i les valoracions dels equips tècnics (Indovina, 1995; Serratosa, 2006). Així,

“l'autoritat del “pla” no deriva de la seva qualitat o valoració professional i tècnica sinó de la institució que l'aprova (en un cert sentit és aquesta instància política que és l'autora del pla)”. (Indovina, 1995:49)

Els tècnics amb les seves capacitats poden influir de forma decisiva en el planejament urbanístic, però el rol del professional és advertir i fer explícites les conseqüències que pel conjunt del territori, de la ciutadania i de l'administració poden comportar les propostes previstes en el planejament. En aquest sentit, tenen la capacitat d'informar, interpretar i controlar l'ordenació urbanística, però ho han de fer assumint el seu rol d'assessorament vers aquells que han de prendre les decisions (Trapero, 1994).

El caràcter interdisciplinari de la planificació del territori —que ha de tenir en compte els processos territorials, econòmics, ambientals i socials que hi tenen lloc— demana de la intervenció i col·laboració de professionals de diferents especialitzacions, però les seves aportacions no es poden concebre com “el resultado del ensamblaje de forma «cadena de montaje» de aportaciones disciplinares diversas” (Ezquiaga, 1994: 121) sinó que

“las reflexiones arquitectónicas, geográficas, sociales, económicas o jurídicas sobre el territorio deben converger en la formulación de estrategias sintéticas capaces de materializarse en propuestas concretas de organización espacial y gestión urbanística” (Ezquiaga, 1994: 121).

De tota manera, malgrat el rol destacable de tècnics i polítics en el procés d’elaboració i implementació del planejament, la planificació no es pot dur a terme només en el despatx dels responsables polítics o en els estudis tècnics. Donada la importància del pla com a document que sintetitza el futur d’un determinat territori en forma de projecte, perquè aquest pugui recollir les diferents sensibilitats presents, el procés d’elaboració cal que sigui obert en termes de participació, implicant a tots els actors interessats i recollint els sabers específics de la comunitat (Cusmano, 2002). Per poder assolir aquest objectiu,

“la introducció en la legislació de procediments de debat de criteris i objectius dels plans (article 125) i d’exposició pública de les propostes, així com de mesures habitualment adoptades pels ajuntaments consistents en facilitar el coneixement i discussió de les propostes mitjançant exposicions, taules rodones, publicacions, etc., són actuacions que s’inscriuen dins l’objectiu d’obtenir un pla d’ordenació urbanística amb el màxim consens possible” (Esteban, 1999a: 91-92)<sup>7</sup>.

Esteban fa referència, d’una banda, a aquells procediments previstos per la legislació i, de l’altra, a d’altres activitats empreses per iniciativa dels ajuntaments. Respecte a les primeres, com veurem al quart capítol, la legislació espanyola i catalana han establert des dels seus inicis dos mecanismes de participació: la presentació d’al·legacions una vegada el pla està aprovat inicialment –previst des de la primera Llei del Sòl de 1956- i l’exposició pública de l’avantprojecte –introduït pel Reglament de Planejament urbanístic de 1978-. Pel que fa al primer tràmit, si bé la legislació, com veurem, l’entén com l’obertura d’un període de participació pública, a la pràctica aquesta participació és molt limitada: són uns pocs els que tenen capacitat per actuar-hi i solen presentar-se al·legacions per defensar-se de les pròpies afectacions. Saravia (1998:94) detalla bé qui sol prendre part d’aquest procés:

“por una parte, por quienes son capaces de leer el planeamiento, y que van buscando la ordenación concreta de una parcela determinada (de la que son propietarios, o representantes de éstos); y, por otra, por grupos de intereses, que también tienen capacidad, o medios, o personal formado como para poder hacerse con documentos voluminosos y complejos como suelen ser habitualmente los planes urbanísticos”.

L’altre mecanisme que preveu la legislació per facilitar la participació pública és l’exposició de l’avanç de planejament. Una vegada el pla està prou desenvolupat s’exposa al públic per tal que s’hi suggereixin idees més que no pas queixes o reclamacions –més pertinents del període d’informació pública una vegada aprovat inicialment el pla-. Tot i això,

“el Avance se ha convertido, de un tiempo a esta parte, en una aprobación inicial bis; es decir, en una aprobación previa de un documento prácticamente completo, en el que buena parte de estas pretendidas «sugerencias» toman la forma de alegaciones en toda regla. Es

---

<sup>7</sup> L’article 125 al qual fa referència Esteban és l’article que preveu el sotmetiment a exposició pública de l’avanç de planejament, previst des del Reglament de Planejament urbanístic de 1978. Per una anàlisi en més profunditat vegeu el quart capítol.



decir, son reclamaciones sobre una u otra parcela concreta, y en muy pocos casos se trata de discutir el modelo” (Saravia, 1998: 96).

Així doncs, la legislació ha reservat espais de participació oberts als agents que intervenen en el territori, per a poder prendre part del procés d’elaboració del pla. Malauradament, massa sovint el curt període d’exposició pública no representa un canal suficient on poder expressar i presentar alternatives i l’exposició de l’avantprojecte, més que esdevenir el moment d’obrir el debat ha tendit cada vegada més a assemblar-se al període de presentació d’al·legacions. Tindrem ocasió, al capítol cinquè, d’analitzar com i quan s’ha dut a terme aquest procés, però aquí em permeto de vindicar la importància que la ciutadania s’integri en totes les fases del procés perquè

“Sólo así podrá garantizarse una aceptable interpretación de la realidad en la elaboración de los planes y proyectos, un entendimiento suficiente de las consecuencias que para cada ciudadano tendrá la ordenación adoptada y, en consecuencia, una aceptación de los beneficios y las obligaciones que esa ordenación comporte” (Trapero, 1994: 37).

Així doncs, en una societat complexa i amb diversitat d’agents que participen de la transformació del territori, i amb la necessitat d’implicar-los en el procés de planificació, és fàcil i gens negatiu que sorgeixin diferències d’opinió o controvèrsies entre els diferents interessos presents (d’altra banda també és impossible fer-les desaparèixer). Com tindrà ocasió d’evidenciar al llarg d’aquest relat, a vegades les diferències de posicionament entre els agents són ben distants i arriben a xocar i a desenvolupar-se situacions de conflicte i heus aquí la importància del pla com a instrument amb el qual gestionar-los.

### **2.3. EL PLANEJAMENT SOTA SOSPITA**

No hem d’oblidar que, principalment durant les darreres tres dècades, tant els fonaments teòrics de la planificació del territori com la mateixa pràctica convencional del planejament s’han posat en dubte (de Terán, 1984a; 1997). El vigor d’aquest qüestionament -tant d’eines com de disciplina- ha estat tan profund que s’ha arribat a connotar com la «crisi del planejament». Així, algunes de les causes apuntades d’aquesta crisi són la pèrdua d’objectius clars respecte l’ordenació del territori, la ineficàcia del planejament urbanístic, la seva contínua modificació i el relaxament en la seva aplicació (Font, 2000), però també la seva incapacitat per incorporar els punts de vista dels més exclosos (Healey, 1993; Sandercock, 1998b). Així doncs, en molts països occidentals – inicialment als països anglosaxons i cap a la dècada dels noranta a Catalunya-, el rol del pla i del planejament com a instrument per gestionar les transformacions urbanes s’ha posat en qüestió i s’ha desenvolupat un gran debat que encara no s’ha tancat del tot.

### **2.3.1. Reformulant els fonaments de la planificació del territori**

Els fonaments teòrics de la planificació del territori (sobre els quals he debatut anteriorment) també s'han fet trontollar a partir, especialment, de les aportacions postmodernes. En gran part, han estat formulades des dels països anglosaxons i per tant cal tenir present que s'han basat en una concepció de la pràctica política, de la intervenció pública i del rol del *planner* ben diferent respecte a les de casa nostra. De tota manera, malgrat la distància, l'interès de les aportacions postmodernes per a aquesta tesi fa necessari que m'hi detingui unes pàgines.

Així, alguns han considerat que el pla i la regulació dels usos del sòl era un instrument vinculat a la construcció i transformació de la ciutat moderna (Healey 1993; Sandercock, 1998b) i, en contraposició han concebut que a partir dels anys vuitanta es trobava en un període «postmodern» (Filion, 1996)<sup>8</sup>. D'altres han cregut que la planificació encara es trobava suspesa entre la modernitat i la postmodernitat:

“the modernist planning project has disintegrated but not disappeared. Practice has lost its neutral mediative position, forsaken its clear object of the city, abandoned its critical distance, and further suppressed reformist and democratic tendencies. Yet practitioners still cling to a modernist sensibility and search for ways to impose expertise on democracy and to integrate their many specialities around a grand vision such as the master plan.”  
(Beauregard, 1989:119)

Sigui en un moment o en l'altre, s'ha considerat que la planificació de la ciutat moderna va néixer lligada a l'ascens del capitalisme, la formació de la classe mitjana i la concepció de la ciutat integrada i ordenada que satisfè les necessitats de la societat, tot plegat promogut per un Estat intervencionista (Beauregard, 1989). Igualment, la racionalitat tècnica era concebuda com un mitjà superior per prendre decisions públiques i la informació recollida científicament es percebia com a més convincent. Així, l'emergència de la legitimitat científica desencadenava la infravaloració del caràcter subjectiu de tota proposta urbanística i, per tant, n'impedia la discussió col·lectiva (López de Lucio, 1993b). D'altra banda, l'exemplificació de la funció de la planificació del territori de mediació en els conflictes socials era representat, en un cantó, pels poders forts i dominants i, en l'altre, per les classes treballadores que afirmaven el propi dret a l'existència i a la ciutadania (Scandurra, 1999).

En contraposició, la ciutat contemporània s'ha presentat com “un mosaico frammentato di identità, un caleidoscopio di micro figure sociali che non hanno (e talora non chiedono) rappresentanza” (Scandurra, 1999:17). A més, les noves formes de la política, de les relacions econòmiques i la reestructuració de les ciutats han aportat, segons les

---

<sup>8</sup> Seguidament detallaré algunes de les principals crítiques i propostes aportades pels corrents postmodernes respecte a la planificació del territori, però no entraré en un debat profund sobre els seus respectius posicionaments i diferències. Per una anàlisi més detallada de les relacions entre postmodernisme i planificació del territori vegeu, a banda dels citats Filion (1996), Healey (1993) i Sandercock, (1998b), també Beauregard (1989), Dear (1986), Goodchild (1990) o Oranje (2002).

crítiques postmodernes, noves dificultats per la pràctica de la planificació tal i com s'havia desenvolupat fins al moment:

“the master narrative of modernist planning is incompatible with a spatially problematic and flexible urban form whose articulations are intrinsically confrontational and whose purposes are more and more the ephemeral ones of consumption. Subsequently, a modernist striving for orderliness, functional integration, and social homogeneity is unlikely to succeed, as is the desire on the part of planners to maintain a critical distance and apply technical rationalism.”  
(Beauregard, 1989:117)

En gran part, les dificultats amb les que es troba la planificació del territori provenen dels canvis econòmics del moment ja que el postfordisme (o, si es vol, la nova economia) trenca amb la tradicional estructura i morfologia de la ciutat moderna. La indústria perd el seu rol central com a activitat econòmica i com a forma d'organització social i política de la ciutat, de manera que es qüestionen les tasques bàsiques de la planificació del territori –la zonificació dels usos del sòl, la distribució social, la mobilitat, etc.-. L'economia postfordista, estructurada en una xarxa global caracteritzada per la rapidesa i la flexibilitat desencadena una forta competitivitat entre les ciutats que, disposades a atraure el capital, emprenen una sèrie de polítiques urbanes cada vegada més orientades a l'urbanisme *emprenedor* (Harvey, 1989). En conseqüència, amb l'expansió del neoliberalisme i la davallada de l'estat del benestar, el planejament progressivament és sotmès als requeriments de les lleis del mercat del sòl.

Davant d'aquesta evolució, des dels posicionaments postmoderns s'ha reclamat que la planificació i el planejament necessitaven un canvi que suplís les seves carències en tant que projecte modern i incorporés les demandes i necessitats dels temps postmoderns. Els *retocs* havien d'atacar diversos fronts: mancances de democràcia i participació (Beauregard, 1989), sensibilitat vers la diversitat de comunitats presents a la societat (Healey, 1993; Sandercock, 1998b), trencament amb l'excessiva neutralitat política i racionalitat tècnica (Beauregard, 1989), major consciència de les relacions de poder (Allmendinger, 2002a), i major sensibilitat a les demandes i necessitats locals (Friedmann, 1993). En definitiva, una reorientació vers un mètode més obert i democràtic de planificar el territori.

Per Soja (1997), la planificació hauria d'incorporar mètodes més oberts i flexibles, que haurien de permetre entendre una realitat social caracteritzada per la fragmentació, la multiplicitat i la diferència. També per Sandercock (1998b) la planificació postmoderna hauria de treballar vers una societat més plural i diversa ja que considera que els principis moderns que han regit fins aleshores es caracteritzen per ser socialment exclusius, tendenciosos des d'un punt de vista de gènere, racialment intolerants i unificadors de les veus minoritàries. John Friedmann (1993) va més enllà i sosté que el nou planejament s'hauria de caracteritzar per ser normatiu (no basat en l'eficiència), innovador (no només pretendre la localització dels elements), polític (no neutral),

transactiu (no desempoderador), basat en l'aprenentatge social (que no sigui una activitat tancada i orientada a crear un document) i amb el focus posat a les escales locals i regionals en tant que espais de la vida quotidiana.

Si bé en el pròxim capítol entraré més a fons a analitzar algunes propostes d'articulació d'una planificació del territori més posicionada políticament, amb més capacitats comunicatives i amb una voluntat més inclusiva i plural vers els col·lectius més exclosos, m'ha estat necessari, també aquí, fer-hi referència en tant que aquestes propostes han contribuït en el debat entorn els fonaments de la planificació del territori. Tant és així que les mateixes propostes fetes des de posicionaments postmoderns també han rebut crítiques. Sovint se'ls ha acusat d'utilitzar “a straw-man image of the old planning model to elevate the new model, and not all of it may in fact be new” (Cambpell i Fainstein, 2003:20). En cert sentit, els defensors de la planificació postmoderna han tendit a descriure la planificació del territori *tradicional* d'una forma força restrictiva, i s'han referit sovint a la concepció exposada per McLoughlin (1969:59):

“Planning seeks to regulate or control the activity of individuals and groups in such a way as to minimise the bad effects which may arise, and to promote better ‘performance’ of the physical environment in accordance with a set of broad aims and more specific objectives in the plan.”

Així doncs, les crítiques postmodernistes han partit d'una concepció del pla i la planificació del territori excessivament restringida a un punt de vista instrumental, oblidant la seva natura de projecte compartit entre una col·lectivitat. Allmendinger (2002) considera que interpretar la planificació del territori i el planejament des d'una perspectiva postmoderna implica necessàriament fixar l'atenció vers algunes característiques i obviar-ne d'altres; mentre la realitat mostra com el marc legal i l'estructura de planejament permeten concepcions més àmplies<sup>9</sup>.

Des de les teories anglosaxones postmodernes s'ha proposat i insistit en que el *planner* assumeixi rols menys neutrals i més polítics (Beauregard, 1989; Friedmann, 1993), quan en la tradició dels països mediterranis ha estat més limitat a un rol d'assessorament als governants, ja que el pla s'ha concebut com un projecte polític, construït democràticament. Una altra de les insistències de les crítiques postmodernes recau en el concepte de l'interès públic, el qual consideren massa monolític. La seva preocupació per posar en relleu que els sistemes de planificació moderns -dominats pels criteris econòmics- han tendit a excloure col·lectius com les dones, la gent gran, persones amb discapacitats i minories ètniques (Healey, 1993), arribant a posar en dubte l'existència d'un interès públic. Aquest trencament, en conseqüència, ha arribat gairebé a impedir que els *planners* poguessin desenvolupar la seva tasca:

---

<sup>9</sup> Allmendinger aquí fa referència a l'experiència del Regne Unit, però com he mostrat als primers apartats d'aquest capítol, des de l'Estat espanyol o Itàlia també es proposen concepcions de l'urbanisme, la planificació i el planejament no tant tancades.

“Posmodernists provided planning with a needed break from its preoccupation with a monolithic «public» [...]; yet a rejection of Enlightenment rationality, shared values, and generally applicable standards leaves the planner without adequate methods for serving a fragmented population.” (Campbell i Fainstein, 2003:13)

A banda del qüestionament dels principis sobre els quals s’hauria d’apuntalar la planificació del territori i l’actuació dels *planners*, en les darreres dècades el rol del pla com a instrument per executar la planificació del territori també s’ha posat en qüestió.

### **2.3.2. Qüestionant el pla**

Pel que fa a la utilitat i capacitat de l’instrument, les crítiques han arribat des de posicionaments ben diferents, i fins contraris. Des dels crítics marxistes s’ha evidenciat que la pràctica tradicional del planejament, tot i ser plantejada en termes de competència tècnica neutral i interès públic, ha servit principalment als interessos dels membres més rics i més forts de la societat (Klosterman, 1985)<sup>10</sup>.

En canvi, des de les posicions més liberals, i en un context on l’agenda pública es començava a orientar vers la desregulació, la privatització i la restricció del rol del govern en els afers econòmics (Klosterman, 1985), també la planificació del territori i el planejament com a instrument s’han posat en dubte en tant que instruments d’acció pública enfront un món on els enfocaments de mercat estan en auge.

En aquest sentit, les crítiques formulades des del discurs econòmic liberal han denunciat l’excessiva regulació del sòl del planejament urbanístic, en tant que perjudicial per la iniciativa empresarial. Aquesta crítica, segons Ezquiaga (1998), s’afegeix al qüestionament que l’arquitectura ha posat en dubte la capacitat del pla com a instrument eficient pel govern de les transformacions de la ciutat. Així, s’ha proposat el projecte arquitectònic com l’eina més eficaç, amb més capacitat per adaptar-se als entorns canviants. Si bé des del liberalisme s’ha reclamat un menor rol de l’administració en el govern del territori, les crítiques fetes des de l’arquitectura han apuntat només a un canvi d’instrument, però no d’actors.

Ambdues interpretacions han preferit el «projecte urbà» enfront a la redacció de plans urbanístics per tal d’abordar els problemes urbans mitjançant projectes específics. Aquesta tendència és el reflex de la recerca de la flexibilitat productiva en les “relaciones entre la ordenación (fordista) del Plan General y la adopción del «proyecto urbano» como instrumento dominante, para una mayor eficacia y flexibilidad de la intervención

---

<sup>10</sup> Per conèixer més en detall les crítiques marxistes al planejament vegeu, per exemple, Dear i Scott (1981), Harvey (1985), Fainstein i Fainstein (1979), Fogelson (1986) o Pickvance (1982).

urbanística” (Font, 2000:81). L’argumentada necessitat de dotar el planejament urbanístic d’una major capacitat de resposta enfront els escenaris canviants (de Terán, 1997) i enfront la competència establerta entre ciutats per atraure inversions, ha portat a buscar una actuació urbanística ràpida i puntual, que ha intentat fugir i evitar la rigidesa i burocratització a la qual s’ha sotmès al pla i, doncs vers un planejament «estratègic».

Com a conseqüència d’aquesta forma de gestió del territori (més que no pas de planificació), s’ha prestat més atenció al fragment urbà enfront a l’ordenació global de la ciutat, fet que ha portat a perdre de vista la globalitat de la ciutat i la necessitat que un instrument –anomenat pla- l’ordeni (Navarro, 1999). Igualment, s’ha cregut (potser de forma ingènua) en la capacitat dels projectes urbans per afrontar els problemes de la ciutats a través d’intervencions arquitectòniques puntuals i significatives gràcies a la «mà invisible» (López de Lucio, 1993b), especialment si eren encarregats a arquitectes coneguts (Portas, 1996).

“I grandi progetti, in molti casi, sono diventati come isolen el tessuto e nel corpo urbano e sono a malapena collegati con il resto della città. All’inizio si riteneva che con questi progetti i comuni sarebbero stati capaci di risparmiare denaro, poiché gli interventi sarebbero stati autosufficienti, avrebbero stimolato lo sviluppo della città autonomamente, attraverso l’investimento dei privati. Però, in molte città si è verificato che le realizzazioni non hanno raggiunto questo obiettivo.” (Rosemann 2005: 83)

Així mateix, aquest procediment ha obligat a desenvolupar un continu procés de progressius ajustos i modificacions puntuals dels plans, els quals han anat incorporant tots els projectes específics que anaven sorgint. La reclamada falta de flexibilitat del pla urbanístic ha representat l’argument (l’excusa?) per emfatitzar el desenvolupament de distints projectes urbans al marge del pla o, com planteja Font (2000), potser ha representat l’expressió de l’investida contra el planejament vigent.

De fet, la crítica al pla també ha arribat des de la cultura política, des d’aquells que només l’han vist com a norma, com a respecte a unes eleccions comunes, encara que estiguin en contraposició a uns interessos particulars. Campos Venuti considera que el pla s’ha entès “come qualcosa che tarpa le iniziative, annulla l’individuo, dà ai pigri e toglie agli attivi” (Campos Venuti, 1988:29) i, partint d’aquesta concepció,

“il piano l’hanno rifiutato sempre quando potevano, hanno tentato di piegarlo ai propri voleri quando dovevano subirlo e infine l’hanno violato ogni qual volta ci riuscivano, quando con quei voleri non coincideva (Campos Venuti, 1988:29).

El pla, doncs, en el moment en què ha perdut el significat de projecte compartit, de producte d’una cultura i d’una ciutat concreta, ha entrat en una profunda crisi d’identitat que per la seva natura d’instrument no pot superar (Cusmano, 2002).

En el cas de l’Estat espanyol, la trajectòria de la crítica és ben especial, ja que apareix després d’unes dècades caracteritzades per una àmplia confiança en el planejament.

Durant els primers anys després de la restauració de la democràcia, amb una àmplia proliferació de plans urbanístics, es renovà la confiança en el planejament com a instrument útil per la construcció i millora de les ciutats en tant que era capaç d'ordenar el territori i dirigir-ne les seves transformacions (Sabaté, 2003; Font, 2000). De tal manera, les propostes dels plans -després d'una època predemocràtica on ben poques vegades eren respectades- ja no eren simples indicacions passives sinó que plantejaven opcions concretes de transformació que s'acabaven executant (Sabaté, 2003). Partint d'una època on l'urbanisme s'associava a creixements desmesurats i especulació, a l'inici de la dècada dels vuitanta especialment es reconegué el potencial del planejament en tant que instrument de govern del territori<sup>11</sup>. Tanmateix, posteriorment caigué altra volta en el descrèdit i la deslegitimació. Segons López de Lucio (1993b), la crítica començà entorn la metodologia d'elaboració dels plans, basada en l'aplicació de criteris objectius i científics en l'anàlisi de la realitat, i en conseqüència es va passar a criticar el mateix pla com a instrument capaç de governar la transformació del territori. Segons el mateix López de Lucio (1993b:62), aquesta crítica al mateix instrument de planificació es devia, també al "trasfondo irracionalista latente en muchas actitudes denominadas «postmodernas»". Així, des dels inicis dels anys noranta, l'interès pel planejament com un instrument útil per la previsió i el control de les transformacions territorials es posà en dubte (Font, 2003a).

"La consolidació del planejament urbanístic, e el seu desplegament, en la quotidianitat municipal podria haver portat a una certa inèrcia, a una burocratització, és a dir, a una sobrevaloració dels procediments ja establerts en detriment de la innovació i la investigació i, el que seria més greu, a una certa relaxació en la defensa de l'interès públic" (Ferrer i Sabaté, 1999a:12).

Segons Font, a vegades, l'argument que validava la crítica ha estat "la creciente distancia entre la situación de hecho en el territorio urbano europeo y la ciudad dibujada" (Font, 2003a:13), ja que les necessitats que ha plantejat el procés d'urbanització que s'ha desenvolupat durant les últimes dècades semblen no poder ser cobertes pels mètodes de planificació tradicional. En aquesta línia Secchi (2000:170-171) apunta que

"La complessità della città e della società contemporanee mostra la necessità di un nuovo progetto. [...] Le maggiori difficoltà e i più importanti problemi dell'urbanistica contemporanea non hanno a che fare con i suoi strumenti. Provare a inventare un nuovo strumento, dice Berio, può essere altrettanto futile e patetico di qualsiasi tentativo di inventare una nuova regola grammaticale nella nostra lingua" (Secchi, 2000:170-171)

Així doncs, en el debat entorn la utilitat del pla, si bé des dels posicionaments liberals s'ha arribat a reclamar-se el seu desús, d'altres han subratllat la necessitat d'introduir canvis en la seva forma, composició i funcions. De tota manera, també hi ha qui ha posat de relleu que aquest debat, i la

---

<sup>11</sup> Tindrem ocasió de repassar l'evolució de la concepció del planejament urbanístic i de les formes d'elaboració i execució que han caracteritzat l'actuació urbanística a Catalunya al llarg del cinquè capítol.

“la demonización de un determinado instrumento o conjunto de instrumentos profesionales [...] es un fácil expediente para no llevar más allá la reflexión sobre los problemas de fondo que aquejan a la ciudad contemporánea” (Lopez de Lucio, 1993b:62).

### **2.3.3. Al cap i a la fi, més planificació pública, més plural i més pla**

Malgrat l'extens i llarg debat que ha tingut lloc, no només al món acadèmic sinó també a l'àmbit professional de la planificació del territori, entorn a la capacitat del pla per governar les transformacions territorials, s'ha posat en relleu la necessitat de planificar el territori des del sector públic per diversos motius: promoure els interessos col·lectius de la comunitat, tenir en compte els impactes de les accions individuals i col·lectives, millorar la informació pels processos de decisió públics i privats i considerar els efectes distributius de l'acció privada i pública (Klosterman, 1985). Des de la perspectiva pluralista, és reconegut també que la planificació del territori ha de representar de forma més àmplia aquells interessos més dèbils que es negligeixen en la competició entre els grups que lluiten per representar els seus propis (Klosterman, 1985). Així doncs, tal i com Campbell i Fainstein (2003:13) també apunten que és necessari recuperar la creença en un interès públic, precisament perquè

“A belief in the public interest is the foundation for a set of values that planners hold dear: equal protection and equal opportunity, public space, and a sense of civic community and social responsibility.”

En tot cas, les denúncies fetes des de les crítiques postmodernes han exposat el repte que es presenta: aconseguir una reconciliació entre un interès públic comú i la diversitat existent en les comunitats avui en dia. Però és precisament el context de postmodernitat el que dota al pla d'un rol encara més necessari:

“el plan, como enfoque global de la intervención sobre la ciudad en esta situación de posmodernidad, tiene una importante misión que cumplir, entendido como libre expresión de intenciones colectivas globales, como manifestación voluntaria y circunstancial de una visión del futuro deseado y como producto cultural reflejo del momento histórico en que se produce. Y esta misión no pueden desarrollarla ni la resolución política de conflictos puntuales ni la configuración fragmentaria del espacio urbano o a través del diseño” (de Terán, 1984b).

Així doncs, malgrat la preferència pels projectes urbans s'ha evidenciat que el pla no es podia convertir en un simple catàleg de projectes, sinó que havia d'aportar una visió global tant de les transformacions territorials com de les demandes socials i, així, traduir-les en una organització física (Ferrer i Sabaté, 1999a). Per tant, malgrat les crítiques, dubtes i qüestionaments sobre el rol del pla, s'ha evidenciat que encara avui és

“el instrumento que mejor resume las aspiraciones básicas de la práctica urbanística, entendida ésta como la intervención pública en la ordenación de la ciudad, a fin de alcanzar un uso eficiente y equitativo de ella. Como tal, nunca ha sido un instrumento neutro. Su misma presencia revela una voluntad de racionalización, más o menos incisiva, de las tendencias que dominan espontáneamente en las sociedades urbanas” (Saravia, 1998:106)



Tal i com ha subratllat López de Lucio (1993b), aquest reconeixement, de fet, ha arribat fins i tot des dels detractors del pla: Oriol Bohigas (1986) arribà a rectificar el seu posicionament reconeixent la “resurrección del planeamiento urbano”.

Tot i això, tampoc hem d'oblidar que malgrat reconèixer el rol preponderant del pla en el govern del territori, també s'ha evidenciat la necessitat d'introduir-hi canvis substantius. Alguns han proposat reformular el document i separar el pla de caràcter més estructural del pla operatiu -aquell que té més capacitat d'intervenció (Font, 2003b; Campos Venuti, 1988)-. D'altres, partint de les crítiques postmodernes entorn l'exagerada concepció tecnocràtica del planejament -que ha atorgat una superioritat excessiva als objectius o criteris científics- han reflexionat sobre nous mètodes per l'elaboració dels plans dirigits a millorar els canals de participació de la ciutadania. Dedicaré el tercer capítol a exposar alguns exemples d'aquestes propostes.

En definitiva, des d'aquesta tesi i sumant-me al reclam d'Ezquiaga (1994), crec necessària l'assimilació d'una certa «cultura del planejament» per part dels actors que tenen capacitat d'incidir a la ciutat i al territori. La cultura del planejament implicaria que se superés la consideració negativa del pla com un requisit burocràtic necessari per la urbanització o com una simple expressió gràfica d'un futur desitjable. Així doncs, no només entenc el pla, com he explicat, com un instrument i un projecte per la col·lectivitat, sinó també com l'expressió d'una voluntat política i alhora com un pacte entre ciutadania, agents socioeconòmics i administradors, és a dir com un compromís comú assumit democràticament (més que no pas una norma que sotmet als particulars).

## **2.4. CONCEPTUALITZACIÓ SOBRE LA CONFLICTIVITAT TERRITORIAL**

Mentre en els tres primers apartats d'aquest capítol he exposat la concepció del planejament urbanístic i de la planificació del territori en tant que activitats i instruments necessaris per governar les transformacions territorials, en aquest darrer apartat exposaré com es desenvolupen i quines dinàmiques presenten les controvèrsies entre els agents que intervenen en el territori, les quals sovint hem qualificat de «conflictes territorials».

En primer lloc descriuré com, en el marc de l'elaboració o execució d'un pla, les diferències d'opinions i interessos entre els agents urbans entren en conflicte quan l'administració no exerceix d'àrbitre en el govern del territori. Seguidament, debatré sobre com podem concebre el fenomen de la conflictivitat entorn qüestions territorials

que tenen conseqüències ambientals i que sorgeixen al voltant de plans urbanístics. En tercer lloc, exposaré algunes de les causes, tant estructurals com conjunturals, que han contribuït al sorgiment dels conflictes i les mobilitzacions ciutadanes. Finalment, tancaré aquest capítol amb l'exposició, d'una banda, de les diferents formes que pren la mobilització de la ciutadania en les disputes territorials i, de l'altra, de les reaccions que tenen les administracions.

#### **2.4.1. Quan la contraposició d'interessos esdevé conflicte**

Tal i com evidenciava més amunt, en la transformació del territori intervenen diferents agents amb intencions diverses i sovint contraposades i amb la seva activitat contribueixen a modificar la ciutat i el seu territori. El planejament, en tant que instrument ordenador però també com a projecte col·lectiu, esdevé l'espai de confluència dels diferents interessos dels agents i fa necessària l'actuació pública de l'administració com a garant de l'interès públic i com a moderador entre els agents amb més capacitats i aquells més dèbils. Tanmateix, quan les diferències d'interessos no són prou llimades per part de l'administració, les propostes urbanístiques no són prou consensuades o les capacitats d'influència d'uns agents no són compensades amb l'interès d'escoltar els agents més dèbils, sorgeix el conflicte. És, doncs, quan l'administració no és suficientment representativa, es creu prou legitimada en tant que elegida i no permet que tots els agents hi puguin dir la seva quan la ciutadania no se sent representada sinó més aviat atacada i, en conseqüència esclata la protesta.

Així, l'eclosió d'un conflicte va relacionada amb l'existència de dues posicions contraposades sobre una qüestió, que sol expressar-se de forma pública a través de la protesta, creant un estat de tensió amb l'administració, tal i com exemplifica Lagomarsino (2002: 17):

“uno stato di tensione che caratterizza il rapporto tra cittadini e amministrazioni, tra pubblico e privato, tra potere forte e potere debole quando non si determina una convergenza di obiettivi, di intenti sino a creare una condizione di rivolta che si concretizza nella costituzione di comitati per la tutela di interessi significativi per una specifica realtà locale”

Així, el sorgiment del conflicte va acompanyat de la mobilització de la ciutadania, que sol desenvolupar algun tipus d'organització (Sabatini, 1997). Lagomarsino (2002) descriu amb molt de detall aquests episodis de resistència i protesta -on els objectius de la ciutadania i de l'administració no convergeixen- i estableix fins i tot la forma que pren la mobilització de la ciutadania: la constitució de plataformes cíviques<sup>12</sup> que lluitaran per defensar els interessos de la realitat local. Cal dir però que l'oposició no sempre pren

---

<sup>12</sup> A Itàlia són conegudes com «comitati di cittadini».

forma de plataforma ciutadana sinó que s'estructura a partir d'altres associacions preexistents –de veïns, entitats ecologistes, etc-. En alguns casos, l'administració local també en forma part, contraposant-se llavors a una administració superior.

El conflicte, doncs, es fa evident quan la ciutadania manifesta públicament la seva posició contrària a través de la protesta i quan els grups opositors ideen diverses accions per difondre les seves reivindicacions es comença a reconèixer el fenomen com a conflicte. El moment que la disputa esdevé pública porta a De Marchi (2005) a reflexionar sobre la «visibilitat del conflicte».

De Marchi (2005: 98) posa de manifest que el conflicte “di fatto sembra venire scoperto ed esistere solo nel momento della sua visibilità”, moment en el qual s'exposen les lògiques contrastades i es formen aliances i coalicions entre els actors en suport dels promotors i dels opositors. De totes maneres, el conflicte no neix en aquest moment tot i que “viene preso in considerazione solamente quando diventa visibile e non si può più ignorarlo o sperare in un suo riassorbimento” (De Marchi, 2005: 98). De fet, un dels actors responsables a l'hora de «fer visibles» els conflictes són els mitjans de comunicació, que tenen la capacitat de contribuir a fer públiques les posicions dels opositors. Tanmateix, les fases de latència que viuen els conflictes abans de ser «visibles» haurien de ser d'interès per part d'aquells que aquells que governen el territori, els quals haurien de ser capaços d'observar els posicionaments discordants durant el procés de planificació per poder gestionar el conflicte que està emergent.

A banda de la fase de latència, el salt a l'esfera pública del conflicte (amb la mostra de les posicions contràries) obre les portes a una nova fase: la confrontació. Així, a través de la protesta la ciutadania pretén fer sentir la seva veu i desplega una actuació pública a través de manifestacions, pancartes, titulars de premsa, etc., que persegueixen crear consciència del problema, estimular l'opinió pública i mostrar-se com interlocutor suficientment representatiu i fort davant l'administració. En alguns casos els conflictes no avancen i romanen en una confrontació immobilista que es perllonga en el temps, on els actors no modifiquen les seves posicions i esperen –eternament- un canvi en la del contrari. Depenent de quin sigui l'equilibri de forces entre les diferents parts en disputa, el conflicte tindrà una o altra evolució: negació del conflicte, proposició de compensacions, acceptació de modificacions, etc.

En els casos que els actors accedeixen al diàleg s'obre la darrera fase, de caire menys públic: la negociació. A vegades, els opositors s'adonen que la pura confrontació no és suficient per la retirada de la proposta urbanística –ni per aconseguir modificar-la- i relaxen la seva posició per poder reclamar diàleg i participació directa en la reformulació del projecte. Tal i com indica Lagomarsino (2002), a mesura que es va consolidant la

idea que els conflictes que semblaven de suma zero poden passar a ser jocs de suma positiva, es permet la introducció de pràctiques de negociació i l'establiment d'una cooperació que beneficiï a totes les parts.

#### 2.4.2. Què està en conflicte? O com qualificar el fenomen

Els conflictes sobre els quals aquesta tesi pretén reflexionar fan referència als usos i les formes de gestió del territori, solen tenir impactes ambientals i/o socials i sorgeixen arrel de l'elaboració, aprovació o manca d'un pla urbanístic. Aquestes tres característiques han fet que es connotin com a «conflictes territorials», «conflictes ambientals» o «conflictes urbanístics».

A Catalunya, aquestes protestes ciutadanes han estat qualificades majoritàriament com a «conflictes territorials» (Nel·lo, 2003b; Garcia, 2003; Alfama et al., 2007; Saladié, 2008a)<sup>13</sup>. L'aparició d'aquesta etiqueta a inicis d'aquesta dècada coincideix amb el *ressorgiment* del concepte «territori», el qual a passat a utilitzar-se més enllà de l'àmbit acadèmic de la geografia (Herrero, 2009). Per tant, la preferència destacada per la literatura catalana pel terme conflicte territorial podria respondre a un context on el territori sembla ser protagonista de tot<sup>14</sup>. Tal i com assenyala Herrero (2009) el nombre d'organitzacions creades els darrers anys que inclouen la paraula «territori» en el seu nom és molt ampli<sup>15</sup>.

L'etiqueta «conflicte territorial» manté un vast significat: tots aquells conflictes que tenen com a “denominador comú l'ús i gestió del territori” (Nel·lo, 2003b: 11). Tanmateix, també admet concrecions: es desencadena a partir d'un “projecte, actuació o esdeveniment que afecta un lloc concret, sovint de manera relativament sobtada” (Nel·lo, 2003b: 11), és de procedència forana i és fruit de decisions supralocals. Aquesta decisió que Nel·lo ubica en l'escala supralocal, és segons Lecourt i Faburel (2005) la clau del conflicte: la població reacciona davant un procés de decisió que acompanya l'elaboració i la realització d'un projecte. De tota manera en aquesta recerca veurem com

---

<sup>13</sup> Aquesta conceptualització sorgeix a finals dels anys noranta. Als anys seixanta, els conflictes sorgien per la inoperància o la no implementació del planejament més que no pas a causa de la seva aprovació o elaboració. Tindrem ocasió de debatre-ho al cinquè capítol.

<sup>14</sup> Em refereixo a les expressions aparegudes, tals com “el territori parla” (que referència a la població que protesta, o participa en processos formals de participació), “viure el territori” (es refereix a les percepcions de la societat civil o la ciutadania en la vida quotidiana i les necessitats de la seva localitat) o “anar al territori” (en referència a l'activitat dels tècnics o dels polítics de desplaçar-se més enllà de Barcelona per donar a conèixer les accions de l'administració).

<sup>15</sup> Herrero (2009) ressalta, entre d'altres, la Xarxa de Custòdia del Territori, Institut del Territori, Observatori del Territori, Observatori Territorial de la Diputació de Barcelona, Anuari Territorial de Catalunya, Fundació Territori i Paisatge.

decisions preses en la mateixa localitat, per un ajuntament, també poden ser objecte de conflicte<sup>16</sup>.

Subra (2007), a partir de l'estudi –des d'una perspectiva geopolítica<sup>17</sup>– dels conflictes territorials a França també evidencia que la diversitat que presenten és molt àmplia: des d'un projecte d'aeroport o d'incineradora, fins la rivalitat entre dues ciutats per acollir un gran equipament, o les manifestacions per evitar el tancament d'un hospital. Al mateix temps, però, recorda que “ces conflits autour du territoire ne renvoient pas tous, il faut le noter, à des enjeux ou des projets d'aménagement” (Subra, 2007:39) ja que Subra arriba a incloure-hi les protestes de caçadors que reclamen una ampliació dels períodes de caça o els que s'oposen al retorn del llop als Alps o de l'ós als Pirineus. Amb aquests exemples Subra (2007:39) sosté doncs que “il n'est pas question d'aménagement (ou fort peu), mais il est en revanche fortement question du territoire”.

Tot i identificar aquesta diversitat entre conflictes, on l'objecte de disputa és el territori, Subra (2007) concorda amb Nel·lo (2003b) a l'hora de reconèixer que les lluites comparteixen elements en comú. Si per Subra (2007) són “celle du territoire, de son aménagement, de son usage et finalement de son appropriation”, Nel·lo (2003b) especifica que també n'hi ha d'altres de més específiques: els conflictes es desencadenen per accions provinents de l'exterior, els agents s'organitzen en plataformes, elaboren un argumentari de defensa i resistència i actuen a través d'accions col·lectives contencioses. Si bé Nel·lo (2003b) no entra a analitzar-ne les seves diferències, Subra en proposa algunes qüestions clau:

“les enjeux qui les expliquent et les structurent; le rapport à l'aménagement et au territoire qu'elles traduisent et le rapport à l'État qu'elles induisent; les types d'acteurs qui en sont parties prenantes et le positionnement, les relations et les rapports de force qu'entretiennent entre eux ces acteurs, leur degré d'implication dans le conflit, les logiques qui sous-tendent et expliquent leur intervention; les outils et les modes d'action qu'ils utilisent et en particulier les représentations auxquelles ils font appel; enfin l'impact qu'ils ont, en retour, sur les territoires concernés et sur les systèmes locaux d'acteurs qui caractérisent ces territoires”. (Subra, 2007:42).

Segons Subra (2007) les diferències no fan referència tant al contingut de la proposta – que ja hem vist que són molt variades– sinó que rauen en gran part en les dinàmiques internes del conflicte: les causes que els expliquen, els actors que hi prenen part i les relacions que estableixen, les estratègies que s'utilitzen, l'impacte que creen, etc. Així, l'autor detecta un fenomen molt més divers que Nel·lo (2003b), el qual establí de forma ben trenada les característiques comunes entre els diferents conflictes i

---

<sup>16</sup> Certament, també reconec, que a vegades, malgrat ser decisions preses per les administracions locals responen a estratègies supralocals, o estan influenciades per contextos econòmics globals.

<sup>17</sup> Segons Subra (2007) la forma, les motivacions i les conseqüències dels conflictes, el pes dels actors, les seves estratègies, la importància de les representacions en el territori, el mateix terme de conflicte o de territori (que fa referència a un espai apropiat) són els motius pels quals els conflictes territorials es poden considerar conflictes geopolítics.

mobilitzacions socials. Subra (2007), a partir de les diferències apuntades, desgrana una tipologia de conflictes lligats a les qüestions territorials i que resumeix en tres grans grups de categories:

- Resistència al canvi territorial (*aménagement menacé*): La categoria recull els conflictes on els actors locals reaccionen a una decisió exterior amb accions reivindicatives que pretenen preservar el propi territori de processos de regressió (el tancament d'una fàbrica o de serveis públics)<sup>18</sup>.
- Competència territorial (*aménagement convoité*): Aquesta categoria fa referència als conflictes de competència entre territoris o actors per la localització d'una infraestructura, equipament o per l'organització d'un esdeveniment, que es creu que aportarà un desenvolupament econòmic significatiu. Els projectes són l'objecte de la rivalitat.
- Refús a projectes (*aménagement rejeté*): La darrera categoria defineix els conflictes on part dels actors refusen un determinat projecte basant-se ja sigui en els danys ambientals que pot crear a nivell local o global, en les molèsties que pot causar als veïns, o en els riscos ambientals o de salut que pot induir. També s'inclourien aquelles mobilitzacions que no responen a molèsties ambientals sinó a qüestions més *socials*, com l'arribada de poblacions no desitjades.

Així doncs, la categorització proposada per Subra (2007) és molt àmplia i inclou fenòmens molt diversos. En aquesta tesi em limitaré a analitzar aquells conflictes que podrien ser inclosos a la tercera tipologia, els projectes que són refusats, que d'altra banda és la concepció tradicional dels conflictes territorials a Catalunya (tal i com fan Nel·lo, 2003b; Garcia, 2003; Alfama et al., 2007, Paül, 2006, 2007; Ferran i Casas, 2008). Respecte les altres tipologies, són ben recents les anàlisis que a l'Estat espanyol es preocupen per comprendre les reivindicacions territorials de determinades zones perifèriques i en regressió, com fa Amézaga (2009) en l'anàlisi de les plataformes YIMBY<sup>19</sup> a l'Estat espanyol.

En el debat existent a l'hora de qualificar el fenomen alguns han tingut interès per evidenciar les diferències entre «conflictes territorials» i «conflictes ambientals». Així, han constatat que l'adjectivació de «conflictes ambientals» es limitava a aquells “conflictes derivats, per tant, d'intervencions antròpiques en el territori i que tenen unes

---

<sup>18</sup> Els conflictes on es denuncia la regressió que han patit determinats territoris també han estat estudiats per Amézaga (2009) en el cas de l'Estat espanyol. L'autora, que no els identifica amb el tancament d'una empresa o d'algun servei públic en concret –com exemplifica Subra (2007)–, mostra tres plataformes que denuncien la situació d'oblit que pateixen els seus territoris: Teruel Existe, el Foro ciudadano de Zamora y Soria ¡Ya!.

<sup>19</sup> YIMBY és l'acrònim Yes In My Back Yard. Per una explicació més detallada vegeu l'apartat 2.4.5. d'aquest capítol. A l'annex , el/la lector/a trobarà un llistat amb els acrònims utilitzats al llarg de la tesi perquè els pugui consultar en qualsevol moment de la lectura.

conseqüències, uns impactes, sobre el medi ambient” (Parés, 2008: 44) i que, tal i com ha mostrat Subra (2007) la varietat del fenomen és molt més àmplia. D’altres autors, però, sostenen que l’aproximació ambiental és més adequada i argumenten que les disputes que ens ocupen tenen per objecte l’ambient i aixequen tants problemes “di natura differente e finiscono inevitabilmente per confondersi sotto l’etichetta onnicomprensiva di «conflitti ambientali»” (Faggi i Turco, 2001: 9<sup>20</sup>). A més, subratllen que els conflictes ambientals “hanno a che fare con la natura. Si tratta di lotte tra soggetti e gruppi sociali, con interessi e capacità differenti, che devono soddisfare i loro bisogni accedendo all’ambiente naturale” (Faggi i Turco, 2001: 11).

D’altra banda, De Marchi (2005) posa de manifest com els conflictes ambientals no només estan lligats a comportaments contraris a determinades instal·lacions amb impactes nocius:

“l’installazione di nuovi impianti industriali potenzialmente pericolosi o, la realizzazione di infrastrutture stradali e ferroviari, essi coinvolgono anche operazioni tendenti alla riduzione del danno ambientale, se non al miglioramento delle componenti ambientali del territorio, quali la produzione di energie rinnovabili o la perimetrazione di aree protette” (De Marchi, 2005: 96).

En aquest sentit doncs, fins i tot aquelles actuacions que persegueixen l’objectiu de protegir el medi ambient (delimitació d’àrees protegides) o de reduir l’impacte ambiental de l’actuació humana (implantació d’energies renovables) també poden ser objecte de conflicte. Així doncs, els impactes dels projectes en discussió no són sempre ambientals, sinó que poden ser econòmics i socials, fet que la connotació de conflictes ambientals resultaria massa limitadora.

Altres propostes per concebre el fenomen han arribat des dels Estats Units, on se solen etiquetar com a «land-use conflicts» o «locational conflicts» (Martin, 2004; Lake, 1987; Lampe i Kaplan, 1999; Goetz et al., 2005). En aquest cas es posa de relleu la incompatibilitat entre diversos usos del sòl i per tant es limitarien a comprendre les reaccions de la ciutadania davant la localització d’aquelles instal·lacions que poden considerar-se molestes pel seus impactes ambientals o estigmatitzades socialment i que, en termes d’usos del sòl, són difícils de compenetrar per la seva proximitat. Aquesta categoria també restringeix de forma excessiva el fenomen de la conflictivitat territorial a una simple combinació d’usos del sòl correcta i a la mobilització ciutadana basada en els comportaments NIMBY (Not In My Back Yard)<sup>21</sup>. Així mateix, tendeix a excloure la possibilitat d’entendre que la ciutadania es mobilitza per qüestions d’identitat,

---

<sup>20</sup> Faggi i Turco fan una teorització de la gènesi, el desenvolupament i la gestió dels conflictes ambientals a partir de casos d’estudi en diversos països. Concretament, combinen l’estudi de l’estat de la qüestió dels conflictes ambientals a Itàlia i França amb l’estudi de determinats casos concrets actuals (el bosc urbà de Montréal o Caputerra a Sardenya) i amb estudis de cas històrics (els conflictes ambientals en el colonialisme de l’Àfrica Occidental francesa).

<sup>21</sup> Vegeu l’apartat 2.4.5. per una explicació més detallada.

d'arrelament al territori, o que és capaç de plantejar el debat en termes de models més que no pas de rebuig a projectes concrets.

Així doncs, les diverses propostes d'*etiquetar* el fenomen posen de manifest que estem davant d'un fet que té com a objecte de protesta qüestions molt diverses: en alguns casos es posa en relleu els impactes ambientals, en d'altres es tracta de la gestió dels recursos del territori o de la ubicació de determinats equipaments, instal·lacions o infraestructures. Les connotacions de conflictes ambientals o conflictes d'usos del sòl resulten massa limitadores per poder utilitzar-les com a punt de referència per analitzar el fenomen de la conflictivitat territorial a Catalunya. Com he apuntat, no sempre els impactes ambientals són el principal argument de la ciutadania i no sempre el conflicte gira entorn a la capacitat per aconseguir ubicar una instal·lació en un determinat veïnat. D'altra banda, respecte els conflictes territorials s'ha apuntat que sorgeixen a partir de decisions supralocals (Nel·lo, 2003b o Subra 2007) mentre en canvi veurem casos on la proposta sorgeix des dels propis ajuntaments; la mobilització de la ciutadania no sempre es produeix a partir de la constitució d'una plataforma ciutadana, sinó que el rol de les associacions preexistents és clau en molts dels casos; no sempre l'argumentari de l'oposició és només de rebuig i resistència, sinó que s'arriben a elaborar discursos més complexes i propositius.

Com tindrè ocasió de mostrar, la major part de les disputes per qüestions territorials arrelen de l'aprovació, elaboració, feblesa o tergiversació d'un pla urbanístic. Així doncs, en aquesta tesi que pretén posar en relleu el rol de la ciutadania en la confecció del planejament urbanístic es fa necessari subratllar el lligam entre conflicte i planificació urbanística. Ja he exposat a l'inici d'aquest capítol que el pla és l'instrument a través del qual cal fer compatibles els diversos interessos presents en la col·lectivitat, també és doncs la planificació del territori la forma a través de la qual solucionar les situacions conflictives. Tanmateix, la literatura existent no sembla que tingui especial interès per ressaltar aquest lligam entre conflictes i planejament. Per aquests motius, en aquesta tesi utilitzaré la connotació de «conflictes urbanístics» per concebre aquelles disputes que sorgeixen, com he dit, entorn un pla urbanístic, que posa a debat l'ús o la gestió del territori i que a vegades responen a decisions preses per l'administració local, però en d'altres són aportades per agents exteriors.

### **2.4.3. Causes de conflicte**

A l'inici d'aquest apartat dedicat a la conceptualització de la conflictivitat territorial he fet referència al procés de sorgiment dels conflictes entorn les qüestions territorials. Concretament he presentat que, en el marc de l'elaboració del planejament urbanístic,



quan les diferències entre els diversos agents no són prou treballades, o quan l'administració no actua des d'una posició de moderador, sorgeix el conflicte. A banda d'aquestes casuístiques, hi ha altres factors que contribueixen a l'aparició dels conflictes urbanístics i de mobilitzacions ciutadanes. Pròximament, detallaré ambdós tipus de causes. La separació en dos apartats l'he aplicat per facilitar la lectura, malgrat tenir present que sovint alguns elements podríem considerar-los tant desencadenants de l'esclat de conflictes com facilitadors de la formació de la mobilització.

El sorgiment d'oposicions ciutadanes a determinats projectes és un fenomen present a tots els països desenvolupats i aquesta connotació mundial del fenomen indica que no respon a causes específiques del context català, sinó que també es regeix per les dinàmiques generals de canvi de les societats contemporànies. Estructuraré doncs aquest apartat en dues parts: aquells factors facilitadors de l'aparició dels conflictes de caire més estructural i aquells més concrets del cas català.

#### ***2.4.3.1. Factors estructurals***

La importància de la dimensió local –sovint qualificada com el **renaixement del lloc**– és una dinàmica global que s'ha tendit a destacar com a element explicatiu de la conflictivitat territorial. Els canvis en el sistema de producció, el desenvolupament de les noves tecnologies i la millora de les comunicacions han propiciat la desaparició de les fronteres físiques, administratives, de capital i de comunicació i, en conseqüència, a configurar uns territoris cada vegada més integrats. Aquest fet, ha facilitat la interdependència entre els diferents punts del territori i alhora no ha suposat una pèrdua d'importància de la localització dels sistemes productius, sinó que ha generat la irrupció del lloc com a nou espai en el joc de les escales territorials. A mesura que ha avançat la globalització, i amb un territori cada vegada més interrelacionat, el lloc ha emergit tant en el discurs polític, en l'anàlisi científica com en les estratègies econòmiques. D'aquesta manera, les singularitats locals han esdevingut cada vegada més importants per diferenciar-se d'altres indrets, potenciar les seves especificitats competitives i poder, així, atraure fluxos d'inversió i capital (Harvey, 1990; Bobbio, 1999; Nel·lo, 2003b).

En aquest escenari, Bobbio (1999) opina que les protestes contràries a determinades instal·lacions correspondrien a l'altra cara de la competència entre diferents territoris, entre diferents llocs, ja que tots procuren atraure inversions productives o instal·lacions prestigioses (tal i com Subra (2007) categoritzava com a competència territorial) i alhora pretenen allunyar aquelles considerades molestes.

En relació a aquests processos, les oposicions locals i l'esclat de molts conflictes estan relacionats també amb l'emergència de les **identitats locals**, que prenen força en

contraposició a la tendència de domini dels fluxos globals. Les identitats, que són construccions socials basades en la interacció entre les persones i aquestes amb el seu medi, són construïdes i canviant (Alfama et al., 2007). Així les identitats locals es formen a partir del sentiment de pertinença territorial i de valors subjectius, tal i com concreta Castells (1997:29):

“La construcción de la identidad se hace a partir de materiales de la historia, la geografía, la biología, las instituciones productivas y reproductivas, la memoria colectiva y las fantasías personales, los aparatos de poder y las revelaciones religiosas”.

Així, d'identitats territorials en poden sorgir diverses i fins contraposades segons els interessos, valors i sensibilitats de les persones i institucions presents al territori (Alfama et al., 2007). Se n'han però distingit dues categories. D'una banda, enfront la percepció que la integració econòmica i territorial comporta canvis accelerats i incontrolables, la identitat local sorgeix com un refugi, tal i com exemplifica Castells (1997: 87-88):

“estas identidades, en la mayoría de los casos, son reacciones defensivas contra las imposiciones del desorden global y el cambio de ritmo rápido e incontrolable. Construyen refugios sí, pero no paraísos”.

La identitat refugi, o de resistència, té un caràcter defensiu, i cerca unes arrels estables que donin seguretat i coherència a l'espai quotidià enfront l'amenaça que representa la globalització. En els conflictes territorials, les identitats de resistència es fan evidents en alguns dels motius pels quals la ciutadania es mobilitza que, segons Nel·lo (2003b), corresponen a la creixent preocupació de la població per la qualitat, els recursos, la seguretat i la identitat de l'indret on viu.

Així, si bé per alguns la identitat refugi és a la base de la mobilització de la ciutadania davant de determinats projectes territorials (Bobbio, 1999; Nel·lo, 2003b; Paül, 2006; Subra, 2007), d'altres consideren que certes mobilitzacions aconseguïen construir identitats de projecte (Borja, 2003; Alfama et al., 2007; della Porta i Piazza, 2008, Leonard, 2006; Alberdi et al., 2002)<sup>22</sup>. Tal i com apunta Borja (2003), si bé la identitat de la societat en relació al seu territori en alguns casos desemboca en un “tancament defensiu”, en d'altres:

“también facilita la movilización contra las agresiones del exterior y el surgimiento de iniciativas para generar nuevas dinámicas locales y construir nuevas cohesiones sociales y culturales” (Borja, 2003:299)

Per tant, en les identitats de projecte els actors construeixen noves identitats al redefinir la seva posició en la societat, buscant la transformació de tota l'estructura social (Castells, 1997). Així, les identitats de projecte es caracteritzen per estar en contínua reelaboració, influenciades pel seu context, i en la recerca d'un equilibri entre les arrels

---

<sup>22</sup> Com veurem més endavant, a l'apartat 2.4.5., el debat entre les dues identitats territorials s'exemplifica també en el tipus de mobilització que es desenvolupa. Així, els autors associen les identitats refugi a mobilitzacions tipus NIMBY, i les identitats projecte a mobilitzacions que tendeixen a la construcció d'un moviment social.

històriques i els processos de transformació, és a dir “entre la necessitat d’una ètica que implica una estreta relació amb el territori de referència i la necessitat de comunicació i de mobilitat que assenyalen l’exigència de transcendir l’específic context local” (Alfama et al., 2007: 30). Com tindrà ocasió de mostrar, ambdues identitats no són excloents sinó que sovint ambdues construccions les podem trobar en el mateix conflicte. Veurem com amb freqüència, en un primer moment el conflicte sorgeix amb la construcció d’una identitat de tipus refugi, però amb la seva evolució moltes mobilitzacions són capaces d’orientar-se vers identitats de projecte.

Sense entrar en la categorització establerta per Manuel Castells que diferencia entre les identitats de resistència i de projecte, Lecourt i Faburel (2005) denoten que en aquells territoris amb una identitat més marcada, els conflictes territorials hi sorgiran amb més empenta. Lecourt i Faburel (2005) constaten que segons el nivell de *territorialitat*<sup>23</sup> inicial de la zona on es preveu un determinat projecte la mobilització de la ciutadania serà més o menys intensa. Així, en aquells territoris on els seus habitants s’hi reconeixen amb força i s’hi senten relacionats, presenten una territorialitat elevada; mentre que aquells territoris mal identificats i on els seus habitants no en senten la seva pertinença, posseiran una territorialitat baixa. Per tant, aquells territoris on la ciutadania posseeixi un nivell alt d’apropiació territorial seran més propensos a desenvolupar una mobilització més forta. Així el conflicte apareix com a *condensador* de les identitats preexistents (Paül, 2006). Lecourt i Faburel (2005) fins i tot consideren que la capacitat de reacció de la població es podria preveure a partir de diferents indicadors: les xarxes de sociabilitat, el perfil socioprofessional dels habitants, la dimensió patrimonial del territori i la identitat cultural.

Si bé en certs casos podré constatar la proposta de Lecourt i Faburel, en aquells territoris amb una identitat més marcada els conflictes apareixen amb més embranzida (com és el cas del Vallès, una comarca amb un fort arrelament identitari –malgrat el desenvolupament territorial que ha patit les darreres dècades- capaç d’articular discursos i establir amb facilitat i rapidesa xarxes de mobilització), en d’altres casos veurem com les mobilitzacions no segueixen aquest patró (és el cas per exemple dels Pirineus, on els ciutadans participants de la mobilització tendeixen a ser majoritàriament els no autòctons. En d’altres casos, són els mateixos conflictes i la mobilització social el que permet el sorgiment d’un sentiment de pertinença, com en el cas del transvasament de l’Ebre.

Una altra de les causes estructurals ha estat apuntada per Lewanski (1997). L’autor relaciona l’esclat dels conflictes que tenen per disputa qüestions ambientals al naixement, a partir dels anys setanta, d’un nou paradigma social: **el paradigma**

---

<sup>23</sup> Lecourt i Faburel (2005) es remetent a Raffestin a l’hora de definir la territorialitat, i l’entenen com la intensitat d’una apropiació territorial.

**ambiental** com a valor consensual que ja és àmpliament compartit i difós entre l'opinió pública. Per aquest motiu haurien crescut en tot el món els moviments relacionats amb la defensa del medi ambient, amb un caràcter més o menys localista o conservacionista, i cada vegada més, ben pocs actors se sentirien legitimats per sostenir explícitament el fet de deixar continuar el procés de degradació dels recursos ambientals (Lewanski, 1997). De fet, Lewanski exemplifica la gènesi dels conflictes ambientals amb el xoc entre dos paradigmes, el mediambiental i el paradigma productivista (dominant en la cultura de les societats industrialitzades contemporànies i representat per l'imperatiu del desenvolupament econòmic i del creixement de la riquesa) (Lewanski, 1997).

En el marc proposat per Lewanski (1997), Faggi i Turco en el seu repàs de l'evolució de la gènesi dels conflictes ambientals destaquen que mentre “als anys setanta i vuitanta, la defensa del medi ambient passava per les contestacions a les decisions tecnològiques i localitzatives lligades a la idea del desastre o de l'impacte negatiu per la integritat física de les persones”, avui en dia

“la mobilitazione fisica e psicologica non ha più bisogno dell'evento catastrofico, rapido e brutale; essa scatta di fronte ai processi di ampio respiro, che mettono in discussione i grandi equilibri di cui chiunque, anche «lontano», si sente in qualche modo se non proprio beneficiario immediato, almeno tutore per il futuro proprio e dei suoi figli” (Faggi i Turco, 2001: 8).

La incorporació del paradigma ambiental a l'agenda política ha comportat l'establiment de diversos instruments que haurien de permetre un millor desenvolupament de la política ambiental. En aquest sentit, els instruments d'avaluació ambiental haurien de proporcionar una anàlisi dels efectes ambientals, socials i econòmics dels projectes, tant als promotors del projecte com a altres agents interessats. Els diversos instruments que les institucions comunitàries han procurat promoure de forma homogènia en els països de la Unió Europea (com l'avaluació ambiental estratègica), sembla que haurien de facilitar i garantir un nivell mínim d'accés a la ciutadania a la informació ambiental i que haurien d'afavorir la presa de consciència dels impactes sobre el territori. Bartolomeo (2006), però, subratlla el caràcter assertiu i escassament preventiu de les anàlisis, l'excés de tecnicisme i la presa en consideració d'alternatives només de manera formal. De fet, Bobbio i Zeppetella (1999)<sup>24</sup> en el seu estudi proven de treure alguna lliçó dels casos analitzats, centrant-se respectivament en les tècniques de valoració d'impacte ambiental i els processos de localització, constatant la necessitat de complementar la seva implementació amb el disseny d'un procés participatiu de diàleg que permeti arribar a un consens per la localització d'instal·lacions no desitjades. Tanmateix, tot i la debilitat dels informes d'impacte ambiental, Bartolomeo (2006) detecta que els opositors hi han

---

<sup>24</sup> Bobbio i Zeppetella (1999) basen el seu estudi en tres grans projectes a Itàlia proposats durant la dècada dels noranta. Es tracta de la instal·lació d'un incinerador de residus industrials, una terminal de gasificació de metà líquid i una línia d'alta tensió, tots tres amb una història turmentosa. Els tres casos estudiats són projectes qualificats d'interès nacional, promoguts per grans empreses i es preveu que tindran un impacte ambiental desagradable o negatiu per les comunitats acollidores

trobat utilitat en tant que hi han apel·lat per aconseguir un alentiment del procés de decisió, un ajornament de les decisions que ja han estat preses o un capgirament dels equilibris polítics.

Si bé Lewanski (1997) entén que l'aparició del paradigma ambiental contribueix al sorgiment dels conflictes ambientals a partir de la dècada dels anys setanta, avui en dia no sempre podríem entendre l'esclat dels conflictes a partir d'aquesta raó. Com tindrè ocasió d'exposar, l'augment dels conflictes urbanístics sovint es deu a la capacitat de les mobilitzacions per ampliar el seu argumentari i no només apel·lar a les qüestions ambientals i naturals sinó també a posar en relleu els impactes socials i econòmics dels projectes. D'altra banda, és cert que el discurs ambiental ha facilitat que els argumentaris de les mobilitzacions basats en aquests criteris fossin més ben acceptats per part dels promotors que, en ocasions, s'han avingut a introduir mesures reparadores dels impactes. Tanmateix, com veurem, les mobilitzacions que han estat capaces de fer un salt i ampliar els seus motius d'oposició a qüestions no merament ecològiques o ambientals són les que tenen més capacitat no només de mobilització sinó també d'aconseguir influir i modificar els projectes als quals s'oposen.

#### ***2.4.3.2. Factors conjunturals***

A banda d'aquestes circumstàncies de caire més estructural, que afecten en general les societats contemporànies i que tenen relació amb el desenvolupament de les disputes territorials, els autors també han apuntat altres aspectes més conjunturals també hi ha contribuït.

Pel que fa a qüestions més territorials, el **model de desenvolupament territorial** imperant a Catalunya, basat en un alt consum del sòl i caracteritzat per un elevat nivell d'antropització del territori (Bartolomeo, 2006) també ha estat assenyalat com un element més a tenir en compte a l'hora d'analitzar el per què del sorgiment dels conflictes territorials. Si bé en d'altres països mediterranis es poden dibuixar escenaris semblants, a casa nostra el desenvolupament territorial de les darreres quatre dècades s'ha caracteritzat especialment per la urbanització de noves àrees residencials, la construcció de noves infraestructures viàries, ferroviàries, aeroportuàries i energètiques i la ubicació de serveis bàsics i d'instal·lacions esportives, etc., per tot el territori català. Bartolomeo (2006) també ha evidenciat que els tradicionals dèficits en determinades infraestructures o serveis han comportat la concentració en poc temps de diversos projectes de realització, emfatitzant encara més la percepció de dany ambiental del model de desenvolupament territorial instaurat<sup>25</sup>. Com veurem, en el cas català, molts

---

<sup>25</sup> Aquesta tendència ha estat ben ressenyada en el cas d'Irlanda. En conseqüència del període de creixement econòmic conegut com el «Celtic Tiger», els projectes de desenvolupament que es van desencadenar ajudaren a sorgir diversos conflictes en els quals la ciutadania es mobilitzava per prevenir els

conflictes s'expliquen més clarament per les dinàmiques territorials de les darreres dècades, més que no pas pel paradigma ambiental. El procés urbanitzador, que fins la dècada dels vuitanta s'havia associat als nuclis urbans de l'àrea metropolitana o de certes zones turístiques, posteriorment ha *arribat* fins a zones que mantenien encara un caràcter més rural, o almenys on les transformacions territorials succeïen a un ritme més lent. Les ràpides dinàmiques territorials de les darreres dècades, centrades en processos de creixements urbans intensos han contribuït a l'esclat dels conflictes i a la formació de posicionaments opositors.

A Catalunya, aquest procés de desenvolupament territorial ha tingut lloc sense l'existència de **polítiques territorials** que definissin directrius supralocals on els municipis poguessin emmarcar les pròpies accions urbanístiques<sup>26</sup>. El resultat d'aquesta situació és un desordre general en l'articulació dels sistemes urbans, els espais lliures, les infraestructures i els equipaments, a més d'una descoordinació entre municipis. Així, Nel·lo (2003b) assenyala que l'existència de polítiques territorials aplicades des de l'Administració hauria contribuït a limitar l'abast de les confrontacions, tot i que reconeix que probablement no les hauria evitat (Nel·lo, 2003b). De tota manera, Catalunya alhora ha comptat amb una producció prolífica d'instruments de planejament urbanístic municipal, fet que indicaria que aquest planejament no ha pogut proveir l'escala adequada de planificació per poder encaixar infraestructures, combinar usos de naturalesa supralocal, satisfer els interessos generals de tota l'àrea i mitigar conflictes, especialment en un context d'integració i interrelació territorial (Nel·lo, 2003b; Indovina, 2006b).

#### **2.4.4. Causes de mobilització**

A banda de les causes que contribueixen a l'aparició dels conflictes sobre qüestions territorials, també trobem altres factors que faciliten especialment el sorgiment de la mobilització de la ciutadania. En aquest cas, també els he separat en dos tipus: aquells elements més contextuais, que fan referència especialment al marc polític, i d'altres qüestions que fan referència al procés de decisió i al plantejament del projecte urbanístic que es proposa.

##### **2.4.4.1. Factors de context**

Des de la sociologia i la ciència política, s'ha suggerit que l'aparició i proliferació de les diverses formes d'organització de la ciutadania estan també condicionades per l'entorn

---

impactes ambientalment negatius que consideraven que comportaven. Vegeu Garavan (2007) o Leonard (2006) per una anàlisi més detallada.

<sup>26</sup> Vegeu el capítol cinquè per una anàlisi sobre l'evolució del planejament urbanístic i territorial a Catalunya.

polític del moment, que facilita l'aparició de formes d'acció col·lectiva. Tarrow (1997) conceptualitza el conjunt de dimensions i factors polítics que incentiven o no el desenvolupament de l'acció col·lectiva de protesta com a **estructura d'oportunitats polítiques**. Així, les conjuntures polítiques de canvi externes als moviments, que sorgeixen quan es donen situacions de canvi polític, contribueixen a generar oportunitats per l'acció col·lectiva. Algunes d'elles són l'obertura o tancament del sistema polític, el nivell d'estabilitat de les aliances polítiques, la presència d'aliats influents, les divisions entre elits, etc.

En el cas de Catalunya, alguns han assenyalat que el relleu polític de finals de 2003 a la Generalitat, després de vint-i-tres anys de continuïtat amb el govern de centredreta de Convergència i Unió (CiU) i passant a les mans de les forces polítiques de centreesquerra, va comportar diverses oportunitats polítiques, que segurament ja van ser percebudes amb anterioritat quan les expectatives de canvi es respiraven a l'ambient (Alfama et al., 2004b). En tot cas, aquestes raons explicarien aquells conflictes sorgits arran de projectes impulsats per la Generalitat i que van tenir lloc abans del canvi de govern. D'altra banda, la pluralitat d'institucions amb competències en temes urbanístics i territorials, així com la varietat de colors polítics que poden arribar a combinar-se, també suposen una oportunitat per crear o augmentar la situació del conflicte. En aquest cas sí que diversos conflictes urbanístics es poden explicar sovint pel joc d'equilibris i poders polítics entre les diverses administracions, que les mobilitzacions en treuen profit. Tanmateix, aquests jocs i contrapesos polítics sovint són difícilment demostrables malgrat es puguin constatar i requeririen d'una immersió especial en cadascun dels conflictes per poder arribar a conèixer-los amb detall. Les combinacions de colors polítics que poden arribar a presentar-se entre els diferents departaments i nivells administratius poden esdevenir estratègiques pel reforçament i potenciació de les mobilitzacions, que poden rebre el suport de determinats partits, que es mouen també per interessos polítics. En aquest sentit, els conflictes han esdevingut també una arma important en el joc i interessos polítics, dels quals n'intenten treure rèdit no només les mobilitzacions sinó també els mateixos partits polítics.

A més, les mateixes organitzacions ciutadanes tendeixen a produir conjuntures propícies per (provocar) l'esclat de conflictes. Amb freqüència, les diverses associacions opositores estableixen contactes, intercanvien informació i estratègies, es donen recolzament mutu i es mostren com un front unit en les respectives reivindicacions. D'aquesta manera creen noves oportunitats incrementant la seva capacitat d'impacte respecte a les administracions, al mateix temps que augmenten la seva àrea d'influència, els seus recursos i enforteixen les seves estratègies. També s'ha posat en relleu especialment en zones rurals com el major nivell de formació de les persones que

decideixen quedar-se en l'entorn rural també ha contribuït a una millor capacitat d'organització i dinamització les mobilitzacions ciutadanes (Saladié, 2008b).

Un altre dels elements facilitadors de la formació de mobilitzacions fa referència a la **desconfiança en les formes institucionals de representació** ciutadana per part de la ciutadania (Nel·lo, 2003b; Alberdi et al., 2002; Alfama et al., 2004b). El progressiu distanciament dels processos de presa de decisió que afecten a la vida quotidiana de la població ha incrementat la desconfiança en la capacitat de governar de les institucions democràtiques i dels seus representants. Aquest fet, sumat al progressiu desinterès de la ciutadania respecte a la política –que s'ha traduït en una baixa participació en les eleccions i una baixa afiliació als partits polítics- ha implicat una certa crisi de legitimitat del sistema democràtic general.

Aquest procés ha derivat de la poca capacitat tant dels instruments democràtics com de la classe política per resoldre els problemes i d'assegurar consensos entorn els projectes (Bartolomeo, 2006), però també es deu a la incapacitat per controlar les decisions en el marc d'una economia globalitzada. Així, Subirats (2006:393) evidencia que:

“Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales...son algunas de las críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos”.

A banda del procés d'individualització que han patit les formes de vida, debilitant els vincles socials i de participació, els centres de decisió han tendit a allunyar-se de les persones afectades, fins al punt que s'han transformat “las instituciones parlamentarias más bien en instrumentos de gobierno que en canales de representación y expresión popular” (Subirats, 2006:394). Com a conseqüència, en situacions de conflicte, la ciutadania ha tendit a elaborar noves formes d'organització i d'acció col·lectiva que, sense substituir a les de política tradicional, les complementen, les enriqueixen i fins i tot les posen en qüestió (Blanco i Gomà, 2002; Alberdi et al., 2002). Així, la proliferació de les plataformes esdevé un signe de la crisi dels instruments tradicionals d'articulació i agregació d'interessos (della Porta i Diani, 2004; Bobbio, 1999).

En certa manera, la difusió de les plataformes ciutadanes respon al declivi de la capacitat dels partits per a ser la connexió entre la societat civil i les institucions, a la disminució de l'arrelament social dels partits i la reducció de la seva influència en els processos de decisió. Si abans les reivindicacions es presentaven als partits perquè aquests les canalitzessin a les institucions de govern, ara la ciutadania es mobilitza en base a les pròpies necessitats immediates i es dirigeix directament a l'esfera pública amb accions de protesta per tal de sensibilitzar l'administració. Della Porta i Diani (2004: 128) mostren en la seva recerca com a Itàlia efectivament les plataformes analitzades “cominciano a organizzarsi negli anni di più intensa crisi politica, legata all'emergere dei primi scandali



di corruzione”. D’altra banda, cal tenir present que la mateixa proliferació d’aquest tipus d’organització ciutadana acaba per “frammentare ulteriormente la rappresentanza degli interessi e quindi per rendere ancora più difficile il compito dei partiti nella mediazione delle spinte localistiche” (Bobbio, 1999: 198). Per tant, les plataformes poden ser vistes tant com un

“segnale di rinascita della democrazia di base (nel senso che permettono l’espressione di istanze che un tempo sarebbero state annacquate dalla mediazione politica) o come la minacciosa manifestazione dell’«antipolitica» (nel senso che rifiutano di assumersi qualsiasi responsabilità per il «bene comune») (Bobbio, 1999: 198).

#### ***2.4.4.2. Factors interns al procés de decisió***

Pel que fa a les dificultats per legitimar l’aprovació de determinats projectes territorials, a vegades més que les propietats objectives del projecte, el que determina l’esclat del conflicte i la mobilització de la ciutadania són les característiques del **procés de presa de decisió**, és a dir, la major o menor transparència de la informació, la possibilitat o no de participació o l’existència o no d’un mediador (Aguilar, 2003). Aquesta raó és especialment explicativa d’aquelles mobilitzacions que sorgeixen per refusar la localització d’una instal·lació que es pot considerar molesta però, com veurem en aquesta tesi, fins i tot aquells projectes que plantegen propostes de creixements urbans poden ser contestats per una ciutadania que es rebel·la contra un procés de decisió opac i excloent. En el primer cas, quan el procés de tria de la localització es desenvolupa al marge de les comunitats interessades (les quals coneixen la ubicació de la instal·lació només quan ja s’ha pres la decisió)

“è difficile pretendere che una collettività si addossi le conseguenze di un insediamento che essa ritiene «sgradevole», se non le viene data alcuna possibilità di interloquire sulle ragioni che hanno portato a quell’indesiderabile candidatura” (Bobbio, 1999: 195).

Així doncs, la debilitat dels canals directes de comunicació amb els actors interessats, el comportament dels promotors del projecte, la cultura del diàleg o la capacitat per construir decisions compartides són qüestions clau a l’hora d’implementar les polítiques territorials (Bartolomeo, 2006). En el cas que la decisió hagués estat presa per agents supralocals, les dificultats esdevindran encara més evidents:

“I conflitti territoriali si fanno ancora più aspri in una realtà di «governance multilivello», dove decisioni prese a livello nazionale o (sempre più spesso) europeo appaiono a chi protesta come «calate dall’alto», riducendo la legittimazione istituzionale e interrompendo la comunicazione tra cittadini e istituzioni” (della Porta i Piazza, 2008:18)

De fet, quan les decisions no són preses a l’àmbit local, els governs municipals solen sentir-se privats de poder polític i carregats exclusivament amb les tasques d’implementació (della Porta i Piazza, 2008). D’altra banda, respecte al rol dels tècnics en la presa de decisions, Subra (2007) recorda que

“L’époque de «l’ingénieur roi» est définitivement révolue. La mise en oeuvre d’un projet d’aménagement, quelle que soit sa qualité technique ou sa justification économique, ne peut plus se concevoir sans le feu vert ou au moins la neutralité d’un part importante de l’opinion et des acteurs des territoires qu’il concerne” (Subra, 2007:13)

Així doncs, sembla evident que una localització acceptable només serà resultat d'un "processo equo, condotto in modo trasparente e sulla base di criteri condivisi" (Bobbio, 1999: 195), perquè sinó els grups opositors -encara que el impactes de la instal·lació siguin mínims- argumentaran amb la pregunta fatal que incomoda als promotors: «d'acord, però perquè precisament aquí?» D'aquesta manera transformen la natura del problema: ja no és una qüestió (només) de perill de la instal·lació, sinó (també) de la correcció del procés que ha portat a la tria de la localització. Amb l'anàlisi dels seus casos Bobbio descobreix que "i proponenti infatti non erano in grado di rispondere in modo convincente" (Bobbio, 1999: 189). Per tant, Bobbio i Zeppetella (1999) posen èmfasi en construir processos de diàleg i comunicació que permetin una «construcció negociada de consens» per evitar sorpreses.

Una vegada es dóna a conèixer la proposta, trobem algunes formes de plantejar els projectes que poden també contribuir a l'esclat del conflicte i a facilitar la mobilització de la ciutadania<sup>27</sup>. Una d'elles és l'asimetria distributiva dels **costos i els beneficis** del projecte entre la població. Els moviments d'oposició tenen motivacions com "l'esigenza di proteggere uno status sociale faticosamente raggiunto, di contrastare la caduta dei valori immobiliari, di evitare di esporsi a nuovi rischi (per la salute o la sicurezza)" (Bobbio, 1999: 188). En aquest sentit, la força de les oposicions locals deriva del desequilibri entre costos i beneficis que un determinat tipus d'instal·lació comporta ja que mentre els beneficis es difonen entre una col·lectivitat àmplia, els costos (o els danys) són concentrats en grups concrets (Bobbio, 1999; Lewanski, 1997; Bartolomeo, 2006). Si no s'utilitzen mecanismes de compensació per alleujar aquest desequilibri i legitimar la decisió difícilment s'aconsegueix evitar la mobilització de la ciutadania. Aquesta explicació seria vàlida especialment per aquells conflictes que emergeixen a partir de la proposta d'ubicació d'una determinada instal·lació que és considerada desagradable o molesta en una comunitat específica.

En d'altres casos, s'utilitza l'argumentació de l'**interès general** com a legitimadora de l'acció pública (Jobert, 1998; Subra, 2007). Si l'argumentari per sostenir una proposta urbanística només es basa en el suposat interès general, cada conflicte i discussió entorn un projecte territorial pot ser l'ocasió per rediscutir-ne el seu contingut i les prioritats socials que abasta. Així, sovint, el contingut de l'interès general és el problema, però també l'escala del territori de referència per decidir si una acció respon o no a l'interès general.

“À quel intérêt général en effet faut-il se référer? À l'intérêt général environnemental ou à l'intérêt général économique? Où se situent désormais les priorités: dans la croissance et la création d'emplois ou dans la protection de la Nature, de la biodiversité, dans la lutte contre

---

<sup>27</sup> Els tres elements que es detallen a continuació segurament també els podríem considerar desencadenants de conflictes.

le changement climatique? Faut-il continuer à définir l'intérêt général à l'échelle géographique de la Nation (intérêt national) ou privilégier d'autres échelles et parler désormais d'intérêt général européen, planétaire ou local? L'intérêt général est largement devenu une affaire de point de vue, c'est-à-dire en réalité d'intérêts et d'idéologie" (Subra, 2007:18).

En realitat l'interès general ha estat sempre una representació al servei d'una política concreta, que reflecteix uns interessos comuns però també les relacions de força entre actors i l'hegemonia d'alguns actors per sobre de tota la societat. Per tant, l'interès general és el mitjà a través del qual cada actor procurarà legitimar les seves reivindicacions enfront la societat, de manera que cadascú li atribuirà les seves pròpies conviccions, cultura i valors.

Indovina (2006b:1) exemplifica com, en el cas de les grans obres, podria justificar-se la desconfiança de la ciutadania vers la suposada legitimitat de l'interès general ja que sovint existeixen també interessos individuals.

“La crescita nelle collettività della diffidenza verso le grandi opere, le grandi trasformazioni del territorio, è giustificata dall'esperienza che ha mostrato, molto spesso, come un obiettivo magari di utilità collettiva nascondesse interessi diversi. Gli indizi che lasciano intravedere come alcune «grandi opere» non rispondevano a necessità collettive ma venivano realizzate per interessi «individuali» (politici, di prestigio locale, per ricambiare un sostegno elettorale, per premiare imprese o gruppi sociali, per consolidare il potere di élite locali, fino alle...tangenti), sono molti e verificati”

Així doncs, les opacitats que de vegades giren entorn a determinats projectes poden arribar a fer sospitar del suposat interès general apel·lat pels promotors del projecte. Per tant, la incapacitat de neutralitzar els conflictes reclamant un suposat «interès general» (definit a partir de paràmetres legals, científicotècnics o polítics) per part de l'administració porta a la necessitat de recórrer a pràctiques de negociació (Lagomarsino, 2002).

En definitiva, en els darrers dos apartats he exposat aquells factors que poden ser explicatius de l'esclat dels conflictes urbanístics i de la formació de la mobilització de la ciutadania a Catalunya. En molts casos, els conflictes no responen a un sol factor, però tampoc a tots, sinó que en cada conflictes podem trobar les respostes en alguns d'aquests motius. En termes generals, els factors estructurals del sorgiment de conflictes (renaixement del lloc, emergència de les identitats locals i el paradigma ambiental) expliquen, com a tals, l'auge general de la conflictivitat territorial dels darrers anys, però no ens permeten sempre entendre els motius concrets de perquè aquell conflicte apareix o com evoluciona. En aquest sentit, cal tenir present que la formació de les identitats locals que no és estàtica i que, com veurem, en molts conflictes s'observa una evolució des d'identitats de refugi vers identitats de projecte. Així mateix, l'arrelament identitari no sempre explica el perquè sorgeixen els conflictes en determinats llocs i en d'altres no. Com he exposat, el Vallès podria respondre a aquest esquema –en tant que comarca amb un alt nivell d'apropiació territorial i amb xarxes de sociabilitat estables-, però no hi respondrien els conflictes als Pirineus, que estan protagonitzats en gran part precisament

per ciutadans no autòctons. Pel que fa al paradigma ambiental és explicatiu de la sensibilitat de la ciutadania vers els impactes ambientals dels projectes territorials, però veurem com en els casos on les qüestions ambientals esdevenen la única argumentació per part de l'oposició, són conflictes fàcilment resolubles, en tant que els promotors tendeixen a proposar mesures reparadores. També és cert que l'establiment dels procediments d'avaluació dels impactes ambientals dels projectes ha fet que sovint la ciutadania pugui dotar-se de més arguments i més tècnics per sostenir la mobilització i, a vegades, utilitzarà les imperfeccions de la tramitació i aprovació d'aquests informes com a cavall de batalla. De tota manera, pel cas català, són especialment explicatius de l'aparició dels conflictes els motius referents al model territorial i la mancança de polítiques territorials que coordinin i homogeneïtzin els impactes de la planificació urbanística municipal.

Pel que fa al sorgiment de les mobilitzacions, en el cas català, és rellevant la gran diversitat de nivells administratius (on molts d'ells poden incidir en la planificació del territori) en els quals es poden combinar colors polítics i equilibris de poder. Aquestes casuístiques i combinacions sovint expliquen moltes aliances entre partits polítics i opositors o determinades estratègies de mobilització. D'altra banda, la crisi de legitimitat de les institucions democràtiques és especialment entenedora pel sorgiment de les plataformes ciutadanes, al marge d'associacions preexistents i deslligades de partits polítics locals, que opten per la mobilització directa a l'esfera pública. Finalment, respecte les darreres causes exposades, el procés de decisió és especialment rellevant per entendre els conflictes analitzats en aquesta tesi. Al llarg d'aquest capítol he insistit en concebre el planejament urbanístic no només com un instrument que té per objectiu l'ordenació dels usos del sòl, sinó també com un projecte urbanístic col·lectiu construït democràticament. Precisament, doncs, quan aquest procés de construcció és opac, o no és capaç de recollir els punts de vista de tots els agents, el conflicte esclata i la ciutadania protesta. En la mateixa línia, quan la proposta urbanística tendeix a ser legitimada apel·lant a un *suposat* interès general –sense reconèixer els interessos econòmics d'uns pocs-, o quan no es tenen en compte els desequilibris entre els costos i els beneficis que comporta, la mobilització de la ciutadania sol ser molt més ràpida i virulenta.

#### **2.4.5. Formes que pren la mobilització**

Una vegada he concretat com es construeix el conflicte, quines tipologies existeixen i quines causes els solen propiciar, en aquest apartat exposaré quines formes pren la mobilització de la ciutadania una vegada ha esclatat el conflicte, i amb quines estratègies respon l'administració.

#### **2.4.5.1. Col·lectius i estratègies de les oposicions**

Quant a l'anàlisi de les mobilitzacions socials que sorgeixen en els conflictes relacionats amb les qüestions territorials, des dels Estats Units l'oposició de la ciutadania a determinades instal·lacions ha estat qualificada ja des de la dècada dels vuitanta com a **síndrome NIMBY**. En paraules de Dear (1992: 288), la síndrome NIMBY es refereix a

“the protectionist attitudes of and oppositional tactics adopted by community groups facing an unwelcome development in their neighborhood. Such controversial developments encompass a wide range of land-use proposals, including many human service facilities, landfill sites, hazardous waste facilities, low-income housing, nuclear facilities, and airports. Residents usually concede that these ‘noxious’ facilities are necessary, but not near their homes, hence the term ‘not in my back yard.’”

Dear analitza els comportaments de la ciutadania respecte la instal·lació de determinats serveis necessaris per al funcionament de la ciutat, però considerats nocius pels residents, els quals admeten la seva necessitat però lluny de les seves cases. Per tant un factor que contribueix sempre a la formació de l'oposició local de tipus NIMBY és la proximitat geogràfica: a mesura que augmenta la distància respecte a la instal·lació, disminueix l'interès dels veïns, fins arribar a la indiferència (Dear, 1992; Bobbio, 1999; Subra, 2007).

El fenomen NIMBY ha estat tan dominant que als Estats Units han sorgit una sèrie d'acrònims que tenen en compte la proliferació de sentiments de rebuig: NOOS (Not On Our street) i LULU (Locally Unwanted Land Uses) són conceptes força generals i descriptius. L'expansió del NIMBY al moviment ecologista ha portat a l'eslògan NOPE (Not On Planet Earth) i l'associació amb els moviments contraris al creixement econòmic ha creat l'acrònim CAVE (Citizens Against Virtually Everything). Altres han destacat la connexió entre els moviments ciutadans i els comportaments polítics i han encunyat els acrònims NIMTO (Not In My Term Office) o NIMEY (Not In My Election Year). A nivell tècnic ha aparegut NIMO (Not In My Office), que consisteix en el 'rentar-se les mans' dels tècnics davant d'un problema plantejat. Les acusacions de desenvolupar actituds egoistes del NIMBY ha portat a desenvolupar els eslògans NIMFYE (Not In My Front Yard Either) o NIABY (Not In Anyone's Back Yard); a l'extrem contrari, i per confirmar les intencions del fenomen NIMBY sorgí també PIITBY (Put It In Their Back Yard). Finalment, la síndrome regressiva del 'no fer res' ha arribat a crear l'acrònim BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody) (Dear, 1992; Faggi i Turco, 2001; Bobbio, 1999; Sancassiani, 2005; Nel·lo, 2003b; Lewanski, 1997; Jobert, 1998).

En contraposició als acrònims que descriuen actituds de refús ha sorgit també YIMBY (Yes In My Back Yard), que fa referència a les actituds de suport a determinats projectes que poden ser qüestionats per altres actors (Martín-Crespo, 1996) o a les mobilitzacions de reivindicació territorial que reclamen més atenció per part de l'administració per a

territoris perifèrics o ruralitzats (Amézaga, 2009). L'etiqueta NIMBY, com també els altres acrònims, ha estat adoptada també a Europa per descriure les mobilitzacions de la ciutadania que s'oposa a determinades instal·lacions<sup>28</sup>.

Des d'aquest punt de vista, l'oposició de la ciutadania es basaria en un comportament egoista, ja que en el cas que la instal·lació fos ubicada *al pati d'altres* s'entén que la ciutadania no es mobilitzaria. En aquest sentit, els comportaments NIMBY serien un exemple de la competició existent entre ciutats o llocs per atraure bones inversions i acollir instal·lacions de prestigi, de manera que aquelles molestes o indesitjades s'intentaria desviar-les cap a altres llocs (Bobbio, 1999).

Respecte el tipus d'instal·lacions que són susceptibles de ser rebutjades en conflictes de tipus NIMBY, se'n distingeixen dues grans tipologies: aquells que giren entorn a qüestions ambientals (Bobbio, 1999; Trom, 1999; Subra, 2007; Leonard, 2006; Garavan, 2007; Paül, 2006, 2007) i les que fan referència a aspectes socials (Dear, 1992; Alberdi et al., 2002; Takahashi, 1998). En les oposicions de tipus ambiental, els ciutadans es mobilitzen en contra de la ubicació d'una instal·lació amb impactes ambientals i/o riscos per a la salut. Respecte els casos en què els ciutadans s'oposen a l'obertura de serveis socials, que consideren que amenacen amb abaixar l'estatus del seu barri o de posar en perill la seguretat, Takahashi (1998) denota com l'augment de la síndrome NIMBY està relacionada directament amb l'expansió social dels sense sostre i dels portadors del VIH. Tot i aquesta diferència ambdós tipus de conflictes solen seguir una mateixa tendència i l'organització dels grups opositors sol ser semblant.

L'etiqueta NIMBY s'ha arribat a utilitzar com a *explicació* per molts dels problemes territorials, ambientals o socials que presenten les ciutats contemporànies, tal i com evidencia Lake (1993: 87)

“Our inability to eliminate environmental degradation, transportation congestion, homelessness, crime, and poverty is ascribed to NIMBY. We could make giant strides in all of these areas, it is claimed, if local communities would only abandon their selfish opposition to the waste incinerators, transit systems, housing projects, prisons, shelters, and clinics society needs to solve these pressing problems. Faced with seemingly intractable problems, we indict NIMBYism as the villain.”

Per aquest fet també ha estat molt criticada. De fet, la utilització de la connotació *síndrome* ja indica la imatge negativa que se li atribueix al fenomen, com si fos una

---

<sup>28</sup> De fet, les mobilitzacions de tipus NIMBY han despertat interès en diverses disciplines. Per un enfocament des de la geografia o la planificació urbana vegeu Dear (1992), Nel-lo (2003b), Subra, 2007; Alió i Jori (2009), Subra (2007); Lake (1993), Faggi i Turco (2001), Paül (2006, 2007) o Takahashi (1998). Des de la sociologia podeu consultar Rootes (2007), della Porta (2004), della Porta i Piazza (2008), della Porta i Diani (2004), Andreatta (2004), Lewanski (1997), Vitale (2007), Garavan (2007), Leonard (2006), Amézaga (2009), Alberdi et al. (2002), Alfama et al. (2007), Trom (1999) o Martin-Crespo (1996). Des de les ciències polítiques podeu consultar Bobbio (1999), Buso (1996), Jobert (1998), Lolive (1997) o Halpern (2007). Des de la psicologia vegeu, per exemple, Pol et al. (2006) o Fedi i Mannarini (2008).

malaltia i s'ha posat de relleu com enloc de respondre a una caracterització analítica responia a una “political label stuck by the impatient politician or policy-maker upon those whose resistance spoils the grand schemes of the planners and architects of policy” (Rootes, 2007:732). Per tant, sovint l'ús de l'etiqueta NIMBY per part dels poders públics els ha permès d'ignorar les reivindicacions de la població i legitimar l'actuació pública en nom de l'interès general (Halpern, 2007). En aquesta línia, tal i com ha apuntat Lake (1993), les instal·lacions a les quals la ciutadania s'oposa no responen sempre a necessitats de la societat sinó més aviat del capital i de l'Estat, que intenta reproduir la relació capital-treball.

L'etiqueta NIMBY no té en compte que, sovint, els ciutadans organitzats en plataformes fan una crítica a les deficiències del sistema democràtic (Garavan, 2007; della Porta i Piazza, 2007, 2008) i demanen comptar més en les decisions que els afecten directa o indirectament (Sancassiani, 2005).

En definitiva, la realitat de les mobilitzacions ciutadanes d'oposició a determinats projectes és més complexa del que proposa l'etiqueta NIMBY. Alguns s'han atrevit a diferenciar entre conflictes NIMBY i conflictes ambientals o territorials ja que considera que aquests són

“l'espressione di una cittadinanza che sta procedendo all'*enforcement* dei diritti umani ambientali. Si tratta di processi di riappropriazione del territorio che, accanto a comportamenti egoistici di chiusura nel luogo, mostra più interessanti segnali di democrazia sostanziale.” (De Marchi, 2005: 96).

Seguidament, detallaré alguns dels col·lectius que prenen part en els conflictes.

### ***Les plataformes ciutadanes***

Alguns han considerat que les plataformes ciutadanes són “la specifica forma organizzativa che si accompagna alla sindrome NIMBY” (Bobbio, 1999: 196). Per plataformes cíviques o ciutadanes<sup>29</sup> s'entén la mobilització d'un conjunt de ciutadans i ciutadanes que espontàniament i de forma ràpida s'agrupen sovint a partir de l'aprovació d'un pla urbanístic o d'un projecte concret, el qual consideren perjudicial pel municipi o per la seva comunitat. En constituir-se com a plataforma, pretenen presentar-se com un interlocutor audible pels promotors del projecte –ja sigui l'administració o un agent privat- i per fer-ho concentren les seves demandes en un manifest, el qual és subscrit per tots els seus membres. Tenen capacitat per promoure la protesta perquè arrelen fàcilment en el teixit local, sovint incorporen el suport d'associacions i entitats de tot tipus i exerceixen, per tant com a paraigües de la mobilització. L'objectiu de la seva actuació sol ser la retirada o modificació del projecte sobre el qual discrepen i, en aquest

---

<sup>29</sup> En general als països anglosaxons són conegudes com «citizens' committees», tot i que a Irlanda també es coneixen com a «residents' associations». A França s'anomenen «riverains» i a Itàlia «comitati di cittadini».

sentit, estan destinades a dissoldre's una vegada resolta la contesa (ja sigui perquè aconseguen influir en el pla o perquè aquest s'executa sense que aconseguixin modificar-lo); per tant l'horitzó temporal de les seves accions sol ser un període de temps breu (Buso, 1996; della Porta i Diani, 2004). Solen actuar com a grups de pressió i s'organitzen en formes de coordinació flexibles i amb caràcter assembleari, perquè no tenen una organització estable dividida per càrrecs o funcions, tot i que els militants estables solen ser un grup reduït de persones (della Porta i Diani, 2004).

Així, en mobilitzar-se i refusar determinades instal·lacions les plataformes han estat considerades com insolidàries, contraries a l'interès general, de caràcter reactiu, localista i amb connotacions defensives responnent a interessos específics (Bobbio, 1999; Buso, 1996; Subra, 2007). La mobilització de les plataformes té un caràcter reactiu perquè es promou per evitar el dany que creuen que implicaria la decisió que l'administració o un agent privat pretén prendre o executar, i defensiu ja que solen constituir-se «contra» més que no pas «a favor de». (Bobbio, 1999). Buso també detecta que a vegades «s'atrinxeren» darrera de denominacions victimistes per posar en relleu la distància entre els dos bàndols de la confrontació. De tota manera, malgrat sovint utilitzin el «no» com a lema, no sempre es limiten a una actitud simplement reactiva o defensiva: “el no, como la crítica, supone siempre implícitamente una alternativa, aunque no se formule” (Capel, 2006).

A més, sovint, les plataformes es declaren apolítiques i es presenten com “l'única forma veritable i legítima de representació dels interessos perjudicats per les decisions de l'administració” i subratllen la seva autonomia, que “si configura come requisito indispensabile per garantire la trasversalità della mobilitazione oltre le appartenenze e le fedeltà politiche dei cittadini coinvolti” (Buso, 1996: 131-132). Malgrat declarar-se apolítiques les plataformes influeixen cada vegada més, com amenaça o com a recurs, les decisions dels governs locals (della Porta i Diani, 2004) i en certa manera actuen de contrast respecte l'augment del control de les decisions públiques per part de les empreses privades (Levine citat per della Porta i Diani, 2004).

De tota manera, la varietat de mobilitzacions i plataformes existents fa que no sempre totes coincideixin amb els trets descrits fins ara i típicament associats als conflictes de tipus NIMBY. En el cas de Catalunya Nel·lo (2003b) destaca com les plataformes a vegades defensen l'interès general i no sempre presenten un caràcter reactiu sinó que sovint amb la seva evolució adopten un contingut propositiu i aporten solucions. No obstant, cal apuntar que l'anàlisi feta de les plataformes catalanes porta a Nel·lo a qualificar els moviments territorials amb adjectius semblants als comportaments purament NIMBY: “locals, reactius, monotemàtics, apolítics i a-institucionals” (Nel·lo, 2003b: 53).



En la mateixa línia, s'ha posat de manifest l'evolució que poden arribar a patir les plataformes al llarg del conflicte, fins arribar a desenvolupar comportaments post-NIMBY. En aquest sentit, «l'estigmatització del particularisme local» (della Porta i Diani, 2004) pot arribar a incitar a les plataformes a elaborar propostes més generals, les quals passen de reivindicacions materialistes i locals a una crítica més complexa del model de desenvolupament (della Porta i Diani, 2004; Alfama et al., 2007; Lolive, 1997; Leonard, 2006), al mateix temps que es mostren disposades a entrar en la negociació (Buso, 1996). Associat en aquest procés d'evolució dels discursos, les plataformes desenvolupen la capacitat de construir sentiments d'identitat i de comunitat al llarg del conflicte (della Porta i Piazza, 2007, 2008; Garavan, 2007; Rootes, 2007) i de posar en dubte el concepte d'interès general (Subra, 2007; Jobert, 1998) o el de progrés de certs *lobbies* econòmics (Rootes, 2007). Aquest passatge d'actituds defensives a posicions més constructives i propositives s'ha exemplificat a través dels acrònims: quan s'ha acusat a les plataformes de respondre als interessos individuals del Not In My Back Yard, aquestes han tendit a elaborar una retòrica més propera al Not In Anybody Back Yard (NIABY) o al Not On Planet Earth (NOPE) (Trom, 1999; della Porta i Piazza, 2008; Gerrard i Simpson (1995) citat per Alió i Jori, 2009). Altres han encunyat l'expressió “*montée en généralité*” (Lolive 1997) que fa referència també a la capacitat de les mobilitzacions d'avançar vers lògiques més col·lectives i *construïdes*, basant-se en principis més generals per poder superar el localisme i la retòrica particularista de les fases inicials de reivindicació i així intentar legitimar les seves accions (Andreatta, 2004).

Exemplificat en acrònims o en metàfores, la confecció d'un argumentari més complex i menys circumscrit al projecte que es refusa il·lustra la capacitat d'aprenentatge de la ciutadania al llarg del conflicte. Si bé a l'inici de la mobilització els i les ciutadans/es saben ben poc de qüestions tècniques, després tendeixen a esdevenir *contraexperts*, ja que l'aportació d'arguments científics els permet contrastar els arguments de les autoritats locals i de les empreses i dissenyar alternatives viables (Vitale, 2007).

Per tant, les plataformes ciutadanes es caracteritzen per tenir capacitats diverses, algunes basades en rols de proposta, altres en rols de protesta (Lagomarsino, 2002), i sovint tenen voluntat per presentar les pròpies reivindicacions en el marc de discursos més complexes, ampliant el seu espai territorial d'influència (saltant del pur localisme del propi jardí i actuant no només a nivell de barri sinó de ciutat) (Andreatta, 2004), però també ampliant el ventall de temàtiques al seu discurs (della Porta 2004).

### ***Les associacions de veïns***

Per entendre els conflictes urbanístics a Catalunya, no podem deixar de referència a les associacions de veïns. Més endavant explicaré el seu sorgiment i les formes

d'organització i protesta des de finals dels anys seixanta<sup>30</sup>. Si bé, aquí també és necessari destacar el paper clau d'aquesta xarxa d'associacions en l'esclat de molts conflictes urbanístics, així com en haver conreat durant dècades l'interès de la ciutadania per l'urbanisme i en definitiva la construcció de les ciutats.

En termes d'estratègies i d'organització, les associacions de veïns (AAVV) compten amb una estructura molt més sòlida, estable i de caràcter més jeràrquic que no pas les plataformes cíviques. Realitzen eleccions per a escollir la presidència i estan compostes, a més, de secretaria i vocalies. També a diferència de les plataformes, les AAVV solen gaudir de més recursos econòmics gràcies a les quotes dels/es socis/es i, en tant que associació constituïda legalment i registrada, el president/a és el representant legítim dels associats. Gràcies a aquesta estructura, són vistes per l'administració com a representants i interlocutors vàlids i privilegiats i com a mediadors entre política i ciutadania, malgrat aquest fet contrasti amb la seva capacitat real i el seu nombre de socis (Pindado, 1999).

Aquest rol privilegiat, aconseguit arran de les mobilitzacions dels anys seixanta i setanta –i amb la institucionalització de la dècada dels vuitanta– s'ha vist estroncat amb la proliferació d'altres formes d'organització ciutadana i la conseqüent fragmentació de la seva representació. Així doncs, malgrat presentar-se (o ser reconegudes) com interlocutors vàlids en tant que associacions constituïdes legalment, la proliferació de les plataformes és indicador de la relativa confiança de la ciutadania mobilitzada respecte a les mateixes AAVV, que estan mancades d'un relleu generacional i de vegades han estat vistes com massa properes als governants, dependents de subvencions oficials que pot fer-les vulnerables a la manipulació política.

Així, les AAVV en general gaudeixen d'una posició de privilegi a l'hora de tenir accés als ajuntaments ja que estan presents a l'escenari urbà des de fa temps i les relacions que mantenen amb els polítics són, en molts casos, estretes, però en canvi des de la ciutadania no se'ls atorga el mateix reconeixement (Pindado, 1999). Són aquests els motius que fan que les AAVV i les plataformes no sempre adoptin les mateixes posicions: mentre en alguns casos comparteixen idees i es presenten com a col·laboradors i còmplices, en d'altres les AAVV es mantenen al marge del conflicte on la plataforma lidera la representació dels ciutadans *afectats*. L'altra gran diferència respecte les plataformes és el distint caràcter temporal que assumeixen ambdues organitzacions: unes altament efímeres, les altres amb una trajectòria de tres dècades.

---

<sup>30</sup> Vegeu per aquesta explicació l'apartat 5.2.1. del cinquè capítol.

### ***Les associacions ambientalistes i/o ecologistes***<sup>31</sup>

Un dels factors clau perquè les plataformes ciutadanes siguin capaces d'elaborar retòriques més complexes és el seu contacte amb altres tipus d'associacions, especialment associacions ecologistes o ambientalistes i de veïns. Les plataformes solen entrar en contacte amb les associacions ambientalistes amb les quals estableixen relacions d'intercanvi de recursos organitzatius i d'informació (della Porta i Diani, 2004). De fet, l'estructura organitzativa de la protesta està basada en una xarxa d'interaccions entre plataformes i associacions (della Porta i Diani, 2004) on la presència de les associacions facilita la coordinació entre els diferents col·lectius.

Lewanski, respecte el perfil de les persones que s'impliquen en les associacions ambientalistes observa que correspondria a classes mitjanes, que havent satisfet les necessitats primàries, intenten millorar la qualitat de la pròpia vida (Lewanski, 1997). A més, l'ambientalisme estaria correlacionat amb posicions ideològiques generalment d'esquerres, seria més difós en les metròpolis i entre els individus amb estudis a causa dels tecnicismes de les qüestions ambientals (Lewanski, 1997). De totes maneres, davant de problemes ambientals greus que són font directa de molèsties o amenaces per a la salut i el benestar, el medi ambient atrau l'atenció d'estrats més amplis de població (Lewanski, 1997).

Pel que fa als mètodes de mobilització, la seva capacitat sol ser menor que la de les plataformes cíviques (della Porta i Diani, 2004) i el repertori d'accions haurien variat en el temps ja que

“la dipendenza da finanziamenti pubblici, l'abitudine a sedere a tavoli di negoziato, il desiderio di non scoraggiare potenziali finanziatori con atteggiamenti e richieste più radicali sposterebbero l'enfasi dell'azione di protesta a quella di *lobbying*, dalla logica dell'organizzazione di movimento sociale a quella di gruppo di pressione” (della Porta i Diani, 2004: 117).

Les associacions ambientalistes estan més estructurades que les plataformes, però a nivell local presenten una organització i recursos humans i materials limitats (della Porta i Diani, 2004)<sup>32</sup>. Les plataformes a vegades consideren les associacions ambientalistes com “parte di quel gioco istituzionale che tende a soffocare le istanze dal basso della società civile” (della Porta i Diani, 2004: 139). Respecte a les relacions amb els polítics, mentre les plataformes solen tenir contactes amb el govern municipal i els partits a nivell

<sup>31</sup> Al llarg del relat utilitzaré indistintament ambdós qualificatius.

<sup>32</sup> El terme «associacions ambientalistes» engloba des de les organitzacions de caire internacional (Greenpeace o WWF), les confederacions o federacions d'associacions (Ecologistas en Acción, Federació d'Ecologistes de Catalunya), les associacions d'àmbit comarcal (ADENC, GEPEC o IAEDEN) i fins i tot d'àmbit local. Per tant, cal tenir present que, malgrat incloure-les sota un mateix terme, presenten dimensions, capacitats i interessos molt diferents. Pel que fa als conflictes urbanístics tenen molta més incidència aquelles d'àmbit comarcal i local i, en canvi, les organitzacions de caire internacional desenvolupen un rol poc rellevant. Per aquest motiu, en aquesta tesi quan faré referència a «associacions ambientalistes», em referiré especialment a aquelles d'àmbit local o comarcal.

local, les associacions ambientalistes abracen relacions territorialment més distants i accedeixen als governs provincials i regionals. Així, “il rapporto con il potere politico è dunque di importanza cruciale anche per chi si mobilita contro l'inefficienza della pubblica amministrazione” (della Porta i Diani, 2004: 141).

En aquesta línia i pel cas espanyol, Jiménez (2003) i Mora (2004) discrepen sobre el grau d'institucionalització que ha patit el moviment ecologista. Mentre segons Mora el moviment es troba en un punt d'inflexió on ha de decidir si recuperar el discurs transformador del model de societat o continuar en el procés d'institucionalització, Jiménez (2003) considera que les associacions mantenen una actitud pragmàtica enfront les administracions que fa que aprofitin les oportunitats que el sistema polític ofereix sense caure en la institucionalització.

Pel què fa a les estratègies, des del mateix moviment ecologista s'ha alertat de la necessitat “d'unir la protesta amb la proposta per fer el salt «del resistir a transformar»” ja que la fase centrada en la lluita pel problema ha de cedir espai a “una nova etapa de lluita per les solucions” (Tello, 2000: 223-224). En aquest marc de referència, Tello adverteix que “les noves tasques poden desconcertar a un ambientalisme que només sàpiga llegir la realitat amb ulls de naturalista”, per tant és necessari que el moviment ecologista es doti “d'eines per entendre la complexa traducció dels problemes ambientals en conflictes socials” (Tello, 2000: 224). De fet, aquest canvi ja comença a ser constatable en la retòrica de les associacions ecologistes, avançant cap a una crítica més complexa de l'actual model de desenvolupament i que incorporant arguments de justícia ambiental (Rootes, 2005 citat per della Porta i Piazza, 2008). Així, han estat capaços d'ampliar el ventall de problemàtiques per les quals es mobilitzen i incorporant al seu argumentari tradicional de temàtiques naturals, qüestions patrimonials, culturals, de qualitat de vida, de salut, de caire social, productiu o de participació democràtica.

A nivell de mobilització i organització de les associacions ecologistes, l'existència de les plataformes cíviques àmplies ha ajudat a trencar “l'aïllament d'unes i altres associacions i el confinament de la problemàtica ecològica com un «problema sectorial»” (Tello, 2000: 238). En aquest sentit els grups ecologistes estan construint de forma més freqüent relacions amb altres associacions de veïns, sindicats de treballadors i pagesos, organitzacions de consumidors, col·lectius pacifistes i antimilitaristes, i altres organitzacions no governamentals de solidaritat (Tello, 2000). Tot i aquest grau de col·laboració, també esdevé més probable l'augment de conflictes entre les diferents

organitzacions, a causa de les contradiccions entre els objectius globals d'unes i locals de les altres<sup>33</sup> (Jiménez, 2003).

En diversos casos és constatable com les diferents oposicions locals a l'intercanviar coneixements, estratègies i informació han anat teixint una xarxa de mobilitzacions ambientalistes a nivell regional o nacional i han elaborat discursos comuns (Leonard, 2006; della Porta i Piazza, 2008, Garavan, 2007; Alfama et al.; 2007). També són diversos els autors que en aquest punt s'han preguntat sobre el sorgiment d'un nou moviment social. Alguns han considerat l'existència d'un moviment social de tipus NIMBY (Alberdi et al., 2002), d'altres en canvi han negat aquesta existència i han evidenciat com el sorgiment de plataformes cíviques arrelades a nivell local coordinades amb les tradicionals associacions ambientalistes i la construcció d'argumentaris més socials ha obert una nova etapa en l'ambientalisme (Leonard, 2006; Garavan, 2007; Rootes, 2007; Alió i Jori, 2009). També s'ha evidenciat que la interacció social existent, la capacitat d'articular actituds constructives amb la formulació de propostes (que posen en dubte el model de desenvolupament) i la construcció de noves identitats col·lectives està confegint l'embrió d'un possible futur nou moviment social (della Porta i Piazza, 2007, 2008; Alfama et al., 2007), el qual alguns han arribat a encunyar com un possible moviment en defensa del territori (Alfama et al., 2007)<sup>34</sup>.

Tot i endevinar els indicis d'un nou moviment social, també es reconeix un alt grau de fragmentació a causa del grau de localisme i les temàtiques tractades. De totes maneres, Alfama et al. (2004b, 2007) coincideixen amb della Porta i Diani (2004) al ressaltar la proliferació de formes de coordinació entre aquest tipus d'organitzacions, ja siguin qualificades exclusivament de plataformes, associacions ambientalistes o col·lectius en defensa del territori.

En referència als moviments socials a Catalunya, es pot descriure una certa trajectòria i obertura de les diferents mobilitzacions cap a la configuració de xarxes crítiques (Alfama et al., 2007). Es creen així grans espais de mobilització, s'introdueixen nous discursos i es diversifiquen les estratègies participatives a partir de la creació d'un entramat de relacions entre actors polítics i socials diferents: els moviments de defensa del territori, tot i ser sovint liderats per persones provinents del moviment ecologista, també hi prenen part sectors del moviment independentista, antiglobalització, sindicats i partits

---

<sup>33</sup> En el cas dels conflictes entorn a la implantació de parcs eòlics sovint s'han evidenciat les divisions entre plataformes locals (que s'hi oposen) i associacions ambientalistes (que hi estan a favor).

<sup>34</sup> Si bé en aquestes pàgines destacaré en casos concrets formes de coordinació i enxarxament que es construeixen, no ha estat una qüestió central d'aquesta recerca comprendre si aquest fet responia a la formació d'un nou moviment social.

polítics (Alfama et al., 2004)<sup>35</sup>. A més, tal i com he apuntat anteriorment, en el cas català l'auge del *territori* ha esdevingut un element facilitador per la incorporació d'una gran diversitat d'actors dins de la xarxa. Això ha estat possible perquè l'element identitari s'ha generat a partir qüestions geogràfiques per sobre d'altres elements diferenciadors, tal i com descriu Soja (2004):

“Lo que está ocurriendo ahora es la aparición de nuevas clases de movimientos territoriales, movimientos socio-espaciales, o movimientos sociales territorializados, que están empezando a ver la necesidad de hacer conexiones entre canales, y comienzan (entre otras cosas) a cambiar desde un pensamiento histórico hacia un nuevo pensamiento territorial. Porque todos los modos de opresión comparten el hecho de que el territorio contribuye a la opresión. Por lo tanto esto se convierte potencialmente en una especie de conexión entre los movimientos sociales que no tenían un pensamiento territorial en el pasado.”

### *Els experts*

En la xarxa dels col·lectius opositors també hi col·laboren els experts o científics. Alguns dels motius que han contribuït a aquest fet són la tendència general de la societat contemporània a “transformar les qüestions de valors polítics en qüestions de racionalitat tècnica” (Lewanski, 1997), però també el mateix caràcter científicotècnic de les polítiques territorials i ambientals, el recórrer a la via judicial per resoldre els conflictes (de Marchi, 2005) o l'apel·lació a interessos superiors i col·lectius (Faggi i Turco, 2001), tot plegat ha contribuït a conferir un rol influent als actors que tenen aquests coneixements.

L'actuació dels experts actuen en una doble vessant en relació als conflictes: d'una banda, el sector públic disposa dels propis equips tècnics als quals els responsables polítics es dirigeixen per obtenir indicacions de possibles solucions a un problema plantejat (encara que a vegades també utilitzen les seves aportacions de manera instrumental per justificar decisions i posicions assumides en base a altres consideracions). D'una altra banda, els grups ambientalistes i les plataformes cíviques han estat capaços de reclutar *contraexperts* (o experts crítics, o contraexperts) propis que simpatitzen amb la causa i que han accedit a apadrinar l'assessorament tècnic i de transformar els coneixements en armes estratègiques (Lewanski, 1997). Així, l'aliança amb la comunitat científica crítica ha permès la legitimació de la protesta i la recerca d'alternatives i propostes (Alfama et al., 2004b), però també una major capacitat de convicció davant de l'opinió pública (Sempere et al., 2005).

L'alineació dels experts treballant, en un cantó, al servei del poder econòmic o polític, o en l'altre, amb els moviments socials, es deu als interessos que defensen i als valors amb què s'identifiquen. Així, segons Sempere et al. (2005) s'evidencia una confrontació entre

---

<sup>35</sup> Tal i com indiquen Alfama et al. (2004) en la xarxa de grups opositors també hi figuren altres col·lectius a banda de plataformes, associacions de veïns o ecologistes: grups antiglobalització, partits polítics, grups pacifistes, fundacions culturals, etc. en són alguns d'ells.

valors productivistes i sostenibilistes, entre dues cultures que entenen de forma diferent el progrés, les relacions gènere humà-natura i les de tècnica-societat.

L'entrada en joc dels experts pot tenir dues conseqüències. La seva col·laboració amb administracions públiques, interessos econòmics, grups ecologistes o organitzacions professionals pot fer que siguin instrumentalitzats pels objectius de cadascun d'aquests actors. La seva presència, amb contrastos relatius, enlloc d'afavorir la creació de posicions comunes entre els actors a partir de bases científiques o tècniques, també pot acabar per exacerbar els conflictes (Lewanski, 1997).

### ***Els mitjans de comunicació***

D'altra banda, els grups opositors tendeixen a establir lligams sòlids amb els mitjans de comunicació (della Porta i Diani, 2004; Bobbio, 1999; Buso, 1996; Alfama et al., 2007). El rol i la capacitat dels mitjans de comunicació per donar relleu a un conflicte fa que també se'ls reconegui com un actor més. Així, són uns actors que actuen amb una doble vessant: com a canal a través del qual els actors interaccionen, però alhora ells mateixos també actuen com a propis actors ja que exerceixen una influència significativa tant vers la demanda com vers la formació de polítiques (Lewanski, 1997).

En la seva vessant de canal d'informació, desenvolupen una acció de divulgació de coneixements científics dirigida als no-experts en formats comprensibles però, de vegades, el seu interès per les protestes ciutadanes (que els resulten *apetitoses*) fa que s'interessin més per les formes que no pas pel contingut. Els grups opositors, coneixedors del poder dels mitjans de comunicació, saben injectar en les raons de la protesta les formes de l'espectacle i colpir aquells elements de l'imaginari col·lectiu que acaben transformant el fet amb notícia (de Marchi, 2005). Per tant, els grups opositors mateixos, sovint, intenten atraure més atenció sobre el gest que sobre les raons del conflicte, fins al punt que l'espectacle del conflicte actua sobre els mateixos opositors ja que acaben mesurant "l'efficacia della protesta non tanto sul raggiungimento di accordi alternativi, ma sulla ricaduta mediatica dei gesti" (de Marchi, 2005: 98).

Seguidament, exposaré algunes de les estratègies que adopten els promotors del projecte, ja sigui l'administració pública o un agent privat.

#### ***2.4.5.2. Estratègies i respostes dels promotors***

En els conflictes entorn qüestions territorials, l'administració pública en alguns casos és la mateixa promotora del projecte que suscita oposició –per exemple la revisió del pla d'ordenació urbanística municipal- mentre que en d'altres el promotor és un agent privat, tot i que sovint la mateixa administració n'acaba aprovant el projecte –per

exemple, l'execució d'un pla parcial o la construcció d'un abocador de residus-. El fet que l'administració té la responsabilitat final en el procés de decisió del planejament urbanístic fa que aquells projectes d'iniciativa privada, al sorgir el conflicte, el promotor privat no aparegui com un actor visible sinó que tendeixi a descarregar la responsabilitat d'entomar l'oposició a l'administració. En aquest sentit, és freqüent que els promotors privats no apareguin com actors visibles del conflicte i adoptin un rol discret.

En aquest marc, on moltes propostes urbanístiques són d'iniciativa privada, el procés de presa de decisions que adopta l'administració i que poden suscitar confrontació ha estat qualificat com la síndrome DAD (decideixo-anuncio-defenso) (Sancassiani, 2005; Faggi i Turco, 2001; de Marchi, 2005; Bobbio, 1999). Sancassiani reconeix que la síndrome NIMBY es conjuga sovint amb la síndrome DAD. Aquesta darrera es desenvolupa quan l'administració pública pren una decisió en base a lògiques pròpies, concordant-ne els aspectes estratègics en taules constituïdes amb pocs actors considerats imprescindibles. Una vegada la decisió ja està presa, es passa a l'anunci públic. Aquest fet desencadena oposició perquè la ciutadania sent que ha d'adoptar una decisió ja definida, que és percebuda com una amenaça, i considera que no té en compte els seus interessos. Davant d'aquesta situació, l'administració opta per tancar-se en banda i es “difende con argomentazioni giuridiche o tecniche, appellandosi all'emergenza o all'ineluttabilità di un corso d'azione” (Sancassiani, 2005: 207). Com a conseqüència, la síndrome DAD és, doncs, font de deslegitimació institucional perquè “si espone alle critiche provenienti dal *contro-expertise* che la cittadinanza è oggi sempre più in grado di esprimere” (Sancassiani, 2005: 207).

L'enfocament DAD es basa també en una defensa tècnica i racional de les decisions que es recolza en dades científiques i pressuposa que serà capaç de “neutralizzare la presunta emotività e incompetenza dei non esperti” (Sancassiani, 2005: 208). En realitat, però, les plataformes tenen sovint en el seu interior persones tècnicament competents (o contraexperts) que poden arribar a posar en dificultat als tècnics municipals. Com a conseqüència, la deslegitimació de les institucions implica “non solo il livello politico ma anche quello tecnico, dove emergono incertezze e pareri discordanti” (Sancassiani, 2005: 208).

Davant les situacions de protesta, les administracions solen reaccionar emprant diverses tàctiques. La infravaloració de la protesta és un dels trets més persistents en els promotors i, de fet, una vegada ja ha esclatat el conflicte sovint reconeixen que hauria estat necessari emprendre iniciatives per prevenir les reaccions de la ciutadania. Tanmateix, els promotors “tendono a preoccuparsi troppo poco dei conflitti che possono scaturire dalla loro iniziativa e a confidare eccessivamente sulla bontà dei propri studi tecnici e sulla forza coercitiva della legge” (Bobbio, 1999: 202). Com a



conseqüència, es solen mostrar sorpresos per una protesta amb la qual no comptaven o que imaginaven superar amb facilitat. Aquest efecte sorpresa que perceben apareix sobretot perquè en molts casos es fien de situacions de *calma*, i no s'adonen que no cal res d'especial perquè esclati la protesta (Bobbio, 1999).

Una vegada esclatat el conflicte, els promotors desenvolupen diverses estratègies per desencoratjar la ciutadania. Intentar convèncer l'opinió pública que la protesta té bases fràgils, no té rellevància, no és representativa perquè està fomentada per pocs «agitadors» o «professionals de la protesta» (Bobbio, 1999) són alguns arguments. Una altra acusació és la instrumentalització política, que pressuposa que persegueix objectis propis que no tenen a veure amb els de la protesta. De totes maneres, aquesta instrumentalització sol ser bidireccional, ja que els mateixos ciutadans mobilitzats “usano a loro volta il politico perché i loro interessi abbiano accesso nell'arena politica” (Bobbio, 1999: 204-205). Altres arguments es refereixen a la manca de fonaments racionals dels arguments dels opositors i a la facilitat de refutar-los a nivell científic i tècnic.

A banda de procurar desacreditar els arguments de la ciutadania mobilitzada, els promotors també solen emprendre accions per convèncer de la seva decisió i en ocasions tendeixen a elaborar una campanya de comunicació (de màrqueting) per donar a conèixer la bondat de la decisió presa i les raons dels promotors. L'èxit d'aquestes estratègies sol ser limitat, ja que les “comunità coinvolte non hanno (solo) bisogno di sapere, hanno (anche) bisogno di contare” (Bobbio, 1999: 209). En d'altres casos s'accedeix a introduir compensacions per tal d'acceptar l'acolliment del projecte dissenyat, les quals poden ser percebudes com a suborns, fet que fa més evidents les asimetries de poder (uns territoris subordinats respecte als altres) en tant que uns no volen acollir algunes instal·lacions i les envien a territoris perifèrics.

## **2.5. RECAPITULACIÓ**

En aquest segon capítol he exposat com la complexitat del fet urbà i les seves contínues transformacions fan necessari l'establiment de formes de govern que actuïn de forma ordenada i des de les instàncies públiques, per tal que no es produeixin desequilibris excessius entre els diferents agents. En aquest context, el pla urbanístic esdevé no només l'instrument a través del qual establir els criteris d'ordenació del desenvolupament urbà, sinó que també escenifica el projecte de futur d'una comunitat, acordat i assumit democràticament a través de debats i negociacions. Ahora, expressa la

voluntat política de governar les transformacions territorials i, una vegada aprovat, esdevé un pacte, un compromís, entre ciutadania, agents i administradors.

També he exposat que el descrèdit i les visions negatives del pla com un procés burocràtic necessari per complir amb la legislació (o simplement requerit per la urbanització) han de ser superades perquè en un context d'incertesa i canvi permanent -tal i com han evidenciat les crítiques postmodernes-, fan encara més indispensable disposar d'un full de ruta pel govern del territori. D'altra banda, he posat en evidència que els processos de participació han de ser ampliat per tal que puguin acollir els col·lectius més dèbils o que disposen de menys recursos. Per tant, considero necessari establir processos oberts i plurals que permetin la incorporació de les aportacions de la ciutadania per construir un projecte de ciutat no només més assumible sinó també enriquidor.

D'altra banda, els conflictes que sorgeixen durant l'elaboració o implementació dels plans urbanístics apareixen quan el procés de negociació i d'equilibri entre els diferents interessos presents a la ciutat no han estat suficientment moderats. En aquesta tesi, que pretén reflexionar sobre els canals que té a disposició la ciutadania en la confecció del planejament urbanístic i, especialment, entorn als mecanismes que en aquest procés faciliten l'aparició de conflictes, he exposat com les diferents *etiquetes* de conflictes territorials, ambientals o conflictes d'usos del sòl no encaixaven suficientment amb l'objecte d'estudi d'aquesta tesi. Així, he optat per qualificar-los com a conflictes urbanístics en tant que pretenc posar en relleu el rol del pla i la seva tramitació en la formulació de l'oposició de la ciutadania. Tanmateix, els conflictes urbanístics, en tant que sotmeten a debat l'ordenació del territori i en alguns casos esclaten entorn projectes amb impactes ambientals destacats, comparteixen algunes de les causes que s'han descrit per entendre aquestes altres tipologies.

En aquest sentit, el sorgiment dels conflictes urbanístics també es pot entendre en el marc d'una sèrie de fenòmens que tenen lloc en les societats contemporànies: el renaixement del lloc, l'emergència de les identitats locals i l'auge del paradigma ambiental. Nogensmenys, per entendre els conflictes urbanístics a Catalunya es fa necessari tenir present el model territorial que s'ha desplegat durant les darreres dècades i el sistema de planejament que ha imperat (bàsicament urbanístic i molt poc orientat a l'aprovació de plans supramunicipals). Aquestes, però, són qüestions que analitzaré en detall al cinquè capítol.

A part dels factors que faciliten l'aparició dels conflictes urbanístics, n'existeixen d'altres que contribueixen a la formació de la mobilització. L'estructura administrativa de Catalunya -amb diverses administracions totes elles amb competències en la planificació

del territori- fa que es puguin arribar a establir combinacions de colors polítics ben variades i on l'equilibri de poders pugui ser especialment propici per l'activació de mobilitzacions socials. D'altra banda, la manca de confiança de què gaudeixen les institucions democràtiques també ha afavorit l'aparició de noves formes d'organització ciutadana que es mobilitzen de forma directa al marge d'associacions preexistents i de partits polítics locals.

De tota manera, les causes que he exposat són explicatives del context en el qual sorgeixen els conflictes i apareixen les mobilitzacions -ja sigui de les societats contemporànies o de les característiques territorials de Catalunya i de la seva estructura administrativa-. En canvi, sovint, el que explica l'aparició concreta dels conflictes urbanístics és el procés de decisió que ha tingut lloc per tramitar un pla o un projecte.

Pel que fa a les estratègies de mobilització, he mostrat com la concepció de la síndrome NIMBY és excessivament reduccionista per analitzar els conflictes urbanístics i és una etiqueta que sovint s'ha utilitzat per deslegitimar l'oposició de la ciutadania. La diversitat de grups, associacions i entitats que poden arribar a participar en la mobilització és prou àmplia com perquè els posicionaments de l'oposició no es limitin a actituds simplement reactives i defensives, que també. Les xarxes d'oposició que s'estableixen entre els grups permeten l'intercanvi d'estratègies, d'informació i de recursos i faciliten que els grups opositors -tant plataformes com associacions ambientalistes- desenvolupin discursos més complexos i menys localistes; especialment quan compten amb el suport i la col·laboració de tècnics o experts.

Els promotors, ja sigui l'administració o la iniciativa privada (que tendeix a desenvolupar un rol ben silenciós), solen mostrar-se ben sorpresos davant l'oposició ciutadana i solen ser poc capaços d'establir mètodes de negociació, tal i com reclama la tramitació del planejament urbanístic. L'establiment de mesures reparadores o compensacions són els mecanismes fàcils per intentar esmorteir la virulència de la protesta i ben poques vegades es té el coratge polític suficient per entomar processos de decisió amb la participació plena de la ciutadania.

## Capítol 3

# Mètodes, instruments i oportunitats d'intervenció de la ciutadania en la planificació del territori



## PRESENTACIÓ

Tal i com recorda Ramírez (1992), la idea de la participació ciutadana és quelcom que es pressuposa en un estat democràtic, perquè rau en el mateix concepte de democràcia. Podríem entendre doncs que la planificació del territori, no només en tant que projecte futur d'una col·lectivitat, sinó també en tant que política pública elaborada i implementada en un estat democràtic hauria de caracteritzar-se per ser participativa. Ara bé, tal i com hem vist a l'anterior capítol, el pla també ha estat discutit com a instrument adequat per dissenyar aquest futur col·lectiu i ha estat sotmès a un procés de burocratització que l'ha allunyat i distret dels seus objectius. No és fins que es reconeix que les decisions del planejament són polítiques que comença a semblar lògic –en un sistema polític democràtic– que el públic hauria de tenir l'oportunitat de participar-hi (Davidoff, 1965; Taylor, 1998).

En aquest capítol, amb un caire més accentuat d'estat de la qüestió que en l'anterior, presentaré algunes de les teories que han sorgit per tal de reorientar el planejament, el rol dels *planners* o l'elaboració de les polítiques públiques en general, tot plegat per intentar obrir el pla a les aportacions de la ciutadania.

El capítol està dividit en tres parts. En primer lloc dedicaré l'atenció a aquelles aportacions sorgides als països anglosaxons i en el marc del *planning*<sup>36</sup>. Així, exposaré el debat teòric existent entre aquells posicionaments que apunten a la formulació de processos deliberatius associats a la planificació i els que tenen per objectiu aconseguir modificar les estructures institucionals i econòmiques de poder i, per tant, aposten per l'empoderament<sup>37</sup> dels més dèbils. Després presentaré les reflexions elaborades des de l'Estat espanyol-, les quals mostren importants diferències ja que no s'ha arribat a

---

<sup>36</sup> El terme *planning* l'utilitzaré sovint ja que és un concepte ampli que engloba tant urbanisme com planificació urbana i planificació regional. A més, als països anglosaxons és reconegut com una disciplina pròpia.

<sup>37</sup> Tot i ser una mica forçada, he traduït de l'anglès el terme «empower» i tots els seus derivats.

constituir un corrent teòric que proposi un «gir», tal i com suggereixen des dels països anglosaxons.

La segona part del capítol està dedicada a una altra perspectiva. Com podem veure, en contraposició a la magra reflexió sobre el rol de la ciutadania en el procés de planificació del territori que s'ha fet a casa nostra des de la pròpia disciplina (que d'altra banda està ben poc reconeguda com a tal), sí que comptem amb substancioses reflexions aportades des de la ciència política entorn els processos de formulació de les polítiques públiques, emmarcades en el corrent teòric de la governança<sup>38</sup> i la democràcia participativa.

---

<sup>38</sup> De la mateixa manera, en el cas del terme «governance» utilitzaré la traducció literal al català de governança.

### **3.1. APORTACIONS DES DEL *PLANNING*: VERS UNA PLANIFICACIÓ PARTICIPADA**

En primer lloc és rellevant per aquesta tesi destacar que el sorgiment d'aquests nous corrents teòrics provenen disciplinàriament de la mateixa planificació del territori, del *planning*. Aquest no és un detall de poca importància, ja que s'orienten a repensar els significats i implicacions de l'activitat de planificar i el mateix rol dels *planners*. Malgrat en aquest procés de revisió o reorientació de la disciplina no només hi participen els mateixos *planners* -hi col·laboren altres professionals de les polítiques urbanes (advocats, sociòlegs, politòlegs, treballadors socials, etc)-, majoritàriament els treballs es publiquen a revistes de *planning*. Com veurem al llarg d'aquest capítol, aquestes qüestions són clau ja que l'especificitat disciplinària que caracteritza les aportacions anglosaxones ha fet que sorgís una àmplia varietat de propostes i teories totes elles encaminades, com dèiem, a millorar els canals de la ciutadania en el procés de decisió de la planificació urbana i a repensar el rol dels professionals.

#### **3.1.1. La caiguda de la planificació tecnocràtica i l'auge de la participació en la planificació del territori**

Com he apuntat a l'anterior capítol, fins a la meitat del segle XX, dominava la concepció racional i tecnocràtica de la planificació, que l'entenia com un exercici tècnic i no particularment democràtic (Allmendinger, 2002a). Aquesta concepció, sorgida en el marc de la ciutat moderna –i liderada especialment per Le Corbusier-, considerava que els *planners* eren els experts capaços de predir i modelar les ciutats -amb els instruments de planejament- per tal que funcionessin de forma eficaç i eficient. No es preveia que la ciutadania pogués fer-hi aportacions i es confiava en la bondat del pla perquè la ciutadania n'acatés el seu contingut. Això ha fet que la planificació urbana (especialment la planificació dels usos del sòl) sigui considerada *per se* com a moderna, o com a part del projecte de la modernitat (Goodchild, 1990; Sandercock, 1998a, 1998b). Aquesta concepció, malgrat ha estat contestada per diverses teories des dels anys seixanta (com mostraré seguidament) és encara vigent avui en dia –especialment al nostre país-, on es confia de forma quasi exclusiva en el saber de l'urbanista-expert (Martínez, 2008)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> De fet, a l'Estat espanyol les poques reflexions fetes des de l'arquitectura o l'urbanisme sobre el rol de la ciutadania en el procés de planificació exemplifiquen aquesta confiança i reafirmació del saber tècnic. Veurem com les preocupacions dels urbanistes durant les darreres dècades ha estat orientades a la reformulació del pla en tant que document més que no pas a reformular-ne el procés d'elaboració.

Així doncs, a inicis de la dècada dels seixanta i principalment als països anglosaxons, comencen a difondre's algunes veus dissidents entorn aquesta aproximació i es postulen per reforçar la participació de la ciutadania en l'elaboració del planejament urbanístic<sup>40</sup>.

“The intensity with which some planning schemes were opposed by some groups in the 1960s suggested that the prevailing mechanisms of representative democracy were not working very sensitively. The idea that «planning is political» thus came to possess a stronger connotation and led to calls for the public to have the opportunity to become more actively involved. It was in this context that the idea of «public participation» in planning emerged.” (Taylor, 1998:86)

Les reflexions i experiències sorgides als seixanta, elaborades des de posicionaments conflictualistes, tenen per objectiu buscar fórmules que reforcin els canals que estan a disposició de la ciutadania per tal d'incidir en el procés de planificació urbana. Aportades per marxistes, *advocacy planners*, *equity planners*, urbanistes ecologistes, *planners* feministes o teòrics de l'acció comunicativa (LeGates i Stout, 2007) han aparegut en un moment en que la planificació urbana esdevenia cada vegada més rellevant i, en conseqüència, més conflictiva (Davidoff, 1965; Forester, 1987). Si bé com hem vist a l'anterior capítol, algunes d'aquestes propostes estan lligades a l'entrada del discurs del postmodernisme en la planificació (el qual reconeix les mancances de participació i contingut democràtic de la planificació racional moderna), les primeres aportacions sorgien de posicions molt més àmplies i marcades en part per les mobilitzacions de la dècada dels seixanta.

Un dels primers articles en aparèixer fou el publicat per Sherry Arnstein el 1969 sota el títol *A Ladder of Citizen Participation*. Malgrat no orientar-se a reflexionar entorn la concepció de la planificació del territori, ha estat –i és encara avui- un referent per moltes de les anàlisis que giren entorn a la participació ciutadana. És prou ben conegut l'inici del seu article, on denota que “the idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you”. Tanmateix, a l'època existia poca documentació que parés atenció en analitzar el contingut dels diferents graus de participació i Arnstein endevina que existeixen certs “empty ritual of participation” (Arnstein, 1969) on es convida als veïns a participar en una farsa, mentre que en d'altres processos la ciutadania gaudeix del poder real necessari per arribar a modificar el resultat del procés. En aquest marc, l'autora concep la participació ciutadana com a graus de poder, en tant que la seva redistribució és el que permetrà que

---

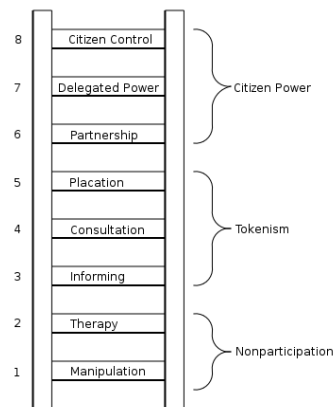
<sup>40</sup> La posada en pràctica d'aquests processos ha tingut lloc a petita escala (especialment a nivell local i comunitari) i per aquest motiu també s'ha encunyat el terme «community planning». Per conèixer experiències concretes vegeu Wates (2000), Burby (2003), Carp (2004) o Kelly i Becker (2000). Alhora s'han creat i patentat mètodes per implementar la planificació participada. Un exemple és Planning for Real<sup>®</sup>, una metodologia desenvolupada als anys setanta per la Universitat de Nottingham i registrada per una organització sense ànim de lucre que té per objectiu individualitzar opcions d'intervencions territorials a partir de l'experiència de la comunitat local garantint que els participants puguin expressar les seves opinions de forma anònima (no hi ha un procés de deliberació pública). La característica principal d'aquesta metodologia és l'ús de reproduccions tridimensionals –maquetes- per ajudar a la ciutadania a entendre els impactes de les diferents propostes. Vegeu <http://www.nif.co.uk/planningforreal>



els exclosos dels processos polítics i socials puguin ser inclosos expressament en el futur.

En definitiva, Arnstein (1969) proposa amb la metàfora d'una escala els diferents graus de participació ciutadana (des d'aquells més baixos que considera de no-participació fins al control ciutadà), instrument que encara actualment s'utilitza com a barem per avaluar els processos de participació.

**Figura 3. Vuit esglaons de l'escala de participació ciutadana**



Font: Arnstein (1969)

Els dos primers esglaons corresponen a dues formes de no-participació. La *manipulació* fa referència a aquells casos en què es pretén que la ciutadania accepti una decisió prèviament presa o una política en curs d'acció, mentre que en la *teràpia* -que qualifica de deshonest i arrogant- l'objectiu és «curar» els participants de comportaments que els administradors consideren poc adequats, sota l'aparença que busquen el seu assessorament (LeGates i Stout, 2007). El següent nivell és la *informació*, que podria ser un primer pas vers la participació legítima. Massa sovint aquesta només es produeix unidireccionalment –dels administradors vers la ciutadania-, sense que hi hagi previst cap canal de retorn o espai per la negociació. Si la informació (producció de pamflets, pòsters, o notícies als mitjans de comunicació) es produeix en les últimes fases de planificació, la ciutadania té poc marge per poder influenciar el projecte o la política dissenyada. La *consulta* permet recollir les opinions de la ciutadania, però si aquestes no es tenen realment en consideració el procés també es pot convertir en un ritual d'aparador (Arnstein, 1969). En aquestes fases, l'èxit dels processos es tendeix a mesurar amb el nombre d'assistents a una reunió, el nombre de qüestionaris resposats, etc. En la *conciliació d'interessos*, la ciutadania comença a tenir certa capacitat d'influència ja que el govern cedeix en algunes petites parcel·les per tal d'apaivagar les demandes dels/es

ciutadans/es (situant alguna persona ben seleccionada en algun òrgan). Malgrat tot, el poder de decisió continua en mans d'uns pocs.

En el tercer nivell de l'escala, la redistribució del poder comença a materialitzar-se. La *cooperació* ja permet la negociació entre la ciutadania i els que tenen el poder a través de la institucionalització d'una estructura comuna i d'unes regles bàsiques i serà més eficient quan la comunitat compti amb alguna forma d'organització, de recursos econòmics, o d'experts que els assessorin. La *delegació de poder* confereix a la ciutadania la transferència de part dels poders, o la cessió de la majoria dels seients als òrgans de decisió, és a dir, la ciutadania té en mà alguns mecanismes per assegurar-se la responsabilitat del projecte o de la política. El darrer nivell és el que demanda la ciutadania, ja que garanteix als participants el govern complet d'un programa, projecte o institució. Aquest esglau també rep alguns arguments en contra: crea la balcanització dels serveis públics, és costós, és menys eficient, permet que grups minoritaris puguin actuar de forma oportunista i és incompatible amb la professionalitat i el sistema de mèrit (Arnstein, 1969).

La proposta d'Arnstein és una simplificació que obvia –i la mateixa autora ho reconeix– qüestions com: la diversitat existent tant entre els que tenen el poder de decisió com entre la ciutadania; els obstacles reals per aconseguir processos de participació dels esglavons més elevats, que poques vegades s'assoleixen (Fagence, 1977); les resistències a la redistribució dels poders per part d'aquells que en gaudeixen; les dificultats per organitzar grups representatius de la ciutadania; la manca de recursos i coneixements de la pròpia comunitat; o l'existència d'actituds de paternalisme o racisme que poden dificultar els processos de participació real. Tanmateix, la conceptualització dels esglavons de participació em sembla interessant per evidenciar les diferències existents entre els diversos processos i per tant considero que pot ser una eina útil per aquesta recerca a l'hora de reflexionar sobre els processos de participació que s'institueixen.

Si Arnstein (1969) suggeria la necessitat d'empoderar els individus i les comunitats permetent que s'impliquessin directament en els processos de planificació i decisió, Davidoff (1965) amb el seu article *Advocacy and Pluralism in Planning* lidera un nou camí que intenta resoldre les mancances informatives i organitzatives dels grups amb menor capacitat d'influència (Martínez, 2008). Davidoff (1965), arran del seu compromís professional per defensar aquells col·lectius més desfavorits, proposa un enfocament que reconegui que en el procés de planificació hi competeixen diferents grups i proposa una pràctica de planificació –l'*advocacy planning*– en la qual els planificadors actuarien com a defensors d'aquells col·lectius més desempoderats posant a disposició els seus coneixements.

No és casualitat que l'article de Davidoff sorgeixi en un context històric on diverses manifestacions apel·laven per una equitat social i política d'aquells col·lectius més desfavorits. Davidoff, en la seva trajectòria observà que segons els processos tradicionals de planificació urbana, el pla sol ser elaborat pel departament d'urbanisme del govern local, sota la direcció d'una comissió, que desenvolupa una proposta que pretén servir al benestar de la comunitat a partir de les diferents alternatives o de les demandes dels diversos grups d'interès. Aquest esquema permet que determinats grups i elits poderosos, que tenen més capacitats i recursos, acabin modificant els plans en sintonia amb els seus interessos i altres col·lectius en quedin exclosos. Tot i suposar-se l'existència d'un interès públic comú, segons l'*advocacy planning* aquest dona només veu als interessos més poderosos i ignora les necessitats dels més pobres o dèbils. És doncs d'aquesta crítica que sorgeix la proposta en la qual els *planners* haurien d'articular els interessos dels diversos grups presents a la societat actuant-ne com a defensors i contribuint a un pluralisme més inclusiu (Clavel, 1994). Així, diferents *planners* aportarien diferents plans que representarien i defensarien els diferents punts de vista de cada grup i la comissió local hauria de sospesar els mèrits de cadascun, tal i com ho fa un tribunal.

“The advocate planner would be more than a provider of information, an analyst of current trends, a simulator of future conditions, and a detailer of means. In addition to carrying out these necessary parts of planning, he would be a proponent of specific substantive solutions” (Davidoff, 1965: 404)

El planificador-defensor seria abans de tot un planificador i per tant seria responsable de preparar plans pel seu client. Heus aquí una possible crítica: els *planners* continuen gaudint d'un alt poder de decisió tècnica a l'hora de defensar les propostes dels grups socials (o intercedir en la seva representació (Martínez, 2008). Tanmateix, la proposta de Davidoff també du implícita una certa renovació de la disciplina en termes de continguts: la planificació més que centrar-se en les normes físiques cal redirigir-la vers qüestions socials i econòmiques, incorporant altres problemàtiques dels assumptes públics i així aproximant la pràctica de la planificació als temes que són de preocupació de la ciutadania.

L'*advocacy planning* va tenir gran influència en els *planners* dels seixanta i setanta i continuà amb els coneguts *equity planners* que, en una orientació similar tenia formes menys combatives (Campbell i Fainstein, 2003). Durant la dècada dels anys setanta Norman Krumholz<sup>41</sup> va dur a terme una pràctica de la planificació orientada vers l'equitat, que consistia en assistir els ciutadans més pobres i en defensar el benestar públic, intentant redirigir les forces de mercat que imperen en els processos de desenvolupament urbà.

---

<sup>41</sup> Norman Krumholz va dirigir l'Oficina de Planificació de la ciutat de Cleveland, en la qual va poder posar en pràctica la seva concepció de l'*equity planning*. Per conèixer en detall les seves propostes vegeu Krumholz (1982, 1994) i Krumholz i Forester (1990).

Tot i això, aquestes corrents –que han arrelat més als Estats Units que a la Gran Bretanya- també han estat criticades malgrat significar una obertura del sistema de planificació cap a una major implicació de la ciutadania. La concepció de la participació de l'*advocacy planning* (i en certa manera també l'*equity planning*) està basada en la major o menor capacitat de decidir en funció del coneixement tècnic i alhora depèn de la voluntat de les institucions i dels experts, els quals permetran o no la seva implicació (Martínez, 2008). Es tendeix, així, a obviar la possibilitat que la població tingui iniciativa pròpia a l'hora d'intervenir. A més, aquests procediments no aconsegueixen fer trontollar ni les estructures econòmiques i institucionals ni la distribució de poder (Goodman, 1971) i, d'altra banda, el paper dels experts conserva la seva capacitat d'influència tot i ampliar significativament els seus rols com a *planners* (Sandercock, 1998a).

### **3.1.2. El «gir comunicatiu» en la planificació**

A banda d'aquestes propostes més conflictives, a finals de la dècada dels vuitanta, es desenvolupa també als països anglosaxons un debat de caire més pluralista sobre els principals reptes que encara ha d'afrontar la planificació del territori: impulsar la democràcia i buscar canals a través dels quals la ciutadania pugui gestionar els assumptes col·lectius en el govern del territori<sup>42</sup>. La novetat d'aquest debat teòric rau en que els acadèmics troben en la teoria de l'acció comunicativa de Habermas (1984) el cos teòric per construir noves propostes d'elaboració de la planificació i del rol del *planner*. Així, «communicative planning» (Forester, 1989), «argumentative planning» (Forester, 1993), «deliberative planning» (Forester, 1999), «planning through debate» (Healey, 1992), «collaborative planning» (Healey, 1997, 1998), «planning through consensus-building» (Innes, 1996) són alguns dels termes encunyats en la literatura de la teoria de la planificació durant les darreres dues dècades per descriure i transformar els conceptes de la teoria crítica habermasiana en la planificació (Allmendinger, 2002b)<sup>43</sup>.

Aquest procés de recerca i desenvolupament teòric, que es preocupa pel control i gestió democràtica de la ciutat i pel disseny de mecanismes menys tancats i opressius (Harris, 2002), s'ha concebut com el «gir comunicatiu» en la planificació, però la unitat de les propostes s'ha posat en dubte. Alguns han arribat a considerar que és el paradigma que domina la teoria de la planificació urbana i territorial des de finals de la dècada dels vuitanta -tot i que s'utilitzen diversos termes per descriure'l (Innes, 1995; Alexander

---

<sup>42</sup> Tal i com recorden Tewdwr-Jones i Allmendinger (2002), en el context britànic aquest canvi ha coincidit amb la posició política de la «third way», la qual ha fet ressonar les preocupacions per la participació, l'empoderament i la cooperació (Giddens 1984, 1998, 2000).

<sup>43</sup> En la literatura britànica principalment ha estat referit com a «collaborative planning» (Healey, 1997) mentre que a la literatura nord-americana s'ha perpetuat com a «deliberative planning» (Forester, 1999).

1997)- i han subratllat que la diversitat podria ser considerada com a mostra de la normal evolució del pensament teòric. En canvi, per d'altres evidència les significatives diferències entre les bases teòriques de les diferents formes del «gir comunicatiu»:

“there is not one turn but a multitude of approaches that focus on such a level of generality as to preclude detailed analysis and practical application.” (Oranje 2002:207).

Tot i discutir-se la conformació o no d'un gir en la disciplina, també s'ha dubtat de la declaració de l'ascendència d'un nou paradigma feta per Innes (1995) (Tewdwr-Jones i Allmendinger, 1998; Yiftachel i Huxley, 2000), especialment per la seva aproximació, justificacions i models presentats (Oranje 2002). Deixaré de banda la qüestió de si és o no el paradigma dominant perquè no és objectiu d'aquesta tesi respondre-hi, i tampoc entraré a fons en analitzar si les diverses propostes conformen almenys un «gir» en la pràctica i concepció de la disciplina per la mateixa raó. Tanmateix, considero que tot i ancorar-se darrera de termes diversos, les propostes fetes s'encaminen vers un objectiu comú i comparteixen posicionaments. És precisament aquesta perspectiva que em permet analitzar-les des del conjunt del que pot anomenar-se la «planificació comunicativa», la qual aposta per redirigir la pràctica i la concepció de la planificació del territori vers formes més democràtiques i participatives.

### ***3.1.2.1. Una nova concepció de la planificació***

Així doncs, les propostes del «gir comunicatiu» (Healey, 1992, 1997; Innes, 1995, 1996, 1998; Sager, 1994; Forester, 1982, 1987, 1989, 1999<sup>44</sup>) conceben la planificació del territori com un procés deliberatiu basat en la col·lectivitat i l'interactivitat (malgrat aquesta darrera ha tendit a quedar bloquejada pel domini del racionalisme científic) i serà el *planner* amb la seva acció comunicativa qui aconseguirà que els agents implicats interaccionin (Healey, 1997). Per tant, en el procés de planificació existeix un intercanvi genuí entre ciutadania i *planners*, ja que es considera que si es dibuixen els plans des dels despatxos i no es gestionen els conflictes, els plans estan condemnats al fracàs (Forester, 1987).

Així, la legitimitat i l'eficàcia de l'acció de planificació depenen de la capacitat de promoure consens a través de pràctiques de diàleg i el procés de comunicació és entès com un aprenentatge social. La participació de la ciutadania no és una alternativa als processos convencionals de decisió exercits per l'administració pública en un marc institucionalitzat de govern modern, sinó “a *decision-forming partnership*, an exercise in collaboration<sup>45</sup>” (Godschalk, 1966 citat per Fagence, 1977). Per tant, no només els

---

<sup>44</sup> Tot i que en aquesta corrent també s'hi associa Forester (1982, 1987, 1989, 1999), l'autor s'ha dedicat més a la gestió de les disputes públiques per part dels *planners* (LeGates i Stout, 2007), a l'ús de la teoria crítica en la planificació, a la comunicació tergiversada i al rol i abús de poder en la pràctica de la planificació, i no tant en la progressió d'un nou paradigma (Oranje, 2002).

<sup>45</sup> En la transcripció de les cites bibliogràfiques he respectat el format original. Per tant les cursives són dels autors.

*planners* han d'estar oberts a treballar amb la ciutadania, sinó que també és necessari que la ciutadania sigui activa i competent en la planificació. L'objectiu, doncs, és contribuir a una democràcia deliberativa que

“recognizes and respects plurality and difference while being no less committed to *learning and acting together*, a politics that helps us to clarify critically the truth of our possibilities for human betterment” (Forester, 1998: 215)

Així mateix, el procés de comunicació reverteix en el reforçament de la comunitat, de les seves virtuts cíviques i de la seva dotació de capital social.

“Through such discursive practices, people learn about each other, about different points of view and come to reflect on their own position of view. In this way, a store of mutual understanding is built up, a sort of ‘social and intellectual capital’ (Innes 1994)” (Healey, 1997:33).

En aquest marc, dues qüestions passen a ser claus. D'una banda, la comunicació esdevé el lloc en el qual la planificació troba la seva raó de ser en tant que activitat pública, i l'acció comunicativa emfatitza com la ciutadania construeix els problemes urbans i les prioritats a través de la discussió i el debat (Pasqui, 2005). D'altra banda, els coneixements dels tècnics també són importants per ajudar als diferents agents a definir els problemes que pretenen resoldre (Martínez 2008), tot i que és més important com usen i distribueixen el seu coneixement més que no pas què saben (Sandercock, 1998a).

En conseqüència, el *planner* es concep com un garant de la qualitat dels processos deliberatius, contribuint a crear les condicions necessàries d'accés, transparència i igualtat de les arenes deliberatives (Pasqui, 2005). En aquest sentit, més que un expert tècnic esdevé un comunicador (Taylor, 1998):

“the traditional spatial planner is in many cases being transformed into a kind of knowledge mediator and broker, using an understanding of the dynamics of the governance situation to draw in knowledge resources and work out how to make them available in a digestible fashion to the dialogical processes of policy development” (Healey, 1997:309).

La tasca dels *planners* rau en cultivar un aprenentatge col·laboratiu i judicis pràctics més que no pas argumentacions legals i persuasions doctrinals (Forester, 1998). Ara bé, han d'executar tasques complexes i complicades: servir a les autoritats polítiques, respondre als mandats legals, a les visions professionals i a les demandes de la ciutadania, tot al mateix temps (Forester, 1987). Per poder executar aquestes tasques, s'utilitzen formes de negociació i mediació. Si bé les formes de negociació poden permetre als *planners* protegir els menys poderosos, el rol mediador pot trencar aquesta possibilitat i deixar existir les diferències de poder intactes. I com veurem més endavant, aquest serà un dels punts crítics de la proposta de la planificació comunicativa.

L'interès per les formes argumentatives respon al punt de vista postmodern que assumeix les limitacions de la planificació moderna i la impossibilitat d'una justificació racional absoluta dels criteris de l'autoritat tècnica (Pasqui, 2005). Com he apuntat més d'una vegada, les crítiques postmodernes alerten de la diversitat d'interessos presents a la

societat i evidencien la debilitat de múltiples col·lectius, tradicionalment exclosos dels processos de participació. Davant d'aquesta fragmentació i relativisme, la planificació comunicativa els admet i sosté que els punts de vista més distants es poden conciliar a través de discussions obertes (Allmendinger, 2002a). Així, la preocupació de la planificació comunicativa per incorporar el rol de la comunitat i el contingut democràtic en el procés de planificació també mostra la voluntat de repensar l'interès públic, perquè en aquest enfocament els *planners* accepten la multiplicitat d'interessos, combinats amb un interès comú per trobar solucions viables i políticament legítimes:

“The recent interest in communicative action –planners as communicators rather than as autonomous, systematic thinkers- also reflects an effort to renew the focus of planning theory on the public interest (Healey, 1996; Forester 1989, Innes 1998)” (Campbell i Fainstein, 2003: 13).

Així es posa èmfasi en reconèixer la construcció social del coneixement, és a dir, tant de la raó pràctica com del coneixement científic.

### ***3.1.2.2. Algunes observacions crítiques***

Les aportacions de l'acció comunicativa han estat també criticades i s'han fet evidents les dificultats per dur a la pràctica les propostes teòriques (Fracasso, 2006). En termes pràctics, la planificació comunicativa coixeja en diversos punts. D'una banda, que hi hagi consens entorn un document -un pla- no implica que succeeixi res més, ja que com he citat anteriorment l'aprovació del pla és la porta d'un esdevenir (Ribas Piera, 2004) i l'execució del pla pot veure's bloquejada pels grups d'interès (Fainstein, 2000). Per tant, existeix una distància entre retòrica i acció.

El segon aspecte dèbil és la llarga durada que pot requerir un procés de planificació comunicativa. Debatre, argumentar i arribar a acords no són tasques fàcils, i la llargada dels processos pot comportar desencís i desil·lusió per part dels ciutadans, que poden tenir la percepció que res s'acompleix. A més, Fainstein adverteix dels possibles conflictes que podrien sorgir de la posada en pràctica de processos de planificació comunicativa en zones urbanes molt petites, perquè en aquests casos l'homogeneïtat social dels barris podria implicar consensos per allunyar usos del sòl que es consideren molestos (i per tant podria despertar l'espectre de la síndrome NIMBY (Fainstein, 2000).

Finalment, la necessitat de diàleg i contrast d'idees que impliquen els processos de comunicació pot fer-nos pensar que tan “sólo puede arraigar en una sociedad local en la que los individuos no se desconozcan mutuamente y en un ambiente físico que no esté muerto o exento de connotaciones históricas con las generaciones anteriores” (Ramírez, 1992). Així doncs, no només aquelles zones de baixa densitat parteixen amb desavantatge sinó que en general, el procés d'individualització i desarrelament que han patit les ciutats aporta un repte a aquests processos. La poca freqüència de les trobades

entre veïns d'una comunitat local i la brevetat d'aquestes no facilita el diàleg espontani ni el compartir opinions entorn les dinàmiques del municipi. En aquest marc, de vegades els conflictes actuen com a catalitzadors d'aquesta interacció, convivència i relacions socials que altrament no haurien sorgit.

En termes més teòrics, la preocupació general de redirigir la planificació del territori vers processos més comunicatius també pot ser criticable si considerem que l'atenció de la planificació urbana s'allunya dels processos materials i polítics que conformen les ciutats i regions (Yiftachel i Huxley, 2000). Els processos de planificació són construccions socials, productes de múltiples relacions conflictives i cooperatives entre els actors que posen en joc els propis interessos i formes de vida, i que no sempre necessàriament encaixen (Pasqui, 2005). Per tant, la planificació comunicativa semblaria que no té les capacitats adequades per afrontar els obstacles posats pel capitalisme i les seves institucions polítiques i partiria d'un posicionament massa optimista o naïf al creure que amb la comunicació i interacció dels diferents agents s'aconseguiran canvis en les estructures de poder (Fainstein, 2000). En aquest sentit, "the aroused consciousness that puts ideas into practice involves leadership and the mobilization of power, not simply people reasoning together" (Fainstein, 2000: 458).

D'altra banda, també podríem considerar perilloses les deliberacions públiques en la planificació en tant que el poder constitueix i manipula els seus resultats. Per tant, la distribució desigual del poder entre els agents desfavorits i aquells amb importants recursos són factors clau que influeixen el procés de planificació (Forester, 1989; Yiftachel, 1995, 1998; Flyvbjerg 1998; Hoch, 1992) i l'aproximació comunicativa potser no té mecanismes suficients per trencar aquestes dinàmiques (Yiftachel i Huxley, 2000; Tewdwr-Jones i Allmendinger, 1998; Huxley i Yiftachel, 2000).

"Despite the best intentions of communicative planners to construct beautiful narratives of a community's envisioned future from the «stories» of local residents, the graphs and financial reports from the rational, technocratic engineers, accountants, and developers still typically trump community vision" (Campbell i Fainstein, 2003: 10)

Aquestes qüestions de la distribució del poder esdevenen encara més rellevants en una societat on les idees neoliberals són hegemòniques i els arguments entorn el creixement econòmic, la competitivitat i el dret a la propietat gaudeixen de privilegi epistemològic (Purcell, 2009). En aquest marc,

"the communicative action tends in the long term to reinforce the current status quo because it seeks to resolve conflict, eliminate exclusion, and neutralize power relations, rather than embracing them as the very terrain of social mobilization (Purcell, 2009:155).

Per tant, els ideals de la planificació comunicativa podrien esdevenir ben atractius pels posicionaments neoliberals que poden mantenir l'hegemonia (Purcell, 2009). Especialment en un marc on la governança, que implica que els governs descarreguin



part de les seves responsabilitats entre altres agents de la xarxa, pot comportar menys transparència i deixar espai per tractes de favor amb els agents privats:

“demands for openness and accountability also arise from the perception by some that others have undue influence behind the scenes. The role of powerful property interests in shaping government policy at both national and local levels has frequently been recorded (Healey, 1997:209).

Així doncs, la clau per aconseguir una planificació autènticament més participada i per part de tots els agents no és pas la neutralització de les relacions de poder sinó la seva transformació.

### 3.1.3. Modificant les relacions de poder: vers posicionaments més radicals

Des dels mateixos defensors de la planificació comunicativa s'ha fet evident la necessitat de combatre els possibles tractes de favor que suggereixen les xarxes de governança neoliberals. Per fer-hi front, la planificació comunicativa ha de situar-se dins les xarxes de governança participativa i democràtica i, per tant, cal mantenir uns paràmetres que guïïn el procés (Healey, 1997): establir els drets, deures, competències i tasques de cada agent; controlar i distribuir els recursos necessaris per garantir un procés amb uns mínims d'equitat (mínims de qualitat de vida, per exercir els drets de ciutadania, d'inversió de capital, proveir compensacions pels afectats més adversament per les iniciatives adoptades per les majories, de bona qualitat d'informació); i, especificar els criteris per reconsiderar els reptes, de manera que els agents justifiquin les seves pròpies opcions i tinguin en compte també les dels altres agents. Així, en un món global postmodern, caracteritzat per la fragmentació del poder, la implementació de la planificació comunicativa en una xarxa de governança participativa i democràtica permetria el sorgiment del «network power» (Booher i Innes, 2002) a partir de la cooperació, l'intercanvi d'informació i de compartir tasques comunes (Innes, 2004).

Ara bé, l'establiment de les xarxes de governança participatives i democràtiques necessita de canvis profunds si té l'afany resoldre els desequilibris en la distribució de poder. És en aquesta línia que treballen les propostes sorgides des del *radical planning*:

“Radical practices emerge from experience with and a critique of existing unequal relations and distributions of power, opportunity and resources. The goal of these practices is to work for structural transformation of these systemic inequalities and, in the process, to empower those who have been systematically disempowered” (Sandercock, 1998a:176).

Així doncs, des de posicionaments més conflictualistes, es considera que el canvi social només és possible amb l'exercici del poder per part d'aquells que fins llavors n'havien estat exclosos<sup>46</sup>. Per tant, la participació esdevé un exercici de poder capaç d'alterar les

---

<sup>46</sup> El *radical planning* segueix la línia oberta per l'*advocacy planning* a l'hora d'aproximar-se als col·lectius que tradicionalment no han tingut una veu representada en el procés de planificació, i de fet molts dels seus exponents en són deixebles. Tanmateix, el canvi radica en el rol del *planner*, que no exerceix de

estructures socials en benefici d'aquells que hi ocupen posicions socials inferiors (Martínez, 2008) els quals prenen la iniciativa d'alterar el context social mitjançant el seu empoderament, és a dir, la seva inclusió política i la satisfacció bàsica de les necessitats materials (Friedmann, 1998). Per tant, aquí la participació no és només entesa com aquells processos institucionals i organitzats pels experts o per les autoritats –com pot interpretar-se de la planificació comunicativa- sinó que s'admet que la mateixa ciutadania prengui la iniciativa. La participació doncs, no és només la implicació d'uns interessats en la governança sinó el vehicle a través del qual el poder es reafirma (Friedmann, 2000). Això fa que el *planner* no adopti un rol de guia del procés a través de la comunicació sinó que més aviat un rol de col·laborador (Sandercock, 1998a):

“a life-long posture of learning about others modes of being-in-the-world (...). It implies a willingness to engage others in dialogue that assumes the seriousness of what they have to tell us even if we can't completely understand the intended message” (Friedmann, 1998:33).

Els *planners*, doncs, actuen sovint a escala local escoltant a aquells que solen ser fora dels cercles convencionals i treballant amb els grups mobilitzats. En aquest sentit el *planner* esdevé un observador participant que ofereix la informació necessària, el llenguatge i la confiança perquè la ciutadania s'empoderi per si mateixa (Sandercock, 1998a).

Així doncs, si bé la planificació comunicativa es preocupava pel procés deliberatiu i els seus mètodes, els exponents del *radical planning* (Friedmann, 1998, 2000; Sandercock, 1998a, 1998b) posen èmfasi en els resultats i els canvis estructurals, intentant posar en pràctica una “counter-hegemonic planning practice” (Sandercock, 1998a:169), tal i com reclamaven aquells qui alertaven de la necessitat d'alterar les relacions de poder<sup>47</sup>. A diferència de la planificació comunicativa, el *radical planning* opta per posicionaments molt més polítics dels experts i gens neutrals (Friedmann, 1993) –com pot suggerir el rol de mediador i comunicador que s'atorga al *planner* en la planificació comunicativa-. Tot i això, ambdues corrents comparteixen el punt de vista que la planificació està basada en l'aprenentatge social.

D'altra banda, per aconseguir fer trontollar les estructures socials i econòmiques establertes, també s'ha considerat que és necessari “an intervening stage of mobilization”<sup>48</sup> (Fainstein, 2000:458), de manera que la participació només seria un recurs més en la lluita pel poder (Fainstein, 2000; Purcell, 2009).

---

representant o mitjancer de cap col·lectiu sinó que hi treballa colze a colze. El *radical planning* exerceix de paraigües de diferents posicionaments, preocupats per introduir diverses sensibilitats en la planificació: des de les crítiques feministes i les desigualtats de gènere (Leavitt, 1994), fins a qüestions de racisme i drets civils (Leavitt i Saegert, 1990) o pobresa i exclusió (Friedmann, 1992).

<sup>47</sup> Vegeu per exemple Purcell (2009), Fainstein (2000), Forester (1989), Yiftachel (1995, 1998), Flyvbjerg (1998), Hoch (1992).

<sup>48</sup> Els exponents que defensen la necessitat de mobilitzar la ciutadania poden englobar-se sota la rúbrica de «the just city». En aquest sentit vegeu Fainstein (2000).

### 3.1.4. Un balanç de les noves propostes

Una vegada exposades les principals característiques de les propostes sorgides des de la meitat de la dècada dels seixanta, em proposo aquí fer un petit balanç sobre les seves aportacions.

En primer lloc em sembla destacable que des de l'*advocacy planning* i l'*equity planning*, passant per la planificació comunicativa i el *radical planning*, totes aquestes corrents reconeixen que no existeix un únic saber racional-científic sinó que valoren la construcció social del coneixement i per tant l'existència d'altres sabers, dels quals fins i tot els mateixos experts poden aprendre<sup>49</sup>. D'aquí, doncs, el procés de planificació esdevé un procés d'aprenentatge social per tots els agents. Aquest procés està basat en la construcció d'espais de deliberació que –des del punt de vista de la planificació comunicativa- estan orientats a la construcció del consens. Tanmateix, l'objectiu és el procés de diàleg i debat en tant que procés d'aprenentatge per tots els agents que hi participen.

D'altra banda, el reconeixement que la planificació del territori en les societats democràtiques és una qüestió política és clau per concebre la participació de la ciutadania com un dret social. Així, i recordant les idees exposades al segon capítol, el pla no és només un document que regula els usos del sòl i estableix la ubicació d'equipaments i serveis, sinó que constitueix un projecte de futur de la col·lectivitat. És en aquest marc doncs que la participació de la ciutadania esdevé un dret, el dret a poder incidir en el disseny del futur del seu municipi. En certa manera, doncs, la concepció de la participació de la ciutadania és molt àmplia, no només entenent-la com a presa de decisions sinó com a forma de cessió i distribució del poder per part dels experts o de les institucions, i també es fa evident amb les iniciatives de les pròpies organitzacions i col·lectius. Per tant, si bé la planificació comunicativa contempla els canals institucionals com els adequats per dur a terme aquest procés, des del *radical planning* es considera la necessitat que la ciutadania prengui iniciativa pròpia i utilitzi canals fora dels processos formalment establerts.

El rol dels *planners* és clau en el procés de planificació, que ja no és l'expert en el disseny de l'estructura urbana sinó que adopta un rol de mediador i comunicador entre les diferents posicions i col·lectius –en el cas de la planificació comunicativa- i de facilitador i catalitzador de l'empoderament i de la mobilització de la ciutadania –en el cas del *radical planning*-. En el primer cas, el *planner* esdevé clau per estimular i dirigir als participants a deliberar i a comprendre les diferències entre ells. En el segon (i també en

---

<sup>49</sup> En aquest sentit, en francès s'ha encunyat el terme «savoirs citoyens». Vegeu per exemple Sintomer (2008), Bacqué i Sintomer (2009), Nez (2009) o Roche i Cirelli (2009).

el cas de l'*advocacy planning*) el *planner* s'encarrega de facilitar la informació necessària i els recursos perquè els propis col·lectius socials es mobilitzin. Aquests rols els hem d'entendre en el marc de la tradició planificadora anglosaxona (especialment als Estats Units), on des de temps enrere els *planners* han liderat les elaboracions dels plans i han tingut capacitat per fer tasques de mediació, mentre en el context mediterrani els tècnics han tingut tradicionalment un paper més orientat a assessorar als responsables polítics, que han estat els veritables líders del procés.

A aquest fet hi hem d'afegir, com veurem seguidament, que a casa nostra el debat entorn a la reformulació dels processos d'elaboració del planejament en el sí de la disciplina (que per mes inri tampoc podríem considerar que existeix) ha estat ben testimonial i, per contraposició, es mantenen ben arrelades encara avui les posicions dels saber racional-científic.

El propòsit general de les propostes anglosaxones d'aconseguir la implicació dels diversos agents presents durant l'elaboració del planejament em sembla d'especial interès perquè és

“uno stile di pianificazione che colloca la decisione nell'arena giusta di protagonisti e di attori sociali, cercando per questa via un livello più alto di efficacia della strumentazione progettazione e operativa” (Paba, 1998: 90)

Per tant, permet aconseguir construir uns plans que una vegada aprovats es podran dur a terme amb menys entrebancs. Igualment, em sembla una base teòrica adequada per afrontar l'estudi dels processos de planificació. En aquest sentit, la implementació de mètodes de participació cívica i de diàleg haurien de ser estratègies de grat dels polítics i les autoritats enlloc de percebre-les com una limitació de la seva llibertat de decisió (Ramírez, 1992):

“Les es difícil comprender que el escuchar opiniones ajenas no mengua el poder del que toma la decisión, pero le ayuda a tomar una decisión más adecuada que además aumenta su credibilidad” (Ramírez, 1992)

Tal i com proposen des de la planificació comunicativa, la participació ciutadana no hauria de consistir en l'elaboració d'una informació unidireccional, exposant un pla urbanístic aprovat inicialment al qual presentar al·legacions, sinó que hauria de permetre l'obertura d'un diàleg en dues direccions: la transmissió d'informació a la ciutadania hauria de permetre una millor comprensió de les intencions de l'administració i dels impactes del pla, però al mateix temps, en l'altra direcció hauria de permetre recollir les opinions de la ciutadania basades en la seva vida i espais quotidians que poden aportar idees sobre possibles afectacions, que són desconegudes pels tècnics (Ramírez, 1992).

És en aquest doble sentit que l'establiment de procediments de participació i diàleg esdevé interessant per tots els agents implicats, enriquint el seu coneixement i

contribuint a una millor efectivitat de la planificació. Ara bé, l'alerta publicada per les crítiques a la planificació comunicativa entorn les dificultats d'alterar les estructures i distribucions de poder cal tenir-les presents (Purcell, 2009; Fainstein, 2000; Yiftachel, 1995, 1998; Flyvbjerg 1998; Hoch, 1992; Yiftachel i Huxley, 2000; Tewdwr-Jones i Allmendinger, 1998; Huxley i Yiftachel, 2000).

La suposada neutralitat dels processos de planificació no són una garantia suficient d'eleccions equilibrades perquè existeix un dèficit estructural de coneixements i de poder dels més exclosos. Aquells processos de planificació que tractin a totes les parts de forma equitativa, tornaran a reproduir les mateixes desigualtats presents a l'inici (Forester, 1989). Per tant, aquestes desigualtats condicionen d'entrada el procés de planificació. És per això que Friedmann (1998, 2000) i Sandercock (1998a, 1998b) evidencien assenyadament que si els processos de mediació proposats per la planificació comunicativa no permeten afavorir els desempoderats, en tant que pretenen neutralitzar les relacions desiguals, la mobilització d'aquells col·lectius més dèbils esdevé necessària.

En una societat cada vegada més diversa, fragmentada i individualitzada, i amb demandes cada vegada més diverses, els projectes realitzats seguint un procés de planificació caigut des de dalt estan condemnats al fracàs (Mela et al., 2000). Per tant, cal revalorar la planificació com a procés social complex i el repte que es presenta és com incorporar aquesta diversitat d'interessos i col·lectius en el procés de planificació i decisions públiques.

“el meollo de la cuestión de la participación ciudadana se expresa en el concepto existente respecto a las relaciones entre poder técnico y ciudadanía en el diseño de un territorio, que se considera espacio vital para unos, mercancía inmobiliaria para otros, territorio que se debe gestionar para otros, etc.” (Souto, 2006).

Per afrontar aquesta situació, sembla raonable la necessitat d'establir nous models de planificació més oberts i on les diferents veus presents puguin ser exposades i dialogades, tenint en compte que no tots els agents gaudeixen dels mateixos recursos ni capacitats i, per tant, recolzant especialment els més dèbils. Uns models que cal que fugin d'operacions retòriques i manipuladores (Mela et al., 2000) i de versions caricaturades on els interlocutors es circumscriu als interessos legítims, reconeguts i quasi-institucionals (Paba, 1998).

### **3.2. PLANIFICACIÓ I PARTICIPACIÓ A CATALUNYA: REFLEXIONS DES DE L'URBANISME**

A l'anterior apartat he exposat el debat teòric que han tingut lloc durant les darreres dècades als països anglosaxons entorn la formulació dels plans urbanístics i el rol dels *planners*. Ja sigui des de posicionaments més institucionals, conflictualistes o radicals, totes les aportacions suggereixen la necessitat de democratitzar la planificació del territori obrint espais de participació per la ciutadania. És rellevant tornar a destacar que aquestes propostes han estat raonades i debatudes des de la mateixa disciplina del *planning* i que, per tant, es dirigeixen específicament a repensar el procés de planificació del territori.

A l'Estat espanyol, la planificació del territori gaudeix de poc reconeixement disciplinari i, de fet, malgrat la seva transversalitat és un camp que tradicionalment ha estat acaparat per arquitectes. Potser per aquest biaix científic i professional, els professionals s'han mostrat més preocupats pels objectius i les propostes del document de planificació més que no pas pel seu procés d'elaboració.

Un bon exemple d'aquestes preocupacions són exposades en els dos números de la revista *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, dedicats a fer un balanç de les tres dècades d'urbanisme català i espanyol respectivament a través d'entrevistes a diversos professionals<sup>50</sup>. Els arquitectes es mostren preocupats per qüestions com l'especulació, el finançament municipal, la pressió urbanística, la coordinació urbanística supramunicipal, la sostenibilitat, el medi ambient, però també per la crisi del planejament en general.

“La consolidació del planejament urbanístic, i el seu desplegament, en la quotidianitat municipal podria haver portat a una certa inèrcia, a una burocratització, es a dir, a una sobrevaloració dels procediments ja establerts en detriment de la innovació i la recerca i, el que seria més greu, a una certa relaxació en la defensa de l'interès públic” (Ferrer i Sabaté, 1999a: 12).

Tanmateix, davant d'aquest sever diagnòstic, fan un balanç positiu i només alerten de la necessitat que els plans afrontin els “nous temes” i s'adaptin “els continguts dels plans i els projectes urbans a les noves condicions” (Ferrer i Sabaté, 1999a: 11):

“caldrà avui reentendre els instruments de planejament, no des de la seva definició legal (...), sinó precisament des de la comprensió dels nous requeriments de les ciutats i els territoris que demanen ser considerats i que posen a prova la seva capacitat d'integració i transformació” (Ferrer i Sabaté, 1999a: 11).

A diferència de les propostes de la planificació comunicativa, del *radical* o l'*advocacy planning*, que reconeixien no només l'existència d'altres sabers a banda del racional-científic sinó també la possibilitat que els mateixos experts aprenguin d'aquests altres

---

<sup>50</sup> Els números 32 de la revista *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* està dedicat a l'urbanisme municipal de Catalunya (1979-1999), mentre que el número 43 s'ocupa de l'urbanisme a l'Estat espanyol.

sabers, en el cas dels arquitectes espanyols encara reivindiquen amb ímpetu les seves capacitats tècniques envers les visions d'altres agents:

“La existencia de una racionalidad técnica, que, como conocimiento especializado, tendría las claves de algún modelo óptimo, teórico, más allá de la visión incauta de concejales, promotores y vecinos. La autoridad científica de una disciplina profesional es algo sobreentendido en todo ejercicio del urbanismo” (de Solá-Morales, 2005:115).

“La prepotencia de los urbanistas solo es comparable a su miopía. ignoran, ignoramos, que nadie conoce mejor su barrio, ciudad, municipio que los vecinos. Pues bien, una y otra vez, los estudios previos, las informaciones urbanísticas, los diagnósticos se hacen ninguneándolos, desde el pre-juicio de que los vecinos sólo aportan problemas, cuando en realidad suministran las claves para su solución” (Gaja, 2005:181)

És doncs des d'aquest posicionament d'expert, poc disposat a cedir poder de decisió als altres agents que intervenen en el territori, que es mostren sorpresos per la distància entre el dibuix i la pràctica, per l'execució del planejament dissenyat:

“Y perplejidad también ante la propia situación de los urbanistas (o de algunos urbanistas) cuando observan los resultados en las ciudades como consecuencia de aquellas prácticas, o en la distorsión de algunos planes y proyectos de excelente factura” (Ferrer, 2005:12).

D'altra banda, el biaix científic i professional que caracteritza la planificació del territori no només es fa evident en el debat sobre els objectius i la capacitat del pla per afrontar-los, sinó també en les preocupacions pels valors artístics i estètics dels plans:

“cuando los propios profesionales del urbanismo han abandonado la convicción de defender valores estéticos como materia principal de su trabajo, la *artisticidad* –que para muchos ciudadanos y políticos sería todavía un objetivo preciado y comprensible- deja también de ser una posible legitimación de la autoridad de los planes” (de Solá-Morales, 2005:115).

En definitiva, el debat entorn el planejament urbanístic de les darreres dècades ha estat centrat en el pla com a document urbanístic i les reflexions entorn el procés d'elaboració del planejament s'han deixat de banda<sup>51</sup>. En conseqüència, la inquietud per debatre científicament el rol de la participació de la ciutadania en la planificació del territori des de la mateixa disciplina ha estat ben escassa<sup>52</sup>.

### 3.3. REPENSANT LA INCIDÈNCIA DE LA CIUTADANIA EN LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

En la literatura catalana i espanyola, les aportacions que suggereixen novetats metodològiques per millorar els canals de participació de la ciutadania en el procés de planificació de les ciutats arriben des de la Ciència Política i ho fan des del

---

<sup>51</sup> En el cinquè capítol d'aquesta tesi afrontaré de forma més detallada aquesta qüestió, fent un repàs de l'elaboració dels plans durant els darrers cinquanta anys.

<sup>52</sup> Malgrat no existeixi un debat científic obert –com en el cas dels països anglosaxons-, en la pràctica professional diversos tècnics s'han preocupat per aquestes qüestions, especialment durant la dècada dels setanta. Vegeu-ho el capítol cinquè.

reconeixement com a dret de la ciutadania per contribuir a millorar la democràcia local, és a dir, des d'una dimensió política (Boira, 2000).

Així, la reivindicació de la participació esdevé una eina per redreçar les insuficiències del sistema democràtic, per aproximar la ciutadania enfront l'allunyament de les estructures de govern. No es presenta, com en la teoria de la planificació anglosaxona, com a mecanisme de redistribució de poder o com a instrument que permet la millora del coneixement de la realitat urbana, útil tant per administradors com per tècnics per construir projectes de ciutat més comprensius. Per tant, intenten superar les limitacions de la democràcia representativa experimentant noves formes de fer política establint canals nous i construint un procés d'institucionalització de la participació amb la consolidació d'òrgans consultius.

Abans d'endinsar-me a exposar algunes d'aquestes idees, m'agradaria ressaltar un parell de diferències respecte al debat que he exposat als anteriors apartats. La proposició de nous mètodes i canals de participació ciutadana s'ha fet en un marc de recerca per construir un nou paradigma de govern i, per tant, no s'ha centrat específicament en les polítiques territorials i el govern de les seves transformacions, sinó que sovint s'han pensat per polítiques de naturalesa diversa. En aquest sentit, a casa nostra no s'ha elaborat un cos teòric sòlid que reflexioni sobre l'estructura del procés de planificació, el rol de l'arquitecte-urbanista en aquest procés o la capacitat dels diferents grups d'interès i col·lectius ciutadans en participar-hi.

Una altra diferència entre les propostes elaborades des del *planning* respecte les que exposaré seguidament rau en la seqüència temporal en què arriben a casa nostra. Si bé he mostrat que als països anglosaxons el debat arrenca a mitjans de la dècada dels seixanta (fins encara avui), a casa nostra no emergeix la qüestió de *la participació ciutadana* en el debat polític fins a les darreries de la dècada dels noranta. Comparativament, el caràcter precoç d'aquestes reflexions i experiències és explicatiu del recent estudi i avaluació dels impactes i conseqüències de l'establiment de noves formes de democràcia participativa (Parés, 2009a).

### **3.3.1. La governança com a marc**

Les aportacions de la Ciència Política que proposen la millora dels canals de participació ciutadana per contribuir a una millora de la democràcia local ho fan, en gran part, a partir del concepte de la governança<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Exposaré seguidament algunes de les idees bàsiques, tot i tenir present que el concepte és força ambigu i que en la seva utilització existeixen algunes confusions.



A mitjans dels anys setanta, en el marc de la coneguda crisi de l'Estat del benestar, es posa en dubte la capacitat de l'Estat com a ens intervencionista i regulador i se'l considera el culpable de molts mals. Així, es desenvolupen una sèrie de reformes que portaran a una nova forma de política.

L'Estat perd el monopoli polític i es reforcen les esferes de govern a nivell supra i subestatal al mateix temps que les relacions entre els diversos nivells de govern es reconfiguren a causa de la creixent complexitat de les dinàmiques socials i de la inoperància de la divisions departamentals. L'aparició de nous actors (cada vegada més crítics vers la legitimitat de les institucions públiques), la desestructuració de la població en classes homogènies i la independència del mercat són processos que posen en dificultat la lògica de l'Estat piramidal. En conseqüència, es fa necessari que l'administració es situï al mateix nivell i cooperi amb els agents econòmics i socials, abandonant l'exercici d'autoritat com a mecanisme de govern jeràrquic i passant cap a una lògica d'Estat-xarxa (Blanco i Gomà, 2002; Parés, 2006), de manera que perden sentit les divisions tradicionals entre nivells de govern i les fronteres entre allò públic i privat esdevenen més indefinides (Bobbio, 1996).

En aquest escenari apareix, doncs, la teorització d'un nou procés de govern, la governança, que s'estructura a través de xarxes autoorganitzades i interorganitzacionals (Rhodes, 1997). L'Estat a l'abandonar l'esquema de govern jeràrquic, unidireccional i monopolista, resitua a la baixa les seves capacitats de govern (Blanco i Gomà, 2002) i esdevé un actor més en un sistema de govern basat en xarxes plurals. Per tant, la governança estableix nous mecanismes procedimentals i institucionals que tant poden estar impulsats des d'una lògica *top-down* com poden sorgir iniciatives *bottom-up* (Parés, 2006). A més, l'aparició d'actors més autònoms respecte als partits polítics tradicionals -tals com grups de pressió o entitats cíviques- fa necessari que les polítiques s'elaborin a través d'una constant negociació entre els diversos agents presents a la xarxa i la construcció d'un consens per part de l'Estat que el converteix en policèntric (Bobbio, 1996).

En aquest escenari, en el qual es superen els rols clàssics de govern tradicional on els polítics decideixen i l'administració executa, el paradigma de la governança preveu per tant un espai on

“(casi) todo del mundo cabe, y en donde los roles de cada uno se confunden: ciudadanos y asociaciones participando directamente en los procesos deliberativos, en la formulación de políticas y en la gestión de programas públicos: ya no se trata sólo de recibir, de evaluar desde la distancia y de elegir, sino de proponer alternativas, de contribuir activamente en el proceso de gobierno; junto a ellos, partidos políticos cuya legitimidad para representar los intereses ciudadanos queda en entredicho; parlamentos que ven amenazada su capacidad decisoria por nuevas estructuras participativas; funcionarios a los cuales se les reconoce una función estratégica y no sólo ejecutiva; nuevas estructuras de gestión que obligan a sentarse a

la misma mesa con profesionales de otros departamentos... hasta de otras administraciones; y lo que es *más grave*, con entidades ciudadanas, con movimientos sociales, con ciudadanos/as de a pie" (Blanco i Gomà, 2002, 31).

D'aquesta manera, les xarxes sorgeixen com "una metàfora de este espacio confuso en el que casi todo el mundo tiene algo que decir en casi todo momento" (Blanco i Gomà, 2002, 31). En aquest entorn, on la diversitat d'actors fa que les demandes ciutadanes siguin ben variades, el rol dels governs locals pren protagonisme ja que la seva posició de proximitat els situa com l'àmbit més adequat per conèixer i donar resposta a les demandes i necessitats de la ciutadania. Aquest nou context, a més, demana abandonar el seu caràcter gerencial i emprendre un procés de politització (Brugué i Gomà, 1998), ja que les seves funcions i l'agenda municipal es veuen ampliades al mateix temps que desenvolupa nous rols estratègics seguint un procés d'empoderament polític local (Blanco i Gomà, 2002).

En definitiva doncs, els governs locals han de ser capaços d'actuar en el marc de xarxes plurals d'actors (interioritzant la complexitat i pluralitat que presenten les societats) i, per tant, necessiten desenvolupar habilitats relacionals que permetin coordinar esforços i responsabilitats (Brugué i Gomà, 1998), però també "intercanviar recursos, negociar prioridades, y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos" (Blanco i Gomà, 2002: 26).

És en aquest context que el govern local i la seva proximitat amb la ciutadania esdevenen l'àmbit més adequat on implementar processos de participació perquè la ciutadania prengui part de la presa de decisions sobre aquelles qüestions que els afecten i, en conseqüència, el sorgiment de metodologies, instruments i tècniques de participació ciutadana apareixen com un valor en alça.

### **3.3.2. Però vers una governança participativa**

Si bé d'una banda, la teoria de la democràcia participativa es proposa com el mecanisme per donar resposta a la crisi de legitimitat de la democràcia representativa (Phar i Putnam, 2000), també s'ha cregut que es construeix a partir de la crítica de la democràcia liberal, en considerar-la una estructura massa rígida i allunyada dels interessos reals de la ciutadania (Font, 1998). Tanmateix, a banda d'aquestes dues concepcions de contraposició (a la crisi de les institucions representatives o a les tendències liberals), també pot entendre's que la participació ciutadana pretén millorar el rendiment de les polítiques públiques en un context de complexitat i incertesa (Kooiman, 2003). Tal i com apuntaven els autors defensors de la planificació comunicativa, l'elaboració de les polítiques públiques amb la implicació de la ciutadania comporta la construcció de consensos més amplis i, per tant, hauria de permetre una implementació de les

polítiques més eficaç. D'altra banda, la participació en la presa de decisions sobre qüestions que afecten a la mateixa ciutadania contribueix a la creació de capital social com ingredient bàsic per la salut democràtica (Putnam, 1993) permetent als participants a prendre consciència no només de les problemàtiques presents a la societat, sinó també a construir sentiments d'identitat i pertinença.

A casa nostra, en gran part, ha dominat la primera argumentació i la participació s'ha convertit en una via complementària als mecanismes de democràcia convencionals amb l'objectiu de corregir la crisi de legitimitat que pateixen els sistemes democràtics. D'aquí doncs arrela la necessitat d'idear estructures de participació que incorporin a la ciutadania en els processos de decisió per reforçar la legitimitat de les decisions públiques. Però aquesta necessitat també es deu a la revitalització de la societat civil, que s'expressa amb el sorgiment de múltiples entitats i formes de mobilització i que evidencia la desconfiança de la ciutadania vers els òrgans de representació tradicionals.

Tal i com apunten Font i Blanco (2003), per participació considero doncs qualsevol activitat adreçada a influir directa o indirectament en les polítiques. Per aquesta tesi no em sembla adequat emprar al terme de forma limitada, només referint-me a aquelles formes més convencionals com el vot o la militància, sinó que també hi incloc altres formes de democràcia directa on els ciutadans accedeixen a l'esfera políticoinstitucional (Font, 1998), com per exemple amb les mobilitzacions socials. Per tant, en la línia del que apuntava Arnstein (1969), la participació necessita de la redistribució del poder perquè sigui no només eficaç sinó real. En definitiva, doncs, es consideren tant aquells processos endegats des de l'administració pública per implicar la ciutadania en la presa de decisions com aquelles formes de participació menys convencionals i estructurades però més autònomes i que responen a la iniciativa de la societat civil.

Si bé en termes definitoris els significats arriben a ser força amplis, en termes pràctics a Catalunya sovint s'ha associat *la participació* amb una sèrie de metodologies i processos aplicables per part dels governs locals en la presa de decisions, és a dir aquells processos formals liderats des de les institucions. En conseqüència han proliferat les anàlisis i publicacions dedicades a la descripció d'experiències concretes on s'han exposat les raons de la necessitat d'implementar aquests mecanismes o on s'han avaluat els camps, les característiques i les metodologies d'aquests processos (Blanco i Font, 2005). En canvi, no és fins els darrers anys on l'experiència duta a terme ha permès començar a analitzar la qualitat democràtica de les experiències de democràcia participativa (Parés, 2009a).

### **3.3.3. Metodologies, òrgans i processos participatius pel disseny de les polítiques públiques**

Els governs locals de tot el món desenvolupat estan implementant diferents mecanismes per implicar la ciutadania en la presa de decisions amb objectius diferents: de permetre a la comunitat raonar sobre el propi futur i adoptar decisions conseqüents; fer possible el diàleg entre l'administració local i la ciutadania; per afrontar els conflictes; o per oferir als ciutadans la possibilitat de pronunciar-se sobre la repartició de les inversions de la pròpia administració local.

Si bé no hi ha fórmules per organitzar la participació perquè funcioni bé i no es pot optar per buscar el mecanisme perfecte i reproduir-lo fidelment en cada municipi (Font i Blanco, 2003), de totes aquestes exigències pràctiques n'ha sorgit una família de metodologies i tècniques que són aplicades sovint amb un èxit discret (Bobbio, 2005) i on "ciascuna di esse ha i suoi manuali, i suoi teorici e i suoi praticanti" (Bobbio, 2005: 179). Així, s'ha tendit a analitzar les circumstàncies del municipi en qüestió per després passar a "buscar en el catàleg de mecanismes participatius i adaptar-ne un a la nostra realitat" (Font i Blanco, 2003: 21).

Els mètodes i tècniques existents són nombroses i aplicables a diferents aspectes del procés de govern. En aquest apartat no faré una anàlisi exhaustiva de totes i cadascuna d'aquestes metodologies, sinó que intentaré fer un repàs d'aquelles relacionades amb la planificació del territori i implementades a casa nostra, destriant-ne els trets més destacables i mostrant-ne les seves diferències.

Hi ha metodologies que s'adrecen pràcticament de forma exclusiva a les entitats, d'altres s'orienten simultàniament a aquestes i als ciutadans a títol individual i, finalment, d'altres són exclusives per la ciutadania (Font i Blanco, 2003). Pel que fa als primers, els Consells Consultius són el mecanisme de participació més implementat a casa nostra. Ja sigui organitzats per temàtiques o per territoris, agrupen les entitats afectades i són un espai de consulta. Organitzats per comissions, solen reunir-se amb una certa periodicitat i sol haver-hi presència de polítics. Molts compten amb una secretaria, fet que els configura un caràcter permanent i que els permet mostrar-se com un interlocutor de l'administració local. (Font i Blanco, 2003). Dels consells consultius en surt la variant Consells consultius innovadors, els quals segueixen el format dels anteriors però incorporen ciutadans a títol individual, en tant que representants de la ciutadania i per tant incorporen una component d'heterogeneïtat (Font i Blanco, 2003). Una altra de les variants en són els Consells d'infants, els quals s'adrecen a nens d'entre els deu i dotze anys i normalment s'organitzen a través dels grups escolars o dels esplais. Amb la presència d'un moderador, el consell es reuneix periòdicament per discutir tant temes

que preocupen als membres com temes porposats per l'ajuntament, al qual s'oferiran recomanacions.

Pel que fa a les tècniques que combinen l'assistència d'associacions i ciutadans a títol individual, a mitjans dels anys noranta, la Comissió Europea va dissenyar el mètode European Awareness Scenario Workshop (EASW<sup>©</sup>)<sup>54</sup>. Es tracta d'un procés en el qual els participants facin hipòtesis sobre el futur, construint escenaris, en un dia o dos de treball (Bobbio, 2005). Els participants -entre trenta i quaranta persones- són seleccionats de manera que representin una mostra de la diversitat de grups que componen la ciutadania (Pindado, 2002) i s'hi inclouen polítics i tècnics municipals a més de ciutadans (associats o no) i membres dels sectors econòmic i empresarial. El procediment consisteix en elaborar primer una diagnosi i una visió de futur positiva i negativa en grups homogenis i seguidament es passa a fer propostes de futur per grups heterogenis i pel sistema de targetes. Finalment, en una sessió plenària es prioritzen les propostes realitzades i s'arriba a seleccionar una visió comuna (Pindado, 2002; Sancassiani, 2005).

Els jurats ciutadans<sup>55</sup> s'inspiren en el sistema dels jurats tradicionals i consisteixen en reunir un grup reduït de ciutadans triats a l'atzar durant uns dies perquè -amb la guia d'un moderador neutral- debatin sobre algunes qüestions polítiques i expressin les seves opinions (Font, 1998) per acabar emetent un dictamen on s'explica el que creuen que cal fer amb una determinada actuació municipal (Font i Blanco, 2003). És una tècnica dirigida únicament als ciutadans a títol individual que fins i tot reben una compensació ja que pertànyer al jurat implica que hagin de deixar les seves activitats quotidianes. L'aleatorietat de la selecció dels participants, que solen ser unes vint-i-cinc persones, caracteritza aquest procés on qualsevol ciutadà pot ser seleccionat per participar-hi (Pindado, 2002). L'objectiu dels jurats ciutadans és doncs vincular la ciutadania en els processos de decisió política, promovent la deliberació ciutadana per tal de complementar els processos de decisió tradicionals i legitimar les decisions públiques (Font, 1998).

Els òrgans o processos descrits fins ara tenen un caràcter força transversal en tant que poden ser aplicats a la deliberació de polítiques ben diverses. A banda, també existeixen tota una altra sèrie de processos orientats a qüestions més específiques: són processos

---

<sup>54</sup> Aquest mètode té copyright i per poder implementar-se ha d'estar supervisat per un tècnic integrat a la Xarxa de Monitors Nacionals EASW, per tal de garantir un ús correcte segons les normes establertes (Velázquez i Verdguer, 2005). Per evitar aquest tràmit, a Catalunya aquesta metodologia s'ha implementat de forma semblant en els anomenats «tallers de prospectiva».

<sup>55</sup> També han estat anomenats «nuclis d'intervenció participativa» o «consells ciutadans». Les primeres experiències a Catalunya són de 1997 mentre que a Alemanya funcionen des de fa més de vint-i-cinc anys. Per a una anàlisi comparada de la implementació d'aquesta metodologia a Europa vegeu Font (1998), mentre que per un balanç de les experiències a Catalunya vegeu Blanco (2003).

que han estat qualificats com “planificació participada” (Font i Blanco, 2003; Blanco i Gomà, 2002). Tanmateix, no hem d'entendre amb aquests conceptes formes de planificació del territori amb la participació de la ciutadania sinó experiències de planificació de “polítiques locals que tracta sobre sectors de població, temàtiques específiques, territoris o temes globals” (Font i Blanco, 2003: 68). En aquest sentit doncs, s'inclouen processos tals com agendes 21 locals, pressupostos participatius, plans estratègics, plans comunitaris, projectes educatius de ciutat, pactes locals per l'ocupació, polítiques de cooperació al desenvolupament, polítiques d'immigració, plans integrals de joventut, entre d'altres.

Són processos que impulsen la participació de la ciutadania en la discussió sobre polítiques de la ciutat i que en gran part dels casos comporten l'elaboració dels plans, els quals segons Font i Blanco (2003:68) “permeten discutir models i objectius de ciutat”, incorporen “el medio y largo plazo en su perspectiva” (Font et al. 2002: 93) i es basen en una “concepció transversal dels problemes públics i pretenen impulsar, també, polítiques transversals per donar-hi resposta (Font i Blanco, 2003: 67). L'elaboració dels plans sol estar estructurada en tres fases: el diagnòstic de les problemàtiques, l'elaboració de forma participada del pla d'acció i, finalment, la implementació i seguiment on s'elabora un sistema d'indicadors per la seva avaluació. Així doncs, haig de destacar que en aquest llistat de formes de “planificació participada” (Font i Blanco, 2003) no s'hi inclou cap procediment de planificació urbanística i s'entén per tant que aquests projectes i plans impliquen discutir els models i els objectius de la ciutat, al marge del planejament.

Tal i com apunta Bobbio (2004) altres tècniques més transversals tals com les «tècniques per escoltar», poden ser usades en qualsevol situació i a l'interior de qualsevol metodologia. Són mètodes que pretenen ajudar “a capire come i problemi sono percepiti dagli *stakeholders* e dai comuni cittadini” (Bobbio, 2004: 55). Sclavi (2003) ha impulsat i difós «l'escolta activa», una tècnica que prové de les reflexions dels antropòlegs sobre com arribar a una comprensió recíproca entre les persones que pertanyen a cultures diverses o que parteixen de premisses implícites distants entre elles (Bobbio, 2004; Sclavi, 2003). Sclavi estableix unes regles fonamentals a partir de les quals tant els ciutadans com els administradors públics haurien de reflexionar sobre les pròpies posicions i aprendre a escoltar-se i comprendre les raons dels altres per tal d'establir un diàleg i evitar la sensació de no ser escoltat (Bobbio, 2004).

### 3.3.4. Fent balanç: característiques de les experiències de participació

No és fins a mitjans d'aquesta dècada que comencem a comptar amb estudis valoratius de l'experiència catalana en implementació de processos, òrgans i metodologies de participació. Fins llavors, la literatura es centrava en detallar i explicar el ventall de metodologies existents, avaluar-ne els punts forts i febles i exposar-ne casos concrets. Es realitzaven anàlisis comparatives sobre les semblances i diferències de les tècniques i els resultats de les experiències, més que no pas de la influència general, positiva o no, que aquests instruments generen. Tanmateix, la mateixa experiència i implementació d'aquests processos més endavant comença a permetre efectuar una mirada més àmplia sobre les seves característiques. És precisament la voluntat de conèixer aquests processos que porta a idear metodologies quantitatives per avaluar-los<sup>56</sup> o a proposar nous processos d'avaluació participada<sup>57</sup>.

En primer lloc és constatable l'increment del nombre de processos participatius implementats als municipis catalans durant les darreres dues dècades, però no és fins al 2000 que es pot parlar d'una certa generalització de la cultura participativa a l'àmbit local (Castellà, 2009). Aquest augment es deu en part al paper desenvolupat per la Diputació de Barcelona a l'hora de finançar-los, promoure'ls i en definitiva incloure *la participació* a l'agenda política del municipi (Castellà, 2009). Tanmateix, durant els darrers anys també ha estat decisiu el paper de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya que, gràcies a les convocatòries de subvencions, ha ampliat el ventall de polítiques i plans participatius i ha fomentat l'avaluació dels processos. Al mateix temps, el rol de la Direcció General de Participació Ciutadana ha permès començar a trencar amb el desequilibri existent entre les diferents províncies, causat pel rol prominent de la Diputació de Barcelona (Castellà, 2009).

Les experiències de participació han tendit a posar-se en marxa en ajuntaments grans i amb governs d'esquerres (Subirats et al. 2001) però també en molts casos liderats per partits independents (Castellà, 2009). Els municipis petits mantenen dificultats per poder aplicar els processos, que són costosos i requereixen de tècnics.

---

<sup>56</sup> L'anàlisi d'Anduiza i de Maya (2005) parteix de quatre àmbits: qui participa, en què es participa, com es participa i quines són les conseqüències del procés participatiu, a partir dels quals dissenyen una bateria d'indicadors per valorar de forma quantitativa els processos de participació. El procediment para molta més atenció a les característiques del procés més que no pas la incidència que aconsegueix la ciutadania en la presa de decisions. A més, l'avaluació de les conseqüències del procés es dediquen especialment a qüestions formals (l'establiment d'òrgans de seguiment o la dedicació d'un acte de devolució a la ciutadania) i emotives (la valoració per part de la ciutadania) més que no pas entorn qüestions d'incidència en les polítiques, al qual s'hi dedica un sol indicador.

<sup>57</sup> Es tracta que una vegada conclòs el procés participatiu la ciutadania continuï prenent part de la fase d'avaluació. Vegeu Jorba et al. (2007).

La major part són processos de participació de caràcter deliberatiu i de presa de decisions (Castellà i Jorba, 2005) malgrat a vegades s'aturen a l'expressió i intercanvi d'opinions (Parés, 2009a). Si bé a principis de la dècada es constata que responien a objectius diversos i no formaven part d'una política global i coherent de participació (Subirats et al., 2001), des de mitjans de dècada s'observa una expansió de l'elaboració de plans de participació municipals.

Si bé per alguns existeix certa estandardització metodològica Blanco i Gomà (2002), Subirats et al. (2001) ressalten que les experiències, tot i inspirar-se en metodologies consolidades, introdueixen variacions per adaptar-se a la realitat local, de manera que els processos acaben divergint entre ells. Al llarg d'aquesta dècada també s'evidencia que els processos han millorat en termes de qualitat democràtica (Castellà, 2009), ja que s'obren a un ventall d'actors cada vegada més amplis (tot i que la ciutadania no organitzada sovint no hi pot prendre part) i es preveuen cada vegada més procediments de devolució i de seguiment de resultats, i s'incorporen tècniques de deliberació i corresponsabilitat.

Pel que fa als impactes, si bé a principis de dècada es constata que part dels processos aconseguen fer avançar algunes de les seves propostes, es reconeixia que a vegades “poden acabar sent molt frustrants pel seu impacte limitat en els polítics adoptades” (Subirats et al., 2001: 51). Avui, continua evidenciant-se que en termes substantius, l'impacte encara tendeix a ser mínim perquè les decisions no han aconseguit ser traduïdes en accions per part de les institucions (Bobbio, 2005):

“dudosa capacidad de impacto de muchos de estos procesos, pues incluso en casos en que hay una devolución y un seguimiento de los resultados, estos resultados no han sido efectivamente incorporados en los contenidos de la política pública o no han sido implementados” (Parés, 2009b:450)

Tanmateix, més enllà de l'impacte en les polítiques, diverses experiències han tingut altres resultats:

“contribuir a crear una ciutadania amb més experiència i potser amb més desig de participar, realitzar en alguns casos canvis significatius en la manera d'afrontar els problemes per la part municipal, millorar les relacions entre ajuntament i ciutadania o, fins i tot, entre el conjunt del mateix entramat de participants” (Subirats et al., 2001: 51-52).

Respecte a les tècniques i òrgans concrets, seguidament exposaré algunes de les conclusions del seu funcionament. En la valoració dels consells consultius els resultats són limitats ja que la mateixa finalitat de la seva constitució és també limitada: “están pensats per ser escoltats, no per influir decisivament en les polítiques” (Font i Blanco, 2003: 51). Concretament els consells d'infants tenen un impacte molt escàs en les polítiques, encara que s'aconsegueix crear una bona cultura participativa. El nombre reduït de participants, la poca experiència política d'aquests i l'escassa visibilitat amb què compten els consells no facilita que s'aconsegueixin grans resultats ni que siguin gaire



coneguts (Subirats et al., 2001). Altres casos però, han servit per establir vincles més forts entre les mateixes entitats (Font i Blanco, 2003).

Respecte als tallers de prospectiva sovint s'aplica el criteri "d'escollir persones que tinguin coses a dir", qüestió que tot i afavorir la riquesa del debat, comporta l'exclusió dels grups amb menys experiència política (Font i Blanco, 2003). En referència als jurats ciutadans, el seu impacte en les polítiques ha estat desigual, ja que en alguns casos s'han seguit fidelment les seves recomanacions mentre en d'altres s'han ignorat (Font i Blanco, 2003). Així mateix, els efectes en la cultura participativa són contradictoris, si bé en una primera fase provoca un efecte d'entusiasme i interès, posteriorment es produeix un refredament a mesura que avança el temps (Font i Blanco, 2003: 62).

Finalment, aquells processos participatius dedicats a l'elaboració d'un pla (que Blanco i Gomà (2002) qualificaven de "planificació participada"), s'han basat en la implementació de metodologies altament estandarditzades i han tendit a concentrar els seus esforços en l'elaboració d'uns plans-document que presenten dificultats a l'hora de traduir els acords i objectius en accions i pràctiques. La causa n'és la voluntat de construir consens i, per tant, el caràcter genèric de moltes resolucions (Blanco i Gomà, 2002). Altres vegades els processos participatius es veuen bloquejats amb la "persistència de las relaciones conflictuales entre actores con valores, concepciones de fondo, dinámicas de trabajo e intereses distintos" (Blanco i Gomà, 2002: 37). De fet, pel que fa als actors, en alguns casos es circumscriuen a uns pocs i poc plurals des del punt de vista dels seus valors i interessos (Blanco i Gomà, 2002) i en molts casos es marginen algunes entitats, la ciutadania no organitzada i predominen les figures institucionals.

Totes aquestes valoracions doncs constaten que existeixen dificultats per traduir el discurs teòric en experiències pràctiques i cal tenir present que el discurs sobre la participació conté un fort potencial propagandístic per aquells que governen, ja que sovint les motivacions per iniciar processos participatius es deuen a la voluntat d'aconseguir una imatge més amable en front de la ciutadania (Blanco i Gomà, 2002). En aquest sentit, una de les possibles motivacions per endegar un procés d'aquests és precisament la voluntat d'obtenir rèdits electorals, malgrat la "puesta en marcha de procesos de participación no es en absoluto una garantía mecánica de réditos electorales" (Blanco i Font, 2005: 15).

Des d'un pla més teòric, s'ha posat de relleu que tot i que les experiències de participació ciutadana segueixen un model de democràcia participativa, a la pràctica es desenvolupen en el marc del sistema liberal-representatiu i aquest desencaix entre concepcions de la participació i del rol de la ciutadania en la vida pública que imposa l'Estat liberal és el motiu de moltes de les limitacions de les experiències participatives (Parés, 2009b).

“La democracia liberal, aunque integre dispositivos participativos, únicamente está dispuesta a incorporar la voluntad popular dentro de unos límites muy estrictos” (Parés, 2009b:448)

La sobreestimació de la lògica de la representativitat del sistema imperant implica que les formes de democràcia participativa es limitin a ser un complement a la legitimitat de l'acció de govern. Aquest fet no és gens despreciable, ja que ens porta a preguntar-nos de què serveix la participació de la ciutadania si la legitimitat de la presa de decisions continua recaient en els òrgans representatius? Parés (2009b) conclou que cal aconseguir que els processos de participació tractin temes rellevants per la ciutadania i tinguin capacitat d'impacte en les polítiques públiques per evitar que produeixin un efecte *boomerang* i desencadenin una major desafecció política. Al mateix temps, també es fa necessari un major compromís i voluntat política que permetin dotar als mecanismes de participació del poder necessari per aconseguir influenciar les estructures institucionals.

### **3.3.5. Concretant: processos participatius en polítiques urbanístiques**

Respecte a la temàtica que interessa a aquesta tesi, cal subratllar que els processos participatius dedicats a les qüestions d'ordenació urbana comencen a prendre protagonisme a partir de l'any 2005<sup>58</sup>. Abans, només hem pogut constatar dues experiències concretes d'implementació de processos de participació ciutadana associats al planejament urbanístic a Catalunya<sup>59</sup>. De fet, Villasante (1995) a mitjans dels anys noranta afirmava que participació i planejament urbanístic “se llevan mal”.

Tanmateix, la progressió en el camp de l'ordenació urbana és notable perquè segons els processos de participació documentats per Font i Galais (2009), aquesta temàtica arriba a representar el 53,4% en el període 2001-2008. Aquest canvi de tendència es deu a dos motius principalment. D'una banda, el desplegament de la Llei 2/2002 del 14 de març, d'urbanisme i el seu Reglament, que preveïen l'obligació d'aprovar un Programa de Participació Ciutadana quan es redacti o revisi el pla d'ordenació urbanística municipal (POUM) i a l'aprovació de la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, altrament coneguda com la Llei de Barris, que considerava -a l'hora de concedir els ajuts- la implementació de mecanismes

---

<sup>58</sup> De fet, en el treball de recerca, defensat l'any 2005 aleshores vaig denotar la pràctica inexistència de processos participatius associats a la planificació del territori.

<sup>59</sup> Vegeu per exemple Cartró (2002) per l'experiència duta a terme a Vilafranca del Penedès amb la realització del taller de ciutat Idees per la Vilafranca que viurem que pretenia recollir les propostes d'una cinquantena de veïns entorn el futur de la ciutat a tenir en compte en la revisió del POUM, o vegeu EAP-FJB (2001) on es detalla un procés més complex dut a terme a Cardedeu amb l'elaboració d'enquestes i l'establiment de consells ciutadans també per la revisió del POUM. Tanmateix, són publicacions que fan una valoració del procés participatiu, però no consideren si les propostes fetes per la ciutadania han estat tingudes en compte per l'equip redactor dels plans.

de participació ciutadana en l'execució del projecte<sup>60</sup>. A banda d'aquest canvi legislatiu, també cal tenir present que la Direcció General de Participació Ciutadana obra convocatòries de subvencions per finançar aquests processos a partir de l'any 2005.

A conseqüència d'aquest increment de processos participatius en la planificació i ordenació del territori també es desperta l'interès per la recerca específica en aquests temes i, per tant, des de ben recent comptem amb investigacions dedicades a l'anàlisi dels processos de participació en l'urbanisme<sup>61</sup>. De tota manera, existeix una manca d'estudis que aportin una visió completa, sistemàtica i comparativa de la participació ciutadana en els plans urbanístics (Martí-Costa et al., 2009) i els intents que s'han fet han estat des de la perspectiva política.

El disseny del ventall de processos, òrgans i metodologies de participació descrits anteriorment ha estat molt variat i s'han orientat tant a polítiques de benestar social, mediambientals, de joventut, cultura o d'ordenació urbana. Així s'han ideat concebent-los com a mecanismes per millorar l'elaboració i implementació de les polítiques públiques, la tasca de govern en definitiva. Tanmateix considero que les especificitats de les polítiques urbanes en general i de la planificació del territori en concret, amb els forts interessos existents entre els diferents agents, demanen d'una atenció especial i un disseny específic. Una atenció que no només intenti resoldre aquesta política concreta, sinó que també ho faci des de la mateixa disciplina i amb els tècnics que se n'ocupen. Els processos i els òrgans de participació han estat impulsats majoritàriament per ajuntaments i s'han tendit a encarregar a empreses externes. El deslligam entre els responsables dels processos de participació i els de l'elaboració dels plans urbanístics em sembla un factor explicatiu dels impactes discrets que aconsegueixen tenir aquests processos encara avui. Com he apuntat, les anàlisi d'avaluació dels processos de participació paren atenció en estudiar les característiques del mateix procés, més que no pas la incidència que s'aconsegueix en la política, qüestió que considero indispensable.

D'altra banda, en el camp de la planificació urbana a l'hora d'impulsar mecanismes de democràcia participativa s'ha optat per processos de durada curta i ben delimitada, i no s'han creat com en d'altres polítiques òrgans estables. En gran part es deu al fet que els consells consultius per exemple són pensats per implicar entitats i associacions i per tant en el cas de les polítiques urbanes seria més complicat. Així doncs, els processos han estat pensats per acompanyar l'elaboració del POUM, la reforma d'espais públics, o projectes de regeneració urbana, per posar alguns exemples. Són processos que

---

<sup>60</sup> En el pròxim capítol afrontaré una anàlisi en profunditat sobre les previsions de la legislació urbanística en termes de participació ciutadana.

<sup>61</sup> Vegeu en aquest sentit Martí-Costa i Parés (2009) pel cas de la Llei de Barris i Martí-Costa et al. (2009) pels processos de participació en la revisió i redacció dels POUM.

normalment es duen a terme en les primeres fases de l'elaboració dels plans i dels projectes (ja siguin aprovats inicialment o una simple proposta) i això fa que la participació de la ciutadania sigui intermitent i lligada a projectes concrets. A vegades també, només per decisió política, alguns projectes o plans s'acompanyen amb processos de participació mentre que d'altres, del mateix municipi, es decideixen a través dels canals institucionals tradicionals. Darrerament, la casuística l'exemplifica el projecte de reforma de la Diagonal que per voluntat política s'ha acompanyat d'un procés participatiu que ha culminat amb la realització d'un referèndum- que ha estat presentat com a projecte estrella del govern. L'oposició de determinats partits i entitats, els entrebancs tècnics i l'establiment de límits restringits a l'hora de formular propostes alternatives han qüestionat l'adequació de sotmetre determinats projectes a participació ciutadana.

Les característiques d'aquests processos (limitats en el temps, amb una selecció prèvia dels participants i amb unes regles de debat clares,...) esdevenen els seus grans condicionants. Com es seleccionen els participants? En quina mesura participen els polítics i els tècnics municipals? La seva presència condiciona el desenvolupament del procés? Qui i com s'estableixen les regles del debat? Quina presència tenen els ciutadans no associats? Les respostes d'aquestes preguntes tenen un gran poder a l'hora de dictaminar l'èxit o fracàs del procés.

Finalment, vull remarcar que la posada en pràctica d'aquesta família de metodologies i tècniques de participació ciutadana, que s'ha fet des de les administracions locals, ens ha portat a concebre com a participació aquells processos formals i impulsats des de les instàncies oficials, excloent altres formes, de caràcter potser més espontani, menys estructurat i sorgides des de la societat civil.

### **3.4. RECAPITULACIÓ**

La inclusió de processos participatius en la planificació del territori em sembla necessària perquè si entenem l'activitat de planificar el territori com aquell procés en el qual es decideix el futur d'una determinada col·lectivitat esdevé clau que aquest procés es dugui a terme amb la implicació de tots els agents que intervenen en el territori. El caràcter polític i públic de la planificació del territori implica que aquells que hi intervenen tinguin el dret de prendre-hi part. Tanmateix, a casa nostra, i com veurem en el següent capítol, els processos de participació en la planificació del territori encara estan dictaminats per la legislació urbanística i

“Por tradición, en el proceso de formación de los planes, se huye del debate y de la transparencia en la toma de decisiones para producir un documento burocratizado con unos contenidos inescrutables para los ciudadanos, usuarios de la ciudad y hasta para los propios técnicos que han de supervisarlos o hacer uso de ellos” (Souto, 2006)

De fet, hem vist com els professionals de la planificació del territori —a casa nostra principalment arquitectes-urbanistes— no mostren massa preocupacions per buscar fórmules que permetin la implicació de la ciutadania, sinó que més aviat encara impera la concepció del saber tecnicocientífic i, en conseqüència, el rol dels tècnics esdevé preponderant. A Catalunya, els professionals de la planificació del territori no han obert un debat com en els països anglosaxons (on s’ha qüestionat tant el rol dels *planners*, com les relacions de poder, el marc econòmic imperant i el sistema de planificació) i el debat de la participació ha estat introduït des de la Ciència Política. Així, les propostes metodològiques no han estat formulades pensant en l’especificitat de les polítiques territorials i/o del planejament urbanístic.

En definitiva, entenc que la introducció de processos de planificació ha de respondre a l’objectiu que aquells que tenen la responsabilitat de governar adquireixin un coneixement més detallat de la realitat urbana i, per tant, puguin prendre decisions millors. Així, “debería superarse la fase de «informar a los ciudadanos», para entrar en otra que fuera «informarse de los ciudadanos»” (Boira, 2000). Tanmateix, aquesta concepció condemna als processos participatius a continuar essent simples mecanismes de complementació del sistema de democràcia representativa. Aquest posicionament, continua —a diferència de les propostes de la planificació comunicativa o el *radical planning*— donant el poder de decisió als tècnics i als polítics, els quals utilitzarien *la participació* sols com un instrument per completar el seu coneixement de la realitat urbana a planificar. En canvi, en tant que el planejament urbanístic escenifica un projecte col·lectiu, la participació de la ciutadania també s’ha de concebre el dret de prendre part de les decisions que ens afecten.

Cal convèncer a aquells que perceben l’establiment de processos de participació com una intromissió al seu poder de decisió, al seu coneixement científic i tècnic, o com una disminució de la seva legitimitat de govern en tant que representants elegits democràticament. El foment de la participació de la ciutadania en les polítiques públiques contribueix a un aprofundiment democràtic, i implica una implementació de les polítiques més efectiva però també contribueix a disminuir les probabilitats que l’execució del pla generi conflictes.

## Capítol 4

# La regulació dels canals de participació de la ciutadania en la legislació urbanística



## **PRESENTACIÓ**

Després de resseguir els debats entorn la participació ciutadana des d'un punt de vista teòric, en el quart capítol pretenc analitzar els espais i els canals d'informació i de participació reservats a la ciutadania durant el procés de planificació que preveuen les lleis urbanístiques. En un primer apartat detallaré les lleis aprovades per l'Estat que tenen incidència en el planejament urbanístic català i en el següent pararé l'atenció en aquelles lleis aprovades pel Parlament de Catalunya. El capítol es conclou amb una síntesi que ressalta els avenços més importants que han tingut lloc en els darrers cinquanta anys. Aquesta síntesi es presenta no només en les conclusions del capítol sinó també en dos quadres de síntesi de l'anàlisi de la tramitació del planejament urbanístic segons la legislació espanyola (1978-2008) i espanyola (1956-2008) que el lector trobarà a l'annex.

## 4.1. LA LEGISLACIÓ D'ÀMBIT ESTATAL

### 4.1.1. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

La popularment coneguda com Llei del Sòl de 1956 (LS56)<sup>62</sup> és la primera llei que unifica les diverses legislacions urbanístiques que fins al moment havien regit l'activitat urbanística a Espanya. La llei s'emmarca en un moment històric en què, ja des de mitjans dels anys quaranta, es varen aprovar diverses legislacions urbanístiques a Europa, de les quals en va prendre inspiració. Elaborada amb l'encàrrec de lluitar contra l'especulació, la llei resultant fou molt més ambiciosa i va aconseguir “un completo código urbanístico y todo el montaje de un completo y ambicioso dispositivo de largo alcance para regular la acción planificadora” (de Terán, 1982: 314). De fet, la llei en el seu preàmbul, reconeix que fins llavors l'urbanisme espanyol s'havia regit per diferents disposicions que no s'integraven en un conjunt orgànic i, per tant, intentava configurar-lo. A part de l'establiment d'un nou sistema de dret de la propietat del sòl i de la classificació del sòl, la llei destacava per la institucionalització del planejament urbà configurant-lo com un eix bàsic de la concepció urbanística en els diversos esglaons territorials (Bassols Coma, 1973 citat per de Terán, 1982) i per “instaurar l'urbanisme com una funció pública exercida per les administracions (Font Montclús, 2008:33). També reconeixia que els plans, una vegada aprovats, són públics i obligatoris, tant per l'administració com pels *administrats* i que els ajuntaments són els ens administratius encarregats d'elaborar els plans urbanístics a l'àmbit local.

En el seu primer títol, dedicat al *Planeamiento urbanístico*, el primer capítol recollia els articles que regulaven el procés de *Formación y aprobación de los planes*. Així l'article 23 preveia que:

1. Las entidades y organismos interesados podrán formular avances de Plan y anteproyectos parciales que sirvan de orientación a la redacción de los Planes sobre bases aceptadas en principio.
2. Los avances y anteproyectos se podrán remitir al Ayuntamiento y a la Comisión de Urbanismo competente sin información pública.

---

<sup>62</sup> Per facilitar la lectura, he utilitzat abreviatures per referir-me als diversos textos legislatius. Les lleis del sòl s'abreuen en LS i a continuació hi figura l'any d'aprovació, els reglaments s'identifiquen amb una R i els textos refosos amb l'abreviatura TR. Les lleis catalanes que no són lleis del sòl s'abreuen amb una L. Vegeu el llistat d'acrònims a l'annex.



En referència als canals de participació i informació durant el procediment d'elaboració del planejament, l'article 32 especificava el següent:

1. **Aprobado inicialmente el plan** o proyecto por la Corporación u Organismo que lo hubiere redactado, éste **lo someterá a información pública durante un mes**, y transcurrido el plazo, si se tratare de Planes provinciales, municipales, comarcales o especiales no redactados por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro periodo de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectaron<sup>63</sup>.
2. La Corporación u Organismo que hubiere redactado el Plan o proyecto, en vista del resultado de la información, lo aprobará provisionalmente, con las modificaciones que procedieren, y lo someterá al Consejo Nacional o a la Comisión de Urbanismo competente para otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examinen en todos sus aspectos y decidan en plazo de seis meses desde el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución, se entenderá aprobado por silencio administrativo.

En aquests articles s'establí un dels pilars del procés d'aprovació del planejament: el sotmetiment durant un mes a informació pública del pla una vegada aprovat inicialment; procediment que encara està previst en la legislació vigent catalana. A diferència de lleis posteriors, com veurem, la LS56 no especificava que el tràmit es devia a oferir la possibilitat de presentar al·legacions, queixes o suggeriments entorn el pla aprovat. A més, s'inclouïa la possibilitat d'allargar aquest període en un mes més dedicat a atendre els ajuntaments que es poguessin veure afectats pel planejament.

El segon punt de l'article regulava la continuació del procés d'aprovació del pla una vegada tancat el període d'informació pública: l'ajuntament introduiria les modificacions que considerés, aprovaria el pla provisionalment i el sotmetria a la Comissió d'Urbanisme. Malgrat les diverses reformes que ha patit aquesta llei, malgrat el transferiment de les competències a les Comunitats Autònomes (CC.AA.) en l'àmbit de l'ordenació del territori i l'urbanisme -fet que implicava que aquests ens iniciaven també la seva tasca de legislació-, el procediment d'aprovació dels plans urbanístics descrit en aquests articles continua, pràcticament inalterable, en la legislació vigent.

La Llei del Sòl de 1956 establí en l'article 39.1 que les modificacions que es poguessin introduir als plans seguirien el mateix procediment d'aprovació descrit anteriorment.

1. Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, proyectos, programas, normas y Ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones anunciadas para su formación.
2. Sin embargo, cuando la **modificación tendiera a incrementar el volumen edificable** de una zona, se **requerirá** para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población y **el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación** y de la Comisión que hubieren de intervenir en la aprobación inicial, provisional y definitiva

---

<sup>63</sup> En la transcripció dels articles inclosos en aquest capítol he utilitzat la negreta per destacar les qüestions més rellevants del text. Les majúscules o la cursiva dels articles són del text legislatiu original.

3. El **mismo "quorum"** se precisarà **cuando** la modificació **suscitare oposición del veinticinco por ciento de los propietarios** del sector afectado o **de los de las fincas emplazadas frente al mismo**.

Les especificitats dels procediments que s'assenyalen en els articles 39.2 i 39.3 són destacables: posava certes dificultats procedimentals a les modificacions que pretenien augmentar els volums edificatoris, així com reconeixia l'oposició dels afectats en tant que obligava a que la modificació comptés amb un ampli suport. Aquests articles són doncs un bon exemple del caràcter modern i progressista de la LS56 i cal tenir present que fou aprovada en el context polític d'una dictadura; si bé és cert també que els articles deixaven certes escaletes: no concretaven què consideraven per "oposició" i reconeixien la capacitat d'oposar-se tant als propietaris afectats com als situats enfront – excloent-ne els veïns d'altres zones-.

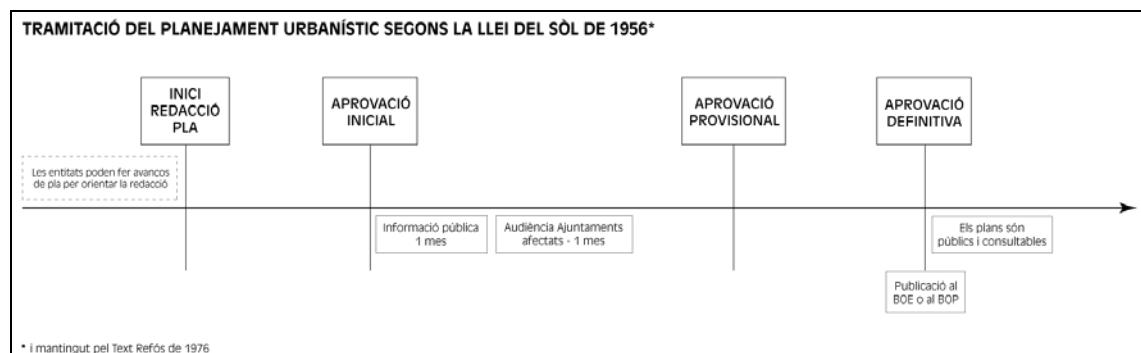
D'altra banda, pel que fa a les qüestions de publicitat, l'article 35 obligava a publicar l'aprovació del pla al diari oficial de l'Estat (BOE).

Artículo treinta y cinco.- Los acuerdos del Consejo o Comisión nacional o provincial de Urbanismo, aprobatorios de Planes, proyectos o normas, Ordenanzas o catálogos, **se publicaran en el BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO** o en el de la respectiva provincia.

Més endavant, l'article 43 insistia en el caràcter públic dels plans una vegada aprovats, qüestió que la LS56 ja plantejava en el seu preàmbul:

Los Planes y proyectos, con sus normas, ordenanzas y catálogos, serán públicos y **cualquier persona podrá en todo momento consultarlos** e informarse de los mismos en el Ayuntamiento del término a que se refieran.

Figura 4. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei del Sòl de 1956<sup>64</sup>



Font: Elaboració pròpia

<sup>64</sup> L'anàlisi de cadascuna de les lleis s'acompanya amb una il·lustració que exemplifica el procés de tramitació del planejament urbanístic establert per la mateixa. S'hi ressalten els tràmits d'informació pública i els mitjans de difusió i publicació dels anuncis. Les il·lustracions mostren en una línia del temps les diferents fases d'aprovació i els requeriments que cal complir en cadascuna d'elles. Les línies discontinues equivalen a procediments optatius, les contínues són d'obligat compliment.

Tenint en compte el context històric, polític i social en el qual neix la Llei del sòl de 1956 i repassant els articles transcrits podríem considerar que aquesta llei fou molt avançada al seu temps. Segurament, senyal d'aquest caràcter també n'és el fet que molts d'aquests articles continuen pràcticament intactes avui en la legislació catalana vigent. Vegem però, quines modificacions s'hi han anat introduint i com evolucionà el corpus legislatiu sobre la planificació urbanística.

#### **4.1.2. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**

La reforma de la LS56 es va plantejar, principalment, a causa del creixement poblacional que es preveia que continuaria tenint lloc a les grans ciutats de l'Estat. Tal i com establia en els seus primers paràgrafs, la reforma pretenia anticipar-se a l'arribada de la població als nuclis metropolitans del país però també reconeixia les dificultats per desenvolupar completament la llei del 1956. En definitiva, el què va empènyer a iniciar la reforma fou la incapacitat per controlar el procés urbanitzador que havia tingut lloc a través del planejament (de Terán, 1982), ja que durant el període de vigència de la LS56 no hi va haver ni mitjans ni voluntat per elaborar el planejament que la llei preveia (Martínez et al. 1985).

La reforma de la llei del sòl aprovada el 1975 (LS75) enumera les principals causes de la situació urbanística del moment, d'entre les quals destacaria les següents: la concepció del pla urbanístic com un document "cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, (...) incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las circunstancias actuales" (Llei 19/1975), la indisciplina urbanística, la manca de mecanismes de coordinació entre les diverses administracions, l'ús abusiu de les normes sobre el foment de l'edificació o l'alt preu del sòl degut a la manca de sòl urbanitzable. Davant d'aquesta situació, un dels objectius de posar al dia l'ordenament jurídic era la voluntat de flexibilitzar la normativa perquè permetés actuacions puntuals amb la creació de sòl urbanitzable (de Terán, 1982).

L'única referència que fa l'articulat de la llei a les qüestions d'informació i/o participació de la ciutadania es reserva a les disposicions finals, on en la catorzena detalla el següent:

Disposición final decimocuarta

En la **formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico** los órganos competentes deberán **asegurar la mayor participación de los interesados** y en particular los **derechos de iniciativa e información** por parte de las **corporaciones, asociaciones y particulares**.

Per tant, la LS75 no va modificar cap dels articles que regulaven els tràmits d'informació pública, la publicitat o la consulta de la documentació urbanística de la Llei del Sòl de 1956. En aquest sentit, el **Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana aprovat el 1976** (TR76)<sup>65</sup> aprovat un any més tard tornava a incorporar aquests articles ja previstos a la LS56.

Així, la disposició final citada anteriorment apareixia ara -literalment escrita- en l'article quart del títol *Finalidades y campo de aplicación de la Ley* del TR76. Per tant, a diferència de la Reforma de la Llei de 1975, el Text Refós establí el propòsit d'assegurar "la major participació dels interessats" (Real decret 1346/1976) en els inicis de la llei, on s'exposaven les seves principals intencions.

En el segon capítol *Formación y aprobación de los Planes* els articles continuaven preveient que entitats i organismes interessats podrien aportar avanços de planejament com a base per la redacció de nous plans i que aquests no es sotmetrien a informació pública. Els articles que regulaven el procés d'aprovació dels plans tampoc foren modificats amb la LS75 i, per tant, estaven inclosos al text refós tal i com eren redactats a la LS56: els plans generals i el planejament derivat es sotmetrien a un mes d'informació pública una vegada aprovats inicialment, es podria allargar el termini per atendre els ajuntaments afectats i caldria publicar al BOE l'aprovació definitiva del planejament. Succeïa el mateix pel que fa als articles que regulaven els procediments d'aprovació en casos de modificació del planejament així com l'obligació de disposar públicament els plans aprovats definitivament perquè poguessin ser consultats (una condició que es mantindrà al llarg de les reformes que patirà la llei del sòl).

La LS75 preveia que una vegada aprovat el text refós caldria dictar, per decret, el reglament general o els reglaments parcials que el govern estimés oportuns per desenvolupar i aplicar la mateixa llei<sup>66</sup>. Fou al llarg de l'any 1978 en què s'aprovaren tres reglaments, d'entre els quals destacaré el Reglament de Planejament.

#### **4.1.3. Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**

El Reglament de Planejament de 1978 (R78) fou el primer que va regular de forma completa els espais i terminis destinats a la participació de la ciutadania durant el procés

---

<sup>65</sup> La cita completa és Real Decreto 1346/1976, de 9 d'abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>66</sup> Es tracta del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana i el Reglamento de Gestión Urbanística.

de planificació urbanística i la seva missió era detallar els procediments establerts pel TR76. La seva vigència durà força anys ja que la legislació catalana l'incorporà, com veurem, en el propi corpus legislatiu.

En el primer títol del R78, *Del planeamiento urbanístico del territorio*, el capítol IV, *De los Planes Generales Municipales de Ordenación*, en la seva secció setena, *De la documentación del Plan General*, l'article 38 detalla la documentació que s'inclourà a la memòria del pla general, entre la que s'especifica el resultat del tràmit de participació pública.

Artículo 38<sup>67</sup>.

La Memoria del Plan General **establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio**, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo. Se referirá a los siguientes extremos:

1º Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formación.

2º Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del Territorio, y en todo caso los siguientes:

- a) Planeamiento vigente con anterioridad.
- b) **Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.**

(...)

El capítol tercer està dedicat al procés d'elaboració i aprovació del planejament general i derivat; en la seva secció 1<sup>a</sup> *Disposiciones comunes de los actos preparatorios*, l'article 115 recull literalment l'article del TR76 que preveia que entitats i organismes podrien elaborar avanços de pla i avantprojectes. D'altra banda, i com a novetat, el següent article introduïa la possibilitat d'establir un nou tràmit d'informació pública abans que s'acordés l'inici de l'elaboració del pla on plantejar la necessitat de l'ordenació:

Artículo 116

1. **Antes de acordar la elaboración de cualquier Plan** de Ordenación, Norma o Programa, **la Administración** urbanística actuante **podrá abrir un período de información pública** para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación.

En la mateixa línia, l'article 125 establia l'obligatorietat d'exposar públicament els plans generals quan els treballs "hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento" (Real Decret 2159/1978). Aquest tràmit no estava inclòs en les legislacions anteriors i tenia per objectiu sotmetre a consulta els primers esbossos del pla i poder-hi plantejar alternatives.

---

<sup>67</sup> Alguns dels articles inclosos en aquest capítol no han estat transcrits completament i no se'n presenten tots els punts. El motiu ha estat procurar facilitar la lectura tot incorporant només aquells punts i apartats necessaris per l'anàlisi feta en aquesta tesi.

Artículo 125.

1. **En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan general hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, la Corporación** y organismos que tuviesen a su cargo su formulación **deberán anunciar** en el *Boletín oficial* de la provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, **la exposición al público de los trabajos, al objeto de que durante el plazo mínimo de treinta días puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas** de planeamiento por corporaciones, asociaciones y particulares.

Veiem com en el R78 s'estableix que el període d'un mes d'exposició pública és mínim i que per tant podrà ser més llarg en el cas que l'Ajuntament o l'òrgan competent ho cregui convenient. Igualment, una altra de les novetats és l'obligatorietat de publicar l'inici del període d'exposició pública en el Butlletí Oficial de la província (BOP) i en un dels diaris de més tirada. Així mateix, el R78 també detallava els passos a seguir una vegada hagués acabat el termini d'exposició pública i exigia als serveis tècnics de l'ens encarregat de la redacció del pla estudiar les al·legacions i propostes presentades i revisar, en el cas que es considerés oportú, la proposta inicial de planejament.

2. Los servicios técnicos del organismo o Corporación y los facultativos a quienes se hubiese encomendado la redacción del Plan **estudiarán las sugerencias y alternativas que hayan podido presentarse y propondrán la confirmación o rectificación de los criterios y soluciones generales de planeamiento.**

3. **El organismo** o Corporación encargado de la formulación del Plan, **a la vista del resultado de la exposición al público y de los estudios técnicos realizados, acordará lo procedente en cuanto a los criterios y soluciones generales** con arreglo a los cuales hayan de culminarse los trabajos de elaboración del Plan.

Segons Navarro i Vilanova (2000), l'objectiu que perseguia la introducció d'un nou tràmit d'exposició pública "no és altre que fomentar la participació pública en l'elaboració del planejament, en un moment en el qual encara no són prou concretes les determinacions d'aquests avenços, sinó que són traçades les línies i directrius generals del pla" (Navarro i Vilanova, 2000: 90). Afegeixen, a més, que és el "moment en què la participació col·lectiva pot ser més autèntica, que està més preocupada pel caràcter global de l'ordenació", però també reconeixen que tant "la manera de presentar-se els documents com els sistemes d'informació que s'articulin sempre són determinants a l'hora de fomentar o no la participació" (Navarro i Vilanova, 2000: 90).

Seguint en el procés de tramitació, el R78 concretava alguns detalls de com s'havia de dur a terme el tràmit d'informació pública una vegada el pla era aprovat inicialment. En aquest sentit, obligava als ajuntaments a publicar un anunci sobre l'inici d'aquest tràmit en el BOE, el BOP i en un dels diaris de major tirada, depenent de les característiques del municipi. D'altra banda i respecte el període que havia de durar el tràmit d'informació pública, el R78 introduïa un petit canvi respecte allò previst a la Llei del Sòl de 1956: el mes de durada reservat a la presentació d'al·legacions en la informació

pública era com a mínim, i es deixava la porta oberta a que els municipis poguessin allargar aquest tràmit.

Artículo 128.

1. Con el acuerdo de aprobación inicial se adoptará el de apertura del trámite de información pública.
2. Aprobado inicialmente el Plan, se someterá a información pública mediante **anuncio que se insertará en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia**, cuando se trate de capitales de provincia o de Municipios de población superior a 50.000 habitantes, y sólo en el de la provincia en los demás casos. En cualquiera de los dos supuestos, se anunciará, además, en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia.
3. El trámite durará, **como mínimo, un mes** y durante dicho período quedará el expediente a disposición de cualquiera que quiera examinarlo.
4. Durante el mismo período se podrán deducir las alegaciones pertinentes.

(...)

L'article 129 mantenia la previsió de donar audiència als Ajuntaments afectats pel planejament una vegada conclòs el tràmit d'informació pública. D'altra banda, i també com a novetat, el R78 establia que en el cas que les modificacions que s'introduïssin al pla a causa del tràmit d'informació pública comportessin canvis substancials, caldria obrir un nou tràmit d'informació abans d'aprovar el pla provisionalment.

Artículo 130.

El organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. **Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan** inicialmente aprobado, **se abrirá, antes de someterlos a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública** y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos.

Respecte a l'aprovació definitiva del pla el R78 també introduïa alguns matisos respecte el procediment dissenyat a la Llei del Sòl de 1956: es distingien dos procediments segons les característiques del municipi. Els plans generals de les capitals de província i els municipis majors de cinquanta mil habitants haurien d'aprovar-los el Ministre d'Obres Públiques i caldria publicar-ne l'acord al BOE, mentre que els plans generals de la resta de municipis serien aprovats definitivament per la Comissió Provincial d'Urbanisme i l'acord d'aprovació es publicaria al BOP.

Artículo 134.

El texto íntegro del acuerdo de aprobación definitiva de los Planes será publicado:

- a) En el «Boletín Oficial del Estado» cuando haya sido adoptado por el Consejo de Ministros o por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo.
- b) En el «Boletín Oficial» de la provincia cuando haya sido adoptado por la Comisión Provincial de Urbanismo.

Artículo 135.

**La competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales corresponde al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo cuando se refieran a capitales de provincia o poblaciones de más de 50.000 habitantes** y, en todo caso, cuando afecten a varios Municipios, y a las Comisiones Provinciales de Urbanismo en los restantes casos.

El R78 també detallava el procés de tramitació del planejament derivat: en termes generals els plans parcials, plans especials i programes d'actuació urbanística es sotmetrien al mateix procediment d'aprovació, publicitat i informació pública que els plans generals, mentre que en el cas dels estudis de detall, caldria notificar personalment els propietaris i interessats afectats de l'inici del període d'informació pública (article 140.3) a part de publicar l'anunci al BOP. En el cas dels projectes d'urbanització, la seva aprovació definitiva es publicaria en tots els casos en el BOP (article 141.4).

Respecte a les modificacions dels plans, el R78 mantenia literalment, en l'article 161, les directrius de la LS56 -i el TR76- en tant que en el cas que pretenguessin incrementar el volum edificable o suscitésin oposició de part dels propietaris afectats caldria l'aprovació de dos terços dels vots del consistori i de la comissió d'urbanisme.

Pel que fa a la publicitat dels plans, el R78 també seguia les línies marcades per la LS56 i establia l'obligatorietat de permetre, una vegada aprovats definitivament, la consulta dels documents que conformen els instruments de planejament. Tot i això, anava més enllà i, d'una banda, reclamava la publicitat dels documents fins i tot en moments d'elaboració de nous treballs i, de l'altra, exigia un horari mínim d'obertura de les instal·lacions per tal que la ciutadania pogués consultar la documentació.

Artículo 164.

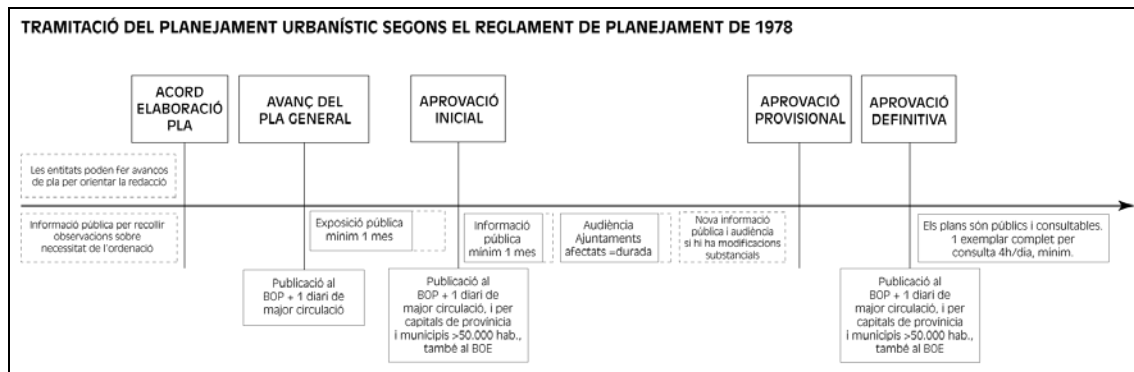
**1. La publicidad de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización, con sus Normas, Ordenanzas y Catálogos, se referirán a la totalidad de los documentos que los constituyan.**

**2. No podrá impedirse la consulta de los documentos constitutivos de los instrumentos de planeamiento ni aun a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando.** A tal efecto, los Ayuntamientos deberán disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se deberá incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender, en los documentos integrantes del correspondiente instrumento de planeamiento, diligencia acreditativa de su aprobación definitiva.

**3. La consulta se realizará en los locales que señale el Ayuntamiento interesado. Las dependencias que a tal efecto se habiliten estarán abiertas cuatro horas diarias, al menos.** El horario deberá coincidir con el de despacho al público del resto de las oficinas municipales.



Figura 5. Tramitació del planejament urbanístic segons el Reglament de Planejament de 1978



Font: Elaboració pròpia

Hem vist com el Reglament de 1978 concretava algunes de les característiques que marcarien la legislació urbanística futura pel que fa a l'accés i la informació de la ciutadania. La més significativa és el sistema d'informació pública, que s'establí en dues fases: un primer període d'exposició de l'avanç del pla i un segon d'informació pública del pla aprovat inicialment. En el primer es permetia que corporacions, associacions i particulars poguessin presentar no només suggeriments sinó també alternatives, mentre que el segon estava destinat a la presentació d'al·legacions enfront les propostes concretes del pla aprovat. De fet, el R78 deixava la porta oberta a un altre moment d'informació pública a l'inici del procés, just abans de l'acord de formulació del pla, on es poguessin recollir observacions sobre la necessitat de l'ordenació.

Respecte a l'anàlisi que ens ocupa, cal subratllar que el Reglament de Planejament de 1978 va ampliar els espais en que la ciutadania podia intervenir al llarg del procés de tramitació del planejament. El R78 en alguns casos obligava a instaurar nous moments d'informació pública –l'exposició pública de l'avanç del pla- o allargava els existents –el mes d'informació pública era un termini mínim-, però al mateix temps donava la possibilitat d'instaurar-ne, segons les necessitats, de nous –un abans de l'acord d'elaboració del pla, un altre de nou una vegada modificat el pla aprovat inicialment a resultes de l'estimació de les al·legacions presentades-. D'altra banda, però, el R78 no obligava a les administracions a emetre resposta a les al·legacions presentades i sols especificava que calia estudiar-les per confirmar-les o rectificar-les. Així mateix, la necessitat de garantir l'accés de la documentació que conforma els plans urbanístics una vegada aprovats definitivament ha estat una condició que el R78 ha posat especial èmfasi, fins al punt de concretar el nombre d'hores que calia mantenir obertes les dependències on consultar-la.

#### **4.1.4. Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo**

La següent reforma de la legislació urbanística no va tenir lloc fins el 1990 i plantejava, ja en el primer paràgraf, una gran preocupació davant l'important augment dels preus del sòl i dels habitatges i evidenciava com l'ordenament jurídic vigent des de 1976 “se ha revelado insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo” (Llei 8/1990). Aquesta reforma també presentava una important novetat respecte a la darrera i és que fou formulada una vegada s'havia establert la descentralització de l'Estat i s'havia executat el transferiment de les competències en urbanisme i ordenació del territori a les Comunitats Autònomes el 1978. Com a conseqüència, l'Estat ja no podia actuar com a legislador en moltes de les qüestions urbanístiques i cedia aquest espai a les CC.AA. Tot i això, l'Estat va aprovar aquesta llei estatal que ha estat considerada “un error histórico grave de la etapa del gobierno socialista, fruto del desconocimiento de la complejidad de la materia y de la irresponsable osadía” (de Terán, 1999: 351) per legislar en competències que havien estat transferides. Com veurem més endavant, la llei va ser impugnada davant del Tribunal Constitucional per diversos governs autonòmics que al·legaven invasió de competències legislatives.

La reforma de la Llei del Sòl de 1990 (LS90) es preocupava per regular especialment els drets i deures d'urbanització dels propietaris del sòl i no feia referència als sistemes d'informació i participació al llarg del procés de planificació perquè no pretenia modificar aquests articles. Per tant, continuava sense modificar-se el corpus legislatiu que regulava els procediments de tramitació, aprovació i informació pública del planejament. Per aquest mateix motiu, el **Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana aprovat el 1992**<sup>68</sup> (TR92) reprenia els articles del TR76 que es dedicaven a la tramitació del planejament, la informació pública i la publicitat dels plans que ja he exposat, tot i que incorporava alguns dels canvis introduïts pel Reglament de Planejament de 1978.

Així, per exemple, en el títol preliminar del TR92 es reprenia l'article que apuntava que durant el procés d'elaboració i tramitació del planejament calia que les administracions asseguressin la participació “dels interessats” amb algun petit canvi respecte a la versió del TR76: es passava d’“assegurar la major participació” a “assegurar la participació” dels interessats i es feia referència als drets d'iniciativa i informació de les “entitats representatives dels interessos que resultin afectats” quan anteriorment s'utilitzava la fórmula de “corporacions i associacions”, sense establir distincions entre si eren afectats o no.

---

<sup>68</sup> La cita completa és Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Artículo 4. Dirección de la actividad urbanística e iniciativa privada

4. En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, **las** Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las **entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares.**

Com que el procés de tramitació que establia el TR92 l'heretava de l'anterior TR76, es continuava preveient que les entitats poguessin fer avanços de pla que servissin com a orientació per la redacció del pla (article 103). Respecte a l'anunci i els terminis d'informació pública el TR92 adoptava els canvis introduïts pel R78: el mes d'exposició pública era un termini mínim i calia publicar-ho amb un anunci als Butlletins oficials i en un diari de tirada segons el cas (article 114). Tal i com preveia el TR76, s'establia un període d'audiència pública obert a ajuntaments afectats pel planejament. De la mateixa manera que en el cas anterior, el termini era el ja previst pel R78: la mateixa durada que el d'informació pública. Un altre tràmit que introduït pel R78 que quedava inclòs al TR92 era l'establiment d'un nou període d'informació pública en el cas que de la presentació d'al·legacions se n'haguessin extret importants modificacions del pla aprovat inicialment. Finalment, hem d'apuntar que el TR92 no es preocupava per dos tràmits que va establir el R78: la possibilitat d'obrir un període d'informació pública previ a l'inici de la redacció del planejament on debatre sobre la conveniència de la urbanització i el tràmit d'exposició pública de l'avanç del pla.

El Text Refós de 1992 introduïa alguns canvis respecte com calia tramitar les modificacions puntuals del pla una vegada aprovat definitivament. Des de la Llei del Sòl de 1956 (i fins el R78) s'establien dues casuístiques concretes: quan la modificació pretengués augmentar el volum edificable caldria preveure una major provisió d'espais lliures i aprovar-la amb el vot favorable de 2/3 dels membres de l'Ajuntament i de la Comissió d'Urbanisme que hagués d'intervenir, requeriment que també s'aplicaria quan la modificació suscités l'oposició del 25% dels propietaris afectats o dels situats enfront. Doncs bé, el TR92 només especificava que en el cas que s'incrementés el volum edificable caldria aprovar-la amb una major provisió d'espais lliures.

Artículo 128. Modificación de Planes

2. Sin embargo, cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, **se requerirá para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población.**

Una altra novetat que introduïa el TR92 pel que fa a les modificacions feia referència als casos que fessin referència a un ús urbanístic que no fossin les zones verdes o els espais lliures. En aquest cas, caldria incorporar un informe favorable del conseller i de l'òrgan autonòmic que correspongués.

Artículo 129. Modificación cualificada

Si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación **tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres** previstos en el Plan, **deberá ser aprobada** por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente, **previo informe favorable del Consejero competente** por razón de la materia, **y del Consejo de Estado u órgano autonómico** que corresponda.

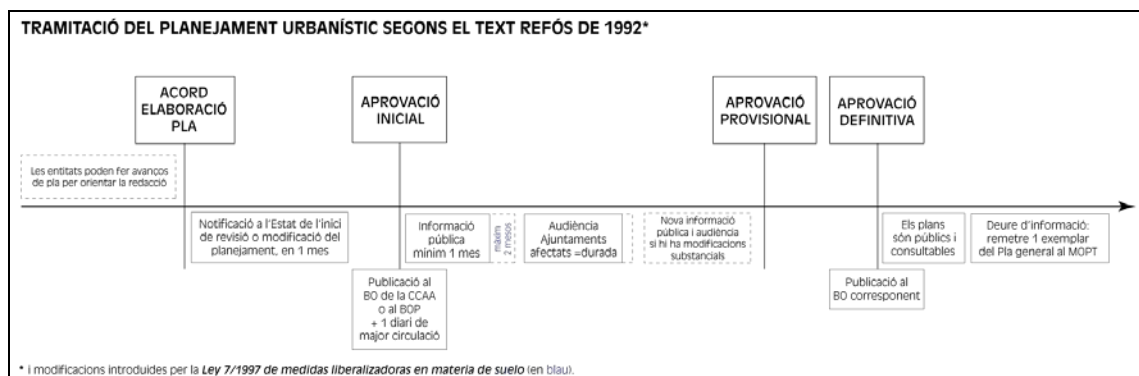
Respecte a la publicitat dels plans, el text refós de 1992 mantenia l'obligatorietat (article 133) de disposar de tota la documentació urbanística en els ajuntaments perquè qualsevol persona en pogués disposar lliurement. L'article, però, no especificava tal i com feia el R78, l'horari d'obertura de les oficines de l'ajuntament.

D'altra banda, el TR92 introduïa una darrera novetat pel que fa a la publicitat del pla. Donat el nou context polític de descentralització de l'Estat en el qual pretenia adaptar-se el nou text refós, l'article 135, titulat *Deber de información*, decretava que aprovat definitivament el pla general caldria enviar-ne un exemplar al ministeri, així com seria obligatori informar-lo sobre l'inici de la revisió del planejament. La llei, doncs, no establí la necessitat d'informar de l'aprovació definitiva del planejament o de la seva modificació a la població del municipi on s'inicien els tràmits de revisió del planejament.

Artículo 135. Deber de información

1. Los Ayuntamientos remitirán un ejemplar de cada uno de los Planes Generales de Ordenación Urbana al Ministerio de Obras Públicas y Transportes una vez publicada su aprobación definitiva.
2. Se notificará a la Administración del Estado la iniciación del procedimiento de modificación y revisión del planeamiento en el plazo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento.

Figura 6. Tramitació del planejament urbanístic segons el Text Refós de 1992



Font: Elaboració pròpia

En resum, el TR92 resultat de la reforma de la Llei del Sòl dels anys noranta no va establir grans novetats respecte l'anterior legislació predemocràtica pel que fa als temes que en aquesta tesi s'analitzen. El planejament urbanístic heretà, doncs, els procediments de tramitació i aprovació dels plans i fou continuista també pel que fa als moments reservats per a la participació de la ciutadania. El TR92 continuava reservant un espai després de l'aprovació inicial del planejament per tal que la ciutadania pogués consultar les noves propostes urbanístiques i presentés alternatives. La diferència respecte les anteriors legislacions va ser que en aquest cas el termini temporal podia ser ampliable a més d'un mes, sense límit, mesura introduïda pel R78.

El TR92 també es preocupà perquè l'Estat, i en concret el Ministeri d'Obres Públiques estiguessin al dia de l'aprovació de les diferents figures de planejament urbanístic per part dels municipis i de les administracions autonòmiques ja que els obligava a enviar còpia de la documentació i a avisar de l'inici dels tràmits de modificació i revisió del planejament. Aquest darrer procediment, però, no es cregué necessari fer-lo extensible de cara a la ciutadania del municipi, que no serà coneixedora de l'inici dels tràmits de revisió del planejament del seu municipi. En el cas de les modificacions puntuals, la ciutadania perdia en el TR92 alguns drets ja que no es reconeixia l'oposició que pogués suscitar i en aquests casos ja no caldria aprovar-les per gran majoria en els consistoris.

#### **4.1.5. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones**

El govern de José María Aznar López abans de reformar la coneguda Llei del Sòl va aprovar la **Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales (L97)**. Aquesta petita llei, de només tres pàgines, a part de mesures com la desaparició de la distinció entre sòl urbanitzable programat i no programat i d'intentar liberalitzar el mercat del sòl, inclou un article que modifica els terminis d'informació pública previstos en el TR92. Si bé hem vist que en el citat text refós el període només estava regulat per la mínima –un mes d'informació pública com a mínim- la Llei 7/1997 estableix també un màxim:

Artículo 3. Reducción de plazos

Con carácter supletorio, y siempre que no se disponga de manera diferente en la legislación urbanística, los plazos de tramitación serán los siguientes:

Uno. **El período de información pública** al que hace referencia el artículo 114.1 y 116 a) **no superará los dos meses.**

(...)

Així doncs, la Llei 7/1997 en comptes d'emfatitzar els canals i espais de participació i informació ciutadana al llarg del procés d'elaboració i aprovació del planejament tancava una mica la porta oberta pel R78 i mantinguda pel TR92 al posar un límit temporal a la informació pública.

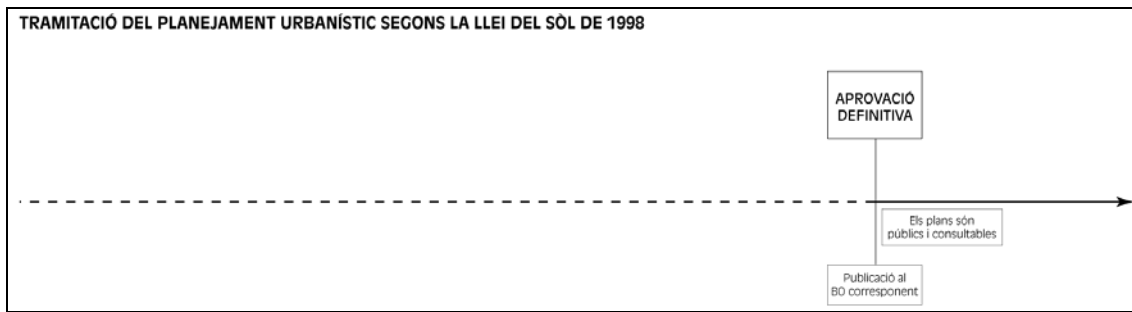
L'any següent s'aprova la Llei sobre Règim del Sòl i Valoracions (LS98) que sorgeix a causa de la sentència derogatòria 61/1997 del Tribunal Constitucional davant els recursos presentats per diverses Comunitats Autònomes. La sentència derogava gran part de la Llei del Sòl de 1990 i del text refós de 1992 perquè assegurava que envaiïen les competències de les CCAA i, amb certa contradicció, restaurava la vigència d'una norma preconstitucional –el TR76- (Font Montclús, 2008). Com a conseqüència i davant el buit legal que creava la sentència, el 1998 es va aprovar la nova llei, d'un marcat caire liberalitzador (de Terán, 1999). Per tant, la llei decretava que “todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado” (Llei 6/1998). D'aquesta manera, la llei invertia el funcionament de provisió de sòl pel desenvolupament utilitzat tradicionalment a l'Estat espanyol: enlloc que el pla en funció de les expectatives de creixement determinés el sòl que caldria reservar per ser ocupat per la urbanització, la llei establia que una vegada exclòs el sòl que no havia de ser ocupat (per la seva qualitat ambiental o recursos naturals), la resta era tot potencialment urbanitzable (de Terán, 1999). A més, la LS98, era molt més concisa que les anteriors a causa tant de la retallada de les competències a l'Estat com de la voluntat de pròpia llei de promoure la flexibilitat amb l'objectiu d'evitar l'escassetat del sòl (Llei 6/1998).

Així doncs, especialment a causa de la limitació de la capacitat de legislació de l'Estat en relació a les qüestions urbanístiques la LS98 renunciava a “incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta” (Llei 6/1998). Per aquest motiu doncs no dedicava cap article a la regulació dels procediments de formulació, tramitació i aprovació dels plans generals i del planejament derivat i, per tant, no concretava els terminis d'exposició i informació pública als quals caldrà sotmetre els plans. En aquest sentit, remet a les CCAA la legislació d'aquestes qüestions. Ara bé, l'article 6 del títol primer, *Disposiciones generales*, prenia inspiració de l'article 4 del TR92 (que al mateix temps es remetia al TR76 tal com he presentat i analitzat més amunt.) i només establia de forma generalista que la legislació urbanística hauria de garantir tant la participació pública en els processos de planejament.

Artículo 6. Información y participación pública en el planeamiento y la gestión.

**1. La legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares.**

**Figura 7. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei del Sòl de 1998<sup>69</sup>**



Font: Elaboració pròpia

Així doncs, la LS98 derogava l'article 3 de Reducció de terminis de la Llei 7/1997 de mesures liberalitzadores en matèria de sòl (que establí un màxim de dos mesos per la informació pública) així com tots els articles del TR92 que especificaven com calia tramitar el planejament urbanístic (procés d'aprovació, terminis d'informació pública, procediment de modificació puntual del planejament, etc.) a excepció de dos articles: el que regulava que l'acord d'aprovació definitiva seria publicat al Butlletí Oficial corresponent (article 124.1) i el que establí que els plans, projectes i normes tenien caràcter públic i podien ser consultables per qualsevol persona (article 133).

#### **4.1.6. Ley 8/2007, de 10 de mayo, de Suelo**

La Llei del Sòl de 2007 (LS07), aprovada pel Govern presidit per José Luís Rodríguez Zapatero, va néixer amb la voluntat de resoldre el desgavell competencial referent a la legislació urbanística. El Tribunal Constitucional havia tornat a resoldre en la sentència 164/2001 que corresponia a les Comunitats Autònomes el disseny i el desenvolupament de les seves pròpies polítiques en matèria urbanística, mentre que a l'Estat "le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible" (Llei 8/2007). La LS07 reconeixia doncs que "en los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales" (Llei 8/2007). Per tant, per primera vegada la Llei del Sòl no s'ocupava de regular qüestions com els tipus de plans que cal elaborar o la classificació de sòl que cal preveure i, en canvi, reconeixia les competències exclusives atribuïdes a les Comunitats Autònomes en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge.

<sup>69</sup> La Llei del sòl de 1998 no estableix en la tramitació del planejament cap requeriment abans de l'aprovació definitiva, qüestions que després de la sentència del Tribunal Constitucional ja eren regulades per les legislacions autonòmiques.

D'altra banda, pel que fa referència a les qüestions de participació ciutadana, també en el preàmbul, la LS07 reconeixia que “hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano” (Llei 8/2007). En aquest sentit, la LS07 insistia en el seu preàmbul que calia assegurar uns estàndards de participació ciutadana:

**“Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital**, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. **Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal**, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente” (Llei 8/2007).

Cal ressaltar, doncs, que la LS07 volia fer un pas endavant en dictaminar que tenia especial interès per assegurar *estàndards de participació ciutadana reals* i al subratllar que no han de ser solament formals. Vegem, doncs, en l'articulat de la llei quines consideracions incloïa respecte a aquestes qüestions. En el títol preliminar, *Disposiciones generales*, s'establia el següent:

Artículo 3.2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: (...)

c) **El derecho a la información de los ciudadanos** y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, **así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.**

(...)

L'article 3.2c era l'article que havia anat apareixent en els texts refosos de 1976 i 1992 o en la Llei del Sòl de 1998 i que resumia en termes generals que la legislació urbanística havia de garantir el dret d'informació i participació de les persones afectades pel planejament. La LS07, però, insistia en aquestes qüestions i en el primer títol, *Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos*, fonamentava que:

Artículo 4. Derechos del ciudadano. Todos los ciudadanos tienen derecho a: (...)

e) **Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos** de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental **mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada**, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

(...)

En aquest article la LS07 reconeixia a la ciutadania la participació en el procés d'elaboració i aprovació dels instruments d'ordenació del territori i ho preveia a través de la formulació d'al·legacions, reclamacions, queixes o propostes. Fins aquí l'article no representava una novetat respecte a les legislacions anteriors però, en canvi, a diferència



de les altres, ordenava el dret a rebre resposta per part de l'Administració, qüestió que no estava contemplada en les lleis del sòl anteriors<sup>70</sup>. En el segon capítol, *Bases del règimen del suelo*, el primer i tercer punt de l'article 11, aclarien:

Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística

1. **Todos los instrumentos** de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, **así como los convenios** que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, **deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia**, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes.

(...)

3. **Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.**

(...)

Amb la voluntat de fomentar la transparència, en la *Disposición adicional primera. Sistema de información urbana*, la LS07 preveia la creació d'un sistema d'informació sobre sòl i urbanisme:

Disposición adicional primera. Sistema de información urbana

**Con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado**, en colaboración con las Comunidades Autónomas, **definirá y promoverá la aplicación** de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, **la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo**, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.

Seguint l'objectiu de la LS07 de limitar-se a legislar en l'espai que corresponia a l'Estat (i tal i com ja havia marcat el TR98), els articles ja no estableixen els terminis concrets en què s'hauria d'efectuar el tràmit d'informació pública sinó que es limitaven a obligar a que tots els instruments d'ordenació territorial i urbanística en la seva tramitació s'hi haurien de sotmetre i, per tant, deixava marge de maniobra a les CC.AA perquè en les seves pròpies legislacions en concretessin els terminis. En el tercer punt s'obligava a la publicació telemàtica del contingut dels instruments d'ordenació en vigor així com de l'anunci del sotmetiment a informació pública. Aquesta representa una novetat perquè fins al moment cap legislació estatal havia previst els canals telemàtics com a mecanismes de comunicació amb la ciutadania.

---

<sup>70</sup> Aquestes qüestions han estat regulades per la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régim Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común on el seu article 86 regula el tràmit d'informació pública. En el seu punt 3 s'estableix que "qui presenti al·legacions o observacions en aquest tràmit té dret a obtenir de l'Administració una resposta raonada, que pot ser comuna per a totes aquelles al·legacions que plantegin qüestions substancialment iguals" (Llei 30/1992).

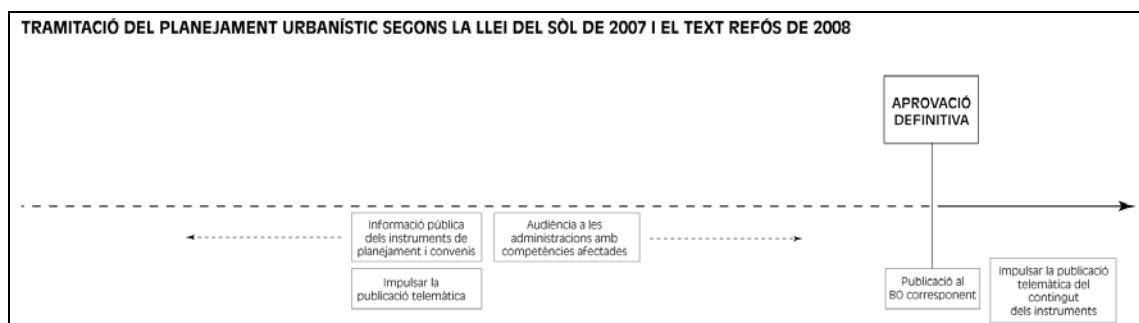
El **Text Refós de la Llei de Sòl s'aprovà l'any 2008**<sup>71</sup> (TR08) i no variava pràcticament els articles previstos a la LS07 i que interessaven a aquesta tesi. En aquest sentit, el preàmbul del TR08 era el mateix que el de la LS07 i incloïa les mateixes cites que he transcrit anteriorment sobre les intencions de facilitar la participació ciutadana. Així mateix succeïa amb els articles que obligaven a garantir els drets a la informació i participació dels ciutadans en l'ordenació i gestió urbanístiques (articles 3.2c i 4e). Les úniques novetats que incloïa el TR08 eren dos nous punts a l'article 11 *Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística* (que mantenia l'obligatorietat prevista ja a la LS07 de sotmetre tots els instruments d'ordenació al tràmit d'informació pública i a impulsar la publicitat telemàtica dels continguts dels instruments vigents –articles 11.1 e 11.3.). El segon nou punt introduït pel TR08 feia així:

2. Los **acuerdos de aprobación definitiva** de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística **se publicarán en el «Boletín Oficial» correspondiente**. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable.

Per tant, el TR08 reprenia un dels pocs articles que no havien estat derogats de l'anterior TR 1998 i obligava a la publicació dels acords d'aprovació definitiva als butlletins oficials que correspongués. Seguidament, en el punt 7 es recuperava l'obligació de preveure el tràmit d'audiència. Aquesta vegada, però, no anava dirigit als ajuntaments com fins llavors, sinó que s'obria l'audiència a totes les administracions que poguessin veure afectades les seves competències

7. En todo caso, en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística **deberá asegurarse el trámite de audiencia a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas**.

**Figura 8. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei del Sòl de 2007 i el Text Refós de 2008**<sup>72</sup>



Font: Elaboració pròpia

<sup>71</sup> La referència completa és Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo.

<sup>72</sup> La Llei del Sòl de 2007 i el posterior Text refós en la fase previa a l'aprovació definitiva obliguen a determinats tràmits però sense establir-ne el moment que cal executar-los.

Com hem pogut veure, la LS07 no era massa restrictiva i establia alguns drets pel que fa a la participació de la ciutadania durant el procés de tramitació i elaboració del planejament urbanístic. De tota manera, respecte a les lleis i texts refosos aprovats anteriorment era una llei que posava més èmfasi en la necessitat de garantir els espais de participació ciutadana durant el procés de planificació, característica que manté el TR08, i reservava a les CCAA la tasca de concretar qüestions com els procediments i els terminis en què s'haurien de sotmetre a informació pública els instruments de planificació. Vegem seguidament, doncs, quin ha estat l'esperit de les legislacions aprovades pel Parlament de Catalunya sobre aquesta temàtica.

## **4.2. LA LEGISLACIÓ CATALANA**

El 1978, a través d'un reial decret<sup>73</sup>, es va executar el traspàs de les competències en matèria d'urbanisme de l'administració estatal a la Generalitat de Catalunya. Aquest implantava que la pràctica totalitat de les competències que la Llei 19/1975 de reforma del Règim del Sòl i Ordenació Urbana atribuïa a l'Administració de l'Estat es traspassaven a la Generalitat, administració que seria la responsable d'aprovar definitivament els plans generals dels municipis capitals de província o majors de 50.000 habitants, el planejament urbanístic derivat i els plans directors territorials previstos per la llei. Per tant, l'espai reservat a l'Estat per continuar legislant entorn aquestes qüestions es reduïa considerablement i, com a conseqüència, les lleis aprovades a partir de la sentència de 1997 del Tribunal Constitucional es caracteritzaven, com he mostrat, per establir grans línies d'actuació però sense concretar terminis i processos, com és en el cas dels espais de participació pública.

A Catalunya, una vegada restablertes les institucions i transferides les competències, al 1981 s'aprovà la primera llei democràtica catalana que tenia per objecte regular la legalitat urbanística i l'any següent el reglament que la desenvolupava.

### **4.2.1. Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística**

La primera llei aprovada pel Parlament de Catalunya sobre qüestions urbanístiques (L81) es preocupava quasi exclusivament pels assumptes legals referents a la temàtica. En l'exposició dels motius de la L81, en el segon paràgraf decretava que “encara recent

---

<sup>73</sup> La referència completa és Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo.

l'assumpció de la competència urbanística per la Generalitat i considerant l'eficàcia del text legal vigent, sembla convenient d'optar pel seu desenvolupament i la seva aplicació i no per la seva substitució" (Llei 9/1981). Així doncs, la Generalitat –a l'igual que altres Comunitats Autònomes- preferia assumir el Text Refós de 1976 i el Reglament de 1978 com a texts legisladors del planejament urbanístic enlloc d'iniciar l'elaboració d'una nova i pròpia llei catalana d'urbanisme, i és que els dèficits urbanístics que presentaven els municipis a inicis dels anys vuitanta demanaven d'una actuació ràpida. Tot i això, es creia necessari reforçar aquesta llei estatal per tal d'omplir els buits legals existents de cara a afrontar, especialment, les urbanitzacions sorgides en la il·legalitat, de manera que "l'activitat urbanitzadora seguís el planejament i no a l'inrevés" (Llei 9/1981). És per aquest motiu que ni aquesta llei de protecció de la legalitat urbanística ni el reglament que la desplejava<sup>74</sup> no preveien cap article dedicat a les qüestions que incideixen en aquesta tesi i no es preocupava o modificava els terminis o moments d'informació pública o els espais de participació.

En canvi, el Govern de Convergència i Unió (CiU) es preocupà de legislar en l'escala territorial i l'any 1983 s'aprovà la **Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial** (L83). La llei posava en el punt de mira el reforçament de les activitats econòmiques i establia la jerarquia del planejament territorial a Catalunya, en concretava els objectius i el contingut. En canvi, no especificava quins serien els procediments d'aprovació, els moments de participació ni quins serien els períodes d'informació pública.

#### **4.2.2. Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya**

Tres anys més tard respecte a la primera llei urbanística catalana es va aprovar una nova llei, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic estatal a la realitat catalana (L84). Tal i com declarava en el seu primer paràgraf, no pretenia crear noves figures jurídiques de planejament sinó que insistia, com la seva predecessora, en l'acceptació d'aquelles previstes en la legislació estatal. L'objectiu de la L84 era "l'adaptació de l'ordenament urbanístic a les particularitats del medi físic de Catalunya" (Llei 3/1984) i pretenia principalment agilitzar el planejament i fixar una sèrie de condicions perquè aquest respongués als problemes que presentaven els sistemes urbans. Concretament, ordenava un nou procediment de tramitació que seria "administrativament àgil i no disminueix la defensa del ciutadà en relació amb l'ordenació que s'adopti ni la seva participació i de la de les entitats en la redacció de les directrius" (Llei 3/1984). La L84 tenia especial interès

---

<sup>74</sup> La referència completa és Decret 308/1982, de 26 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament per al desenvolupament i l'aplicació de la Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística.

en regular la tramitació del planejament derivat per fer-la més ràpida i establia uns límits temporals més curts entre les diferents fases de tramitació. En canvi, es remetia a la Llei del Sòl de 1975 i el seu text refós pel que feia a la tramitació dels plans generals, encara que incloïa alguns petits canvis. En el seu primer títol *Disposicions sobre planejament de caràcter general*, l'article 1.2 detallava una novetat que no havia estat prevista explícitament en la legislació estatal: l'obligació de presentar solucions alternatives a l'hora d'exposar públicament els plans:

Article 1

2. **Per a facilitar una participació més gran dels ciutadans en el planejament, quan els treballs previs d'elaboració del pla general siguin sotmesos a informació pública, s'hauran de presentar amb solucions alternatives adequadament explicitades.**

D'altra banda, l'article 2.2 introduïa la novetat de transmetre als municipis limítrofs l'acord d'aprovació inicial de noves figures de planejament. De la mateixa manera que la legislació estatal, la L84 tampoc obligava a l'administració local a transmetre aquesta informació a la ciutadania del municipi.

Article 2

2. **Al llarg del tràmit dels plans generals o de les normes subsidiàries, dins l'exigència de participació de la Llei, s'ha de comunicar a les corporacions locals limítrofes l'acord d'aprovació inicial.**

Ja en el segon títol *Del procediment per a aprovar el planejament urbanístic i dels projectes per a desenvolupar-lo*, l'article 6 regulava el procés de tramitació dels plans parcials i especials i en l'apartat tres confirmava el mes d'exposició pública ja establert per la legislació espanyola. A diferència del que ordenava el Reglament de 1978 en el seu article 125, la legislació catalana no considerava que trenta dies era el període mínim d'exposició pública.

Article 6

3. Una vegada **aprovat inicialment, els plans parcials i els especials han d'ésser sotmesos a informació pública durant un mes**, i l'edicta ha d'ésser tramès per a la seva publicació reglamentària en el termini màxim dels deu dies següents a l'adopció de l'acord.

4. La corporació o **l'organisme que ha aprovat inicialment el pla**, una vegada **emès l'informe de les al·legacions presentades en el termini d'informació pública, l'aprovarà provisionalment** amb les modificacions procedents dins els tres mesos següents a la data de la publicació de l'acord d'aprovació inicial o de la publicació de l'acord de pròrroga del termini d'informació pública, si s'adopta.

El quart apartat de l'article 6 seguia també les directrius dictaminades pel text refós de 1976 i el R78 i concretava que una vegada conclòs el període d'informació pública calia emetre informe de les al·legacions presentades i passar al tràmit d'aprovació provisional amb un termini de tres mesos. Les lleis urbanístiques estatals del moment tampoc preveïen l'obligació per l'administració local a emetre resposta a les al·legacions presentades (com ja succeirà amb la Llei del Sòl de 2007). Seguint amb la voluntat

d'agilitar la tramitació del planejament derivat, la L84 preveia una reducció del període d'exposició pública dels plans parcials d'iniciativa pública fins a un termini de quinze dies.

Article 8

1. En qualsevol cas, **si la promoció del pla parcial és de l'Administració pública** o be d'empreses mixtes, l'aprovació inicial s'haurà de resoldre dins els quaranta-cinc dies següents a la presentació; **el termini d'informació pública es pot reduir a quinze dies**, amb la declaració prèvia d'urgència del Consell Executiu.

(...)

Més endavant, l'article 9 regulava la tramitació dels projectes d'urbanització i seguint amb el mateix afany declarava que el període d'exposició pública per aquesta figura urbanística es reduiria a quinze dies. Així mateix, abolia el tràmit d'aprovació provisional i permetia que l'aprovació definitiva anés a càrrec del municipi, sense necessitat de trametre el document a la Generalitat, com sí que succeïa amb la resta de figures de planejament derivat.

Article 9

1. **La tramitació dels projectes d'urbanització** en termes municipals que tenen un planejament general, adaptat a la Llei de Reforma de la Llei del Sòl, s'ha de subjectar a les regles següents (...)

b) **La informació pública és de quinze dies.** (...)

d) L'aprovació definitiva, sense necessitat del tràmit d'aprovació provisional, ha d'ésser acordada per l'Administració urbanística actuant que ha atorgat l'aprovació inicial (...)

En l'article 11 s'establia que les altres figures de planejament derivat també es tramitarien d'acord amb l'article 9, i per tant també gaudirien d'un període d'informació pública de quinze dies i l'aprovació definitiva aniria a càrrec del mateix ajuntament.

Article 11

1. **Els estudis de detall, els projectes de delimitació de polígons i unitats d'actuació**, els projectes de reparcel·lació i les bases i els estatuts, en el sistema de compensació, **s'han de tramitar d'acord amb el que preveuen els articles 9 i 10** (...)

Per tant, l'interès que presentava la L84 en agilitzar el procés de tramitació veiem que es traduïa en la reducció del període d'exposició pública en el cas dels projectes d'urbanització i dels plans parcials d'iniciativa pública. El context històric del moment demanava celeritat en la tramitació dels documents de planejament, ja que els dèficits urbanístics que presentaven les ciutats eren notables i la il·legalitat d'algunes construccions reclamava una normalització. D'altra banda, la L84 també pretenia facilitar la participació amb la presentació d'alternatives juntament amb la proposta de planejament.

Pocs mesos després d'haver-se aprovat la L84 s'aprovà el **Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 3/1984**<sup>75</sup> (R84). Aquest recollia les aportacions fetes per la L84 i pel que fa als articles que interessaven a aquesta tesi hi afegia poques novetats. Un dels pocs canvis era la incorporació d'un article que ordenava que l'acord de formulació d'una figura de planejament *podria* (i no *hauria de*) fer referència a les actuacions previstes de dur a terme per garantir la publicitat dels treballs i estimular la participació dels *administrats*.

Article 2

1. **L'acord de formulació d'una figura de planejament** general, especial o parcial, o de la revisió de la vigent, **es podrà referir** als aspectes següents:

b) **Actuacions a portar a terme per garantir la publicitat dels treballs i per estimular la participació dels administrats.**

D'altra banda, com que el R84 seguia les indicacions de la L84, també obligava a les administracions a presentar solucions alternatives als plans sotmesos a consulta pública (article 3.1). Però al mateix temps també recollia alguns articles del Reglament de Planejament de 1978: l'article 3 reproduïa l'article 125 del R78 i detallava que l'objectiu de la consulta pública era estimular la participació especialment d'entitats, corporacions i institucions de dret públic. La diferència entre els dos reglaments romanien en el fet que el R84 obligava als ajuntaments a presentar alternatives.

Article 3

1. **Per facilitar la participació dels administrats** en el planejament, quan els treballs d'elaboració dels plans generals, normes subsidiàries i plans especials esmentats a l'article 147.3 del Reglament de Planejament **siguin sotmesos a consulta pública, s'hauran de presentar amb solucions alternatives** adequadament explicitades.

3. **L'objectiu** d'aquesta consulta **és divulgar els treballs i estimular** especialment les **entitats, corporacions i institucions** de dret públic, que ostentin la representació i la defensa d'interessos de caràcter general o corporatiu, **per formular suggeriments** i, si s'escau, fins i tot **altres alternatives**, totals o parcials, respecte al planejament en tràmit.

Un altre dels articles recollits del R78 era l'obligatorietat d'obrir un nou període d'informació pública en el cas que les al·legacions presentades impliquessin la introducció de canvis substancials al pla aprovat inicialment. El R84 també obligava, com la seva llei, a la comunicació als ajuntaments limítrofs de l'acord d'aprovació inicial en el cas dels plans generals (article 5.1) i igualment també es concentrava en regular la tramitació del planejament derivat, establint-ne els mateixos períodes d'informació pública que la L84: plans parcials i especials es sotmetrien a un mes d'informació pública (article 24.1) a excepció que fossin d'iniciativa pública, que es podria reduir a quinze dies (article 32.2). De tota manera, especificava un tràmit nou respecte a la legislació estatal i

---

<sup>75</sup> La referència completa és Decret 146/1984, de 10 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya.

catalana del moment: la citació personal dels propietaris dels terrenys afectats en el cas d'un pla parcial d'iniciativa privada.

Article 24

2. En els supòsits de **plans parcials i especials d'iniciativa particular se citarà personalment per a la informació pública els propietaris dels terrenys** compresos a l'àmbit del pla.

Article 31

2. **L'acord d'aprovació definitiva de plans parcials i especials d'iniciativa particular es notificarà personalment a tots els propietaris afectats.**

Tal i com hem vist a l'article 24, el Reglament de 1984 tenia especial interès en donar a conèixer els plans als propietaris afectats. D'aquesta manera, l'article 31 insistia que en el cas dels plans parcials o especials d'iniciativa privada caldria fer conèixer als propietaris afectats l'acord d'aprovació definitiva (i l'article 32.3 establia el mateix pels d'iniciativa pública).

Seguint la L84, els projectes urbanístics i els estudis de detall també mantenien un període d'informació pública de quinze dies i no haurien de passar el tràmit d'aprovació provisional perquè tal i com preveia la llei els mateixos ajuntaments tenien competències per aprovar-los definitivament (articles 35.3, 38, 44, 45.3). Per aquest mateix motiu, l'article 41 establia que una vegada aprovat definitivament el projecte urbanístic caldria trametre'n una còpia a la Comissió d'Urbanisme corresponent ja que al deixar d'emetre'n l'aprovació definitiva era el mecanisme que tindria la Comissió per conèixer les actuacions dels municipis.

Article 41

Una vegada **aprovat definitivament el projecte**, l'Administració actuant **trametrà**, dins dels deu dies següents, **un exemplar d'aquest** i una còpia de l'expedient administratiu, ambdós complets, **a la Comissió d'Urbanisme** competent.

El Reglament de 1984 que, com hem vist, tractava amb detall les diferent figures de planejament derivat, especificava en el capítol *Dels Estudis de detall, dels Projectes de Delimitació de Polígons i Unitats d'Actuació* que els anuncis de l'inici del període d'informació pública i l'acord d'aprovació definitiva caldria publicar-los tant als diaris oficials com en un dels de més divulgació. Com en el cas dels plans parcials o especials caldria convocar els propietaris.

Article 45

4. En tots aquests casos, **a més de la publicitat en el Diari o Butlletí oficials**, l'edecte haurà d'ésser **publicat en un diari de més divulgació a Catalunya** i **caldrà convocar personalment tots els propietaris de terrenys de l'àmbit afectat** pel projecte de què es tracti.

Article 49

A l'**acord d'aprovació definitiva se li donarà la mateixa publicitat** que l'establerta per a l'obertura del tràmit d'informació pública a l'article 45.4.

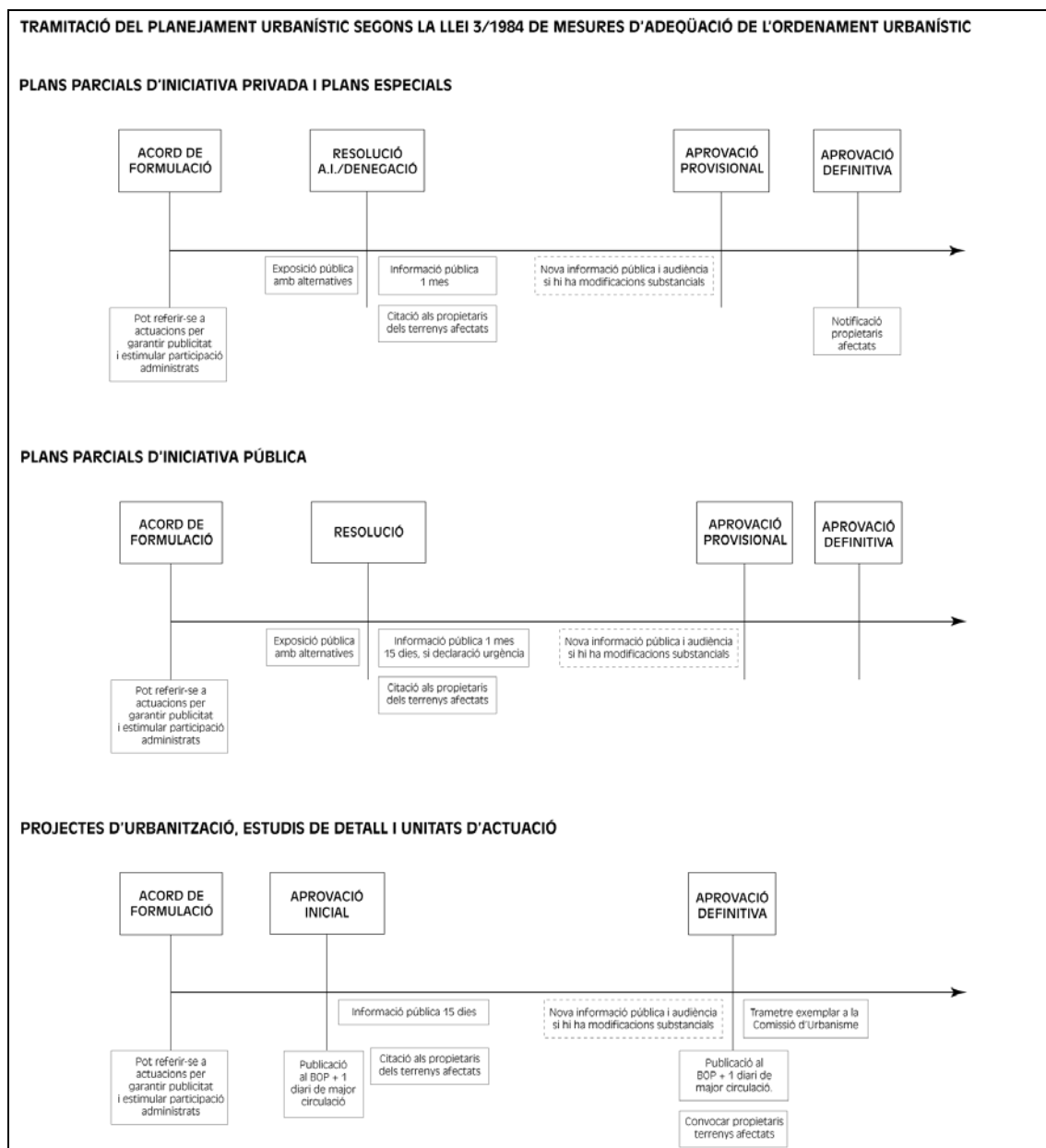


Finalment, en l'apartat de *Disposicions comunes*, el R84 estableix els diaris on calia publicar els acords de tràmit i d'aprovació definitiva:

Article 64

1. En tots els supòsits d'actes administratius, de tràmit o bé definitius, esmentats en aquest títol, que hagin estat **acordats pels Ajuntaments** i altres òrgans de l'Administració local, **la publicació d'aquells tindrà lloc al Butlletí Oficial de la província.**
2. Quan **els acords hagin estat adoptats pels òrgans** o els ens dependents de la **Generalitat de Catalunya**, la publicació tindrà lloc al **Diari Oficial** de la Generalitat de Catalunya.

**Figura 9. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei 3/1984 de Mesures d'Adequació de l'Ordenament Urbanístic**



Font: Elaboració pròpia

En definitiva, el R84 no aportava grans novetats respecte a la L84 que desplegava. Pel que fa als temes que interessaven a aquesta tesi, confirmava aquells preceptes aportats per la L84 i en concretava alguns detalls. En general, hem pogut veure com tant la L84 com el R84 tenien especial interès en regular cadascuna de les figures de planejament derivat, establint espais d'informació pública diversos segons cada instrument. Amb l'objectiu d'agilitzar els tràmits, s'eliminen les aprovacions provisionals en alguns casos, es redueixen els períodes d'informació pública, o es traspassen les competències d'aprovació definitiva als Ajuntaments. Si bé segurament els dèficits urbanístics que presentava el país a inicis dels anys vuitanta demanaven d'una ràpida tramitació dels instruments de planejament per poder-hi fer front, cal subratllar que aquesta reducció dels temps d'informació pública en certs instruments de planejament derivat s'ha mantingut en les legislacions posteriors.

#### **4.2.3. Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística**

No fou fins el 1990 que s'aprovà el Text Refós de les legislacions urbanístiques catalanes (TR90), amb l'objectiu d'aclarir i harmonitzar els textos legals vigents. El govern català, en tenir notícies de les intencions del govern estatal de tramitar la reforma de la Llei del Sòl de 1990 (LS90) s'afanyà a aprovar un text refós dels documents legislatius en matèria urbanística per por a perdre les competències, ja que no les havia desenvolupat de forma plena amb l'elaboració d'un únic i propi text legislatiu. De fet, el TR90 s'aprovà en forma de decret el 12 de juliol i només tretze dies més tard ho feia la reforma de la Llei del Sòl de 1990. D'aquesta manera, el TR90 resultant naixia de les dues lleis catalanes analitzades anteriorment (L81 i L84) però també recollia els Text Refós estatal vigent (TR76), del qual sovint en feia una reproducció traduïda. Alguns exemples d'aquesta traducció literal els trobem ja en els articles que recollien els principis del text refós. En el primer títol, l'article 4.2 reproduïa el mateix article que el TR76 que apuntava que caldria que els òrgans competents asseguressin la major participació dels interessats:

##### Article 4

2. La gestió pública suscitarà, en la mesura més àmplia possible, la iniciativa privada i la substituirà, quan aquesta no arribés a complir els objectius necessaris, amb les compensacions que aquesta Llei estableix. **En la formulació, tramitació i gestió del planejament urbanístic els òrgans competents hauran d'assegurar la major participació dels interessats i en particular, els drets d'iniciativa i informació per part de les corporacions, associacions i particulars.**

Succeïa el mateix en els articles que s'ocupaven dels actes previs a la tramitació dels plans, ja que l'article 44 (reproducció de l'article 28 del TR76) regulava la possibilitat que entitats i organismes que hi estiguessin interessats poguessin aportar avenços de pla.

Article 44

1. Les **entitats i organismes interessats podran formular avenços de Pla** i avantprojectes parcials que serveixin d'orientació a la redacció dels plans sobre bases acceptades en principi.
2. Els **avenços i avantprojectes es podran trametre a l'ajuntament**, a la Comissió d'Urbanisme o pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques **sense informació pública**.
3. L'aprovació només **tindrà efectes administratius interns preparatoris** de la redacció dels plans i projectes definitius

Com he anunciat més amunt, el TR90 també heretava alguns articles del Reglament de 1984, com és el cas de l'article 56 que dictaminava que calia presentar els treballs d'elaboració del pla general juntament amb propostes alternatives. Si ens fixem també amb el vocabulari veiem com a mesura que s'aproven noves lleis i reglaments els mots que s'utilitzen per ordenar la participació pública també canvien. Si la primera llei urbanística catalana (L81) recorria als *administrats*, el TR90 canviava per referir-se a *la participació dels ciutadans* o, en algun cas, *els interessats*.

Article 56

**Per facilitar la participació dels ciutadans** i de les institucions en el planejament **durant els treballs previs d'elaboració del pla general se'n donarà àmplia informació pública a través dels mitjans de comunicació locals** i generals, **i es presentaran amb propostes i solucions alternatives** adequadament explicitades.

També del R84 s'heretava la proposta introduïda per la legislació catalana d'informar als municipis veïns de l'aprovació inicial dels plans generals (article 57.2). De la mateixa manera que ho obviaven legislacions anteriors, el TR90 tampoc anunciava que aquest tràmit s'hagués de realitzar de cara a la ciutadania del propi municipi.

Com ja hem evidenciat també en les legislacions estatals, la principal característica de la participació ciutadana en el planejament urbanístic es va mantenint en les reformes legislatives. En la legislació catalana succeeix el mateix perquè en el TR90, l'article 59 que feia referència al període d'informació pública dels plans generals era una reproducció traduïda de l'article 41.1 del TR76.

Article 59

1. **Aprovat inicialment el Pla General Municipal** o el Programa d'Actuació Urbanística o el planejament especial de l'article 29.2 d'aquesta Llei i els seus programes d'actuació **per la corporació o organisme** que l'hagués redactat, **aquest ho sotmetrà a informació pública durant un mes**; transcorregut aquest termini, si el Pla no hagués estat redactat per l'ajuntament respectiu, s'obrirà un altre període d'igual duració per donar audiència a les corporacions Locals al territori del qual afectessin.

2. **La comissió o organisme que hagi aprovat inicialment el Pla, en vista del resultat de la informació pública, l'aprovarà provisionalment amb les modificacions que procedeixin** i el sotmetrà a l'Autoritat o òrgan competent que hagi d'atorgar l'aprovació definitiva, a fi que ho examini en tots els seus aspectes i ho decideixi en el termini de sis mesos des de l'ingrés de l'expedient en el Registre. Transcorregut aquest termini sense comunicar la resolució, s'entendrà aprovat per silenci administratiu

Respecte al planejament derivat, com que la L84 i el R84 s'havien dedicat a legislar-lo a l'àmbit català, el TR90 en recollia les seves propostes: els plans parcials d'iniciativa privada i els plans especials mantenien el termini d'informació pública d'un mes (article 60.3), que es podria reduir a quinze dies en el cas dels plans parcials de promoció pública (article 62.1); caldria aprovar-los provisionalment (article 60.4); els projectes d'urbanització o els estudis de detall tindrien una informació pública de quinze dies i s'aprovarien definitivament de forma directa (articles 64.1b), 66).

Pel que fa a la publicació dels acords d'aprovació definitiva dels plans, el TR90 concretava que serien publicats al Diari Oficial de la Generalitat.

#### Article 71

**Els acords del Govern de la Generalitat**, conseller de Política Territorial i Obres Públiques i Comissions d'Urbanisme **aprovatoris dels plans**, Programes d'Actuació, Normes complementàries i Subsidiàries, Estudis, Projectes o Normes, Ordenances o Catàlegs, **es publicaran en el Diari Oficial** de la Generalitat de Catalunya.

Respecte a les modificacions puntuals dels plans, el TR90 en aquest cas reprenia l'article que ho regulava del TR76, especificant que seguirien el mateix procediment que en la seva formulació. Igualment incloïa les dues particularitats que preveia el TR76 en el cas que es proposés augmentar el volum edificable o comportés la oposició del 25% dels afectats.

#### Article 75

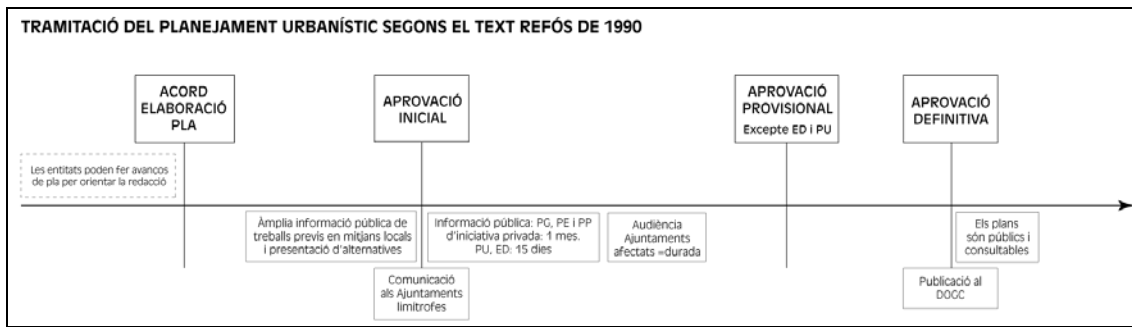
1. **Les modificacions de qualsevol dels elements dels Plans**, projecte,s programes, normes i ordenances **es subjectaran a les mateixes disposicions enunciades per a la seva formació.**
2. No obstant això, **quan la modificació tendeixi a incrementar el volum edificable** d'una zona, es **requerirà per aprovar-la la previsió dels majors espais lliures** que requereixi l'augment de la densitat de població, i el vot favorable de la Corporació amb el quòrum establert per l'article 112.3.k) de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i, si s'escau, **el vot favorable dels dos terços dels membres de la Comissió d'Urbanisme** que haguessin d'acordar l'aprovació.
3. El **mateix quòrum** es precisarà **quan la modificació suscités oposició del 25 per 100 dels propietaris del sector afectat o dels de les finques emplaçades davant** del mateix.

El TR90 mantenia –a l'article 87- la novetat introduïda pel Reglament de 1984 respecte a la citació personal a informació pública dels propietaris de terrenys afectats pels plans d'iniciativa privada. D'altra banda, recollia del TR76 l'article que decretava el caràcter públic dels plans i la disposició a ser consultats per la ciutadania.

#### Article 88

1. **Els plans**, Normes Complementàries i Subsidiàries, Programes d'Actuació Urbanística, Estudis de Detall i projectes, amb les seves normes, ordenances i catàlegs, **seran públics, i qualsevol persona podrà en tot moment consultar-los** i informar-se dels mateixos en l'ajuntament del terme a què es refereixin.

Figura 10. Tramitació del planejament urbanístic segons el Text Refós de 1990



Font: Elaboració pròpia

Hem vist, doncs, que aquest text refós neix del Reglament de 1984 i del Text Refós de 1976 d'àmbit estatal. Com a conseqüència d'aquest fet, el TR90 no aporta cap novetat en la legislació urbanística del moment ja que no altera cap tràmit, període o procediment pel que fa als articles que interessin a aquesta tesi. Fins la dècada dels anys noranta, doncs, el govern català no va modificar de forma substancial la tramitació del planejament prevista per la legislació estatal, a excepció dels canvis introduïts per la L84 en referència al planejament derivat que comportaven la reducció dels terminis d'exposició pública d'alguns dels instruments.

#### 4.2.4. Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme

La primera llei d'urbanisme aprovada a Catalunya arribà l'any 2002, en la darrera legislatura de govern de Convergència i Unió, amb l'objectiu de “donar resposta a les noves necessitats econòmiques i socials” (Llei 2/2002). Fins llavors, l'activitat urbanística s'havia regulat amb un corpus legislatiu complex: l'estructura bàsica del planejament general previst pel Text Refós de 1976 i les lleis i reglaments aprovats pel Parlament de Catalunya a principis dels anys vuitanta que focalitzaven especialment en algunes qüestions del planejament derivat i el TR90. No fou fins l'any 2002 on es va intentar unificar aquest corpus legislatiu amb la Llei d'urbanisme (L02), aprovada amb un ampli consens. Malgrat tot, no va esdevenir l'únic text normatiu per l'activitat urbanística ja que només derogava el TR90 però mantenia en vigor el Reglament de 1984 i l'Estat encara conservava algunes competències.

Denotant unes intencions “clarament a favor d'un desenvolupament urbanístic sostenible, sobre la base de la utilització racional del territori” (Llei 2/2002), la L02 presentava en el preàmbul una sèrie de determinacions que pretenien conformar una llei molt més complexa respecte les precedents: la conjugació de les necessitats de creixement amb els imperatius del desenvolupament sostenible, la utilització racional del

territori, una política d'habitatge social, la qualitat de vida pels assentaments, l'increment de la conscienciació de la societat respecte al medi ambient, la gestió proporcionada dels recursos naturals i dels residus, la utilització progressiva de les energies renovables i l'estalvi energètic n'eren els trets principals. Així d'entrada doncs, la L02 pretenia ser força més agosarada respecte les anteriors, tant estatals com catalanes, al plantejar-se com a objectiu “la regulació de l'urbanisme en el territori de Catalunya” (Llei 2/2002). En aquest sentit, aquesta llei va trencar amb la jerarquia dels instruments de planejament heretada des del Text Refós estatal de 1976, ja que en va suprimir diverses figures i en creà de noves<sup>76</sup>. Malgrat això, es continuava inspirant en els mateixos principis que la Llei del Sòl de 1956 –com he citat anteriorment–, ja que continuava definint l'urbanisme com una funció pública (Font Montclús, 2008:34).

De tota manera, tal i com subratlla Navarro (2003) la L02, “pese a reiterar el objetivo de desarrollo sostenible, vuelve a caer en el falso axioma de creer que la disposición de suelo urbanizable es la solución para «luchar» (sic) contra las distorsiones del mercado y la especulación” (Navarro, 2003: 233). D'altra banda, malgrat incloure tota una sèrie de temes ja presents a l'agenda política des de finals dels anys noranta, la L02 una altra vegada es devia a una voluntat de simplificació dels procediments urbanístics per incrementar celeritat i eficàcia i disposar així de sòl degudament urbanitzat (Llei 2/2002).

Si bé la L02 no citava les qüestions referides a la participació pública en el seu preàmbul, en el títol preliminar *De l'objecte i dels principis generals* concretava que la publicitat i la participació ciutadana eren un dels principals principis inspiradors del nou text legal. Val a dir però que alguns autors han evidenciat que la participació ciutadana quedava poc regulada en el text i deixava per un futur reglament la tasca de concretar la formulació dels processos de participació (Navarro, 2003). L'article principal que ordenava la publicitat i participació de la ciutadania s'inclouïa al capítol *Principis generals de l'actuació urbanística* i és el següent, transcrit íntegrament:

Article 8 Publicitat i participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics

**1. Es garanteixen i s'han de fomentar els drets d'iniciativa, d'informació i de participació dels ciutadans** en els processos urbanístics de planejament i de gestió.

**2. Els ajuntaments poden constituir voluntàriament consells assessors urbanístics**, com a òrgans locals de caràcter informatiu i deliberatiu, als efectes establerts per l'apartat 1.

---

<sup>76</sup> Les normes subsidiàries de planejament, els projectes de delimitació de sòl urbà, els programes d'actuació urbanística i els estudis de detall es varen suprimir per crear els plans directors urbanístics, els programes d'actuació urbanística municipal desvinculats dels plans d'ordenació urbanística municipal, les normes de planejament urbanístic i, finalment, els plans de millora urbana pel què fa al planejament derivat.

3. **Els processos urbanístics** de planejament i de gestió, **i el contingut de les figures del planejament** i dels instruments de gestió, inclosos els convenis, **estan sotmesos al principi de publicitat.**
4. Els particulars tenen dret a obtenir dels organismes de l'administració competent les dades certificades que els permetin assumir llurs obligacions i l'exercici de l'activitat urbanística.
5. **S'han de regular per reglament les formes de consulta i divulgació dels projectes urbanístics**, els mitjans d'accés de la ciutadania als dits projectes i als documents corresponents i la prestació d'assistència tècnica perquè puguin comprendre'ls correctament.
6. Els organismes públics, els concessionaris de serveis públics i els particulars han de facilitar la documentació i informació necessàries per a la redacció dels plans d'ordenació urbanística.
7. En matèria de planejament i de gestió urbanístics, els poders públics han de respectar la iniciativa privada, promoure-la en la mesura més àmplia possible i substituir-la en els casos d'insuficiència o d'incompliment, sens perjudici dels supòsits d'actuació pública directa.
8. La gestió urbanística es pot encomanar tant a la iniciativa privada com a organismes de caràcter públic i a entitats, societats o empreses mixtes.

El seu primer apartat no contribuïa amb grans novetats respecte la legislació anterior, si bé cal destacar que incloïa el dret d'iniciativa dels ciutadans als d'informació i participació. El segon apartat sí que aportava una diferència respecte al corpus legislatiu estatal o a les lleis catalanes existents fins el moment: s'obria la possibilitat als ajuntaments de constituir consells assessors urbanístics, un òrgan dedicat a la deliberació, per reforçar el foment de la participació. El tercer i quart apartat eren hereus de les múltiples legislacions estatals anteriors, que ja els preveïen. Respecte l'apartat 5, la L02 –sense voluntat reguladora– deixava per un futur reglament la concreció de les formes de participació en els projectes d'urbanització. En aquest marc, les reflexions de Navarro (2003:235) apunten a que, davant la concepció del planejament urbanístic com “la herramienta democrática fundamental para administrar la ciudad y el territorio, parece que la Ley podría haber sido más rotunda a la hora de establecer el derecho de los ciudadanos a ser informados, a opinar y a tener garantías de ser atendidos por parte de la administración urbanística”. Sembla doncs que la L02 no tenia intencions d'intentar aproximar el planejament a la ciutadania sinó que es remetia a garantir que obriria la porta a les persones que hi estiguessin interessades. Respecte als tres darrers apartats, heretats de la legislació estatal però que ho he transcrit anteriorment perquè no incideixen directament en els temes als que fa referència aquesta tesi, és d'interès assenyalar que posen èmfasi al rol que ha de tenir l'administració de cara a la iniciativa privada. Davant les intencions de la L02 de respectar i promoure la iniciativa privada veiem com l'article 8 no està sols dedicat a la participació *ciutadana* sinó que també a la participació *de la iniciativa privada* en el procés de planificació o de gestió urbanística.

En un altre ordre de les coses també cal notar que el dotzè article, dedicat a l'acció pública, s'orientava als drets dels ciutadans a l'hora d'exigir el compliment de la legislació

urbanística però en canvi no feia cap referència al deure de l'administració pública de complir amb les seves obligacions i és que Navarro (2003: 235) també evidencia que a Catalunya un dels principals problemes és “el cumplimiento del planeamiento y de los programas de actuación por parte de la administración pública”.

Article 12. Acció pública

1. **Qualsevol ciutadà o ciutadana**, en exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, **pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístics**, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable.

Respecte als articles que regulaven la documentació que havia de configurar el pla general, l'article 59.3 obligava a incloure en la memòria del pla el programa de participació que s'hagués aplicat en el procés de tramitació del pla. Si bé ja el Reglament de 1978 establia que a la memòria del pla general hi havia de figurar el resultat del tràmit de participació pública, la LS02 és la primera llei que fa un pas més i concreta que caldrà incloure-hi el programa de participació ciutadana establert al llarg de la tramitació del POUM. En aquest capítol he repassat diverses lleis en matèria urbanística tant d'àmbit estatal com català i he mostrat com han estat ben poques les variacions en termes de participació i informació de la ciutadania en la seva evolució a partir de la Llei del Sòl de 1956. Així, veiem com no és fins l'any 2002 quan el corpus legislatiu incorpora una novetat important en aquests termes, ja que no es limita a preveure el ja tradicional període d'informació pública sinó que obliga a dissenyar un programa de participació al llarg del procés de tramitació. Cal subratllar, però, que la mateixa L02 no concreta quines característiques haurà de tenir aquest programa, quan s'haurà de desenvolupar o en quins termes ho haurà de fer, qüestions que delega al futur reglament.

Article 59. Documentació dels plans d'ordenació urbanística municipal

3. **La memòria** a què es refereix l'apartat 1.a **ha d'integrar:**

a) **El programa de participació ciutadana que l'ajuntament hagi aplicat al llarg del procés de formulació i tramitació del pla** per a garantir l'efectivitat dels drets reconeguts per l'article 8.

(...)

També és necessari destacar que l'article 59.3a) fa referència a la tramitació dels POUMs i que aquest tràmit no serà preceptiu en el cas del planejament derivat o en d'altres figures de planejament general: els articles 61, 62, 66, 67 i 68, que detallen la documentació que s'haurà d'incloure en la tramitació dels programes d'actuació urbanística municipal, normes de planejament urbanístic, plans parcials urbanístics, plans especials urbanístics i plans de millora urbana no estableixen que en les respectives memòries s'hagi de fer referència als programes de participació ciutadana. D'aquesta manera la L02 limitava aquest tràmit a la tramitació dels POUM.



D'altra banda, la legislació estatal tradicionalment (LS56, TR76, R78, TR92) havia previst la possibilitat que abans de l'acord d'inici de l'elaboració del planejament entitats i organismes interessats poguessin formular avanços de plans i avantprojectes que servissin per orientar la redacció dels mateixos. Sobre aquesta qüestió, la Llei d'urbanisme de Catalunya de 2002 en limitava la possibilitat només pel que fa als plans parcials urbanístics de delimitació:

Article 73. Consulta prèvia a la delimitació de sòl urbanitzable

**1. Els interessats poden formular avanços d'un pla parcial urbanístic de delimitació, per a consultar la viabilitat de la futura formulació i perquè serveixin d'orientació a l'hora de fer-ne la redacció.**

Respecte al procediment de tramitació, la L02 establia diferents procediments segons la figura de planejament. Els plans directores urbanístics, no elaborats pels propis ajuntaments, gaudien d'un període de consulta d'un mes abans de l'aprovació inicial i, posteriorment, el període d'informació pública tradicional d'un mes, més un altre exclusiu pels ajuntaments afectats.

Article 81. Tramitació dels plans directores urbanístics

1. (...) els **ajuntaments afectats han d'ésser consultats abans de l'aprovació inicial, per un termini d'un mes**, respecte als objectius i els propòsits generals de la iniciativa.

2. Els plans directores urbanístics **s'han de posar a informació pública per un termini d'un mes. Un cop acabat el termini d'informació pública**, els plans s'han de sotmetre, **també per un mes, al tràmit d'informació als ens locals** compresos en l'àmbit territorial respectiu.

Aquesta ampliació dels períodes d'informació no es donava en el cas del plans d'ordenació urbanística municipal o el planejament derivat, que mantenien el ja tradicional mes d'informació pública. Cal recordar que en la legislació estatal el Reglament de planejament de 1978 i el TR92 havien establert aquest període com a mínim, que la Llei 7/1997 havia limitat a un màxim de dos i que amb l'acatament de la sentència del Tribunal Constitucional la Llei del Sòl de 1998 havia deixat de concretar. Així doncs, en la primera llei amb voluntat de regular de forma àmplia l'urbanisme a Catalunya retorna a limitar els períodes d'informació pública a un mes tal i com havien fet les primeres lleis estatals (LS56, TR76).

A més, concretava que els informes ambientals –que no s'especificava en les anteriors legislacions urbanístiques- també havien de ser inclosos en la documentació del pla i per tant exposats públicament<sup>77</sup>. El mateix article, en el setè apartat, mantenia l'obligatorietat d'establir un espai d'audiència dedicat als ajuntaments limítrofs. En aquest cas però, el període de temps havia de ser en paral·lel al mes d'informació pública.

---

<sup>77</sup> L'article 81.4 també preveia les mateixes condicions d'informació pública dels informes ambientals pels plans directores urbanístics.

Article 83. Tramitació dels plans d'ordenació urbanística municipal i dels plans urbanístics derivats

(...)

4. **Els plans d'ordenació urbanística municipal i els plans urbanístics derivats**, un cop se n'ha acordat l'aprovació inicial, **s'han de posar a informació pública, per un termini d'un mes**. Els edictes de convocatòria de la informació pública s'han de trametre en el termini de deu dies des de l'adopció de l'acord d'aprovació inicial.

(...)

6. En el cas que, d'acord amb la normativa aplicable, sigui preceptiu d'efectuar una avaluació de l'impacte ambiental d'un pla d'ordenació urbanística municipal o d'un pla urbanístic derivat, **l'informe mediambiental que calgui ha d'ésser incorporat al pla i ha d'ésser sotmès a informació pública** conjuntament amb aquest. La declaració d'impacte ambiental, si és preceptiva, s'ha d'efectuar, segons correspongui, abans de l'aprovació provisional o abans de l'aprovació definitiva de l'expedient

7. **Simultàniament al tràmit d'informació pública** d'un pla d'ordenació urbanística municipal, **s'ha de concedir audiència als ajuntaments l'àmbit territorial dels quals confini amb el del municipi que és objecte del pla**.

El propòsit d'agilitzar l'elaboració del planejament que ja s'expressava en la Llei de mesures d'adequació a l'ordenament urbanístic de Catalunya de 1984, i que es traduïen en una reducció dels temps de tramitació, continuava present en la L02 amb diversos dictàmens. L'article 87 ordenava que els plans derivats aprovats definitivament pels ajuntaments (és a dir tots menys els plans parcials urbanístics de delimitació) podien prescindir del tràmit d'aprovació provisional. Pel que fa als projectes d'urbanització, si la L84 va reduir el tràmit d'informació pública a quinze dies, la L02 feia un pas més i l'abolia. Així doncs, la L02 establia diferents procediments de tramitació segons cada figura de planejament i segons l'autoritat que l'aprovava definitivament, fent-ne un procés cada vegada més complex i particularitzat.

Article 87. Terminis per a la tramitació dels plans urbanístics derivats i dels projectes d'urbanització complementaris

1. L'aprovació inicial i l'aprovació provisional dels plans d'ordenació urbanística municipal que afecten el territori d'un únic municipi pertocuen a l'ajuntament corresponent. En el cas dels **plans urbanístics derivats en què la competència d'aprovació definitiva correspongui a l'ajuntament, es pot adoptar directament l'acord d'aprovació definitiva**, un cop complert el tràmit d'informació pública, **prescindint de l'aprovació provisional**.

(...)

6. **Les obres d'urbanització que no tenen la consideració de bàsiques han d'ésser objecte d'un projecte d'urbanització** complementari, que ha d'aprovar l'ajuntament, **sense que sigui preceptiu el tràmit d'informació pública**, llevat dels supòsits d'ocupació temporal i d'altres de previstos per la legislació d'expropiació forçosa.

Pel que fa a les modificacions puntuals, la L02 establia, a l'igual que totes les lleis aprovades per l'Estat fins el TR92, que caldria tramitar-les pel mateix procediment d'aprovació que els plans. En el cas concret que comportessin un augment del sostre edificable, la L02 només obligava a l'increment proporcional d'espais lliures i reserves per equipaments. No recollia les propostes fetes per la legislació estatal fins el TR92 que

dictaminaven que caldria el vot favorable de dos terços dels membres de l'Ajuntament i la Comissió que intervinguessin en les aprovacions. Tampoc es recollia el cas de si la modificació suscitava l'oposició del 25% dels propietaris del sector afectat o dels de les finques d'enfront, també caldrien els quòrums especificats anteriorment per la seva aprovació.

Article 94. Modificació de les figures del planejament urbanístic

1. **La modificació de qualsevol dels elements d'una figura del planejament urbanístic se subjecta a les mateixes disposicions que en regeixen la formació.** (...)

2. **Si la modificació d'una figura del planejament urbanístic comporta un increment de sostre edificable, s'han d'incrementar proporcionalment els espais lliures i les reserves per a equipaments** determinats per l'article 65.3 i 4.

En darrer terme, l'article 98, dedicat a la *Publicitat del planejament urbanístic* establia, sense contradir les lleis urbanístiques aprovades anteriorment, el caràcter públic dels acord d'aprovació i dels convenis urbanístics i, en l'article 100 establia els butlletins oficials on calia publicar els acords d'aprovació definitiva, depenent de l'autoritat que ho hagués fet. A la pràctica, l'aprovació definitiva del planejament general i els plans parcials urbanístics de delimitació era publicada al DOGC mentre que la resta de plans derivats es feia al BOP. A més, l'article següent obligava a especifica-hi el lloc on es podrien consultar.

Article 98. Publicitat del planejament urbanístic

1. **Els acords d'aprovació definitiva dels plans urbanístics i dels instruments de gestió urbanística s'han de publicar.**

(...)

4. **Els convenis urbanístics han d'integrar la documentació del planejament o de l'instrument de gestió al qual es refereixin, es sotmeten a la informació pública corresponent i poden ésser objecte de consulta un cop aprovats.**

Article 100. Executivitat del planejament urbanístic

1. **Les diverses figures del planejament urbanístic l'aprovació definitiva de les quals correspon a l'Administració de la Generalitat són executives a partir de la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de l'acord d'aprovació definitiva i de les normes subsidiàries corresponents. Pel que fa al planejament urbanístic l'aprovació definitiva del qual correspongui als municipis, és aplicable el que estableix la legislació de règim local**<sup>78</sup>.

Article 101. Publicació de l'aprovació definitiva de les figures del planejament urbanístic

1. **Els acord d'aprovació definitiva de tots els instruments del planejament urbanístic s'han de publicar en el diari o butlletí oficial corresponent i han d'indicar expressament el lloc i els mitjans adequats perquè es puguin exercir correctament els drets de consulta i d'informació.**

---

<sup>78</sup> La Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local establece, en el seu article 70.2 que "(...) Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia (...)

La L02, que no va trencar amb la seqüència de tràmits establerta per la legislació estatal, va introduir nous espais de participació, consulta i informació dedicats exclusivament als ens locals implicats en el cas de la tramitació de figures de planejament urbanístic supramunicipal, però en canvi, va continuar amb la reducció dels temps d'informació pública d'aquelles figures situades al rang més baix de la jerarquia de planejament o en la reducció dels tràmits d'aprovació de gran part del planejament derivat. D'aquesta manera, la tramitació del planejament urbanístic esdevenia més particularitzada en funció de la figura que es tramitava ja que les fases d'aprovació, els terminis d'informació pública i la publicació dels acords eren diferents segons el cas. Aquesta voluntat de legislar les diferents casuístiques, amb l'establiment d'obligacions i processos de tramitació diferents segons la figura de planejament, va confegir un corpus legislatiu molt més extens i detallista que anteriors lleis que en alguns casos era fins difícils de comprendre.

D'altra banda, cal ressaltar que la L02 va introduir una gran novetat obligant a la redacció d'un programa de participació ciutadana en l'elaboració dels POUMs, fet que representava un avenç significatiu respecte els procediments establerts en les anteriors legislacions, tot i no concretar-ne les característiques ni obligacions.

#### **4.2.5. Decret 287/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament parcial de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme**

Davant la complexitat d'elaborar un únic text reglamentari de les diverses legislacions urbanístiques existents s'aprovà l'any 2003 un reglament parcial de la Llei d'urbanisme que feia referència a aquelles qüestions que la mateixa L02 concretava “de manera directa i expressa que s'han de desenvolupar reglamentàriament” (Decret 287/2003). Entre d'altres, els espais de participació ciutadana durant els processos de planificació urbanística n'era un.

Malgrat el Reglament (R03) de la Llei d'urbanisme de 2002 fos parcial, s'hi mantenia la complexitat que caracteritzava la mateixa llei. Els articles que en aquesta tesi s'analitzen cada vegada tendien a ser més llargs, amb més subapartats i precisaven aspectes més concrets. Podem pensar que aquest fet es devia a dos motius principalment. D'una banda, amb les lleis anteriors (més o menys parcials) s'havia anat confegint un codi urbanístic pròpiament català, cada vegada més complet. De l'altra, i pel que fa als articles que tracten els espais de participació, cada vegada les lleis i els seus reglaments tendien a dedicar-hi més atenció ja que van introduir qüestions que en anteriors legislacions no quedaven regulades. Vegem-m'ho amb alguns exemples:

Article 3. Convocatòria d'informació pública en els procediments urbanístics

3.1 **La informació pública** en la tramitació de procediments de planejament i de gestió urbanístics **s'ha de convocar mitjançant edictes a inserir al diari**

o **Butlletí Oficial** que correspongui i en la **premsa periòdica**. Els documents sotmesos a informació pública han d'anar encapçalats per un índex que els enumeri.

3.2.1 **Quan es tracti de la tramitació de plans directores urbanístics, plans d'ordenació urbanística municipal** o plurimunicipal, programes d'actuació urbanística municipal o comarcal, revisió-adaptació de figures de planejament general a la Llei d'urbanisme, normes de planejament i plans parcials de delimitació, així com quan es tracti de la revisió dels plans i normes esmentats, els **edictes s'han de publicar a dos dels diaris de més divulgació en l'àmbit municipal o supramunicipal** al qual es refereixi el projecte en tramitació. En el supòsit de **tramitar la modificació puntual de les figures de planejament** objecte del paràgraf anterior **així com de tramitar plans urbanístics derivats** i instruments de gestió urbanística, **n'hi ha prou amb inserir l'edicta en un dels diaris** de més divulgació. (...)

3.3 Els edictes **han de concretar el termini d'exposició** al públic del projecte o de l'instrument de què es tracti, **l'adreça de l'oficina** o dependència en la qual es pot exercitar el dret d'informació, així com, si s'escau, **les dades per a la localització del projecte** o assumpte **per mitjans informàtics** o telemàtics, si es decideix d'incorporar-lo tot, en part, o bé mitjançant una síntesi o extracte en la xarxa corresponent.

L'article tercer del R03 era força extens respecte al seu objecte: concretar les condicions que regularien la convocatòria del període d'informació pública. Així, establia que calia publicar-la en diaris oficials i a la premsa. Segons el tipus de pla que es tramitava, s'obligava a publicar la convocatòria en un o dos diaris de més divulgació: en el cas del planejament general serien dos, mentre que quan la tramitació fos una modificació puntual (malgrat fos d'un pla de rang supramunicipal) o d'un pla derivat —a excepció dels plans parcials urbanístics de delimitació— només caldria publicar-ho en un dels diaris de major circulació. L'apartat tercer es preocupava pel contingut de la publicació: termini, adreça i localització telemàtica eren qüestions que calia explicitar.

El següent article requeia plenament sobre la participació pública al llarg del procés de planificació. L'article reprenia de la L02 la condició que calia incorporar a la memòria del POUM el programa de participació ciutadana. A diferència de la llei, el R03 feia un pas endavant al concretar que en el mateix moment d'aprovació de l'acord d'elaboració del planejament calia aprovar el programa de participació ciutadana, però deixava marge a les institucions competents a l'hora d'establir en què consistiria: “pot abastar tant la fase prèvia a la redacció dels documents de les figures de planejament com el període de la seva formació i les fases posteriors” (Decret 287/2003) i no n'establia uns mínims (temporals, metodològics o de contingut) i només obligava a preveure mesures en el cas de modificar puntualment el pla. Deixava, doncs, la porta oberta a que el mes d'informació pública una vegada aprovat inicialment el pla es mantingués com principal espai d'intervenció de la ciutadania al llarg del procés de planejament.

Article 4. Participació ciutadana en el procés de planejament. Consells assessors urbanístics

4.1 **Per facilitar la participació en tot procés de formulació del Pla d'ordenació urbanística municipal** i del Programa d'actuació urbanística municipal i comarcal o de la seva revisió, **l'òrgan competent,**

**simultàniament amb l'acord** mitjançant el qual es decideixi **l'inici dels treballs de formació** de les figures de planejament general esmentades, **ha d'aprovar el Programa de participació ciutadana**, objecte de l'article 59.3.a) de la Llei d'urbanisme, que **expressarà les mesures i les actuacions previstes per garantir i fomentar els drets d'iniciativa, d'informació i de participació** dels ciutadans.

El Programa de participació ciutadana **també ha de preveure les mesures** o actuacions **a aplicar en el supòsit de modificació puntual** de les figures de planejament general esmentades.

A més, l'acord d'inici del procés de formulació ha de definir els objectius fonamentals que es pretén d'assolir.

El Programa de participació **pot abastar tant la fase prèvia a la redacció dels documents** de les figures de planejament **com el període de la seva formació i les fases posteriors**, a partir de la convocatòria d'informació pública, amb la finalitat de facilitar tant la divulgació i la comprensió dels objectius i del contingut dels treballs de planejament com la formulació d'al·legacions, suggeriments o propostes alternatives al llarg de la preceptiva informació pública a convocar després de l'aprovació inicial.

Aquest **acord s'ha de publicar per edicte al diari o Butlletí Oficial** que correspongui, **a més d'altres divulgacions potestatives** que s'acordin de fer, i el seu contingut **pot ser objecte de consulta pública** a les dependències i amb l'horari que l'edicte assenyali.

**4.2 La documentació sotmesa a la informació pública** que es convoqui després de l'aprovació inicial ha de contenir:

- a) Els **documents que integren** específicament **el planejament general** formulat o la seva revisió.
- b) La **definició d'objectius i el Programa de participació** ciutadana aprovat.
- c) Els treballs de redacció del planejament que permeten percebre els criteris, alternatives i solucions plantejades, prèviament a l'adopció de decisions per a la formulació del projecte aprovat inicialment.

L'article 4.3 s'orientava a regular els consells assessors urbanístics, dictaminava que serien nomenats per l'ajuntament i proposava qui els podria integrar (representants d'altres administracions públiques, d'associacions i institucions de la societat civil o experts). També llistava quines podrien ser les seves tasques: seguiment i foment de la participació ciutadana, plantejar els criteris d'ordenació i opinar sobre les al·legacions presentades.

**4.3 Els ajuntaments poden constituir**, d'acord amb l'article 8.2 de la Llei, **consells assessors urbanístics, amb les facultats informatives i deliberatives** que en cada cas els reconeguin, **com poden ser**:

- a) **proposar mesures** i actuacions **per incloure-les en el Programa de participació** ciutadana i fer el seguiment de la seva posada en pràctica,
- b) formular i **plantejar criteris i alternatives d'ordenació**,
- c) considerar les propostes del planejament per garantir els objectius del desenvolupament urbanístic sostenible,
- d) **opinar sobre les al·legacions** presentades i
- e) estudiar, **proposar i seguir les mesures** i les actuacions **a emprendre per fomentar la participació ciutadana** en la tramitació de les figures de planejament derivat i d'instruments de gestió quan considerin que la seva transcendència ho justifiqui, a fi d'enriquir el debat del procés urbanístic corresponent.

4.4 Aquests consells **estaran integrats pels membres que designin els ajuntaments, com ara representants d'altres administracions públiques, corporacions, associacions i altres institucions de la societat civil**, així com a **experts** en urbanisme, habitatge, medi ambient i matèries connexes.

Més endavant, els articles 7 i 8 feien referència a aspectes de publicació més que no pas de participació pública. En el primer es regulava l'obligatorietat de publicar l'acord d'aprovació definitiva de les figures de planejament –tal i com feia la L02 que desplegava- però exigia indicar, a més, el lloc i els mitjans per poder consultar-lo. L'article 8 es dedicava als convenis urbanístics amb els mateixos preceptes que la L02. El R03 insistia a més en que una vegada aprovat el conveni aquest també podia ser objecte de consulta pública conjuntament amb la resta de documentació.

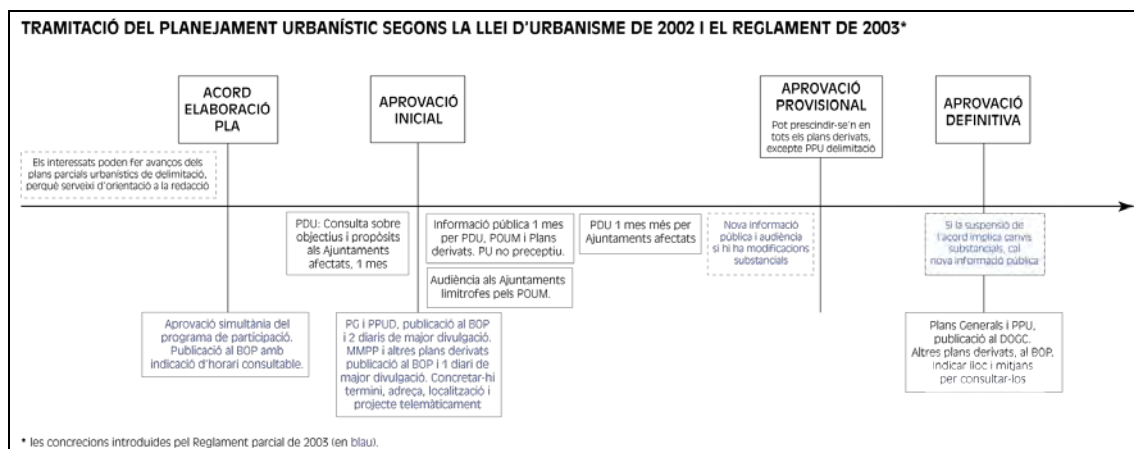
Article 7. Format de la documentació per a l'aprovació definitiva i el contingut de l'edicta de publicació de l'acord

La documentació que s'ha de lliurar als òrgans de la Generalitat de Catalunya per a l'aprovació definitiva de figures de planejament general o derivat ha d'incorporar el text de les normes urbanístiques i els plànols d'ordenació en suport informàtic i en format de tractament de textos. **L'edicta de publicació dels acords d'aprovació definitiva dels instruments de planejament ha d'indicar expressament el lloc i els mitjans adequats per poder exercir correctament els drets de consulta i d'informació.**

Article 8. Convenis urbanístics

**Els convenis** en matèria de planejament o de gestió urbanística **han de formar part de la documentació que es sotmet a informació pública**, després de l'aprovació inicial de la respectiva figura de planejament o instrument de gestió. Una vegada examinades i informades les al·legacions que s'hagin pogut formular en relació amb **el conveni dins del termini d'informació pública**, si l'òrgan competent l'aprova, el conveni és susceptible de consulta pública conjuntament amb la documentació aprovada definitivament en matèria de planejament i de gestió urbanística a la qual complementa.

Figura 11. Tramitació del planejament urbanístic segons la Llei d'Urbanisme de 2002 i el Reglament de 2003



Font: Elaboració pròpia

En definitiva, el Reglament parcial de la Llei d'urbanisme va centrar la seva atenció en quatre aspectes que interessaven a aquesta tesi. En primer lloc concretava les característiques de publicació de la convocatòria d'informació pública establint en quins diaris havia de ser present i quina informació calia incloure-hi. La gran aportació de la L02, el programa de participació ciutadana, també era reflectit al reglament. Se'n dictaminava la seva aprovació conjunta amb l'aprovació inicial del pla així com la publicitat en tant que documentació inclosa a la informació pública. La contribució més important del R03 era sobre l'abast del programa: el reglament permetia als ajuntaments escollir-ne l'extensió temporal, ja que podia tant aplicar-se en les fases prèvies, com durant la preparació dels avantprojectes com en l'elaboració final del pla. Si bé la L02 va fer un pas endavant amb l'obligació de confeccionar el programa de participació, el R03 es va limitar a oferir-ne algunes possibilitats. En aquest sentit, la L02 i el seu reglament subratllaven els drets de la ciutadania en el procés de planificació, però no fixaven mètodes ni procediments concrets a l'hora de dur a terme aquesta participació. Això es devia al fet que tampoc es pretenia aplicar receptes generals de participació als diferents municipis, que presenten dinàmiques i necessitats variades. La tercera aportació del R03 seguia la mateixa línia que l'anterior, ja que dels consells assessors urbanístics en llistava algunes de les possibles tasques a realitzar i els membres que podien formar-ne part, això sí obligava a que fossin nomenats pels ajuntaments. Finalment, respecte les qüestions de publicitat, el R03 no va aportar grans novetats al concretar algunes qüestions de tràmit en la publicació dels acords d'aprovació definitiva dels plans, que haurien d'incloure informació com el lloc i els mitjans per poder consultar-los.

#### **4.2.6. Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local**

L'any 2004, el nou Govern format pel Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV) va creure convenient la modificació de la L02 per tal d'introduir-hi mesures que assegurassin el model d'urbanització proposat en l'acord de govern "caracteritzat per la compacitat, la complexitat i el caràcter integrat dels assentaments" (ICV, PSC i ERC, 2003). En el preàmbul de la llei (L04) es feia una diagnosi del procés urbanitzador a Catalunya, que detectava unes dinàmiques que "poden arribar a posar en perill l'ús racional del territori" (Llei 10/2004). És davant d'aquest fet que la L04 es proposava perfeccionar els instruments legislatius existents<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> El mateix any, i fins i tot sis mesos abans d'aprovar la reforma de la Llei d'urbanisme, el Govern Tripartit va aprovar **Llei 2/2004, de 4 juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial**. La Llei detectava que alguns nuclis antics, barris perifèrics crescuts sense planificació o polígons d'habitatge i urbanitzacions marginals requerien d'una atenció especial per



De tota manera, com que s'ocupava de modificar aquells articles que feien referència a habitatge, sostenibilitat i autonomia local, els aspectes que interessaven en aquesta tesi no es veien alterats en aquesta modificació i romanien inalterats. Com a conseqüència, el Text Refós que es publicà l'any següent<sup>80</sup>, transcrivia literalment els articles que regulaven la informació i participació pública durant el procés de planificació. El **text refós de 2005** (TR05) és el text legislatiu que encara avui en dia regula l'urbanisme a Catalunya i podem dir que, pel què en aquesta tesi es tracta, manté les mateixes condicions establertes per la Llei d'urbanisme de 2002, aprovada per un govern d'un altre color polític. En aquest sentit els articles de la Llei de 2002 transcrits i analitzats més amunt es mantenen intactes en el TR05, tal i com es pot veure en el quadre de síntesi de la legislació urbanística catalana<sup>81</sup>.

#### **4.2.7. Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme**

L'any 2006 es va aprovar el Reglament de la Llei d'urbanisme (R06), text que encara és vigent avui. Aquesta vegada el reglament era complet, desplejava el text refós resultant de la reforma de la llei de 2002 i derogava els reglaments aprovats anteriorment. D'aquesta manera s'aconseguia recollir en un únic instrument tota la normativa de desenvolupament de la legislació urbanística, fet que va implicar una major claredat (Font Montclús, 2008). En el títol preliminar el R06 exposà els principis generals de l'actuació urbanística, que reprenia els manifestats al text refós. Entre d'altres, el darrer feia referència a la participació dels ciutadans i ciutadanes. En aquest sentit, en l'evolució del llenguatge utilitzat en els diferents textos legislatius que hem subratllat anteriorment, el R06 hi aporta una novetat a l'incloure les diferències de gènere, ja que en lleis anteriors s'utilitzaven termes com *interessats, administrats o ciutadans*.

Article 2. Principis generals de l'actuació urbanística

Els principis que informen i presideixen l'actuació urbanística són els següents: (...)

f) El de **publicitat i participació dels ciutadans i ciutadanes en els procediments de planejament i gestió urbanístics**.

Més endavant, reservava un títol sencer a regular els drets d'informació i participació ciutadanes en l'activitat urbanística, una extensió molt més significativa que en els textos

---

superar els problemes urbanístics i socials que presentaven. Si bé la llei no incorporava en el seu articulat les qüestions de participació, en el preàmbul dictaminava que a l'hora de valorar els projectes presentats pels ajuntaments es tindrien en compte els processos de participació associats en l'elaboració dels plans integrals. D'altra banda, la llei obligava a constituir un òrgan de participació que acompanyés l'elaboració i execució dels projectes, l'anomenada Comissió de seguiment. Tot i això, aquest ens estava format en gran part per representants del govern local i de l'autonòmic, que n'era el principal finançador del projecte.

<sup>80</sup> La referència completa és Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

<sup>81</sup> Vegeu l'annex.

precedents. En les disposicions generals, l'article 15 dictaminava que si d'una banda calia garantir l'accés de la ciutadania a la informació urbanística, al mateix temps les administracions també havien de fomentar la *participació social* en l'elaboració dels instruments de planejament. Fins ara, no havíem trobat encara cap llei, text refós o reglament que donés la connotació de *social* al terme participació. De la mateixa manera que al TR05, en l'article on es regulaven els drets de participació ciutadana es reservava un apartat a la *participació de la iniciativa privada* en els processos de planificació i execució del planejament, qüestió ben distant en implicacions i drets respecte els articles immediatament anteriors. Vet aquí l'article:

Article 15. Informació i participació ciutadanes

15.1. **Les administracions públiques han de garantir l'accés dels ciutadans i ciutadanes a la informació urbanística** i, en particular, a la informació relativa a les determinacions dels instruments de planejament i de gestió urbanístics.

15.2. **Les administracions públiques han de fomentar la participació social en l'activitat urbanística** i, en especial, en l'elaboració i tramitació dels instruments de planejament urbanístic.

15.3. **La participació de la iniciativa privada** en matèria de planejament i gestió urbanístics **es produeix en els termes i condicions previstos en la Llei** d'urbanisme i en aquest Reglament.

En l'article següent, el R06 va contribuir amb una novetat respecte les anteriors legislacions analitzades en aquesta tesi perquè concretava què entenia per informació urbanística.

Article 16. Informació urbanística

Als efectes d'aquest Reglament, **s'entén per informació urbanística tota la documentació de què disposin les administracions públiques**, en qualsevol forma d'expressió i en qualsevol suport material, **referida als instruments de planejament i gestió urbanístics** i, en general, al règim urbanístic del sòl i a les activitats i limitacions que puguin afectar-lo.

En comparació amb altres lleis, l'article dedicat a la publicitat dels instruments urbanístics del R06 es presentava força més detallat, meticulós i extens i va detallar qüestions que ja havien estat regulades amb anterioritat: ratificava el caràcter públic dels instruments de planificació o l'obligatorietat de disposar per part dels ajuntaments còpies de la documentació dels instruments. Ara bé, també va establir la necessitat de garantir a través de mitjans telemàtics la consulta dels instruments de planificació en el cas dels municipis majors de deu mil habitants i va deixar marge a les administracions perquè poguessin utilitzar també altres mitjans de difusió.

Article 17. Publicitat dels instruments urbanístics

17.1. **Els instruments de planejament** i de gestió urbanístics **vigents són públics i qualsevol persona pot consultar-los** en tot moment, informar-se de llur contingut i sol·licitar l'obtenció de còpies a l'Ajuntament corresponent o al Registre de planejament urbanístic de Catalunya.

17.2. Als efectes del què estableix l'apartat anterior, **els ajuntaments:**

- a) **Han de tenir un exemplar complet** i degudament diligenciat de cada un dels instruments de planejament i gestió urbanístics vigents a disposició del públic durant l'horari d'oficina.
- b) **Han de facilitar còpies** dels instruments de planejament i gestió urbanístics vigents a qui les sol·liciti.
- c) Han d'adoptar les mesures organitzatives necessàries per a garantir que s'atenguin les sol·licituds d'informació que pugui formular qualsevol persona, per escrit o per mitjà de consulta verbal, sobre les determinacions dels instruments de planejament i gestió urbanístics vigents.
- d) **Han de promoure la possibilitat de consultar els instruments de planejament i gestió urbanístics per mitjans telemàtics.**

17.3. **Els ajuntaments dels municipis de més de deu mil habitants han de garantir la consulta per mitjans telemàtics**, com a mínim, de la memòria, de les normes urbanístiques i dels plànols d'ordenació dels instruments de planejament municipal, general i derivat, vigents en llur àmbit territorial.

17.4. Les administracions públiques d'àmbit territorial superior al municipal han de prestar assistència als municipis que no tinguin els mitjans necessaris per a prestar els serveis assenyalats en els apartats 2 i 3.

17.5. **Les administracions públiques poden establir altres mitjans de difusió** dels instruments de planejament i gestió urbanístics que contribueixin a llur publicitat.

El R06 introduïa una altra novetat respecte les anteriors legislacions a l'ordenar les característiques del Registre de planejament urbanístic, tant en la seva oficina presencial com en el portal telemàtic. Així, dictaminava que el Registre havia de disposar dels documents urbanístics en vigor així com garantir-ne l'accés telemàtic.

Article 18. Registre de planejament urbanístic de Catalunya

18.1. El Registre de planejament urbanístic de Catalunya **té per objecte garantir la publicitat dels instruments de planejament urbanístic** en vigor i ha de permetre la consulta pública d'aquests instruments tant de forma presencial, com per mitjans telemàtics.

(...)

18.3. **S'ha d'incorporar al Registre un exemplar complet de tots els instruments de planejament urbanístic vigents** en l'àmbit de Catalunya, inclosos els plans urbanístics derivats aprovats definitivament pels ajuntaments.

18.4. El Registre de planejament urbanístic de Catalunya **ha de garantir l'accés telemàtic**, com a mínim, a la memòria, a les normes urbanístiques i als plànols d'ordenació que integren els instruments de planejament en vigor.

(...)

18.6. **Qualsevol persona pot consultar els documents continguts en el Registre** de planejament urbanístic de Catalunya i sol·licitar l'obtenció de còpies.

Respecte els drets d'informació, per primera vegada es dictaminava clarament que *tothom* té dret a consultar els instruments de planificació que es troben en el tràmit d'informació pública. Una vegada més, el R06 mostrava la seva voluntat aclaridora en especificar que per "persona interessada" es comprenia no només el promotor o l'afectat directament, sinó també qualsevol ciutadà/na que es personés en el procediment. D'altra banda

també s'aclaria que els arxius, registres i expedients de processos finalitzats també havien de poder ser consultats per la ciutadania.

Article 19. Drets d'informació respecte als procediments urbanístics

19.1. D'acord amb el reconeixement de l'acció pública en matèria d'urbanisme establert en l'article 12 de la Llei d'urbanisme, **es considera persona interessada** en un procediments urbanístic, a més de **qui el promogui o qui tingui drets que puguin resultar afectats** per la resolució que s'hi adopti, a **qui s'hi personi** en ell.

19.2. En els procediments de tramitació dels instruments de planejament i gestió, **tothom té dret a consultar els instruments sotmesos a informació pública i els instruments que hagin estat objecte d'aprovació provisional**, i tenen dret a obtenir-ne còpies.

19.3. **En la resta** de procediments en matèria urbanística, les persones interessades **tenen dret a conèixer l'estat de tramitació** i a obtenir còpies dels documents que integren l'expedient d'acord amb el què estableix la legislació en matèria de procediment administratiu.

19.4. **Els ciutadans i ciutadanes tenen dret a accedir als arxius, registres i expedients administratius corresponents a procediments urbanístics finalitzats** en els termes i condicions que regula la legislació en matèria de procediment administratiu.

Una vegada regulats els drets a la informació, els articles següents formaven part del capítol *Dret a la participació ciutadana*. El primer era un article generalista que tradicionalment havia estat present a l'inici de tots els textos legislatius i obligava a les administracions a fomentar la participació de la ciutadania al llarg del procés de tramitació del planejament.

Article 21. Foment de la participació ciutadana en els processos de planejament i gestió urbanístics

**Les administracions urbanístiques han de fomentar la participació dels ciutadans i de les ciutadanes en la tramitació dels instruments de planejament i gestió** urbanístics i, en tot cas, han de sotmetre aquests instruments als tràmits d'informació pública previstos en la Llei d'urbanisme i en aquest Reglament.

En el següent article, molt llarg en comparació amb els analitzats fins ara, es llistaven algunes indicacions sobre el programa de participació ciutadana que calia aprovar en la tramitació dels POUM. L'article establí que per facilitar la participació, l'administració *pot aprovar* un programa de participació ciutadana. Tot i que aquí no esdevenia una obligació, cal recordar que en l'articulat del TR05 es concretava la documentació que conforma la memòria del POUM incloent-hi el programa de participació ciutadana. Seguidament, l'article 22.2 proposava alguns dels períodes d'actuació a que *pot referir-se* el programa: tant es poden preveure accions en les fases prèvies, durant o posterior a la informació pública. Així, en la primera fase l'article suggeria que es preocupés de concretar les accions d'informació i comunicació adequades per donar a conèixer l'acord d'iniciar la revisió/elaboració del planejament (avanços de planejament, actes informatius, conferències, estudis previs n'eren alguns exemples). De la mateixa manera el programa també podia detallar de quina manera la ciutadania podria participar i a través de quins canals (enquestes, debats, entrevistes, tallers). També cal subratllar que

L'article denotava que calia perseguir "la intervenció dels sectors de població significatius en el territori i no limitar-se a una crida genèrica a la participació" (Decret 305/2006). El darrer aspecte regulat entorn a la frase prèvia a la informació pública tractava de la recollida i anàlisi de les aportacions realitzades i proposava l'elaboració d'un informe dels resultats. Respecte a les altres dues fases, l'article 22.2 aconsellava que el programa de participació ciutadana fes referència als mecanismes d'informació que s'establirien per donar a conèixer la proposta d'ordenació així com la publicació de l'inici del procés d'informació pública i finalment que s'elaborés un informe de valoració de les propostes presentades i que se li donés publicitat. El darrer apartat de l'article 22, que ordenava l'obligació de publicar l'acord d'aprovació del programa de participació era una transcripció del mateix recollit al TR05.

Article 22. Programes de participació ciutadana en el procés de planejament

22.1. **Per facilitar la participació** en el procés de formulació dels instruments de planejament urbanístic, **l'administració** competent **pot aprovar** el corresponent **programa de participació ciutadana**, d'acord amb el que estableix l'article 105 d'aquest Reglament.

22.2. **El programa** de participació ciutadana **expressa les mesures i actuacions** previstes **per** tal de **facilitar** tant **la divulgació i la comprensió dels objectius i del contingut dels treballs de planejament**, com la formulació d'al·legacions, suggeriments o propostes alternatives en el marc del tràmit d'informació pública, **i pot referir-se a** les fases i continguts següents:

a) Contingut en relació amb la fase prèvia al període d'informació pública:

1r. **Accions d'informació i comunicació, que difonguin l'acord d'iniciar el planejament** i facilitin les dades necessàries per donar coneixement suficient del seu abast i característiques. Aquestes accions **poden comprendre la publicació i exposició al públic d'un avanç de l'instrument de planejament i la realització d'actes informatius, conferències, presentació d'estudis previs** i altres instruments similars.

2n. **Canals de participació, on es defineixin els diferents instruments que es posaran a disposició de la ciutadania** i les institucions **per recollir les seves opinions**, així com **per facilitar el debat** i la presentació de propostes. Es poden incloure enquestes, entrevistes, debats en grup, tallers de propostes i similars. En tot cas, els canals previstos **han de buscar la intervenció dels sectors de població significatius en el territori i no limitar-se a una crida genèrica** a la participació. Aquestes actuacions poden ser complementades amb mitjans telemàtics.

3r. **Sistema de recollida i anàlisi de les aportacions realitzades i la presentació de l'informe de resultats** d'aquest procés.

b) Contingut en relació amb el període d'informació pública:

1r. **Mecanismes d'informació sobre l'ordenació proposada** per l'instrument aprovat inicialment.

2n **Mecanismes d'informació per donar a conèixer l'obertura d'aquest període** i el sistema de recollida d'al·legacions i propostes de manera que faciliti la seva presentació, habilitant els mitjans i els espais adients d'acord amb les característiques del territori.

c) Contingut en relació amb la fase posterior al període d'informació pública:

1r. **Realització d'un informe de valoració de les propostes** i iniciatives presentades en totes les fases del procediment d'elaboració.

2n. **Mecanismes de publicitat del contingut de l'informe de valoració.**

Seguidament, l'article 23 es preocupava per com dur a terme la convocatòria d'informació pública. En el primer i tercer apartat, que no hem transcrit, reportava allò previst pel Reglament parcial de 2003 pel que fa als butlletins i diaris on publicar l'anunci de l'inici del tràmit d'informació pública i el seu contingut. En canvi, l'article 23.2 feia un pas més enllà i com a novetat obligava als ajuntaments de més de 10.000 habitants a donar a conèixer per mitjans telemàtics la convocatòria d'informació pública així com garantir-hi l'accés als instruments.

Article 23. Convocatòria d'informació pública en els procediments urbanístics

(...)

23.2 A més del que estableix l'apartat anterior, l'Administració de la Generalitat i **els ajuntaments de més de 10.000 habitants han de donar a conèixer per mitjans telemàtics la convocatòria d'informació pública** en els procediments de planejament i gestió urbanístics que tramitin i, en el cas d'instruments de planejament, **també han de garantir la consulta del projecte per aquests mitjans.**

(...)

23.5 **Durant el període d'informació pública totes les persones**, físiques o jurídiques, **poden:**

a) **Consultar la documentació**, escrita i gràfica, que integra l'instrument o expedient i obtenir-ne còpia. A aquests efectes les administracions competents estan obligades a garantir, des de l'inici del període d'informació pública, la consulta i l'obtenció de còpies de la documentació.

b) **Presentar al·legacions o suggeriments**, així com els informes o documents que considerin oportú aportar en relació amb l'instrument o expedient sotmès a informació pública.

L'article 24 es dedicava als consells assessors urbanístics i reproduïa el mateix contingut inclòs al Reglament parcial de 2003. Pel que fa als convenis urbanístics, seguint la línia dels articles predecessors que s'ocupaven del mateix tema però de forma més explícita, el R06 ordenava que la seva aprovació s'havia de publicar en un diari oficial i que calia garantir-ne la seva consulta.

Article 26 Publicitat dels convenis urbanístics

26.1 **L'acord d'aprovació dels convenis urbanístics ha de ser publicat al butlletí o diari oficial corresponent** dins del mes següent a llur aprovació.

26.2 **Les entitats públiques que subscriuguin convenis urbanístics han de garantir llur consulta pública** i han de facilitar-ne còpies a qui les sol·liciti.

26.3 Els convenis urbanístics que es refereixin a instruments de planejament o gestió que han de ser objecte d'aprovació, modificació o revisió, **han de formar part de la documentació que integra la respectiva figura de planejament** o gestió des de l'inici del procediment corresponent o des de la seva formalització, si aquesta es produeix un cop iniciat el procediment. (...)

Pel que fa a la documentació dels plans d'ordenació urbanística municipal, l'article 69 especificava que a la memòria del pla calia incloure-hi el resultat del programa de participació ciutadana, però concretant a més les accions empreses per informar i promoure el debat i fer una síntesi de les al·legacions presentades i de les modificacions introduïdes, qüestions que en l'anterior reglament no es concretaven. Si bé

tradicionalment l'informe de les al·legacions ja es realitzava, el R06 obligava a detallar quines qüestions s'havien introduït al POUM arrel del programa de participació ciutadana.

Article 69. Contingut de la memòria del pla d'ordenació urbanística municipal

69.2. **La memòria del pla d'ordenació urbanística municipal s'ha de referir** als següents extrems

c) **Descripció i resultat del programa de participació** ciutadana, amb referència als aspectes següents:

1r. **Descripció de les mesures adoptades** o de les actuacions realitzades amb l'objecte d'informar i de promoure el debat.

2n. **Síntesi de les aportacions i resultats derivats de les al·legacions i suggeriments** presentats durant el període d'informació pública.

3r. **Síntesi de les modificacions o aspectes incorporats al pla** a partir de les aportacions o resultats del programa de participació ciutadana.

Respecte als procediments de formulació i tramitació de les figures de planejament, l'article 101.1 concebia que l'aprovació i publicació del programa de participació ciutadana eren també part de les actuacions preparatòries de la formulació del planejament

Article 101. Disposicions generals

101.1 **Són actuacions preparatòries de la formulació del planejament** les següents:

(...)

b) **L'aprovació i publicació del programa de participació ciutadana** en la formulació i tramitació del pla, en els termes que estableix l'article 22 d'aquest Reglament.

Pel que fa al moment d'aprovar el programa de participació, el R06 permetia que les administracions podien acordar-ho en qualsevol moment abans de l'aprovació de l'acord d'aprovació inicial del pla. De tota manera, el R06 obligava a complir amb l'aprovació i publicació del programa només en el cas de la revisió o formulació d'un POUM, deixant-ho opcional en el cas d'altres instruments, tal i com indica l'article 105.2.

Article 105. Programa de participació ciutadana en el procés de planejament

105.1. **Les administracions** competents per a la formulació del pla urbanístic **poden acordar, en qualsevol moment anterior a l'acord d'aprovació inicial, l'aprovació i publicació del programa de participació ciutadana**, de conformitat amb el que estableix l'article 22 d'aquest Reglament.

105.2. L'aprovació i publicació del programa de participació ciutadana **és obligatòria en el cas de formulació o revisió del pla d'ordenació urbanística municipal** i es pot acordar prèviament o simultàniament a la publicació a l'avanç del pla.

Finalment, l'article 106 detallava les condicions de la informació pública de l'avanç d'un pla, procediment que no quedava regulat pel TR05. Com en el Reglament de Planejament de 1978 –el primer que va preveure aquest tràmit– responia a la voluntat de facilitar la participació de la ciutadania i, com a novetat respecte les anteriors legislacions, aquesta vegada s'establia com a obligatori en el cas només que es revisés o

formulés un POUM (article 106.4), mentre que per altres figures de planejament se'n deixava la possibilitat oberta. Així doncs, l'article estructurava el contingut de l'avanç de l'instrument de planejament segons objectius, criteris, síntesi d'alternatives, característiques de la proposta i informe ambiental.

Article 106. Informació pública de l'avanç de l'instrument de planejament

106.1. **Per facilitar la participació dels ciutadans** en la formulació dels plans urbanístics, **prèviament a l'aprovació inicial** l'administració competent **pot acordar publicar i sotmetre a informació pública avanços dels instruments** de planejament urbanístic.

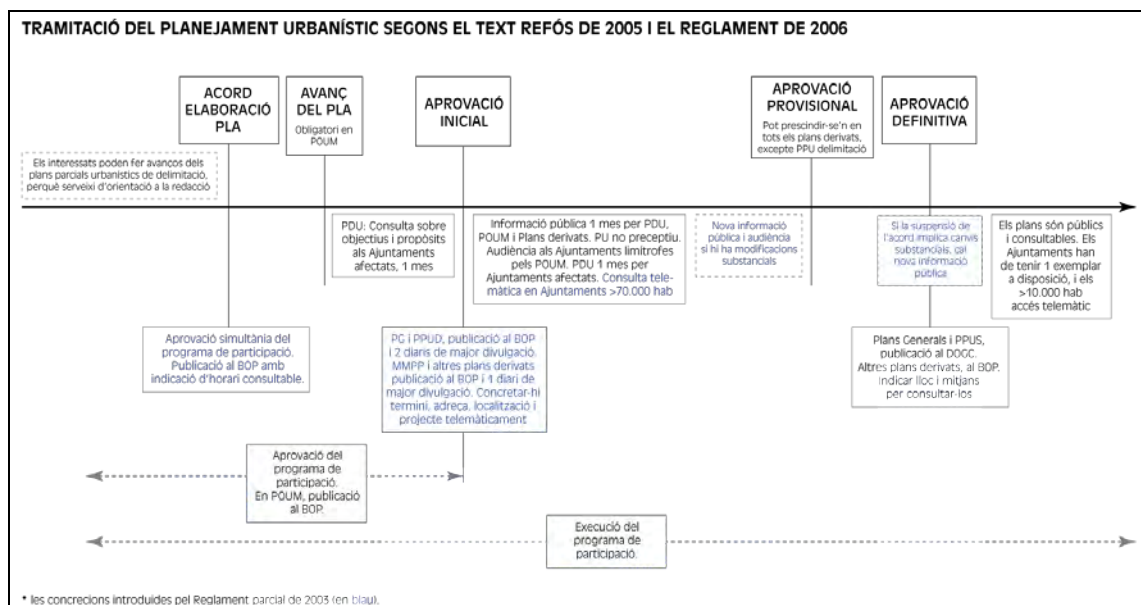
106.2. **L'avanç** de l'instrument de planejament **ha de contenir:**

- a) Els **objectius** i els **criteris** generals del pla.
- b) Una **síntesi de les alternatives** considerades i dels objectius i criteris urbanístics, ambientals o socials que justifiquen l'elecció de la proposta bàsica sotmesa a informació pública.
- c) La descripció de les **característiques bàsiques de la proposta** d'ordenació.
- d) Si l'instrument de planejament està sotmès a avaluació ambiental, **un informe ambiental preliminar** per tal que l'òrgan ambiental pugui determinar l'amplitud, nivell de detall i grau d'especificació de l'informe de sostenibilitat ambiental. (...)

106.3. Els **suggeriments, alternatives o al·legacions que es presentin** en el tràmit d'informació pública **seran analitzats i valorats** per l'administració responsable de la redacció del pla, generals del planejament. Aquesta valoració s'expressa mitjançant l'acord d'aprovació inicial de l'instrument de planejament.

106.4. La **publicació i subjecció a informació pública de l'avanç** del pla és obligatòria en el cas de formulació o revisió del pla d'ordenació urbanística municipal.

Figura 12. Tramitació del planejament urbanístic segons el Text Refós de 2005 i el Reglament de 2006



Font: Elaboració pròpia



El Reglament del Text Refós de la Llei d'urbanisme, que regula en l'actualitat l'activitat urbanística de Catalunya és un document que hereta la complexitat inherent al corpus legislatiu català des de la Llei d'urbanisme de 2002. Presenta uns articles molt extensos i detallats que donen orientacions concretes pels tràmits que cal seguir. De les qüestions que interessin a aquesta tesi, el R06 es concentra a regular-ne principalment sis: la publicitat dels instruments urbanístics, el registre de planejament, els drets d'informació pública, la convocatòria del tràmit d'informació, la memòria del POUM i el programa de participació ciutadana.

Com he mostrat més amunt, la principal innovació aportada per les darreres legislacions pel que fa als temes que interessin a aquesta tesi fou la incorporació del programa de participació ciutadana associat a l'elaboració del POUM, suggerit per la L02. El Reglament parcial del 2003 ja concretava alguns aspectes sobre quan i com calia aprovar-lo i el R06 va aprofundir en aquesta línia al fer propostes sobre les actuacions que podria preveure el programa, sense obligar a executar cap mesura o acció concreta, sinó que va llistar una sèrie de possibilitats, deixant així màniga ample als ajuntaments a l'hora d'elaborar el propi programa de participació. Si bé d'una banda això em sembla positiu ja que permet que cada municipi pugui dissenyar el procés que més s'adapti a les seves necessitats i característiques, d'altra banda podria també interpretar-se que pot permetre que els municipis no emprenguin actuacions reals de foment de la participació dels ciutadans i ciutadanes, limitant-se a les tradicionals informacions públiques.

#### **4.2.8. Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística**

Just un any més tard de l'aprovació del Reglament de 2006, el govern de l'Estat va aprovar la Llei de Sòl de 2007. Arrel d'aquest fet la Generalitat de Catalunya va haver d'adaptar el Text Refós vigent per incorporar les novetats incloses a la LS07 (l'establiment d'un nou sistema de valoració del sòl prescindint de la classificació urbanística, per exemple). Així, s'aprovà la Llei de mesures urgents (LMU07).

En referència al tema que ens ocupa, la nova llei estatal regulava els requeriments de publicitat en els processos de planejament i gestió urbanística, insistint en l'ús dels mitjans telemàtics. En aquest sentit, l'article 10 de la LMU07 va modificar l'article 8 del Text refós de la Llei d'urbanisme per adequar-lo al nou context legislatiu, ja que el TR05 no exigia l'ús dels mitjans telemàtics per difondre la convocatòria de la informació pública i el contingut del planejament.

Article 10. Publicitat i participació en els processos de planejament i de gestió urbanístics

U. Es modifica l'apartat 5 de l'article 8 del Text refós de la Llei d'urbanisme, que queda redactat tal com segueix:

“5. La ciutadania té dret a consultar i ser informada sobre el contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics i, a aquests efectes:

“a) En la informació pública dels instruments de planejament urbanístic, cal que, conjuntament amb el pla, s'exposi un document comprensiu dels extrems següents:

”b) **Cal garantir l'accés telemàtic al contingut íntegre dels instruments de planejament urbanístic vigents.**

”c) **Cal donar publicitat per mitjans telemàtics de la convocatòria d'informació pública** en els procediments de planejament i gestió urbanístics i dels acords d'aprovació que s'adoptin en llur tramitació.

”d) Es desenvolupen per reglament les formes de consulta i divulgació dels instruments urbanístics i els mitjans d'accés de la ciutadania a aquests instruments i la prestació d'assistència tècnica perquè puguin comprendre'ls correctament.”

D'altra banda, la LMU07 també establí una disposició addicional on concretava el compliment de les obligacions de publicitat per mitjans telemàtics en funció de la grandària dels municipis. Pels municipis amb menys població, en el cas de no disposar dels recursos suficients, es permetia utilitzar el servei on-line del Registre de Planejament del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

“Disposició addicional vintena. Compliment de les obligacions de publicitat per mitjans telemàtics

”1. L'administració de la **Generalitat i els ajuntaments han de garantir l'accés telemàtic al contingut íntegre dels instruments de planejament urbanístic aprovats definitivament a partir de l'1 d'agost de 2007 i dels instruments de planejament general vigents**, amb independència de la data en què aquests hagin estat aprovats. Aquest accés, en els municipis de menys de 5.000 habitants que no disposin dels mitjans tècnics necessaris, es pot fer efectiu a través de la connexió amb l'instrument de divulgació telemàtica del planejament urbanístic de l'administració de la Generalitat.

“2. L'accés telemàtic a la resta d'instruments de planejament municipal vigents es farà efectiu progressivament, en funció dels mitjans tècnics, econòmics i organitzatius de què es disposi.

“3. **Els municipis de població inferior a 10.000 habitants han de donar compliment a les obligacions que estableix l'apartat 1 a partir de l'1 de març de 2008.** L'administració de la Generalitat i la resta de municipis han de donar compliment a l'obligació de garantir l'accés telemàtic al contingut íntegre dels instruments de planejament a què fa referència l'apartat 1 en el termini d'un mes des de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei.

“4. L'obligació de donar publicitat per mitjans telemàtics de la convocatòria d'informació pública en els procediments de planejament i gestió urbanístics, i dels acords d'aprovació que s'adoptin en llur tramitació, s'ha de complir des de la data d'entrada en vigor d'aquest Decret llei, excepte en el cas dels municipis de població inferior a 10.000 habitants que no disposin dels mitjans telemàtics necessaris, els quals han de donar compliment a aquesta obligació a partir de l'1 de març de 2008.”

En definitiva, la LMU07 va representar un matís al TR05 respecte l'ús dels mitjans telemàtics per exposar públicament els instruments de planejament ja que la Llei de Sòl de 2007 obligava a incorporar-los i el Text Refós de 2005 no ho preveia. De tota manera, com que sí que ho feia el Reglament de 2006, els canvis introduïts per la LMU07 no van ser massa transcendents.

Així doncs, després de forces dècades amb una sobreposició legislativa amb lleis i reglaments estatals catalanes, finalment amb el Text Refós de 2005 i el seu reglament, i el marc imposat per la LS07 s'ha arribat a construir un cos legislatiu sòlid i menys complex en la seva organització.

### **4.3. RECAPITULACIÓ**

En el repàs a les diferents lleis urbanístiques he mostrat com la Llei del Sòl de 1956 - el primer codi urbanístic de l'Estat- va néixer en un context històric, polític i social marcat per la Dictadura. El procediment d'informació pública que preveia encara avui configura el pal de paller de la participació de la ciutadania en el planejament urbanístic, així com romanen pràcticament intactes les diferents fases del procés. Que la llei va ser un document modern i molt avançat pel seu temps és demostrable amb aquest fet però també en d'altres.

En el cas de tramitar modificacions puntuals, la LS56 preveia que si aquestes suscitaven l'oposició del 25% dels propietaris del sector afectat o d'aquells d'enfront seria necessari tramitar-les amb el vot favorable de  $\frac{2}{3}$  dels membres de les institucions que intervinguessin en l'aprovació. Si bé podríem considerar que l'aplicació d'aquest article era difícil (què entenem per oposició? Com es calcula el 25% dels afectats?), em sembla d'especial rellevància que una llei aprovada a mitjans dels anys cinquanta tingués en compte la possibilitat que la modificació del planejament pogués suscitar desacord i protesta. Potser per aquestes dificultats o potser per agilitzar el procés d'aprovació del planejament el Text Refós de 1992 va excloure aquesta casuística.

L'estructura base prevista per la LS56 fou complementada amb el Reglament de Planejament de 1978 que va incidir en un parell d'aspectes sobre els temes que interessin a aquesta tesi: el període d'informació pública esdevenia mínim, de manera que els ajuntaments podien ampliar-lo fins a més d'un mes, i incorporava la informació pública de l'avanç del pla general. L'existència i la força de les lluites veïnals dels anys setanta (que reclamaven una major transparència en els processos de planificació urbanística i també una més àmplia participació ciutadana) segurament ajuden a entendre els canvis inclosos pel R78.

Per tant, els dos grans moments de participació ciutadana d'obligat compliment en la tramitació del POUM arrelen des de fa més de trenta anys i foren aportacions fetes per la legislació estatal. Les lleis posteriors, la L90 i el seu TR92 no van aportar cap novetat

important respecte les qüestions que he analitzat en aquest capítol. L'Estat continuava validant l'estructura heretada fins al moment, però hi incloïa un matís que posava de relleu les conseqüències de l'estat de les autonomies: caldria enviar còpies del planejament aprovat al Ministeri d'Obres Públiques, per tal de tenir-ne constància.

Posteriorment arribaren les sentències del Tribunal Constitucional que certificaven la limitació de competències de l'Estat en urbanisme, de manera que el TR92 va ser en gran part derogat i el mateix succeí a la posterior Llei de Sòl de 1998 que atenent a les ordres del tribunal acceptava les limitacions de l'Estat, deixant de regular els procediments de tramitació del planejament. La darrera llei estatal aprovada fou la Llei del Sòl de 2007 (vigent avui), que sense voluntat restrictiva es limitava a defensar els drets de participació i informació de la ciutadania així com posava èmfasi en l'ús dels mitjans telemàtics per la publicació de la informació pública i la consulta de la documentació urbanística.

Pel que fa a la legislació aprovada pel Parlament hem de destacar que el cos legislatiu propi s'ha creat molt recentment, en la darrera dècada. En els primers anys de transferència de les competències en ordenació del territori i urbanisme, la Generalitat optà per no embrancar-se en l'elaboració d'un nou codi legislatiu sinó que va adoptar com a seves les lleis estatals existents (TR76 i R78). Ara bé, els dèficits urbanístics que presentaven les ciutats a inicis de la dècada dels vuitanta demanaven una ràpida acció urbanística, de manera que la L84 fou aprovada per posar-hi remei. La voluntat per agilitzar els tràmits es va traduir en una reducció dels terminis d'informació pública o la desaparició del tràmit d'aprovació provisional en alguns dels instruments de planejament de rang inferior. Si bé s'argumentava la necessitat d'actuar amb agilitat, hem d'accentuar que les reduccions dels terminis d'informació pública previstos s'han anat mantenint en les lleis catalanes posteriors.

No fou fins als anys noranta que s'aprovà el primer text refós de les legislacions catalanes (el TR90) i va ser així perquè en tenir coneixement de les intencions de l'Estat d'elaborar una nova llei del sòl (LS90), la Generalitat va tenir el temor que en no haver desenvolupat les competències (aprovant un propi cos legislatiu complet) pogués arribar a perdre-les. Així, s'afanyà a aprovar el text refós, que no fou res més que una síntesi del TR76 vigent a l'Estat i les legislacions parcials catalanes (L81 i L84). Per tant, una vegada més no s'alterava l'ordre de les coses i es mantenien els espais de participació i el procediment de tramitació imperant fins llavors.

La pròpia llei catalana d'urbanisme arribà el 2002 que, tot i no trencar amb aquella estructura bàsica de tramitació sorgida amb la LS56, incorporava una novetat interessant: obligava a la redacció d'un programa de participació ciutadana associat a la

tramitació dels POUM. Així, a discreció de l'ajuntament pertinent, es podien organitzar actes de difusió de les propostes del pla abans o durant el procés d'informació pública, però també d'altres esdeveniments que facilitessin l'elaboració d'alternatives o al·legacions. Tot i que el programa tenia per objectiu preveure mesures i actuacions “per facilitar la divulgació i comprensió dels objectius i del contingut dels treballs de planejament com la formulació d'al·legacions, suggeriments o propostes alternatives” per “garantir i fomentar els drets d'iniciativa, informació i participació de la ciutadania” (Decret 287/2003 i Decret 305/2006), no obligava –i tampoc ho fa el Reglament vigent– a executar cap procediment en concret sinó que donava algunes idees de quins moments i mesures es podien dur a terme.

Si bé la Llei d'urbanisme va permetre que cada municipi pogués construir (i ho faci encara avui) el procés de participació ciutadana que li semblés més adequat, adaptant-lo a la seva realitat i necessitats, la llei no obligava a cap compliment concret a part de l'elaboració del programa. Aquest fet podria interpretar-se com que es deixa la porta oberta a que no s'adoptin mesures de participació reals complementàries als tràmits d'informació pública. També he de recordar que aquesta *millora* de les possibilitats de participació de la ciutadania fa referència als POUM i no és obligatòria en l'elaboració del planejament derivat. En aquesta mateixa línia, la L02 i les futures lleis van preveure de forma no vinculant la constitució de consells assessors urbanístics al llarg de la tramitació del planejament.

Així, la Llei d'urbanisme va incidir en la disminució d'alguns tràmits (mantinguda al TR05 vigent): deixava de ser obligatòria l'aprovació provisional dels plans derivats de rang menor i es tendia a particularitzar la tramitació. Segons cada instrument de planejament s'establien tràmits, terminis i possibilitats de participació diversos amb una voluntat de legislar diferents casuístiques i creant, en conseqüència, un corpus legislatiu molt més extens, detallista i complex que anteriors legislacions.

Com he apuntat, les novetats que he posat de relleu respecte la L02 i el seu reglament parcial varen ser recollides pel text refós següent, de 2005, i el reglament de 2006. Aquest però va incidir també en una altra qüestió: els mitjans telemàtics. S'obligava als municipis de més de deu mil habitants a publicar l'anunci de la informació pública en un portal web així com de garantir-hi la consulta dels documents.

En aquest repàs a les diferents legislacions urbanístiques es detecta una evolució en la voluntat de garantir els drets d'informació, consulta i participació de la ciutadania. Les lleis més recents expressen més d'una vegada el seu interès per fomentar-los d'una forma més àmplia (és a dir, no només orientades a garantir el dret de participació sinó també d'iniciativa o informació) i ho fan tant en els preàmbuls com en els articles que en

detallen els procediments, mentre que en les legislacions més antigues o no hi dedicaven atenció (com la LS56) o ho resolien amb un sol article (TR76, TR92). Tanmateix, al llarg de les lleis analitzades no s'observa una gran progressió respecte els mecanismes de participació ciutadana sinó que més aviat destaca com l'estructura bàsica de la tramitació del planejament és la mateixa que des de finals dels anys setanta. El tràmit d'informació pública que va començar essent d'un mes de temps, arribà a ser considerat un període mínim (amb el R78 i el TR92 estatals) i a tenir un màxim de dos mesos (amb la Llei de mesures liberalitzadores, L97). Malgrat aquest recorregut en augment en la legislació estatal, la catalana sempre l'ha previst d'un mes pel planejament general, mentre que l'ha reduït fins eliminar-lo en aquelles figures de planejament menors al·legant una major agilitat en la tramitació.

A més, des de la primera llei del sòl, la participació ciutadana és entesa de forma decimonònica, basant-se en períodes d'informació pública anunciats als diaris oficials que, d'altra banda són documents que la ciutadania no n'estan al corrent. Tot i que posteriorment s'introdueix l'obligatorietat de publicar l'anunci també en algun dels diaris de major circulació, la ciutadania difícilment tindrà coneixement de l'obertura del període d'informació pública. No és fins la Llei del Sòl de 2007 que amb l'obligatorietat de publicar els plans de forma telemàtica no s'ha facilitat el conèixer la tramitació del planejament.

També ha romàs inalterada la concepció de la participació des del legislador. Les lleis i reglaments urbanístics no preveuen la possibilitat d'introduir altres formes o processos de participació que hagin estat organitzats des de la societat civil, tals com iniciatives legislatives populars, per exemple. És l'ajuntament l'ens encarregat de dissenyar el programa de participació ciutadana (i que pot subcontractar-lo a una empresa per executar-lo), sotmetre el pla a exposició pública i analitzar-ne les al·legacions. En aquest sentit, una altra de les qüestions que en la legislació dels darrers cinquanta anys no s'ha posat mai en dubte és la legitimitat dels ajuntaments com l'ens encarregat de redactar els plans sinó que totes les lleis han mantingut les administracions municipals com el nivell jeràrquic adequat per executar les competències en urbanisme.

El darrer aspecte a destacar, al meu parer, és l'evolució que s'observa en el llenguatge emprat en les lleis urbanístiques. Si bé en les primeres lleis del sòl es fa referència a la *participació dels interessats*, en les lleis catalanes de mitjans dels vuitanta s'utilitzen formes com *els administrats*, més endavant sorgeixen els *ciutadans* i no és fins les darreres lleis que s'utilitzen termes com *la ciutadania* o *els ciutadans i ciutadanes*.

En definitiva, malgrat les nombroses reformes de les lleis en matèria urbanística, el transferiment de competències a les CCAA en l'àmbit d'ordenació del territori i

urbanisme i el temps transcorregut, el procediment d'aprovació dels plans urbanístics continuen quasi inalterables en la legislació vigent.

## Capítol 5

# El planejament i la veu de la ciutadania: cinquanta anys de desencontres





## **PRESENTACIÓ**

Després d'haver fet un repàs de les condicions establertes per la legislació urbanística respecte als mecanismes i procediments de participació ciutadana així com dels mètodes de publicació i informació de la documentació urbanística, en aquest cinquè capítol reconstruiré, també en el mateix període, la creació de l'imaginari del conflicte territorial, els mètodes que han acompanyat l'elaboració del planejament urbanístic (especificant les formes de participació de la ciutadania) i les característiques dels conflictes urbanístics.

El capítol s'estructura en dues parts. En la primera, ressegueixo el procés de construcció del concepte «conflicte territorial» a través de l'anàlisi de les aportacions que han descrit i interpretat els conflictes relacionats amb els usos del sòl i la gestió del territori i les mobilitzacions ciutadanes sorgides al voltant de projectes i plans urbanístics. L'interès rau en esbrinar quins aspectes s'han posat en relleu –i des de quines disciplines- a l'hora de concebre les mobilitzacions ciutadanes i la conflictivitat territorial. Al llarg de tres apartats ressenyaré la importància de les teoritzacions socials sobre els moviments veïnal i ecologista com a punt de partida de l'anàlisi, l'embranchida que pren el fenomen amb la qualificació «conflicte territorial», fins arribar a situar el debat als mitjans de comunicació.

En la segona part, força més extensa, faig també un repàs històric però aquesta vegada dedicat al planejament urbanístic: quins tipus de plans han prevalgut? De quina manera s'han elaborat? Per quines qüestions s'han preocupat? Són algunes de les preguntes que aniré resolent. També he tingut especial atenció en conèixer els canals establerts - formals o informals- per tal de facilitar les aportacions de la ciutadania en l'elaboració i execució del planejament i el rol desenvolupat pels responsables polítics i pels equips tècnics. Tot el relat s'acompanya d'una sèrie de quadres que tenen per objectiu exemplificar alguns conflictes urbanístics concrets per tal d'evidenciar la diversitat de protestes que han sorgit, els posicionaments des dels quals s'han realitzat i els argumentaris que s'han bastit.

## **5.1. GENEALOGIA DELS DISCURSOS: LA CREACIÓ DE L'IMAGINARI DEL CONFLICTE TERRITORIAL**

La primera part d'aquest capítol té per objectiu fer una anàlisi de com s'han estudiat i des de quines disciplines s'han fet aportacions entorn les mobilitzacions socials i els conflictes relacionats amb les qüestions territorials. L'interès és doncs resseguir al llarg de les darreres quatre dècades com s'han anat concebant les mobilitzacions ciutadanes enfront problemàtiques territorials, quines qüestions s'han posat de relleu i quins debats han aparegut fins arribar a constituir-se avui, i a Catalunya, una idea concreta sobre els conflictes territorials.

El primer apartat descriu totes aquelles aportacions entorn a la mobilització social dels anys seixanta, analitzant les diferents teoritzacions sobre els moviments socials i parant atenció als casos concrets del moviment veïnal i ecologista a Catalunya. En el segon apartat estudiaré com s'ha anat construint la idea del conflicte territorial a Catalunya. Finalment, en el tercer apartat, mostraré com ha arribat als mitjans de comunicació el debat entorn al sorgiment de plataformes, associacions i entitats ciutadanes que s'organitzen per protestar davant de determinades actuacions proposades per l'administració.

Com evidenciaré, el primer episodi de mobilitzacions ha estat àmpliament copsat pels sociòlegs urbans, mentre que les aportacions posteriors han sorgit, a banda de la sociologia, des de l'urbanisme, la geografia o la ciència política. Com el/la lector/a podrà observar, al llarg de les dècades, respecte les mobilitzacions ciutadanes entorn qüestions urbanes o territorials s'han posat de relleu aspectes diferents: en els primers anys fou el debat entorn la constitució d'un moviment social, mentre que posteriorment el territori i la seva planificació i gestió tingueren més presència. Finalment, el rol dels mitjans de comunicació en el debat sobre les motivacions de mobilització de la ciutadania ha estat tan destacat que han arribat a acollir propostes i concepcions ben destacades.

### **5.1.1. Una mirada a la primera onada de mobilitzacions**

Catalunya té una llarga tradició reivindicativa en relació a les qüestions urbanes i territorials. Així, les mobilitzacions lligades a qüestions territorials arrenquen a les darreries dels anys seixanta i majoritàriament durant els anys setanta, en el context polític de la dictadura. En aquest escenari, a Barcelona així com a altres ciutats de la

corona metropolitana, el sorgiment d'associacions i entitats veïnals fou destacable. Com veurem a la segona part d'aquest capítol, l'actuació urbanística de les administracions franquistes es va caracteritzar per la deixadesa tot i la redacció de diversos plans urbanístics o l'aprovació de la Llei del Sòl de 1956. La manca de polítiques socials, del compliment de la legislació i del planejament urbanístic i la conseqüent disbauxa urbanística –marcada per un clima de corrupció– van ser les fonts de reivindicació per part de la ciutadania.

Fou gràcies a la Llei d'Associacions de 1964 que es pogueren constituir formacions i entitats veïnals. Centraren la seva acció en la crítica a la política urbanística del franquisme i vindicaven mancances urbanístiques, d'espai públic, serveis, equipaments, de zones verdes, d'habitatge i de transport presents als barris –especialment a aquells construïts a les perifèries de les ciutats. Igualment, també lluitaven contra la corrupció, l'especulació, les expropiacions, el barraquisme i l'autoritarisme del moment.

A l'entramat d'associacions de veïns de barri s'hi van afegir persones de classe mitja, professionals i intel·lectuals de l'urbanisme, de l'arquitectura i d'altres disciplines que compartien la preocupació pels excessos de l'urbanisme franquista. D'aquesta connexió entre diferents col·lectius va emergir un moviment social extens, de base local, que al llarg de la dècada dels anys setanta va protagonitzar les mobilitzacions que tingueren lloc especialment als barris de classe obrera (Recio i Naya, 2004).

Un paral·lelisme semblant es pot dibuixar amb el moviment ecologista. La crisi del petroli de 1973 per primera vegada posà damunt la taula el problema energètic i el debat sobre l'Estatut d'Autonomia induí un procés de reflexió entorn a com havia de ser el país (i per tant sobre l'ordenació del territori). En aquest context, a mitjans dels anys setanta, començà a implantar-se la consciència ecològica a Catalunya amb la creació d'organitzacions i el sorgiment de diverses mobilitzacions ciutadanes que denunciaven que el país es trobava en un crac ecològic (Garcia et al., 1979), ja que consideraven que els projectes energètics i infraestructurals previstos causaven un fort impacte ambiental. A semblança del moviment veïnal, el moviment ecologista, de caràcter també col·lectiu, es va enriquir amb la incorporació no només de científics crítics i progressistes sinó també de molts d'altres col·laboradors<sup>82</sup>.

En els següents apartats faré un repàs a les mobilitzacions sorgides als anys seixanta exposant des de quina perspectiva han estat estudiades, quines qüestions s'han posat de

---

<sup>82</sup> He deixat per la segona part d'aquest capítol l'anàlisi més profunda sobre la constitució i composició dels moviments veïnal i ecològic, ja que està dedicada a repassar l'elaboració del planejament i els conflictes urbanístics i territorials i les mobilitzacions socials dels darrers cinquanta anys. Aquí doncs només faig una petita presentació de la qüestió per poder explicar de quina forma hem estudiat i concebut aquest episodi.

relleu i com han contribuït a constituir un solatge sobre el qual posteriorment s'ha construït el concepte de conflicte territorial.

### **5.1.1.1. Teoritzacions dels moviments socials**

L'episodi de mobilitzacions dels anys seixanta i setanta ha estat analitzat posant el focus d'atenció en la seva estructuració com a moviment social. Aquest fet en part es deu a que al llarg dels anys seixanta pren força la disciplina de la sociologia urbana de base marxista, la qual pren com a objecte d'anàlisi les mobilitzacions socials del moment. Un dels seus majors exponents ha estat Manuel Castells, el qual a *La cuestión urbana* (1977) encunyà el concepte dels «moviments socials urbans» i, més tard, a *La ciudad y las masas* (1986) va aplicar el mateix concepte analitzant el moviment veïnal de finals del franquisme a Madrid. Les seves aportacions i la seva aproximació marxista marcaren de forma determinant l'estudi de les mobilitzacions socials posteriors<sup>83</sup>.

Castells considera que els moviments socials urbans –incloent el veïnal- s'expliquen des de la perspectiva marxista en tant que es basen en valors materials, ja que les reivindicacions veïnals feien referència a la dotació d'equipaments i serveis deficitaris. A més, l'autor concep els moviments urbans a partir dels impactes que aconseguixen originar, ja que són capaços de

“producir cambios cualitativos en el sistema urbano, la cultura local y las instituciones políticas en contradicción con los intereses sociales dominantes institucionalizados como tales al nivel de la sociedad” (Susser, 2001:254).

Tanmateix, aquesta concepció del moviment veïnal com a exponent dels moviments socials urbans ha estat criticada. Així, s'ha considerat que si bé el marxisme podia explicar la naturalesa del moviment obrer en el context de la societat industrial, els moviments sorgits als anys setanta -com el veïnal- encaixarien només en la lògica de les societats postfordistes, on la ciutadania gaudeix d'un nivell de benestar material que li permet reivindicar altres valors com la qualitat de vida o la identitat (Melucci, 1994). Les reivindicacions, doncs, no estarien basades en qüestions materials com en els moviments socials urbans, sinó que tindrien més elements postmaterials (Fainstain i Hirst, 1995; Alabart, 1998). Aquests moviments característics de les societats postfordistes han estat anomenats com a «nous moviments socials». Així, la distinció dels nous moviments socials respecte el moviment obrer ha estat apuntada com una ruptura amb la concepció marxista dels moviments socials urbans de Castells (1977, 1986).

En contraposició al «vell» moviment obrer, se'ls qualifica de nous perquè es caracteritzen per ser grups que no defensen els interessos d'una classe social ni per respondre a ideologies polítiques específiques, sinó que pretenen crear una consciència

---

<sup>83</sup> Per una anàlisi sobre els desenvolupaments posteriors dels moviments socials urbans de Castells vegeu Martí i Bonet (2008).

col·lectiva sobre problemes que afecten a tothom i que fins llavors s'hi ha parat poca atenció (Alabart, 1998). En aquest sentit, per nous moviments socials s'identifica el moviment ecologista, el moviment per la pau, el moviment feminista, entre d'altres<sup>84</sup>. Respecte el moviment veïnal per alguns també seria catalogat sota aquesta etiqueta mentre que per d'altres li correspondria la de moviment social urbà. En gran part, el debat gira entorn els valors que guien la mobilització.

Alabart (1998) insisteix que en el cas de Barcelona en molts barris no hi havia dèficits urbanístics greus i considera que els objectius del moviment veïnal “no es poden entendre com estrictament materials” (Alabart, 1998:16) sinó que el moviment pretenia “construir un altre tipus de ciutat més participativa, democràtica i solidària (Alabart, 1998:16). Els defensors dels nous moviments socials posen de relleu que les reivindicacions urbanístiques concretes anaven acompanyades del qüestionament d'uns governs no elegits, i que expressaven els valors democràtics amb la participació directa de les associacions de veïns (Alabart, 1998; Martínez, 2004).

Així doncs, la consideració del moviment veïnal com a part dels nous moviments socials o dels *vells* moviments socials urbans no està resolta. En canvi, respecte el moviment ecologista hom coincideix a considerar-lo en el marc de la teorització dels nous moviments socials, ja que tot i coincidir amb el moviment veïnal en denunciar els processos obscurs de decisió, els valors de mobilització estan molt més lligats a aspectes de qualitat de vida.

Al marge d'aquestes dues concepcions, l'estudi dels moviments socials també s'ha elaborat des d'una perspectiva històrica (Tarrow, 1997; Mc Adam, 2002). En aquest sentit, els autors consideren que “los movimientos sociales son inseparables de las familias de movimientos, más amplias e ideológicamente coherentes (della Porta i Rucht, 1991) en las que están enclavados” (Mc Adam, 2002:244). En aquest context Tarrow (1997) entén que evolucionen de forma contínua en cicles de protesta, tal com una onada. Considera que les accions col·lectives viuen períodes creixents i decreixents, que estan interrelacionades i que la seva freqüència, intensitat i formes augmenten i decauen amb certa proximitat cronològica (Tarrow, 2002). Per tant, consideren que gran part dels moviments socials “tienen como causa otros movimientos sociales y las herramientas tácticas, organizativas e ideológicas que proporcionan a luchas posteriores” (McAdam, 2002:244).

---

<sup>84</sup> Per una anàlisi en més profunditat de la teorització dels nous moviments urbans vegeu, entre d'altres, Melucci (1994), Kireisi (1999), Neveu (2002) o Riechmann i Fernández Buey (1994). Per alguns exemples de nous moviments socials vegeu Ibarra, Martí i Gomà (2002) i per les connexions entre el moviment veïnal i els nous moviments socials vegeu Alabart (1998).

En aquesta seqüència d'onades de protesta descrita per Tarrow (1997), hom coincideix en dibuixar tres cicles de protesta al llarg de la història contemporània europea: el moviment obrer, la mobilització dels anys seixanta amb el maig de 68 com a moment culminant i, en la darrera dècada, el moviment antiglobalització (Tilly, 1993; Tarrow, 1997; Calle, 2004; Herreros, 2004). En aquesta seqüència temporal, tant el moviment veïnal com l'ecologista formarien part de la segona onada de mobilització.

A banda d'aquestes tres concepcions sobre les mobilitzacions socials dels seixanta i setanta –des d'una perspectiva marxista, des d'una perspectiva més postmoderna, o des d'una perspectiva històrica–, altres autors han parat més atenció a radiografiar el moviment veïnal i el moviment ecologista des dels seus orígens i la configuració posterior.

#### ***5.1.1.2. Relatant el moviment veïnal***

En el cas del moviment veïnal, Martínez (2004) i Recio i Naya (2004) descriuen l'evolució de l'acció del moviment, l'un centrant-se a l'àrea metropolitana de Barcelona, els altres a la pròpia ciutat. Especial interès tenen els autors per recuperar, des d'una perspectiva històrica, les raons que van facilitar la creació d'un entramat entre les diferents mobilitzacions, fins arribar a confegir el moviment. A més, Martínez (2004) indaga a nivell intern sobre les estructures d'organització: els sistemes de participació dins les associacions, el repertori d'accions del moviment i la seva evolució, els sectors socials que en formaven part i els valors sobre els quals s'assentava el seu discurs i reivindicacions –identitat, solidaritat, crítica al capitalisme i llibertats democràtiques–. També posa de relleu els encreuaments del propi moviment amb d'altres com el moviment obrer. Així mateix, Martínez (2004) subratlla una qüestió important a tenir present ja que les fonts d'informació sovint són les generades pel propi moviment, per tant cal analitzar el discurs amb precaució (Martínez, 2004). Martínez a més coincideix amb Alabart (1982) i Domingo i Bonet (1998a) a l'hora d'identificar que l'actual identitat de barri no es podria entendre sense l'acció del moviment veïnal dels anys seixanta i setanta.

Per la seva banda, Recio i Naya (2004) fan una seqüència d'anàlisi històrica similar a la de Martínez (2004), però juntament amb Domingo i Bonet (1998a) desgranen les raons de la desactivació progressiva del moviment. També a diferència de Martínez (2004), Recio i Naya (2004), amb vinculació directa al moviment veïnal i concretament a la Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona, a més fan un balanç de les lluites realitzades i s'atreveixen a desxifrar-ne les perspectives futures.

Són molts els autors que han parat atenció en diferenciar qui participava del moviment veïnal. Alabart (1998), Recio i Naya (2004), Domingo i Bonet (1998a), Borja (2003) i Martínez (2004) reconeixen les complicitats dels veïns amb tècnics i professionals, sovint militants de l'esquerra que posteriorment van desaparèixer en ser cooptats per les noves administracions locals. A banda del "front intel·lectual" (Moreno i Vázquez Montalban, 1991) apareixen també un seguit de periodistes que segueixen la política municipal i que a través de les seves cròniques retraten les lluites veïnals<sup>85</sup>.

Per la seva banda, Domingo i Bonet (1998a) en el seu estudi pretenen esbrinar de quina manera les mobilitzacions socials del moment van contribuir a conformar la Barcelona posterior. Els autors realitzen una anàlisi exhaustiva tant de l'evolució urbanística de la ciutat entre 1940 i 1990 com del sorgiment de les diferents associacions de veïns, com de les lluites –d'oposició i d'exigència–, analitzades tant cronològicament com per tipologia. Així, el coneixement de les mobilitzacions veïnals de Barcelona entre inicis dels seixanta i finals dels vuitanta que mostra l'estudi és segurament un dels més detallats i acurats existents avui<sup>86</sup>, a part de les publicacions de la Revista *Carrer*, editada per la Federació d'Associacions de Veïns. El treball, que no només analitza les estratègies de mobilització i el discurs construït, també para atenció a l'evolució urbanística de la ciutat.

Els autors constaten que el moviment veïnal va incidir en l'estructuració de la ciutat i la vertebració dels barris amb importants contribucions al Pla General Metropolità al mateix temps que s'aconseguien millores puntuals i significatives pels veïns (Domingo i Bonet, 1998a). Els mateixos autors també constaten que a partir dels anys vuitanta el moviment veïnal va desaparèixer ja que van romandre actuacions esporàdiques en diversos barris, deixant de ser "centres de conscienciació política" (Domingo i Bonet, 1998a: 164).

Els estudis fets sobre aquesta època posen molt d'èmfasi en entendre d'on sorgeixen, quina composició tenen i com s'articulen les protestes, així com quines estratègies i discursos desenvolupen les mobilitzacions i quins impactes aconseguen. En definitiva, pretenen conèixer com s'arriba a configurar el moviment -en el marc de l'onada de mobilització social urbana dels anys seixanta- i quin és el seu encaix polític, és a dir, com es produeix el procés d'institucionalització posterior. En gran part, són estudis elaborats des de la sociologia, però també per persones vinculades al propi moviment. Així són poques les aportacions que, a més, raonin sobre com el moviment veïnal va contribuir a reflexionar com planificar i gestionar la ciutat (Domingo i Bonet, 1998a). En aquest sentit, gran part de les publicacions exposades no analitzen

---

<sup>85</sup> Vegeu Huertas i Andreu (1996), Fabre i Huertas (1976) o Huertas (1997), per exemple.

<sup>86</sup> Consulteu l'Annex I de Domingo i Bonet (1998a).

urbanísticament les modificacions dels projectes aconseguides pel moviment, com van contribuir a configurar-ne la ciutat o quines propostes urbanístiques van elaborar. D'altra banda, les aportacions realitzades des de l'urbanisme es dediquen a fer una anàlisi tècnica de les innovacions urbanístiques que va comportar el Pla General Metropolità (PGM) de 1976, tot i reconèixer el rol decisiu del moviment veïnal perquè el PGM es dugués a terme i perquè incorporés les seves demandes (Pié, 1996; Solans, 1996; Calavita i Ferrer, 2000).

### **5.1.1.3. Concepcions del moviment ecologista**

En el cas del moviment ecologista, els estudis realitzats segueixen la mateixa línia que els que es dediquen a analitzar el moviment veïnal. En gran part es centren en conèixer les seves arrels i les causes del seu naixement, estudien la seva forma d'organització a partir d'associacions o plataformes, recullen algunes de les seves principals lluites, detallen les contribucions que han fet en diferents àmbits i analitzen també el procés d'institucionalització sofert. Els paral·lelismes que podem fer, doncs, entre les anàlisis dels dos moviments són importants.

Pere Mora (1996, 2004) para especial atenció en explicar com es va confegint la consciència ecològica a Catalunya i que, posteriorment, confluirà en la creació de l'ecologisme. Així mateix el defineix com aquell moviment

“que aprofita les fissures d'un sistema estètic i inert per obrir espais de participació social i pel seu caràcter reivindicatiu, que mostra mitjançant la realització d'accions concretes de protesta i denúncia davant de casos locals i puntuals de contaminació i perill nuclear. Integra noves formes d'intervenció, com ara la desobediència civil, els sabotatges a instal·lacions i les campanyes de sensibilització i de protesta contra accions de l'Administració i de les multinacionals. D'altra banda, no hem d'oblidar un dels aspectes que generalment no es té en compte quan s'analitzen els nous moviments socials: la seva base teoricocientífica.” (Mora, 2004:140)

En l'anàlisi de les formes que ha pres l'ecologisme català s'han posat de relleu diferents vessants: la més coneguda és la reivindicativa, amb la lluita antinuclear com a punt paradigmàtic; però també cal tenir en compte com l'ecologisme arriba a institucionalitzar-se en partits polítics i a incorporar-se als programes electorals de la gran majoria; o com l'acadèmia crea departaments dedicats a la disciplina; i les institucions han fet seva la política ambiental a través de la creació de departaments concrets i amb l'elaboració de legislació específica.

Precisament són aquestes qüestions les que conduïxen al moviment ecologista al procés d'institucionalització (Mora, 2004) que ha portat, similarment al moviment veïnal, a un estadi de replantejament. No només Mora (2004) conclou que el moviment ecologista es troba en aquesta diatriba sinó que Tello (2000) en el seu article *Los próximos veinticinco años del movimiento ecologista (y los anteriores)* fa balanç i destria algunes de les estratègies que



hauria de seguir el moviment per afrontar l'escenari en que es troba a un quart de segle del seu naixement.

Des del moviment ecologista també s'han produït algunes anàlisis que es proposaven l'explicació dels seus orígens i la construcció d'un argumentari comú. En aquesta línia trobem *El combat ecologista a Catalunya* que Xavier Garcia, Jaume Reixac i Santiago Vilanova publicaren el 1979. Aquell volum, fruit de les recerques periodístiques i de la vivència comuna (Garcia et al., 1979) dels tres autors, pretenia pronunciar-se sobre les diverses crisis que patia el país a l'època. La publicació volia fer veure que “hi ha unes utopies necessàries que són realitzables” (Garcia et al, 1979:9). Així, els autors inclouen un repàs als “grans i previsibles desastres” ecològics que tenien lloc a Catalunya al moment, una exposició de la filosofia i les propostes del moviment i les connotacions que tenia la seva expansió per al país.

Parant atenció a cinc temàtiques diferents (qüestions energètiques, espais oberts i agricultura, recursos naturals, recursos hídrics i infraestructures), els autors fan un repàs comarcal de les principals lluites territorials<sup>87</sup>. L'anàlisi arrenca amb les polítiques territorials i urbanes del franquisme, i consideren que el procés d'industrialització promogut va ser causa de “desequilibris demogràfics, devastació de zones rurals i agrícoles, contaminació de les aigües continentals i del Mediterrani, increment de la pol·lució química, proliferació de centrals nuclears, així com de tèrmiques, oleoductes, gasoductes, autopistes” (Garcia et al, 1979: 17). La component ideològica que acompanya l'anàlisi de Garcia et al. (1979) mostra els lligams entre el moviment ecologista i el context polític reivindicatiu que es vivia a l'esquerra, que pretenia canviar el model social i econòmic del moment<sup>88</sup>.

A part d'endevinar que les causes de les protestes radicaven en molts casos en els impactes ambientals dels diversos projectes energètics i infraestructurals previstos arreu, els autors també evidencien que totes aquestes actuacions “són decisions energètiques, urbanístiques o estratègiques que han estat sempre a mans d'un grup d'experts i tecnòcrates, economistes o militars, i que mai no han transcendit a nivell de debat” (Garcia et al, 1979:18).

---

<sup>87</sup> Els autors arriben a enumerar una gran quantitat de protestes que tenen lloc a diverses comarques catalanes. Des de la implantació de les centrals nuclears al Camp de Tarragona i a les Terres de l'Ebre, al minitransvasament de l'Ebre a Tarragona, la protecció de la zona volcànica d'Olot i l'extracció de gredes, la protecció de l'espai de Gallecs, la suburbialització de les comarques del Maresme, el Baix Llobregat i el Vallès, la construcció de pistes d'esquí al Pirineu, les mines de carbó, les tals d'arbres abusives, les plantacions d'eucaliptus a les Gavarres, la contaminació dels rius (Marxa de Llobregat, 1978), l'apropiació de l'aigua per les hidroelèctriques, la sobreexplotació i salinització dels aqüífers del litoral català, la construcció i privatització d'autopistes i túnels —com el del Cadí—, l'ampliació i construcció d'aeròdroms, la proliferació de ports esportius o la reivindicació d'inversions en transport ferroviari.

<sup>88</sup> En l'entramat de mobilitzacions d'aquesta època també són evidents els lligams entre l'ecologisme i les reivindicacions nacionalistes. En aquest sentit, vegeu Vilanova (1981).

Per tant, a finals dels anys setanta, la mobilització de la ciutadania moltes vegades es donava com a reacció vers un procés de decisió obscur i poc participat (tant en el cas del moviment veïnal ja uns anys abans com després en l'ecologista) ja que en aquella època “la perversitat i corrupció de l'enorme maquinària burocràtica, empresarial i bancària” (Garcia et al, 1979:11) caracteritzaven l'estil de fer política. En aquest punt, les denúncies del moviment ecologista coincidien en gran part amb les del moviment veïnal i s'orientaven a exposar la manca de control democràtic i la inexistència dels canals de participació pública reglats que un sistema polític mínimament democràtic aporta.

En la concepció del moviment ecologista, Garcia et al. (1979) descriuen l'arribada de l'ideari del moviment a Catalunya i a l'Estat Espanyol des d'Europa durant els anys del tardofranquisme i consideren que, en termes generals, l'ecologisme nasqué per

“respondre, davant del món, de l'alarmant escassetat de recursos naturals del planeta (...) i per plantar tota aquesta problemàtica damunt la taula dels governs, grans organismes internacionals i grups polítics i sindicals, amb la finalitat que en cospin la magnitud” (Garcia et al, 1979:210).

Així doncs, de les cites podem veure com Garcia et al. (1979) exposen la seva diagnosi des de la seva pròpia vivència dins del moviment i, com a resultat, la connotació ideològica de les seves anàlisis és molt més evident.

Hem vist doncs com podem dibuixar certs paral·lelismes en com s'han estudiat ambdós moviments. La gran part de les aportacions exposen les arrels i les causes a partir de les quals es comencen a configurar unes mobilitzacions socials que acabaran culminant en moviment social. Així, queden ben detallades les estratègies de mobilització, els valors a través dels quals es construeixen els discursos, els sectors socials que varen formar part del moviment, les aliances amb experts i professionals en diverses disciplines, les principals lluites on van participar i fins el procés d'institucionalització que van viure. També he mostrat com, sovint, són els mateixos moviments qui publiquen anàlisis sobre la pròpia experiència intentant contribuir a difondre les seves propostes.

De la mateixa manera que els moviments veïnal i ecologista han representat un solatge per les mobilitzacions socials que posteriorment han sorgit entorn qüestions territorials, les aportacions que han parat atenció a descriure i concebre aquell fenomen també s'han establert com a base per la construcció d'un ideari posterior entorn els conflictes territorials i les mobilitzacions socials.

### **5.1.2. La institucionalització d'un nou concepte: el conflicte territorial**

No és fins l'any 2003 que, a Catalunya, hom comença a reconèixer el fenomen de les protestes ciutadanes lligades a qüestions territorials com a «conflictes territorials». És Oriol Nel·lo qui l'any 2003 edita *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya* i ho fa, també per primera vegada, des de la geografia. Nel·lo (2003b:11) detecta “un territori en ebullició” i davant el fet que durant els darrers anys ha sorgit “una munió de conflictes” presenta el volum que té per objectiu esbrinar i entendre les causes i les conseqüències “d'aquest esclat de conflictivitat espacial” (Nel·lo, 2003b:11). Reconeix, a més, el caràcter incipient de l'estudi d'aquests fenòmens i n'evidencia la necessitat que tant des de l'acadèmia com des de l'administració s'hi pari atenció, no per intentar evitar-ne el sorgiment sinó per contribuir a resoldre'ls.

Així doncs, Nel·lo (2003b) presenta el fenomen com a relativament nou i el circumscriu a aquells conflictes que tenen “un denominador comú: l'ús i gestió del territori”. Així distingeix que els conflictes territorials objectes d'estudi es diferencien “de l'altre gran episodi recent de conflictivitat sobre l'ús i la gestió del territori” (Nel·lo, 2003b: 22) per un motiu:

“la gran majoria dels moviments territorials descrits aquí no tenen tant per objectiu la reivindicació d'una millora de les condicions de vida d'aquells qui els protagonitzen (a través de l'obtenció de nous equipaments, infraestructures o serveis) com la defensa de la qualitat de vida o de l'entorn ja existent contra allò que es considera una agressió exterior destinada a hipotecar-la o empitjorar-la” (Nel·lo 2003b:23-24)

És necessari doncs subratllar la diferència entre les dues onades de mobilització: de la reivindicació a la defensa i el rebuig. Però aquestes són qüestions que veurem més endavant.

La concepció del fenomen en tant que conflictes lligats a l'ús i gestió del territori és suficientment ample com per abraçar setze estudis de cas, setze conflictes, esclatats principalment al llarg dels cinc anys anteriors a la publicació del llibre i que presenten una temàtica molt variada<sup>89</sup>. Els vint-i-tres autors del llibre focalitzen l'atenció en presentar les causes, la localització, la cronologia i els agents del conflicte. És destacable, també, l'escala. Nel·lo (2003a) recull conflictes que, majoritàriament, superen el llinar

---

<sup>89</sup> Són setze conflictes que responen a dotze temàtiques diferents i estan presents en les set vegueries. Fan referència a una gran varietat de temes territorials, ja siguin qüestions energètiques, infraestructures viàries i ferroviàries, l'aigua, els residus, els ports, la indústria, l'agricultura, el lleure, els espais oberts, riscos i els problemes socials. Concretament, els conflictes tractats són: el parc eòlic de les serres de Pàndols i Cavalls, l'abocador de residus industrials de Cardona, l'eix viari Vic-Olot pel túnel de Bracons, el camp de golf de Torrebónica, la línia elèctrica de les Gavarres, la urbanització de Gallecs, l'ampliació del port de Sant Feliu de Guíxols, el transvasament del riu Ebre, els incendis forestals a la Catalunya central, la contaminació d'origen ramader a les conques del Segre i el Ter, el tren d'alta velocitat a les comarques de Ponent i al Camp de Tarragona, la indústria petroquímica al Tarragonès, la immigració i els problemes d'habitatge al barri de l'Erm de Manlleu, la segregació i renovació urbana de La Mina de Sant Adrià de Besòs i la urbanització de la Torre Negra de Sant Cugat.

urbà (a excepció d'alguns casos) i tenen un impacte i mobilització a escala comarcal (per exemple: Torrebónica, Gallecs, Torre Negra, la petroquímica de Tarragona o el parc eòlic de la serra de Pàndols). En alguns casos fins i tot impliquen a diverses comarques (l'ampliació de la pista d'esquí a Vaquèira, els incendis, la línia elèctrica per les Gavarres o el túnel de Bracons) o són conflictes presents en diferents punts del territori (la contaminació per purins a la zona del Segre i Osona o el pas del Tren d'Alta Velocitat). En el cas del transvasament de l'Ebre és un conflicte que tot i localitzar-se a les Terres de l'Ebre pren relleu a tot el territori català i espanyol.

En la seva anàlisi, Nel·lo (2003b) accepta les diferències que presenten els casos recollits, però també n'evidencia una sèrie de trets comuns. El més important és que la majoria es desencadenen a partir d'una decisió presa per agents supralocals que obeeixen, també, a lògiques i necessitats d'aquesta escala. Nel·lo (2003b) exposa que la intervenció exterior és percebuda per la població com una amenaça per a la qualitat de vida, el paisatge, el medi ambient o la seguretat del lloc on viu i, en conseqüència, opta per oposar-s'hi. En aquest sentit observem que, si bé les mobilitzacions tardofranquistes reivindicaven el suplir una sèrie de deficiències urbanístiques i democràtiques, en els conflictes analitzats per Nel·lo (2003b) les reivindicacions s'orienten cap al rebuig de determinades polítiques territorials. Així mateix, les qüestions ideològiques presents en els discursos dels opositors apareixen més diluïdes.

En un primer capítol introductori, Nel·lo (2003b) assegura que divergeix tant de les posicions dels que asseguren que els conflictes són fruit de la "reacció egoista d'uns pocs que actuen pel més estret profit propi i obliden l'interès general", com dels que consideren que "els moviments territorials són el símptoma d'un esclat d'acció col·lectiva i de democràcia de base cridada a aconseguir una més alta equitat ambiental i justícia territorial i social" (Nel·lo, 2003b:12) ja que en els casos analitzats ni els impulsors del projecte sempre han preservat l'interès general ni els opositors han reaccionat en base a comportaments egoistes. Per tant, podríem dir que inicia una tercera via d'anàlisi sobre les protestes ciutadanes territorials feta des de la geografia, entesa com a ciència social, que integra els diversos aspectes que intervenen en el territori i ho fa amb una clara opció ideològica.

A Catalunya, la publicació de Nel·lo (2003a) és la primera obra amb mirada rigorosa que focalitza l'atenció en l'anàlisi d'aquest fenomen, visualitza un nou interès de recerca i situa el territori com a nou protagonista. El seu caràcter precursor l'ha convertit en un treball de referència sobre la temàtica i ha desencadenat altres recerques posteriors<sup>90</sup>. Tot i això, l'obra ha estat capaç de superar el llinar merament acadèmic i arribar a la llibreria

---

<sup>90</sup> Com per exemple Alfama et al. (2007) o Ferran i Casas (2008).

i, per tant, a la ciutadania. En aquest sentit, la publicació de Nel·lo (2003a) ha estat present en el debat mediàtic que s'ha desenvolupat durant els darrers anys entorn a aquestes qüestions. Igualment, la publicació també ha tingut una repercussió en els grups opositors, els quals han reaccionat, com veurem, articulant discursos, posicionaments i estratègies més complexes.

El volum de Nel·lo (2003a) també ha condicionat, i de quina manera, la configuració d'aquest nou concepte -el conflicte territorial- per a descriure la forma que prenen les oposicions ciutadanes a Catalunya. A través de l'anàlisi de les accions i arguments dels grups opositors, Nel·lo descriu i circumscriu què són els conflictes territorials avui en dia a Catalunya. Opta per l'adjectiu «territorial» enlloc d'«ambiental» –terme que s'utilitza per descriure el mateix fenomen a altres països<sup>91</sup>- ja que considera que l'objecte de discussió és el territori enlloc del medi ambient. Si bé podríem entendre que el rerafons acadèmic (de geògraf) de l'autor fa que posi de relleu el «territori», no s'ha de perdre de vista que no és una tria indiscriminada. La connotació de «conflictes territorials» vol subratllar dos aspectes: l'un, que l'afectat pel conflicte, el que és objecte de disputa és l'espai (el territori); l'altre, que el territori comprèn també la societat, que n'és el seu reflex i mitjà d'expressió. Tot i això, també hem de tenir present que el concepte apareix en el marc d'una gran difusió del terme «territori», tal i com he evidenciat en el segon capítol. És per totes aquestes qüestions que podríem afirmar que ha marcat un abans i un després en l'estudi dels conflictes territorials a Catalunya<sup>92</sup>.

Coincidència o no, el mateix any, el periodista Xavier Garcia (2003)<sup>93</sup> va publicar el llibre que porta per títol *Catalunya es revolta*, el qual és una bona mostra de l'interès mediàtic que suscita aquesta temàtica i evidencia el fracàs de la política territorial, les mancances del planejament regional i l'escassa viabilitat dels canals de participació ciutadana del moment. Des d'una anàlisi ecologista i crònica periodística, Garcia (2003) repassa les principals lluites territorials a través d'un viatge per les comarques catalanes, fotografiant-ne l'estat de la qüestió. Gràcies a la seva experiència i vinculació històrica al moviment ecologista, Garcia (2003) pretén dibuixar un pont entre aquells “primers dissidents” i les “revoltes territorials” que sorgeixen a la Catalunya de 2003. Per fer-ho, d'una banda, repassa l'inici i l'evolució del moviment ecologista a Catalunya durant els

---

<sup>91</sup> A Gran Bretanya, Irlanda o Països Baixos se'ls reconeix com «environmental conflict», mentre que a França i Itàlia s'utilitzen termes com «conflits d'aménagement du territoire» o «conflitti ambientali». A Estats Units es fa referència als «land-use conflicts». Vegeu l'apartat 2.4.2. del segon capítol d'aquesta tesi.

<sup>92</sup> Des de la perspectiva de l'economia ecològica també s'han fet diverses aportacions sobre l'estudi dels conflictes mediambientals. Tot i que les qüestions territorials i les mobilitzacions socials sovint resten en un segon terme i les anàlisis no estan radicades al cas de Catalunya, podeu veure per exemple Martínez-Alier (2003). Així mateix, des de la perspectiva de la percepció del risc també s'han fet algunes aportacions a l'estudi dels conflictes ambientals a casa nostra. En aquest sentit vegeu Esplugas (2004) o Garcia Hom (2004).

<sup>93</sup> Xavier Garcia també és autor, juntament amb Jaume Reixac i Santiago Vilanova, de *El combat ecologista a Catalunya*, publicat el 1979 i que he presentat anteriorment. Vegeu apartat 5.1.1.3 d'aquest capítol.

anys setanta i vuitanta i, de l'altra, descriu comarca per comarca alguns dels conflictes territorials que han tingut lloc en els darrers anys. Tot plegat per

“tractar de fer veure que, amb massa anys de retard i en circumstàncies d'una més gran complexitat d'envergadura adversa, el que va ser pensat i fet, torna” (Garcia, 2003: 15).

Segons Garcia (2003) això fou així perquè en certa manera la política urbanística i territorial a inicis de l'època democràtica ja estava hipotecada per les directrius dels «planes de desenvolupament» dels últims anys del franquisme, fet que comportà un creixement territorial desmesurat que ha acabat marcant la política territorial catalana durant els darrers trenta anys.

L'autor entén que la nova forma que prenen les mobilitzacions, sota el gran paraigües que comporta la paraula «plataformes», mostra la dimensió de la qüestió, que ja no es circumscriu a associacions i als seus socis. A més, detecta que estan desvinculades de les ideologies que formaven part d'aquests moviments als anys setanta, tot i que en reprenen “el mateix combat social que fa trenta anys” (Garcia, 2003:15),

“després d'un llarg període d'ensopiment civil, darrerament ha emergit amb força, coincidint amb i formant part de la gran esperança dels moviments i plataformes amplis, antijeràrquics, transversals i globals per un món més just.” (Garcia, 2003:9)

De tota manera, Garcia evidencia que ja a inicis d'aquesta dècada la varietat d'actuacions territorials que suscitaven oposició desbordà els precursors de les lluites ecologistes catalanes i s'amplià a unes bases socials despreocupades fins llavors pel model territorial.

“La gent, finalment, ho ha vist i per això ha parlat. Ja no hi ha excuses que valguin, ni a dreta ni a esquerra, per fer més comèdia amb la retòrica de l'abstracció «sostenible» quan clama al cel una realitat concreta i devastada” (Garcia, 2003:11).

Així doncs, Garcia aquí apunta que l'onada de mobilitzacions lligades als conflictes territorials encunyats per Nel·lo (2003b) correspondrien a una ampliació de la base social del moviment ecologista dels setanta però també a una expansió de les temàtiques de preocupació. Garcia (2003) estableix que els conflictes territorials que tenen lloc a la Catalunya del 2003 giren entorn a qüestions d'infraestructures, urbanisme, energia, aigua, residus i despoblament i desequilibri, i que la causa general n'ha estat el progrés econòmic i el desenvolupament industrial que es van argumentar, als seus inicis, com a necessaris “per a la llibertat i la futura democràcia. I la seva contestació es veia com la perpetuació d'una societat agrària, arcaica i immòbil” (Garcia, 2003:80). Així, els lligams entre ambdós períodes de mobilització serien diversos.

Tant Garcia (2003) com Nel·lo (2003b) detecten la proliferació de conflictes territorials que ha tingut lloc a Catalunya en els darrers anys. Si bé Nel·lo (2003b) afirma que s'allunya d'aquells qui veuen els moviments territorials com a símptoma d'un esclat d'acció col·lectiva que persegueix una més alta equitat ambiental i justícia territorial i social, Garcia (2003) sí que els entén com una “renaixença de la consciència ecològica,

de la pacificació econòmica i de les identitats territorials” que seria motivada per “la constatació que el «progrés» industrial, econòmic i tecnològic, tant venerat en els darrers cinquanta anys, ha produït sobre la trama social i la naturalesa uns efectes progressivament considerats devastadors” (Garcia, 2003:294).

Ambdues publicacions, tot i coincidir en el temps, no poden ser contraposades en tant que estan realitzades des de posicions i amb objectius molt diversos. No hauríem de passar per alt el fet que Garcia (2003) és periodista i ha estat directament implicat en el moviment ecologista a Catalunya, ja ben bé des dels seus inicis. Com també cal tenir en compte que Nel·lo (2003a) és, a l’any de publicació del volum, professor universitari i diputat al Parlament. La publicació simultània d’ambdós volums no és, segurament, una mera coincidència: diversos conflictes territorials, que han tingut certa envergadura, estaven oberts o començaven a resoldre’s: el transvasament de l’Ebre, Torre Negra, Torrebónica, Bracons, el TAV, Poblenou i el 22@, entre d’altres. Però el fet més destacable és la celebració d’eleccions autonòmiques a la tardor del mateix any.

Un any més tard, una tercera publicació va donar-se a conèixer. El 2004, la Societat Catalana d’Ordenació del Territori i la Diputació de Barcelona emprengueren la redacció de l’Anuari Territorial. Dirigit al seu inici per Juli Esteban i Àlex Tarroja<sup>94</sup>, la publicació és un recull de dos-cents projectes i transformacions que han tingut lloc en el territori català al llarg de l’any. Tot i que l’objectiu d’aquest estudi no és fer només un recull i una anàlisi d’aquelles intervencions que han provocat un conflicte territorial, és cert que molts dels casos plantejats destaquen per la mobilització i l’oposició de la ciutadania. Metodològicament, la publicació es basa en la compilació d’articles de premsa per tal de descriure, en forma de fitxa, projectes i plans urbanístics però també lleis, publicacions o exposicions.

L’Anuari Territorial no va néixer amb l’objectiu d’aportar una reflexió teòrica sobre el desenvolupament territorial del país, però tant la seva anàlisi sistèmica com la seva àmplia difusió han contribuït a situar l’anàlisi geogràfica sobre els fenòmens territorials actuals a primera plana de l’atenció mediàtica. Així, ha esdevingut un document de referència a l’hora de conèixer les vicissituds territorials catalanes en tant que és consultable fàcilment<sup>95</sup> i que ofereix una informació concisa de la problemàtica. En segon lloc, l’edició de diversos volums any darrera any permet fer una anàlisi transversal i en perspectiva, de l’evolució d’alguns dels conflictes territorials de Catalunya.

---

<sup>94</sup> Les següents edicions (2005, 2006, 2007, 2008) han estat dirigides per Àlex Tarroja, Margarita Castañer i Montserrat Mercadé. A partir de l’any 2008 la seva publicació esdevé digital. Vegeu <http://territori.scot.cat>.

<sup>95</sup> Com hem dit, des de l’edició corresponent a l’any 2008 s’edita digitalment i en forma contínua.

Si fins ara hem vist com hi ha hagut interès en analitzar, de forma general, les causes de l'aparició de diversos conflictes lligats a qüestions territorials així com comprendre les formes que pren la mobilització de la ciutadania en els diferents casos, també trobem d'altres aproximacions que tenen interès per conèixer les dinàmiques dels conflictes lligats a temàtiques concretes: energia, aeroports, aigua o residus en són alguns exemples.

En aquest sentit, les publicacions que fins ara he analitzat van coincidir en el temps amb un dels conflictes territorials més importants a Catalunya: el transvasament de l'Ebre previst pel Pla Hidrològic Nacional (PHN) el qual, per la seva volada, va suscitar l'interès de diversos recercadors, especialment des del camp de la sociologia (Pont et al., 2002; Alfama et al. (2004a, 2005). En aquests casos però, l'interès no rau en analitzar les causes dels conflictes territorials sinó en estudiar com s'organitza el moviment de protesta en contra del PHN, fent especial atenció a les particularitats identitàries de les Terres de l'Ebre<sup>96</sup>. A més, en el cas d'Alfama et al. (2004a, 2005), l'estudi analitza des de la perspectiva de gènere el rol que van desenvolupar les dones en la Plataforma en defensa de l'Ebre<sup>97</sup>. D'altra banda, i des d'una perspectiva geogràfica, trobem anàlisis de les dinàmiques concretes dels conflictes lligats a la implantació de l'energia eòlica en entorns rurals (Saladié, 2008a), a l'ampliació d'aeroports (Suau et al., 2010) o a la ubicació de plantes de tractament de residus, que ha estat àmpliament analitzat pels treballs d'Alió i Bru (1992; 1995) ja des de la dècada dels anys noranta<sup>98</sup> o més recentment per Peña (2005).

Més amunt apuntava que el treball de Nel·lo (2003a) va propiciar altres recerques posteriors. En aquesta línia, Alfama et al. (2007) a *Per una nova cultura del territori?*<sup>99</sup> reprenen la conceptualització del perquè de l'esclat dels conflictes territorials de Nel·lo (2003b) però en plantegen una nova hipòtesi sobre la configuració de les mobilitzacions. En el marc de la teorització sobre els cicles de protesta proposades per Tarrow (1997, 2002), els autors es pregunten si les plataformes, associacions i coordinadores associades

---

<sup>96</sup> En altres casos, es para atenció al sorgiment del conflicte en la gestió de l'aigua: vegeu Ventura (2004) per una anàlisi des d'aquesta perspectiva sobre el cas de la conca de la Muga, on es proposen mètodes de participació i mediació per a resoldre'ls. En d'altres, es para atenció a l'encaix dels moviments ambientalistes amb els canals institucionals de participació ciutadana en la gestió de l'aigua (Parés et al., 2008).

<sup>97</sup> De fet, la perspectiva de gènere ja s'havia aplicat anteriorment a l'anàlisi de les mobilitzacions mediambientals. Vegeu Bru, 1996) per l'estudi dels casos de Catalunya, Andalusia i País Basc.

<sup>98</sup> L'anàlisi dels conflictes lligats a la implantació de plantes de gestió de residus a Catalunya arrenca a la dècada dels anys noranta, amb l'elaboració i implementació del Pla de Gestió de Residus Industrials de Catalunya. El pla que suscità diversos conflictes al Principat també incità l'aparició de diverses publicacions que analitzaven tant les mobilitzacions que s'organitzaren per refusar les instal·lacions (Alió i Bru, 1992, 1995), com conflictes concrets (Casellas, 1990), i d'altres elaboraven cròniques periodístiques satíriques (Borràs, 1990).

<sup>99</sup> L'estudi apuntava la configuració d'un nou argumentari per part de les mobilitzacions que s'allunyaria de la «cultura del no» i s'orientaria vers una «nova cultura del territori». Vegeu l'apartat 5.1.3.1. d'aquest capítol.



als conflictes territorials estan configurant un nou moviment en defensa del territori que podria inscriure's en la tercera onada de mobilització apuntada anteriorment<sup>100</sup>. Així, fan una aproximació a la temàtica a cavall de la ciència política i la sociologia ja que exposen quins són els recursos i les estratègies de mobilització impulsats pels diferents grups opositors, però també desgranen quina és la incidència política que han tingut (ja sigui a nivell substantiu en els projectes concrets, a nivell relacional alterant les relacions entre els actors polítics, o a nivell simbòlic canviant canvis en la percepció sobre l'ús i gestió del territori).

Així doncs, a casa nostra, l'estudi rigorós de la conflictivitat territorial és força recent, si bé és cert que hem vist que als anys seixanta i setanta també fou un període prolífic en conflictes. El caràcter dels d'aquella època, sorgits a la ciutat i arrelats a qüestions urbanístiques, no és comparable amb les propostes que fa Nel·lo (2003a), on sovint no són conflictes urbans, afecten a una escala territorial superior, tenen connotacions ambientals i sovint es deuen a actituds defensives més que no pas reivindicatives (característiques del tardofranquisme). La publicació de Nel·lo (2003a) i les altres que he comentat apareixen en un context on s'estén la sensació que els conflictes lligats a les qüestions territorials s'escampen per tota Catalunya i la proliferació de les plataformes s'encomana per tots els racons del territori. Aquest context social i les aportacions que hem analitzat han configurat el conflicte territorial a Catalunya. De tota manera, el debat no ha estat exclusivament acadèmic sinó que ha arribat a la premsa, fet que mostra com el fenomen s'ha mediatitzat.

### **5.1.3. La mediatització del debat i l'aparició d'altres etiquetes**

A Catalunya, diversos autors han constatat que els conflictes lligats a les qüestions territorials han proliferat els darrers anys<sup>101</sup>, juntament amb la proliferació de noves organitzacions ciutadanes (Nel·lo, 2003b; Ferran i Casas, 2008; Garcia, 2003; Alfama et al., 2004b, 2007; Paül, 2006, 2007; Herrero, 2009). Aquest però no és un fenomen català, sinó que també s'ha constatat en d'altres països, malgrat no ser tant recent (Bobbio i Zeppetella, 1999; Subra, 2007; Leonard, 2006; della Porta i Piazza, 2008; della Porta, 2004; Bartolomeo, 2006). La percepció que la conflictivitat territorial és en augment ha portat a evidenciar que si bé la contestació dels projectes de planificació i gestió del territori no és sistemàtica, s'està convertint en una norma (Subra, 2007).

---

<sup>100</sup> Els casos analitzats no es centren tant en el conflicte com en la mobilització que n'és protagonista. Són la Plataforma en Defensa de l'Ebre, Salvem les Valls, Salvem l'Empordà i les mobilitzacions lligades al Pla 22@bcn.

<sup>101</sup> De fet, també han sorgit experiments per intentar recollir i cartografiar els conflictes territorials existents. Visiteu la pàgina <http://www.conflictesterritoripv.org/> per conèixer una experiència al País Valencià o <http://www.toscanainfelix.org/> pel cas de la Toscana (Itàlia).

En aquest context hi hem de sumar que les protestes ciutadanes sempre han estat d'interès per la premsa. A més, a inicis d'aquesta dècada van coincidir en el temps diversos conflictes territorials de certa volada. En aquest escenari, es van publicar diversos articles d'opinió a la premsa catalana que *analitzaven* des d'una perspectiva molt més distesa i divulgativa la proliferació de conflictes i plataformes ciutadanes (Pujol, 2005; Rosell, 2005; Cardús, 2005; Antich, 2005; Pradas, 2005; Nel·lo, 2005a, 2005b; Milà, 2005; Bohigas, 2005a, 2007; Monzó, 2005; Benejam, 2005; Serrahima i Guayabero, 2006) i en conseqüència la premsa també s'interessà sobre l'assumpte elaborant una sèrie de reportatges on es recollien opinions d'experts i es presentaven casos concrets (Playà, 2005; Sierra, 2005; Ricou, 2005; Sans, 2005; Sandoval, 2005; Vallecillos, 2005; Casals, 2005; Juan, 2005; Sòria, 2005; Cerrillo, 2006; Bauzà, 2007 en són alguns exemples).

Seguidament veurem en què ha consistit el debat, que arrencà l'any 2005 i s'estengué durant un any aproximadament. Aquest *debat mediàtic* no ha tingut un inici i una fi marcada, sinó que he observat en el recull de premsa que la intensitat d'articles d'opinió que es donà arrel del primer que es publicà, de Jordi Pujol (2005), es mantingué al llarg d'un any més o menys i, posteriorment, aquests articles d'opinió aparegueren de forma molt més anecdòtica. Com veurem més endavant, aquest fet no es deu pas a que els conflictes desapareixen, sinó que cal entendre-ho des de la lògica dels interessos dels mitjans de comunicació que, durant cert temps van voler acollir el debat i fer un seguiment de les mobilitzacions ciutadanes. A més, el debat girà entorn de l'etiqueta «cultura del no» i cal tenir present que després de diversos articles s'aconseguí introduir el concepte en l'imaginari col·lectiu.

#### **5.1.3.1. El debat de la «cultura del no» i la «nova cultura del territori»**

Fou arrel d'un article publicat el maig de 2005 per l'expresident de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol, titulat *La cultura del no* on s'encunyà el concepte. Posteriorment, es succeïren una sèrie d'articles d'opinió a la premsa entre partidaris i detractors de les plataformes cíviques, que posaven de manifest la diversitat de mobilitzacions i plataformes disposades a sortir al carrer. Pujol (2005) considera que la cultura del no respon a

“una tendència cada cop més estesa a oposar-se a projectes i iniciatives que ells consideren d'interès general, però que topen amb l'oposició molt radical de tota mena de representants de la societat civil o d'institucions. L'oposició d'ajuntaments, de sindicats, de sectors empresarials, de partits polítics, etc. I d'associacions de tota mena (de veïns, d'usuaris, de pares d'escola, d'aficionats al que sigui, de gent d'edats diverses, de caràcter cultural, benèfic o esportiu, de defensa ecològica, etc.). I també –simplement però poderosament– de grups informals a través de tantes i tantes plataformes. Tot això, molt sovint potenciat per la demagògia política, sindical o mediàtica”.

Així doncs, Pujol (2005) detectava un clima generalitzat d'oposició per diversos i variats sectors de la societat que es guiarien per una actitud irracional i egoïsta oposant-se a qualsevol projecte que modifiqués el seu entorn sense arguments o alternatives. Pujol si

bé anomena les plataformes també inclou com a executors de la cultura del no a institucions polítiques, sindicats o empresaris. A més, segons ell, la varietat de projectes als quals s'oposa la cultura del no és molt àmplia:

“S’oposa que es facin polígons industrials o obstaculitza noves fàbriques fins que els seus promotors les instal·len a l’Aragó o a Eslovàquia. S’oposa al traçat de qualsevol carretera (per exemple, va retardar set anys l’acabament de la Nacional II). Ha retardat durant anys la tercera pista del Prat i al final n’ha perjudicat la localització. Fa impossible que es faci el quart cinturó del Vallès, que és una absoluta necessitat. Posa traves al fet que en una escala de veïns hi hagi un parell de pisos per a gent gran. I més encara a fer centres per a discapacitats. S’oposa sistemàticament als abocadors, per ben dissenyats que estiguin. S’oposa a la creació de centres de tractament de drogodependències. Munta protestes que van des de plataformes ciutadanes fins a iniciatives parlamentàries contra les línies elèctriques, les centrals de cicle combinat o els parcs eòlics. Retarda el traçat del TGV. Obstaculitza obres de regadius. Etcètera.”

Per tant, l’etiqueta encunyada per Pujol posa dins d’un mateix sac protestes relacionades amb la ubicació d’equipaments o la construcció d’infraestructures, tots ells molt diversos. Aquesta suposada «cultura de la protesta» s’hauria “propagado como una exhalación por todos los rincones de la geografía” (Antich, 2005) “impidiendo avanzar y, como sociedad, no podemos permitirnos el lujo de seguir parados ya que el déficit de infraestructuras es preocupante” (Rosell, 2005). Així doncs el President de Foment del Treball, juntament amb l’expresident, considera que els projectes impulsats pels sectors econòmics amb el vist-i-plau de l’Administració tenen l’objectiu de millorar el benestar de tothom de manera que l’oposició de les plataformes “ha esdevingut una amenaça per al progrés del nostre país” (Pujol, 2005). A més, s’ha considerat que les protestes han estat mancades de contingut polític i ideològic, segons exposa Bohigas (2005a):

“la cultura del no la practica un grupo social sin ideología contrastable, sin excusas revolucionarias, aplicada a la defensa no ya de una política conservadora, sino de una imposición reaccionaria antidemocrática, aunque presentada con maquillaje instrumental”.

Pel que fa a les causes, alguns sostenen que les protestes ciutadanes sorgeixen guiades per la por (Sierra, 2005), d’altres creuen que es deu als “efectos secundarios o no deseados del Estado de bienestar” (Pomés citat per Playà, 2005)<sup>102</sup>, a la debilitació del principi d’autoritat (Sánchez citat per Playà, 2005)<sup>103</sup>, o al “creixement de l’individualisme en detriment del sentit de comunitat, en la deprecació del concepte de l’espai públic i en l’extensió d’una certa insolidaritat” (Sánchez citat per Vallecillos, 2005)<sup>104</sup>. Altres van més enllà de la concepció de la protesta ciutadana com a comportaments reaccionaris i antidemocràtics i apunten que és expressió de la manca de maduració política de la societat. En aquest sentit Cardús (2005) creu que

“la cultura del no es algo que sólo debe vincularse a las reacciones psicológicamente prerreflexivas y socialmente desarrolladas, similares a las que podemos ver a diario en ciertos

---

<sup>102</sup> Extret de l’entrevista que Josep Playà realitzà a Xavier Pomés i que es publicà al dossier “La cultura del no”, de la revista de La Vanguardia, publicat el 3 de juliol de 2005.

<sup>103</sup> Extret de l’entrevista que Josep Playà realitzà a Jordi Sánchez i que es publicà al dossier “La cultura del no”, de la revista de La Vanguardia, publicat el 3 de juliol de 2005.

<sup>104</sup> Extret de l’entrevista que Mar Vallecillos realitzà a Jordi Sánchez i que es publicà al reportatge “No al meu barri” a El Periódico el 24 de novembre de 2005.

comportamientos infantiles resultado de una mala educación, o comportamientos adultos reactivos causados por situaciones de una fuerte emotividad descontrolada”.

Així, Cardús discrepa de Pujol i opina que “no estem davant d’una crisi de valors, sinó davant una societat malcriada i consentida” (Cardús, 2005) i per tant qualifica la mobilització dels ciutadans com la “rebequeria del no”, que es deu a un “mal comportament social causat per errors en l’adquisició de les pautes bàsiques de sociabilitat” (Cardús, 2005). Pujol (2005) i Cardús (2005) coincideixen en que aquest seria un fenomen recent, en canvi d’altres consideren que sempre ha existit, malgrat no hagi estat amb la intensitat actual (Sánchez citat per Playà, 2005)<sup>105</sup>.

En un altre *bàndol* trobem aquelles consideracions ben contraposades a les exposades fins ara. Castells (citat per Playà, 2005)<sup>106</sup> afirma que l’esclat d’aquests moviments representa “el deseo de participación y autonomía ciudadana y una voluntad de afirmación de la identidad territorial, entendida no en términos nacionalistas, sino de ciudad, barrio o incluso de calle”. A més, Castells posa de manifest “el derecho democrático a discrepar de determinadas decisiones que no siempre están argumentadas y a veces son poco razonables” (Castells citat per Playà, 2005). Així mateix, discrepa dels que promocionen l’etiqueta ja que considera “l’existència d’un moviment ecologista i cívic amb una visió global” i es distancia de la “reducció dels conflictes ambientals i territorials a una acció aïllada de veïns cabrejats” (Castells citat per Playà, 2005).

En un terme entremig, trobem aquells que no denuncien tant els inconvenients de la presència o proliferació d’aquestes organitzacions, sinó que aporten consideracions per tal que els conflictes que es generen donin resultats més creatius i equitatius (Nel·lo, 2003c i 2005b). Així, Nel·lo considera que a casa nostra l’administració ha d’estar disposada a emprendre noves polítiques i “aplicar-les d’una manera basada en el diàleg i la confiança” (Nel·lo, 2005a), però al mateix temps també apunta la necessitat que aquests moviments evolucionin i siguin capaços d’adoptar un caràcter més propositiu i menys defensiu (Nel·lo, 2005a). Lluís Benejam (membre de la plataforma Salvem l’Empordà) respongué a algunes d’aquestes opinions amb un article que en el seu títol exemplificava les seves intencions: *De la cultura del «Sí senyor» a la cultura del «Per què?»*. Així, Benejam (2005) reivindicava que les plataformes sorgides en els darrers temps a Catalunya ja duïen a terme la tasca que reclamava Nel·lo (2005a):

“Quan diem No a la MAT, no estem discutint traçats, estem posant en dubte el model energètic que volen imposar en aquest país. Quan diem No al Tren d’Alta Velocitat, no estem discutint mesures correctores, sinó que hi ha altres trens més eficients per al transport de mercaderies i passatgers. [...] Però està clar, entrar en aquests debats i reflexions és obrir la

---

<sup>105</sup> Extret de l’entrevista que Josep Playà realitzà a Jordi Sánchez i que es publicà al dossier “La cultura del no”, de la revista de La Vanguardia, publicat el 3 de juliol de 2005.

<sup>106</sup> Extret de l’entrevista que Josep Playà realitzà a Manuel Castells que es publicà al dossier “La cultura del no”, de la revista de La Vanguardia, publicat el 3 de juliol de 2005.

caixa dels trons, i per tant és molt més fàcil dir que els moviments de defensa de la terra són moviments: minoritaris, egoistes i que evidentment no volen el progrés” (Benejam, 2005)

A Benejam li donaren suport altres columnistes que insistien en la necessitat d'establir distincions entre els diferents conflictes -“cada no es distinto” (Serrahima i Guayabero, 2006)- a diferència del què plantejava Pujol (2005). Així mateix, Serrahima i Guayabero (2006) insistien en la visió proposada per Benejam (2005):

“Negarse al enésimo campo de golf, es en realidad decir sí, o al menos decir «se puede hacer de otra forma». Es una versión a pequeña escala del «otro mundo es posible». Decir no al AVE por el Eixample es reclamar su paso por el litoral y es decir sí al sentido común”.

Així mateix, l'exconseller del Departament de Medi Ambient i Habitatge, Salvador Milà, reivindicà els beneficis socials i ambientals de la mobilització i protesta de les plataformes (com també feu Moner, 2007):

“¿Fueron irresponsables los que salvaron los Aiguamolls de l'Empordà, la plana de Castell, Gallecs, la Via Verda en Cerdanyola o Pinya de Rosa en Blanes?; ¿los que se opusieron al trasvase del Ebro o a los macrovertederos de la Conca de Barberà?; ¿los que preservaron el curso bajo y el delta del Llobregat o el Gorg de Creixell?; ¿los que han conseguido modificar trazados del AVE?; ¿los que consiguieron que la B-30 no partiese en dos Santa Coloma de Gramenet? (Milà, 2005).

En termes més generals altres columnistes han posat de relleu com tradicionalment “la humanidad ha luchado durante siglos para conseguir el derecho a hacer oír su voz, para no tener que aceptar sin rechistar las imposiciones cuando cree que son injustas” (Monzó, 2005) i acusen als que promocionen la «cultura del no» de que voldrien que “no hubiese desaparecido nunca la cultura del sí, la cultura del sí, señor, la cultura del callar y agachar la cabeza” (Monzó, 2005).

Els diversos articles presentats són bona prova de la mediatització que va patir el debat entorn a la proliferació de les plataformes ciutadanes i el sorgiment de conflictes lligats a qüestions territorials especialment a partir de l'any 2003. Alguns dels columnistes posaven l'interès en denunciar els impediments que comportaven les reivindicacions de les plataformes, d'altres en defensaven la seva legítima existència i n'evidenciaven els impactes positius al llarg de la història i alguns més s'afanyaven a buscar-ne exemples positius<sup>107</sup>. En els articles que he citat (publicats majoritàriament al diari *La Vanguardia*, però també a *El País*, *Avui* i *El Periódico*) a vegades s'apuntaven -de passada- alguns dels motius que propiciaven l'aparició de les plataformes, però no s'hi construïen anàlisis detallades (segurament tampoc era el lloc on fer-ho).

Un altre exemple de la mediatització del debat n'és el fet que només un llibre -*La cultura del no. El conflicte ambiental i territorial a Catalunya*- incorpora el concepte per analitzar els conflictes territorials i ambientals. També cal recordar que el llibre, editat per Antoni

---

<sup>107</sup> La premsa s'afanya a buscar plataformes en positiu, com evidencia l'article de Cerrillo (2006) “La primera plataforma catalana del «sí””, publicat a *La Vanguardia*.

Ferran i Carme Casas<sup>108</sup>, és la transcripció publicada de les jornades que tingueren lloc el novembre de 2006 i que tenien per títol *És la cultura del no l'origen del conflicte ambiental i territorial que es viu avui a Catalunya?* Les jornades, coordinades per ells mateixos, plantejaven debatre entorn a la concepció dels conflictes territorials, els reptes que formulava l'aparició d'aquest fenomen, els actors que participaven amb més incidència en la planificació del territori, l'existència o no d'una «nova cultura del territori» i, finalment, les eines i instruments que permetessin gestionar-los, especialment a través de la participació ciutadana<sup>109</sup>.

En contraposició a la «cultura del no», les plataformes i entitats protagonistes dels conflictes territorials en les trobades de debat que organitzaven bianualment<sup>110</sup>, l'any 2003 i 2005 van concloure-les amb unes declaracions finals que portaven per títol *Per una nova cultura del territori*. El lema s'inspirà en l'impulsat per les mobilitzacions socials lligades als conflictes de transvasament del riu Ebre «Una nova cultura de l'aigua», que proposava un nou marc cognitiu sobre la problemàtica de l'aigua com a recurs escàs i apostava per un nou model de gestió sostenible dels recursos hídrics disponibles, satisfent les necessitats de la població però sense malmetent els ecosistemes aquàtics (Alfama et al., 2007). Així doncs, l'estalvi, l'eficiència, la gestió adequada tant de la demanda com dels recursos esdevenien qüestions clau<sup>111</sup>. En la mateixa línia s'orientava la nova cultura del territori, que es regia principalment per la gestió sostenible del territori i que desenvolupava un marc conceptual ampli i detallat en totes les vessants (recursos naturals, residus, espais agraris, energia, infraestructures, assentaments urbans). En aquest sentit es proposava:

- Manteniment de la biodiversitat, aprovació d'un pla sectorial de connexions biològiques, instauració d'una política forestal que garantís la funció ecològica dels boscos.
- Reducció, reutilització i reciclatge com a objectius per una millor gestió dels residus.
- Preservació dels espais agraris, declarant el Principat lliure de transgènics i impulsant un model agrari de producció i consum.

---

<sup>108</sup> Fou publicat el 2008.

<sup>109</sup> Alguns dels casos que es van presentar (amb representants de la plataforma i de l'administració) foren les infraestructures elèctriques (línia de les Gavarres i línia de Molt Alta Tensió), infraestructures de transport (Eix Vic-Olot pel túnel de Bracons i Quart Cinturó), parcs eòlics i parcs solars, abocadors de residus, ampliació de pistes d'esquí i el model de ramaderia intensiva del sector porcí.

<sup>110</sup> 18a Trobada d'Entitats i Plataformes en Defensa del Territori dels Països Catalans celebrada a Figueres l'any 2003, la 19a Trobada d'Entitats i Plataformes en Defensa del Territori dels Països Catalans celebrada a Tortosa l'any 2005, la 20a Trobada d'Entitats i Plataformes en Defensa del Territori dels Països Catalans celebrada a Cerdanyola del Vallès l'any 2007.

<sup>111</sup> Per conèixer la proposta de la nova cultura de l'aigua més en detall consulteu Prat i Estevan (2004) i Parés et al. (2008).

- Foment de les energies renovables respectant els espais naturals, tancament de centrals nuclears, redistribució i apropament dels centres productors als consumidors
- Foment del transport públic i del ferrocarril per evitar l'augment de l'ocupació del territori de les infraestructures i millorar-ne l'eficiència.
- Impuls de la planificació supramunicipal per propiciar un menor consum de sòl i un urbanisme compacte, considerant els recursos disponibles de cada territori; fomentar el paisatge com a element de construcció de la identitat col·lectiva
- Reclam d'una major participació ciutadana en la presa de decisions, millora de la transparència de l'administració, foment del debat públic de les qüestions territorials, impuls d'instruments de democràcia participativa.
- Creació de jutjats dedicats a les qüestions ambientals per fomentar els mecanismes de control i sanció per vetllar per la legalitat.

La nova cultura del territori va rebre més adeptes i el mes de maig de 2006 l'Asociación de Geógrafos Españoles i el Colegio de Geógrafos van presentar a Madrid el *Manifest per una Nova Cultura del Territori*<sup>112</sup>. El manifest, en el marc de la creixent bombolla immobiliària, diagnosticava amb preocupació el ritme de consum del sòl que propiciava el model d'urbanització de l'Estat, alertava dels impactes que generava, demanava una major implantació d'ordenació del territori i denunciava els mètodes opacs que sovint han guiat la planificació del territori:

“l'eina que havia de servir per ordenar els usos del territori en benefici de la col·lectivitat s'ha acabat identificant, moltes vegades, amb una tècnica intel·ligible on la participació democràtica del conjunt d'actors presents en els territoris és irrellevant i on prevalen els interessos dels agents urbanitzadors” (Asociación de Geógrafos Españoles i Colegio de Geógrafos, 2006)

El manifest s'estructurava a partir d'una sèrie de prioritats, que podríem agrupar en els següents temes:

- Preservació dels valors del territori i gaudir-ne per igual dels seus recursos.
- Les actuacions territorials han d'avaluar els seus impactes i modificacions, guiant-se pel principi de precaució.
- El dret a la propietat del sòl i l'habitatge ha de respectar la seva funció social i potenciar-ne els valors ambiental i paisatgístic
- El desenvolupament sostenible del territori com a valor econòmic en tant que dóna valor afegit als productes i serveis.

---

<sup>112</sup> El manifest fou presentat posteriorment, el 5 d'octubre de 2006, a l'Institut d'Estudis Catalans i va rebre el suport de la Societat Catalana de Geografia, el Col·legi d'Ambientòlegs, el Col·legi de Geògrafs, el Col·legi d'Arquitectes, l'Associació Catalana de Ciència Regional i la Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

- Defensa de la legislació i normativa urbanística pel bon govern del territori, afavorint la coordinació horitzontal entre els diversos departaments administratius.
- Concepció del sòl rústic no com a reservori de futurs creixements sinó com a part de la matriu territorial bàsica.
- Defensa del planejament territorial com a constructor d'un model d'urbanització comú i basat en l'estalvi del consum del sòl, la convivència d'usos i la cohesió social.
- Compliment de la responsabilitat del Govern central com a legislador i garant d'un millor sistema de finançament municipal.
- Aplicació dels tractats i acords internacionals que ha subscrit l'Estat.
- Revisió de la normativa i instruments de gestió territorials de les administracions per reorientar-los vers una nova cultura del territori.

El manifest proposat per les associacions d'acadèmics i professionals de les disciplines territorials presentava una sèrie d'orientacions per tal de redirigir la política territorial a l'Estat, però no entrava en el mateix nivell de concreció com feien les plataformes i entitats en defensa del territori en les seves pròpies declaracions. A més, una altra diferència important era que en el manifest impulsat per l'Asociación de Geógrafos Españoles i el Colegio de Geógrafos no es feia referència, en els punts que es llistaven, a l'impuls de polítiques de foment de la participació de la ciutadania en els processos de planificació i gestió del territori.

Alguns autors, que han analitzat en profunditat la contraposició d'ambdues etiquetes –la «cultura del no» i la «nova cultura del territori»– consideren que l'existència d'aquests debats “en el fons el que fan és indicar-nos l'existència d'una pugna viva sobre quins són els marcs culturals que orienten o haurien d'orientar les polítiques territorials” (Alfama et al. 2007: 239).

A banda del debat *de les cultures*, en altres moments la reivindicació de la ciutadania ha estat batejada amb altres etiquetes. L'any 2007, a causa de la crisi que va patir el sistema ferroviari de Rodalies de RENFE –amb averies contínues, talls de línies i el retard de l'arribada del tren d'alta velocitat– s'organitzaren algunes manifestacions i protestes ciutadanes per reclamar una millora del servei. El clima de crispació davant el mal funcionament de les infraestructures feu reviure el concepte «el català empenyat», encunyat pel periodista Enric Juliana anys abans i que ara exemplificava els sentiments de la població catalana que patia els desajustos existents a la xarxa ferroviària. Aquest episodi va omplir pàgines i pàgines de premsa i minuts de debats en d'altres mitjans de comunicació que insistien en els dèficits infraestructurals que patia Catalunya i reiteraven els desavantatges respecte altres comunitats autònomes. També es va evidenciar en



diferents petites protestes de ciutadans i va quallar en una gran manifestació el desembre de 2007 sota el lema «Pel dret a decidir en infraestructures». Organitzada per la Plataforma pel dret a decidir, el focus de la protesta es va dirigir a les relacions entre Catalunya i l'Estat –vinculant-hi qüestions com l'autodeterminació o la publicació de la balança fiscal-, potser perquè al març de l'any següent hi havia eleccions a les Corts espanyoles.

### ***5.1.3.2. De l'«aquí no» a l'«així sí»***

Paral·lelament a aquests debats més o menys mediàtics, la Generalitat de Catalunya es plantejà la seva intervenció i elaborà una guia metodològica. Sota el títol *De l'aquí no a l'així sí*, la Direcció General de Participació Ciutadana pretenia oferir un instrument per les administracions locals que els permetés gestionar els conflictes lligats a la planificació del territori.

La guia reconeixia que la ciutadania és més exigent perquè és capaç d'entendre els impactes de les polítiques públiques i valorar-los en funció dels seus interessos, per tant, en contraposició als partidaris de la cultura del no, considerava que aquest és un senyal de maduresa de la ciutadania que alhora representa un repte pels governants, ja que la *resistència* de la ciutadania expressa “malestars que no troben espai on manifestar-se” (Direcció General de Participació Ciutadana, 2007).

Davant d'aquesta diagnosi, la guia es presentava com un instrument que havia d'ajudar a governar d'una altra manera i recollia una sèrie d'orientacions que pretenien reconèixer el paper de la ciutadania més activa per facilitar als responsables públics a “prendre millors decisions i desplegar-les amb major eficiència” (Direcció General de Participació Ciutadana, 2007).

La guia estava basada en dos principis: la necessitat d'acceptar el conflicte en tant que inherent en la contraposició d'interessos i aprendre a gestionar-lo respectant les raons i punts de vista de la ciutadania; i l'exposició transparent dels objectius de la política i de les regles del joc evitant opacitat en el procés. A banda, pel que fa al procés de planificació, la guia proposava una planificació des de dalt que respongués a la visió de conjunt del territori, però que incorporés una altra perspectiva, des de baix, que permetés incorporar els coneixements de proximitat. Per fer-ho, la guia apostava per mètodes de diàleg i participació tant en el disseny com en la implementació de les polítiques i proposava algunes qüestions que calia tenir en compte per elaborar processos participatius de qualitat (honestedat, compromís entre departaments de l'administració, selecció dels actors clau, elaboració del mapa d'actors, concreció de les regles de participació, consideració dels recursos necessaris). La guia també alertava de la

importància dels instruments de negociació i mediació per ajudar a resoldre els possibles conflictes d'interessos que poguessin sorgir i, finalment, per cloure el procés insistia en la necessitat de demostrar que s'ha escoltat a la ciutadania, recollint i fent-los arribar en un document les seves propostes així com fer visibles els resultats<sup>113</sup>.

#### **5.1.4. Recapitulació**

En la primera part d'aquest capítol he anat destriant els punts de vista que s'han emprat per descriure i comprendre el fenomen de les mobilitzacions socials entorn les qüestions urbanístiques i territorials i els debats que s'han obert al llarg dels darrers quaranta anys.

Hem vist, doncs, com el fenomen dels moviments socials urbans dels anys seixanta i setanta ha estat motiu d'anàlisi per part d'acadèmics, especialment des de la sociologia urbana, que han aplicat una perspectiva marxista per comprendre'ls; mentre que d'altres han evidenciat un canvi en els argumentaris i posicionaments dels moviments veïnal i ecologista, que han arribat a qualificar de nous moviments socials. Hem vist doncs que en aquest primer episodi de mobilització lligat a les qüestions urbanístiques i territorials s'ha centrat l'atenció en comprendre els discursos i estratègies de mobilització, així com la seva configuració com a moviment. No s'ha parat l'atenció al conflicte o al territori, aspectes que apareixeran claus més endavant. Des de l'urbanisme, que podria haver-se incidit en aquestes qüestions, els autors s'han limitat a detallar les aportacions disciplinàries que van representar els plans redactats a finals dels anys setanta (especialment el Pla General Metropolità), fet que és comprensiu pels avenços que van representar aquestes figures de planejament pel futur.

Hem vist també com durant els anys vuitanta i noranta no existeixen aportacions significatives. Després veurem que són uns períodes on les mobilitzacions ciutadanes no són tant extenses i intenses i aquest en seria el motiu pel qual no han estat acompanyades de recerques i publicacions que les expliquin. En aquest procés de construcció de la idea del conflicte territorial he mostrat la importància de l'aportació d'Oriol Nel·lo l'any 2003 a partir de la qual la mobilització ciutadana entorn a l'ús i la

---

<sup>113</sup> Aquestes propostes teòriques van ser aplicades en el cas de la ubicació de les presons per part de la Generalitat de Catalunya. Davant l'augment de la població penitenciària, el govern havia de planificar noves presons. Per fer-ho, va trencar la lògica tradicional de proposar les ubicacions de forma puntual i sense exposar els criteris que feien necessària aquella localització sinó que va dissenyar un Pla d'equipaments penitenciaris general per a Catalunya que servís com a marc de referència i que tingués en compte la distribució de beneficis i càrregues. El pla establí les necessitats futures i els criteris que s'utilitzarien per decidir les ubicacions. Així doncs, primer es va fer el plantejament del problema, després s'aportà una solució de conjunt –cada territori n'havia d'acollir- i finalment s'escollí el lloc d'ubicació. A més es va estructurar un procés de participació, el Fòrum Presons i Territori, per tal de percebre les reticències, pors, demandes i expectatives dels actors locals. Aquest fou el procés per triar set localitzacions per set noves presons, de les quals només sorgí conflicte en el cas de la de Sant Joan de Vilatorrada. Per més informació vegeu Direcció General de Participació Ciutadana (2007).

gestió del territori es connota com a «conflictes territorials» (i s'etiqueten amb els *aquí nos*<sup>114</sup>). Aquest canvi no és una simple nova etiqueta sinó que implica un major èmfasi a la confrontació d'interessos més que no pas a la mobilització social que comporten. S'evidencia així, com de conflictiva n'és la gestió del territori i quina diversitat d'interessos diferents i contraposats hi poden existir. Existeix doncs una evolució en la consideració i denominació del fenomen i la connotació de «conflicte territorial» implica una mirada social diferent sobre el tema. A banda d'aquesta evolució de les concepcions, també existeix una progressió en els problemes i les reivindicacions de la ciutadania, però faré referència en aquest aspecte en el pròxim apartat.

Hi ha teòrics, doncs, que han influenciat la conceptualització del fenomen (especialment Castells (1977, 1986) amb els moviments socials urbans o Nel·lo (2003a) amb els *aquí nos*). Tanmateix, la temàtica ha estat també apetitosa pels mitjans de comunicació, i a la premsa alguns columnistes s'han atrevit a dir-hi la seva. El debat de la cultura del no, que més o menys dura un any, és exemple de la mediatització del tema de les protestes ciutadanes però també de com els mitjans de comunicació imposen els ritmes i els temes en el debat mediàtic. També evidencia la seva capacitat d'influència, ja que a través d'aquesta sèrie d'articles d'opinió s'ha aconseguit introduir en l'imaginari col·lectiu el terme de la cultura del no i ha traspuat una conceptualització del fenomen àmplia, vague i poc reflexiva feta des de determinades posicions interessades.

En definitiva, en la primera part d'aquest capítol he posat de relleu com l'estudi rigorós sobre la conflictivitat territorial des d'una perspectiva geogràfica, que posa al centre d'estudi l'ús, la planificació i la gestió del territori i la intervenció dels diferents agents presents és recent a casa nostra.

## **5.2. GENEALOGIA DELS PLANS I DELS CONFLICTES**

En la segona part d'aquest capítol pretenc fer un repàs històric del planejament urbanístic al llarg dels darrers cinquanta anys parant atenció al tipus de plans aprovats, als canals de participació que han estat disponibles per a la ciutadania i a la tipologia de conflictes que han sorgit.

L'objectiu d'aquesta segona part és evidenciar com al llarg de les èpoques el rol del planejament en la gestió de les transformacions urbanes i territorials ha evolucionat, al mateix temps que ho han fet els temes de preocupació. També ressaltaré la capacitat ha

---

<sup>114</sup> En certa manera el terme «aquí no» s'ha utilitzat com una traducció al català del NIMBY.

tingut la població a l'hora d'incidir en l'elaboració del planejament –des de canals més informals a mecanismes més estructurats- i quin tipus de protestes han sorgit, des de quins posicionaments s'han fet i quins argumentaris s'han construït.

L'estructura d'aquesta segona part del quart capítol està dividida en quatre apartats, cadascuna de les quals evidencia un període diferent. Sense voler establir límits temporals concrets, la primera etapa fa referència als darrers anys del tardofranquisme fins a la transició democràtica i es caracteritza per una política urbanística basada en un cos legislatiu ben innovador i regulador, però amb una pràctica aliena al règim del sòl i a qualsevol codi legislatiu. Així mateix, és un període ric en mobilitzacions ciutadanes, especialment a partir de finals de la dècada dels seixanta, les quals en conflictes de reivindicació esperonen als governs a respondre a les seves demandes.

El segon apartat arrenca a finals de la dècada dels setanta i és un període marcat especialment per les eleccions municipals democràtiques. El planejament d'aquest període és aprovat per donar resposta als dèficits urbanístics que presentaven les ciutats aleshores. Com mostraré, són uns plans que gaudeixen de les aliances construïdes en les mobilitzacions socials del període anterior i que s'elaboren per tant a partir d'un diàleg entre tècnics i ciutadania, amb processos de participació innovadors i espontanis. Tanmateix, les protestes ciutadanes es mantenen per controlar que l'administració segueixi les seves voluntats.

En tercer lloc pararé atenció al període que s'inicia de forma incipient a finals de la dècada dels vuitanta i s'expandeix al llarg de la següent. Aquesta tercer etapa evidencia un canvi de rol en la configuració del planejament. El pla, com a document regulador de la globalitat municipal, perd protagonisme enfront el projecte urbà i el planejament estratègic. En conseqüència, els espais de participació es desplacen al marge de l'elaboració del planejament.

Finalment, la darrera època considero que s'origina a les darreries de la dècada dels noranta i es dilata fins l'actualitat. És el període en el qual el pla urbanístic entra de ple en crisi, tot i que alhora comencen a sorgir metodologies per implementar processos de participació en la planificació del territori i la legislació urbanística també pretén evolucionar en aquesta direcció. Paral·lelament, tornen a prendre volada les mobilitzacions socials entorn projectes i propostes territorials, ara però de forma molt més atomitzada. Les plataformes ciutadanes es difonen com una nova forma d'organització ciutadana i els conflictes es proposen des del refús.

Com ja he explicat, el relat es combina amb la presentació en quadres de diversos conflictes urbanístics de forma concisa. No es tracta d'un recull exhaustiu dels conflictes

de cada època, sinó que l'acompanyament dels quadres respon a l'objectiu d'exposar de forma il·lustrativa alguns dels conflictes urbanístics que tenen lloc en els diversos períodes analitzats, exemplificant les característiques del pla o projecte que suscita oposició, els motius, les tàctiques i els arguments de mobilització ciutadana i les reaccions de l'administració i els promotors. Cal recordar que el/la lector/a podrà llegir, o bé el capítol de forma seguida, combinant l'anàlisi de la geneologia del planejament amb la dels conflictes o bé de forma separada, primer el text central –dedicat al planejament- i després els quadres, dedicats als conflictes.

### **5.2.1. La tradició reivindicativa de Catalunya: un llegat que marca**

Com he apuntat, el primer apartat d'aquesta segona part del quart capítol de la tesi està centrat a analitzar la formulació i execució del planejament durant les darreres dècades del Franquisme i la transició democràtica. L'aprovació de la Llei del Sòl l'any 1956 representa l'inici de la regulació de la planificació urbanística de forma global i els plans urbanístics aprovats posteriorment s'implementen en un marc de desenvolupament econòmic desenfrenat que obvia qualsevol tipus de regulació i planificació. Aquest desajust entre, d'una banda, un bon cos legislatiu modern i un planejament regulador i existent (a les grans ciutats) i, de l'altra, una pràctica urbanística que amb el beneplàcit de les administracions locals franquistes permet la contínua vulneració de les obligacions urbanístiques resulta en uns creixements urbans extensius i especulatius, al servei dels interessos dels agents privats i al marge de la ciutadania que es veu desproveïda dels serveis mínims i necessaris.

Davant d'aquesta situació, la ciutadania s'organitza a través d'associacions de veïns per barris i es mobilitza per exigir la superació dels dèficits urbanístics existents, la construcció d'habitatges dignes, el sanejament i enllumenat dels carrers i la provisió d'equipaments i zones verdes. L'estructuració del moviment veïnal, especialment a les grans ciutats i a l'àrea metropolitana de Barcelona, aconsegueix amb la seva tasca la constitució d'una consciència social entorn com planificar, pensar i gestionar les ciutats a casa nostra. Al mateix temps, i a una escala no tant urbana i més territorial, el moviment ecologista apareix per denunciar les conseqüències del model de desenvolupament econòmic *desarrollista* de finals dels seixanta i inicis dels setanta i per despertar la consciència ecològica. Amb tot, els conflictes que caracteritzen aquest període són en gran part plantejats des de la reivindicació d'unes millores urbanístiques, des del reclam d'actuació de l'administració, tot i que també és cert que en algun cas –potser especialment en els conflictes ecologistes- també hi són presents plantejaments de refús (el no a les nuclears n'és l'exemple més evident). En definitiva, en els pròxims apartats exposaré més en detall aquestes qüestions.

### **5.2.1.1. Quan el desenvolupament urbanístic no respecta el planejament**

Com hem vist a l'anterior capítol, a mitjans dels anys cinquanta l'urbanisme espanyol ja comptava amb un cos legislatiu coherent i ben articulat gràcies a la Llei del Sòl de 1956, la qual invocava al pla general com l'instrument bàsic entorn el qual havia de girar la política d'ordenació urbana (Gigosos i Saravia, 1993). La llei establí l'obligatorietat del planejament i de l'establiment del règim del sòl, de manera que teòricament no podia desenvolupar-se més creixement que aquell previst i determinat pels plans. Tanmateix, la política de desenvolupament econòmic que es posà en marxa pocs anys més tard fou força contradictòria amb els postulats polítics des dels quals s'havia ideat el sistema urbanístic (de Terán, 1999).

Els ajuntaments, condicionats pels processos d'immigració i d'industrialització del moment, deixaren màniga ampla als agents privats, preocupant-se ben poc per complir la legislació i el planejament i fomentant al màxim l'edificació accelerada. Així, si bé la teoria proposava una regulació urbanística considerable i moderna, la pràctica urbanística es guiava per actuacions ben diverses: l'acceptació de volums superiors als permesos, la concessió de llicències per edificar fora de les zones urbanes, l'aprovació de plans parcials no previstos al planejament vigent<sup>115</sup>, la producció d'ocupacions contínues sense preveure reserves per equipaments, la concessió de llicències en sòl rústic o la concessió d'edificacions sense llicències (de Terán, 1999; Gigosos i Saravia, 1993). En definitiva, les ciutats creixien en altura i extensió a cop de l'interès privat.

#### **La lluita contra els dèficits urbanístics: El Pla parcial Vallbona - Torre Baró -Trinitat (Barcelona)**

El 1969 l'Ajuntament de Barcelona redactà un pla parcial per uns barris que havien crescut al gust de l'especulador. Era un pla que preveia el traçat de cinturons de ronda i de noves vies d'accés a la ciutat, nous polígons d'habitatges i l'enderrocament de més de 4.300 (per considerar-los inhabitables), un parc forestal i un d'urbà. El veïnat hi va presentar més de tres mil impugnacions, acordades en assemblees de barri i en una de general amb assistència de més de mil persones. Els col·legis d'arquitectes i d'enginyers i altres entitats culturals i veïnals també hi van mostrar el seu rebuig perquè el pla no es preocupava de resoldre els dèficits que ja presentava la zona.

Les reclamacions de la ciutadania dels barris alertaven dels moviments especulatius de compra de terrenys i feien referència a solucionar els problemes existents entorn a: a) la necessitat de millorar les condicions dels habitatges existents, derruint només els indispensables amb indemnització i garantint que els afectats poguessin romandre al barri en nous habitatges de lloguers assequibles; b) la provisió d'equipaments sanitaris, transport públic als barris i de connexió amb la ciutat, equipaments esportius, d'educació, biblioteques, correus, telèfons; c) la millora de les condicions urbanístiques i higièniques: asfaltat, enllumenat, desratització,

<sup>115</sup> En el cas de Barcelona ciutat, tot i l'existència del Pla Comarcal de 1953, aquest va ser contínuament pervertit a través de l'aprovació de plans parcials que requalificaven zones esportives, verdes o sanitàries en zones residencials en benefici dels interessos privats (Huertas, 1997).

sanejament, l'abandó dels solars. El conflicte suposà una gran reacció popular que aconseguí despertar la solidaritat d'altres sis barris veïns i es constituí el front comú anomenat Nou Barris, que s'acabarà reconeixent com a districte. El projecte es desestimà i més tard el PGM va qualificar el barri de «zona de renovació urbana i rehabilitació», que implicava la redacció d'un Pla Especial de Reforma Interior (PERI).

+ info: Huertas (1973), Fabrizioo (1970).

A més, l'aprovació d'altres lleis que reforçaven la política de desenvolupament econòmic de la Dictadura –en contraposició a la legislació urbanística- contribuïren al desgavell territorial. Lleis sectorials com la *Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* (1963), la *Ley de Costas* (1969) o la política d'infraestructures, totes elles promogudes per ministeris diferents al Ministerio de Vivienda (encarregat de la legislació urbanística), permetien i legitimaven actuacions urbanístiques al marge del planejament vigent (de Terán, 1999). Així, la creació d'urbanitzacions turístiques o complexes hotelers (d'iniciativa privada), malgrat ser actuacions amb una important incidència pels desenvolupaments urbans, podien executar-se en llocs no previstos pel planejament. El mateix succeïa amb l'edificació de les zones marítimes i portuàries, que podien passar a ser edificables al marge del planejament o, també, amb la política infraestructural, desenvolupada pel Ministerio de Obras Públicas. Tot i ser impulsada pel mateix Ministerio de Vivienda, tampoc hem de passar de llarg l'aprovació de la *Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes* (1970) que tingué un efecte similar a aquestes lleis ja que preveia un sistema d'expropiació del sòl reforçant la facultat de saltar-se qualsevol ordenació i planificació existent (Brau, 1977). La voluntat de la llei per donar resposta a l'augment demogràfic i resoldre els dèficits d'habitatge que presentaven les ciutats de l'Estat s'executava a partir de la creació de ciutats ex-novo<sup>116</sup>. La seva localització i execució es tramitava al marge del planejament municipal existent i es preocupava ben poc per les connexions i continuïtats de les trames urbanes.

La descoordinació de les polítiques entre els diferents ministeris i la potenciació d'un desenvolupament econòmic desenfrenat al marge de la legislació urbanística i el planejament expliquen perquè durant les dècades dels anys seixanta i primers setanta, l'urbanisme era associat a creixements desmesurats, caòtics i especulatiu i, en definitiva, a malbaratament del territori. Però també cal tenir present que els anys seixanta i setanta van estar dominats per l'adopció del model metropolità. S'imaginava que totes les ciutats tendrien, en un futur, a estructurar-se en grans conurbacions urbanes i en conseqüència el planejament urbà adoptava les tècniques pròpies de la planificació estructural metropolitana: intentava predir i pronosticar l'evolució en el temps de la població, les

<sup>116</sup> A Catalunya, se'n localitzaren tres: la de Sabadell-Terrassa, la de la riera de Caldes (Gallecs) i la de Martorell-Anoia

activitats, la demanda de sòl, els moviments interns i intentava anticipar-se a aquests creixements més que no pas ordenar-los (de Solá-Morales i Parcerisa, 1987; Gigosos i Saravia, 1993).

Així, tot i haver-se aprovat una Llei del Sòl 1956 innovadora i coratjosa i l'existència de diversos plans urbanístics que preveien creixements sobredimensionats, el sistema de corrupció i la desídia imperant feren que aquests no s'apliquessin o almenys no afrontessin els dèficits urbanístics de les ciutats del moment. En una primera època la legislació urbanística imaginava els plans de forma rígida, com a retrats anticipats d'una situació urbana futura, que havia de ser dirigida des del govern nacional (de Terán, 1999). Aquesta concepció dels plans s'ha d'entendre tant des del context polític, clarament autoritari i dirigista, però també per la cultura urbanística europea del moment, que creia en la capacitat tècnica per redirigir a través dels plans les dinàmiques *perverses* de la ciutat.

#### **La lluita contra els dèficits urbanístics: Collblanc- Torrassa (L'Hospitalet de Llobregat)**

Semblantment al Pla parcial de Vallbona - Torre Baró -Trinitat, el Pla parcial de Collblanc-Torrassa fou aprovat inicialment 1970. Un barri densament poblat on es preveia l'expropiació de vuit-cents habitatges per ampliar carrers i construir nous habitatges per poder-hi augmentar la població. Els veïns presentaren centenars d'impugnacions i l'ajuntament modificà el pla respecte a les expropiacions però augmentà encara més el sostre de població.

La ciutadania demanava que les expropiacions fossin controlades, oferint als afectats altres habitatges o comerços en el mateix barri a preus assequibles i que el planejament afrontés les necessitats reals i existents. Els veïns elaboraren un contraplà amb previsions de guarderies, centres escolars, sanitaris, per persones de la tercera edat, espais verds, esportius i una via de circulació ràpida aprofitant espais inutilitzats i amb el cobriment de la línia ferroviària per tal de no dividir el barri. L'ajuntament, però, aprovà definitivament el seu pla el 1971, que és recorregut pels veïns als tribunals, però és desestimat. Fou la primera vegada que un Ajuntament es portava als tribunals per un pla d'ordenació (Fabrizio, 1970).

+info: Fabrizio (1970), Santolaria et al. (1975).

Posteriorment, la política de desenvolupament econòmic impulsà uns creixements urbans executats sovint al marge del planejament –que obligava a massa exigències-, ja que les normatives existents s'eludien mitjançant plans parcials que destinaven el sòl als usos més apetitosos als interessos especulatius i que propiciaren un procés d'ocupació del sòl considerable tant a les grans ciutats com a les zones costeres. Així, els plans parcials esdevingueren l'instrument de l'urbanisme especulatiu en tant que mecanisme apte per “modificar, sortear, deformar y transgredir sistemáticamente el plan general”



(de Solá-Morales i Parcerisa, 1987:42). El resultat fou doncs el sorgiment de barris perifèrics, d'autoconstrucció i més endavant de promoció pública o privada "altament degradats i mancats d'infraestructures, equipaments i serveis, als quals va anar a parar la classe obrera d'origen immigrant" (Martínez, 2004:71), però també d'urbanitzacions de segones residències i promocions turístiques en zones costeres (Ferrer i Sabaté, 1999b). Per tant, durant el règim franquista, l'urbanisme va passar

"de una alta valoración política en los momentos iniciales de exaltación dirigista, en los cuales se organizó e institucionalizó un sistema coherente para conducirlo, pensado para una clara posibilidad de limitar la libre acción de los agentes privados, a una situación posterior, de escaso interés real, con orientaciones y competencias dispersas y contradictorias, una vez que la prioridad política se desplazó decididamente hacia la promoción de un desarrollo económico de corte agresivamente liberal, que pudiera ser apoyado por el capitalismo nacional e internacional" (de Terán, 1999:257-258).

Tot i imposar-se la política *desarrollista* i liberal durant la dècada dels seixanta, a mitjans dels setanta comencen a aparèixer algunes propostes de planejament que parteixen d'una crítica a la situació urbanística i amb una actitud reformista proposen modificar el cos legislatiu vigent per tal de trencar amb l'espiral d'especulació del sòl<sup>117</sup>. El PGM de Barcelona (amb una primera aprovació el 1974<sup>118</sup>) n'és un exemple: un document que va comportar avenços metodològics destacats (Esteban, 2007) i va aconseguir influir en la reforma de la Llei del Sòl de 1975, la qual incorporava algunes de les seves propostes. Ambdós documents pretenien fugir de grans transformacions, es basaven en posicionaments més realistes i intentaven disminuir la distància entre previsions impossibles i processos reals (de Terán, 1999), per aquest motiu el pla aborda una definició urbanística detallada de tota l'àrea metropolitana, amb una organització viària i zonificació dels usos del sòl molt precisa.

#### **Les afectacions per la construcció d'infraestructures: la Plaça Lesseps (Barcelona)**

El 1969 l'Ajuntament de Barcelona aprova el traçat del I Cinturó de Ronda, una via de 50 metres d'ample i de 13km de llarg que comportava l'enderrocament de dos mil habitatges i 22.000 afectats. Aquest traçat esdevingué conflictiu en diversos punts, dels quals un dels més calents fou la Plaça Lesseps afectada també pel Pla Especial d'Enllaços entre el I Cinturó de Ronda, el II Cinturó de Ronda i l'accés al túnel del Tibidabo, que preveia un projecte subterrani per les dues vies que haurien de creuar-se a la plaça. Tot i la superació del període d'informació pública del pla especial sense problemes, el projecte es modificà per convertir l'enllaç en una estructura elevada, fet que convertia la Plaça Lesseps en un nus de comunicacions elevat per construir un pàrquing a sota. Tanmateix es mantenia el soterrament en el pas pels barris de Sarrià i Tres Torres, amb un traçat sinuós per evitar afectacions. Els barris més pobres (i menys

<sup>117</sup> Els plans catalans que es redacten els anys abans de la restauració de la democràcia, en un context particular de mobilització ciutadana, han estat anomenats com «plans a la defensiva» (Gigosos i Saravia, 1993). L'exemple paradigmàtic d'aquests plans és el Pla General Metropolità de 1976 i han estat considerats l'embrió dels plans de la següent dècada.

<sup>118</sup> En l'exposició pública de la primera versió del pla es van produir trenta dues mil al·legacions, que van mostra la necessitat de reajustar les previsions del pla desafectant terrenys sobre els que existien drets adquirits de reconeixement difícilment eludible (de Terán, 1977).

motoritzats) veurien trencada la seva unitat, esventrada la seva trama urbana i empitjorada la qualitat ambiental per contaminació i soroll amb l'encreuament d'una via que no seria soterrada. Tot amb unes indemnitzacions molt per sota del valor real dels habitatges.

Tot i l'oposició de la ciutadania, l'Ajuntament aprovà la modificació i en conseqüència la mobilització prengué un caràcter massiu. El pas elevat implicava la pèrdua d'un espai verd el qual l'Ajuntament pretenia compensar enderrocant una de les dues escoles del barri i convertir-la en zona verda. Per legitimar el canvi l'Ajuntament preparà una exposició amb maquetes per mostrar els avantatges d'un pas elevat, fet qualificat pels veïns de muntatge propagandístic i exigiren una nova exposició que mostrés de forma objectiva també la seva pròpia alternativa. El govern local no va accedir a fer una consulta vinculant al veïnat ni a habilitar un espai on la ciutadania pogués expressar la seva opinió, presentar esquemes explicatius. Tal fou l'èxit de la nova exposició que l'Ajuntament la va desmantellar al cap de pocs dies de ser inaugurada, prohibí les assemblees i reunions dels veïns i obligà a retirar cartells reivindicatius dels comerços. Els veïns, que reclamaven plaça pública amb zona verda, el manteniment de l'escola i el soterrament de l'enllaç, recolliren vuit mil signatures. El nou alcalde Masó (fruit de la destitució de l'alcalde Porcioles) prengué la decisió salomònica de ni una opció ni l'altra. Optà per la construcció d'un túnel aixecant la plaça i un tros de viaducte, amb un difícil accés als jardinetes i amb uns passos de vianants complicats.

*Salvem la Plaça Lesseps, Pas elevat NO!*  
Associació de veïns del sector Lesseps

+ info: Puig (1973), Brau (1973), Buixadé (1973), Tarragó (1978), Huertas i Andreu (1996), Busquets (2004).

### ***5.2.1.2. L'organització de la protesta: el naixement del moviment veïnal***

Davant d'aquesta situació, a finals dels anys seixanta, les mobilitzacions veïnals apareixen de forma espontània com a resposta a les pèssimes condicions de vida que es vivien en els barris, especialment aquells perifèrics, a causa d'aquest model urbà *desarrollista* i especulador mancat de control per part de les institucions, però també per la inexistència d'altres vies per la participació en la política (Gaja, 2005; Castells, 2009; Pindado, 1999).

Com he apuntat a la primera part d'aquest capítol, el tret de sortida de l'organització veïnal fou la *Ley de Asociaciones* de 1964, a partir de la qual es pogueren començar a estructurar les associacions de veïns si bé a l'inici s'aprofitaren les estructures permeses i existents (les associacions de carrer) per poder donar una cobertura legal al moviment (Domingo i Bonet, 1998a). Les mobilitzacions veïnals es constituïen per reivindicacions locals entorn qüestions ben diverses però lligades als dèficits urbanístics que presentaven les ciutats: habitatges per abolir el barraquisme, escoles, centres de salut, centres culturals, equipaments esportius, zones verdes, parcs públics, pavimentació, enllumenat públic, clavegueram, serveis urbans com la recollida d'escombraries o el transport públic en són alguns exemples. Les estratègies de mobilització van anar des de l'ocupació d'espais públics o de les vies principals, la creació de barreres humanes, el segrest d'autobusos o vagues de pagament de lloguers.

### **Del barraquisme al barri: de la Guineueta a Canyelles (Barcelona)**

El barri de la Guineueta Vella era un nucli de casetes de planta baixa sense clavegueram i que el 1972 es va veure afectat pel pas del II Cinturó, que tenia un traçat implacable a través de barris humils (Martí i Moreno, 1974). Les expropiacions per les obres del nou eix viari i la separació que implicava entre els barris van representar l'inici de les mobilitzacions. Els veïns aconseguiren aturar diverses vegades les obres per exigir a l'Ajuntament que solucionés el barraquisme, l'Ajuntament accedí a la construcció d'un nou barri, Canyelles, i els veïns exigiren que el preu del lloguer dels nous habitatges no superés el 10% dels seus salaris. A partir de 1973 l'Associació de Veïns de Nou Barris assolí, amb assemblees i comissions de treball assessorades pels col·legis d'aparelladors i arquitectes, el control de la construcció. Tanmateix, les obres es retarden i els veïns el 1976 acaben ocupant el Patronat Municipal de l'Habitatge. Finalment més de dos mil pisos s'inauguren el 1978, configurant així el nou barri de Canyelles

*II Cinturón no, Via urbana Sí*

Coordinadora de Barrios del II Cinturón de Ronda

+ info: Revista *Carrer*, número 114, Martí i Moreno (1974), Huertas i Andreu (1996), Equipos de estudio (1976).

El moviment veïnal va tenir el seu focus més dinàmic i actiu a la ciutat de Barcelona i a la seva àrea metropolitana, però més tard, també sorgiren associacions i mobilitzacions a la resta de ciutats. Com en moltes d'altres coses en aquest país, la referència que serà la capital tant pel moviment com per la política urbanística serà constant per pionera durant aquestes dècades, com aniré mostrant en aquest capítol.

### **La reivindicació dels equipaments: l'escola i el parc de la Pegaso (Barcelona)**

La fàbrica ENASA, que produïa els camions Pegaso, estava situada en uns terrenys entre els nuclis històrics de Sant Andreu i la Sagrera, però al 1975 es va traslladar a la Zona Franca. Poc abans que la fàbrica marxés del barri, les associacions de veïns començaren a reivindicar la ubicació d'una escola en aquells terrenys i la creació d'un parc. L'empresa, però, vengué la meitat del solar a una immobiliària que hi construí pisos i a l'Ajuntament. L'associació de veïns de Sant Andreu i la de la Sagrera augmentaren les protestes per aconseguir els equipaments i organitzaren el mes de març de 1975 dues cercaviles que van confluïr fins a plantar una maqueta de l'escola. A finals de l'any següent començà a construir-se i els veïns van voler nomenar els mestres que l'havien d'ocupar. El ministeri s'hi va oposar i després d'un llarg conflicte al llarg del primer curs s'acabà pactant entre el Ministeri i els veïns l'equip educatiu de l'escola. El parc no s'inaugurà fins el 1985.

*Muchos negocios en Pegaso pero... ¿y la escuela? Claro, la escuela no es negocio*  
Associació de Veïns "La Sagrera"

+ info: Huertas i Andreu (1996), Revista *Carrer*, número 114.

El moviment veïnal s'estructurà en múltiples associacions de veïns, però també va gaudir de la força del moviment obrer i del suport de professionals. L'organització territorial de les associacions, ben arrelades als barris, els va permetre recollir una gran diversitat d'interessos i molts ciutadans van sentir-se representats en aquell moviment (Gigosos i Saravia, 1993). A més, una de les claus de l'èxit fou l'aliança que es creà entre associacions de veïns i experts, intel·lectuals i col·legis professionals relacionats amb l'urbanisme (especialment el d'arquitectes) amb els quals els veïns compartien la reivindicació d'un urbanisme «auster» enfront el balafiament (Borja, 2003). La implicació directa en la lluita urbana va permetre als tècnics “donar la paraula a uns veïns que mai no havien pogut expressar-se i erigir-se en defensors d'uns drets que ara podien concretar-se materialment” (Domingo i Bonet, 1998a:61).

Així, molts d'aquests professionals van posar-se al servei de la ciutadania oferint la seva dedicació i coneixements de forma entusiasta per tal de contribuir a una ciutat millor (Castells, 2009), però al mateix temps van acceptar la participació veïnal en la configuració dels projectes alternatius, anomenats «contraplans» (Leira i Quero, 1989). De fet, la generació de professionals que van treballar colze a colze amb la ciutadania van elaborar projectes adaptats al món real, “que hacían ciudad y no solamente vivienda” (Castells, 2009:29), ja que el contacte amb els veïns els va permetre tenir un coneixement detalladíssim de la configuració dels barris i de les necessitats dels seus habitants.

#### **L'aliança entre experts i veïns: El Pla de la Ribera (Barcelona)**

Els plans de remodelació d'amplis sectors són els que van rebre un refús popular més directe perquè tenien una tramitació més transparent, ja que la Llei del Sòl de 1956 obligava a establir un període d'informació pública.

La iniciativa de reformar el front litoral de llevant de la ciutat de Barcelona sorgí el 1965 i afectava 225 hectàrees des de la Barceloneta fins el Besòs, essent un dels plans urbanístics més ambiciosos des del Pla Cerdà (Martí i Moreno, 1974). Les indústries que hi estaven emplaçades començaven a relocalitzar-se fora de la ciutat i el projecte pretenia eliminar la població del front marítim del sector.

El projecte, tramitat com una modificació del Pla Comarcal que afectava el “sector marítim oriental” i promogut per la societat La Ribera S.A., s'aprovà inicialment el 1971 per l'Ajuntament de l'alcalde Porcioles i rebé una forta oposició que es feu evident amb la presentació de 9.000 impugnacions. Les associacions de veïns van crear un front comú amb els col·legis professionals, els uns trobaven el pla inviable humanament (el sistema d'expropiació no preveia l'obtenció d'un nou habitatge) i els altres tècnicament.

El Col·legi d'Arquitectes va organitzar una taula rodona i un concurs públic d'idees que va guanyar l'Escola d'Arquitectura de Barcelona. El contraplà vencedor, que intentava la millora del sector però amb el manteniment de les zones residencials existents, fou l'instrument que va

permetre a l'oposició aconseguir aturar el projecte oficial. No serà fins dues dècades més tard, amb els projectes olímpics de recuperació de platges que el sector serà reformat sota la inspiració del projecte alternatiu guanyador.

+ info: Busquets (2004), de Solá-Morales et al. (1974), Martí i Moreno (1974), Leira (2007), Huertas i Andreu (1996), Tarragó (1978).

El posicionament dels experts fou ben innovador per l'època, ja que la tradició de la pràctica urbanística del moment es caracteritzava per desenvolupar-se des de l'autoritat de les institucions, des de la imposició del saber tècnic i sovint des de la centralitat del govern de Madrid. El canvi de rumb que van desenvolupar els professionals que van col·laborar amb el moviment veïnal, escoltant les necessitats i inquietuds dels veïns, procurant conèixer el terreny de primera mà, educant i rebent lliçons, es va basar en una pràctica d'intercanvi fructífer (Castells, 2009). Així, el moviment veïnal va ser l'escola de molts dels arquitectes, urbanistes, sociòlegs, economistes, entre d'altres, que els va permetre de formar-se en el si del moviment, en contacte amb els veïns, confeccionant una imatge de la construcció de la ciutat més complexa (Domingo i Bonet, 1998b). És també el primer senyal en la pràctica urbanística del nostre país en què es començaren a desenvolupar processos de participació ciutadana en la planificació del territori, malgrat sorgissin des dels moviments socials.

Respecte a les demandes de la ciutadania, he apuntat més amunt que en un principi s'articularen una consecució de lluites concretes, que responien a les males condicions del barri o al desenvolupament de determinats plans parcials però posteriorment ampliaren els seus objectius fins a reivindicar la ciutat com a valor d'ús (Gigosos i Saravia, 1993). Tanmateix, el moviment veïnal també tenia com a objectiu "aconseguir que tots els ciutadans prenguessin consciència de ser-ho i actuessin com a tals" (Alabart, 1998:12) i va jugar un paper positiu en la denúncia de l'especulació i la transformació de la consciència urbana democràtica (Bohigas, 1985). Així les reivindicacions per les qüestions urbanístiques s'entrellaçaven amb les demandes de major democràcia i participació i el restabliment de les llibertats polítiques (Domingo i Bonet, 1998a):

"els valors democràtics es van expressar tant amb el qüestionament d'uns ajuntaments no elegits com amb la participació directa i capdavantera de les associacions de veïns en la lluita per l'amnistia i les llibertats" (Martínez 2004:88)

Es perseguia doncs que la fi de la Dictadura obrís una societat que permetés la participació en el debat públic -en la decisió dels problemes concrets de la població- però també la possibilitat de proposar una ciutat on l'especulació no fos la propietària

del sòl, on l'espai públic fos públic (Castells, 2009)<sup>119</sup>. En aquest reclam, un rol central el van desenvolupar les formacions polítiques, encara en la clandestinitat, i que van trobar en el moviment veïnal un canal a través del qual divulgar els seus programes, així com de reclutar militants (García et al., 1979)<sup>120</sup>. El moviment veïnal fou doncs

“escuela de democracia de base para unos partidos políticos que se constituían o reconstituían en la escena pública. Representó una afirmación de participación ciudadana más allá de la participación electoral” (Castells, 2009:22)

En el cas de Barcelona, el moviment veïnal va arribar al seu punt culminant amb el procés d'informació pública del Pla General Metropolità el 1974<sup>121</sup> durant el qual es presentaren 32.000 al·legacions. L'allau d'al·legacions responien a la voluntat de difusió realitzada, que propicià un gran debat (Esteban, 2007), però també a l'activitat de les associacions veïnals, que en presentaren 21.000.

### **La reivindicació dels espais verds: el Parc Catalunya de Sabadell**

Durant l'any 1976 començaren un seguit de concentracions veïnals i festes populars per reivindicar un parc al «Sector Catalunya» a Sabadell (a l'època una zona perifèrica, inacabada i marginal de la ciutat), idea que ja havia estat proposada en un projecte dels arquitectes Josep Renom i Joaquim Manich el 1929. El 1977, però, s'aprovà un pla parcial del mateix sector on se'l classificava com a sòl urbanitzable residencial i s'hi preveia la construcció de 3.200 habitatges. L'aprovació un any més tard del Pla Comarcal de Sabadell va provocar un increment de les mobilitzacions ja que es continuava preveient l'ús residencial. Fou, doncs, la denúncia de les deficiències urbanístiques que patien els barris perifèrics i la il·lusió de la ciutadania de tenir un espai verd dins la ciutat el què va portar als ciutadans a mobilitzar-se activament.

La mobilització veïnal (formada per més de 75 entitats municipals i liderada per l'associació de veïns del barri de la Creu Alta -barri fronterer amb el desitjat parc Catalunya-) va presentar recursos al Ministeri de l'Habitatge i organitzà ocupacions i plantades d'arbres, aquestes últimes prohibides pel governador civil. Davant d'aquesta demanda, tots els programes electorals dels partits polítics que es presentaven a les primeres eleccions democràtiques municipals incloïen la creació del parc. El primer ajuntament democràtic, d'esquerres, va plantejar la realització del Parc Catalunya, proposta que fou aprovada unànimement pel ple.

El compromís de l'ajuntament va implicar un debat legal per tal de modificar el planejament vigent. El règim jurídic del sòl no preveia un parc de l'envergadura reclamada i la rebaixa dels drets de propietat podia desencadenar un conflicte amb els propietaris. L'administració local va optar per establir negociacions amb els propietaris privats i finalment va aconseguir adquirir el sòl apostant per la propietat municipal de la zona verda. Amb el compromís de l'ajuntament, les reivindicacions per la urbanització del Parc de Catalunya van simbolitzar l'esperança de recuperació de la ciutat per part dels veïns. El 1986 l'Ajuntament aconseguí ser propietari del

<sup>119</sup> En aquest sentit també es reclamava una cultura de ciutat, que pretenia recuperar el carrer i l'espai públic per festes i fires (Castells, 2009).

<sup>120</sup> Aquesta estratègia també es va dur a terme en les mobilitzacions ecologistes.

<sup>121</sup> De fet, el pla quan surt a informació pública el 1974 ho fa sota el nom de pla comarcal –heretant el nom del pla vigent el moment, el Pla Comarcal de 1953-, mentre que en l'aprovació definitiva de 1976 passarà a anomenar-se Pla General Metropolità.

80% dels terrenys, es va organitzar un concurs d'idees i totes les entitats de la ciutat van contribuir a la plantació d'arbres. La inauguració de la primera part fou el 1992.

+ info: Civil (2001), Larrosa (2004) i Franc (2004).

La consolidació del moviment veïnal no és explicable si no es tenen en compte la decadència del règim franquista i les expectatives de canvi polític que arrelaven en aquells moments en la societat catalana (Sarasa, 1998). De fet, durant els anys de la transició va començar un període que s'ha arribat a caracteritzar com a fase del «contrapoder» del moviment veïnal, ja que exercia una pressió constant “sovint aconseguint actuacions favorables a les necessitats dels barris i al model de ciutat propugnat pel moviment, per part de consistoris que no havien estat elegits democràticament” (Martínez, 2004:80). A partir del reestabliment dels ajuntaments democràtics el 1979, les associacions de veïns continuaren amb la seva tasca i reivindicaren millores urbanes, l'acompliment de la legislació urbanística vigent, el defuig de l'especulació i la consecució d'equipaments i serveis, entre d'altres<sup>122</sup>.

El moviment veïnal, amb la seva tasca d'oposició i les seves reivindicacions, ha configurat un llegat en la concepció i *defensa* de determinats aspectes de la ciutat que, d'una manera o altra, han influït en el sorgiment d'altres grups opositors. Les reivindicacions de la ciutadania han impulsat l'aparició d'una cultura urbanística, “d'una consciència social, de base, en relació als problemes de la ciutat” (Moreno i Vázquez Montalbán, 1991:46)<sup>123</sup>. Així mateix, han contribuït a la revalorització dels centres històrics i “han apostat per la superació d'un urbanisme concebut com habitatge més vialitat i han fomentat la incorporació d'objectius de cohesió i de qualificació ambiental” (Borja, 2003:130). La demanda ciutadana d'un barri endreçat, amb espais públics d'ús quotidià ben qualificats, feta des del moviment veïnal passà a incorporar-se en la cultura urbanística municipal (Domingo i Bonet, 1998a). Aquesta creació d'una consciència social entorn la construcció de la ciutat s'ha pogut constituir gràcies a l'articulació d'uns conflictes i protestes en forma de reivindicacions.

També respecte els espais públics, la seva concepció com elements ordenadors i constructors de la ciutat va ser concebuda abans per la ciutadania crítica més que no pas per aquells que els havien de projectar (Borja, 2003).

---

<sup>122</sup> El 1977 a Barcelona hi havia vuitanta associacions de veïns i a tot Catalunya més de tres-centes (Alabart, 1998).

<sup>123</sup> El moviment veïnal va contribuir a construir un front crític que pensava la ciutat amb la col·laboració de professionals, com he apuntat, però també gràcies a la tasca de periodistes com Josep Maria Huertas a *El Correo Catalán*.

El moviment veïnal exemplifica el paper central dels moviments socials en la crisi final del franquisme, però també de la seva capacitat d'incidir en la realitat política i social (Martínez, 2004). De fet en l'anterior capítol he mostrat com la reforma de la Llei del sòl de 1975 i l'aprovació del Reglament de Planejament el 1978, que incidien en l'ampliació del termini d'informació pública i incloïen l'exposició de l'avanç del pla general, han d'entendre's també en aquest context de mobilització i pressió social que reclamava una major transparència i participació en els processos de planificació urbanística.

El moviment veïnal no fou una mostra de "simples reaccions mecàniques de protesta davant d'unes condicions determinades" (Martínez, 2004:90) sinó que tenia capacitat d'elaborar projectes socials alternatius i se'l pot reconèixer com una forma més de la lluita contra la dictadura franquista. En termes generals, la seva tasca ha deixat un llegat que es desglossa en tres aspectes: a) la revalorització de l'espai públic, de la qualitat de vida i del barri com espai identitari; b) l'exigència de la democràcia i de la participació en l'elaboració dels plans, amb un govern de proximitat; c) la presa de consciència del dret a la ciutadania, del fet de ser ciutadà i la necessitat d'implicar-se en el procés de construcció de la ciutat (Alabart, 1998; Borja, 2003; Recio i Naya, 2004). A més, la formació d'una xarxa social i cívica -amb una radicació clara en el territori a través dels barris- junt amb les seves reivindicacions i argumentacions s'ha convertit també en la constitució d'un solatge social que ha facilitat la formació més ràpida de mobilitzacions futures.

### ***5.2.1.3. Protestes urbanes però també ecologistes***

El desenvolupament econòmic promulgat des de la Dictadura al llarg dels seixantes i setantes no només va suscitar protestes a les ciutats per les mancances urbanístiques que presentaven i per les operacions especulatives que es permetien, sinó que també va desencadenar una àmplia mobilització contrària a les conseqüències ambientals de determinats projectes. El procés d'industrialització *desarrollista* va comportar la construcció de grans infraestructures viàries -privatitzades-, energètiques -amb la introducció de les centrals nuclears-, projectes de transvasament de l'Ebre a Tarragona, plans d'urbanització de zones agrícoles o d'interès natural, la contaminació de rius, etc. Els impactes ambientals associats a aquest model de desenvolupament fou la llavor perquè sorgissin les mobilitzacions de caire ecologista especialment en el període de transició democràtica<sup>124</sup>. El node del moviment fou la campanya en contra de la implantació de les centrals nuclears, a la qual deu la seva expansió<sup>125</sup> (Mora, 1996).

---

<sup>124</sup> Tanmateix, alguns dels precedents de l'ecologisme els podem trobar en l'anarquisme i l'ambientalisme obrer -amb els seus discursos crítics a la industrialització capitalista-, així com a l'escoltisme i l'excursionisme que, a través de la constitució de diferents entitats, van desenvolupar una tasca cultural i científica amb el seu interès de conèixer el medi (Mora, 2004).

<sup>125</sup> Des dels anys setanta fins l'actualitat el moviment ecologista ha actuat en un ampli ventall de temàtiques: la gestió dels residus, la contaminació de la indústria petroquímica, la urbanització



El moviment ecologista deu la seva expansió a la crisi del petroli de 1973 i al programa nuclear que, en conseqüència, començaren a desenvolupar la majoria de països occidentals. Fou precisament l'oposició a aquesta nova política energètica el que va permetre trobar un punt en comú que estructurés i coordinés els diversos col·lectius que fins llavors havien actuat de forma independent.

A banda de les denúncies de caire ecològic que mobilitzaven a la ciutadania, en l'argumentari del moviment ecologista també s'evidenciava que les actuacions territorials i urbanístiques projectades en el tardofranquisme eren “decisiones energètiques, urbanístiques o estratègiques que han estat sempre a mans d'un grup d'experts i tecnòcrates, economistes o militars, i que mai no han transcendit a nivell de debat” (Garcia et al., 1979:18).

“No es pot tolerar que projectes que afecten tota la població (torres d'alta tensió, centrals nuclears, polígons industrials, tèrmiques, autopistes, ports esportius, urbanitzacions gegants) no siguin exposats i debatuts àmpliament, criticats o defensats fins al darrer moment, amb la proposta, si cal, de referèndums locals o comarcals” (Garcia et al., 1979:11).

Per tant, també des del moviment ecologista la mobilització de la ciutadania es donava com a reacció vers un procés de decisió obscur i poc participat. Tot i això, a diferència d'avui, en aquella època “la perversitat i corrupció de l'enorme maquinària burocràtica, empresarial i bancària” (Garcia et al., 1979:11) caracteritzaven l'estil de fer política. En aquest punt, les denúncies del moviment ecologista coincidien en gran part amb les del moviment veïnal.

#### **La urbanització dels espais oberts: l'Actuació Urbanística Urgent de la Riera de Caldes**

L'ACTUR de la Riera de Caldes, situada prop de Santa Maria de Gallecs, tot i desencadenar un dels conflictes més llargs del país, en els seus orígens és l'exemple per excel·lència tant de la política i la planificació urbanística de la Dictadura (mancada de qualsevol escaleta de democràcia i centralitzada a Madrid) com de l'interès pel moviment ecologista pels espais lliures metropolitans sotmesos a la pressió immobiliària.

L'administració franquista ubicà, a través de la *Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR)*, la creació de tres noves polaritats a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), una de les quals es preveia als terrenys de Santa Maria de Gallecs. Amb una extensió de 1.472 hectàrees hauria d'haver arribat a acollir una nova ciutat de 31.206 habitatges (Brau, 1977).

L'ACTUR de la Riera de Caldes, afectava a set municipis i proposava una urbanització extensiva, sense establir solucions de continuïtat amb les trames urbanes existents ni parlar atenció a la relació amb els planejaments existents. El 1970 començaren els primers conflictes amb les expropiacions dels terrenys (Mollet del Vallès i Santa Perpètua de la Mogoda foren els municipis

incontrolada, el turisme massiu, les grans vies de comunicació, la política hidràulica o l'extracció de recursos naturals en són els més destacats segons Mora (1996). En aquesta tesi em limitaré a fer referència a aquelles qüestions que tenen relació amb el planejament urbanístic (i en algun cas amb plans territorials), tot i tenir present que el moviment ecologista ha actuat en molts més conflictes i ben diversos..

amb més hectàrees expropiades) i les taxacions, que perjudicaren a moltes famílies pageses i masoveres. Tanmateix, l'esgotament del règim i els primers efectes de la crisi econòmica dels setanta van fer paraitzar el projecte el 1973, però amb la transició l'Institut Nacional de Urbanismo va voler resoldre els últims temes pendents i el 1976 es va reprendre fins aprovar-lo el 1978. Fou aquesta revifalla del projecte, ja en plena transició democràtica, el que va fer esclatar el conflicte de forma contundent: es creà la Comissió per la Defensa de Gallecs, i s'organitzà la primera manifestació massiva a l'abril de 1978 (amb la participació d'associacions de veïns, sindicats obrers i de pagesos, entitats ecologistes i partits polítics) i la seguiren les primeres ocupacions reivindicatives amb acampades a la zona i ocupacions de masies.

+ info: Brau (1977), Gallego i Grau (1996), Gordi (2003a, 2003b), Díaz et al. (2000), Nel·lo (1996), González (2000), Mora (1996).

En semblança amb el moviment veïnal, el moviment ecologista també s'enriquí amb la incorporació d'altres col·lectius, tals com científics crítics i progressistes, intel·lectuals, periodistes, tècnics en energies alternatives, militants revolucionaris, associacions de veïns, de grups proteccionistes, comissions de defensa del territori, autonomistes, nacionalistes i no-violents, feministes o pagesos (Garcia et al., 1979).

Tanmateix, el moviment ecologista no aconseguí en aquells anys, ni posteriorment, consolidar-se de forma unitària. El mateix moviment trobà dificultats per constituir un programa en el qual s'identifiquessin tots els grups i elaboressin una proposta de coordinació per tal d'organitzar, coordinar i dinamitzar les forces existents i les incorporacions de sectors populars i treballadors (Garcia et al., 1979). Aquestes dificultats per elaborar un discurs marc per a tots els col·lectius s'ha acabat reflectint, en el temps, en el ventall d'organitzacions ecologistes que coexisteixen.

El llegat que ha deixat l'ecologisme ha estat bàsicament la introducció del discurs i la preocupació pels impactes mediambientals de l'activitat humana<sup>126</sup>. A Catalunya, l'herència de l'ecologisme es pot valorar des de l'existència de la primer llicenciatura en Ciències Ambientals a principis dels 90 a l'Estat o la constitució del corresponent departament a la Generalitat de Catalunya, fins al desenvolupament d'un discurs científic sobre l'ecologia que ha estat clau per a nodrir de base teòrica tant les polítiques mediambientals com el discurs i les propostes del moviment reivindicatiu.

---

<sup>126</sup> Una mostra de la introducció del medi ambient en el discurs social i científic català és la publicació del llibre *Natura, ús o abús? Llibre blanc de la gestió de la natura dels Països Catalans* el 1976, elaborat per un grup de naturalistes que prenen consciència de la introducció del «medi ambient» en l'ordenació del territori. Vegeu Camarasa (2007).

### **El reclam de la protecció dels espais naturals: la zona volcànica d'Olot**

Al llarg de la dècada dels setanta, el volcà Croscat va caure en un procés de degradació a causa de l'explotació que patia per part d'una empresa de mines. Les agressions que va patir amenaçaven els seus valors naturals i els dels volcans pròxims. En conseqüència, l'any 1976 començaren les mobilitzacions de la societat per reclamar la protecció de tota la zona volcànica i aturar les activitats extractives. La constitució de la Comissió Promotora de la Protecció de la Zona Volcànica va significar la unificació de les reivindicacions dels diversos col·lectius ecologistes que hi participaren. S'elaboraren estudis per buscar alternatives, s'organitzaren protestes i accions reivindicatives tals com l'ocupació del volcà i tingueren la culminació amb la cloenda de la Campanya per a la Salvaguarda del Patrimoni Natural del Congrés de Cultura Catalana. L'any 1982 s'aprovà la *Llei de Protecció de la Zona Volcànica de la Garrotxa*, el primer parc natural provat pel Parlament democràtic.

#### ***5.2.1.4. Plans, conflictes i mobilitzacions en el tardofranquisme***

Així doncs, els conflictes urbanístics i les mobilitzacions socials que els acompanyen i que pretenc analitzar en aquesta tesi no neixen en un buit sinó que s'han beneficiat del solatge social constituït -ja des de la dècada dels seixanta i setanta- pel moviment veïnal i l'ecologista. La forta radicació en el territori del moviment veïnal (en barris especialment), l'interès per contestar els projectes urbanístics promocionats des de les administracions franquistes i per reclamar una millor ciutat han contribuït a despertar la preocupació de la ciutadania per l'urbanisme i la qualitat de les ciutats. Així mateix, els posicionaments del moviment ecologista, que s'interessà per una altra escala d'actuació, han contribuït amb els anys a construir una consciència ecològica que guies una planificació del territori feta en uns marcs alternatius als del sistema capitalista. Al mateix temps, també generà capacitats i mètodes organitzatius que més endavant seran represos per noves mobilitzacions. L'organització de manifestacions, recollides de signatures, acampades o actes lúdico-festius de protesta són accions que el moviment ecologista deixarà en herència i que futures mobilitzacions reprendran com estratègies d'acció. Totes aquestes qüestions, a banda de la construcció de xarxes de relació entre veïns i professionals, han estat elements clau en despertar en la societat l'interès i el debat entorn a com pensar, planificar i gestionar el territori a casa nostra.

Si bé el moviment ecologista aconseguí introduir el discurs i les preocupacions mediambientals de manera que el govern creà un nou departament o les universitats inauguraren noves llicenciatures, els moviments veïnals dels anys seixanta i setanta contribuïren a despertar l'interès per l'urbanisme tant a nivell social com polític -i, de fet, la ciutat de Barcelona n'ha esdevingut un referent internacional-. Tanmateix, no han generat un àmbit acadèmic propi referent a estudis d'urbanisme o de planificació del territori, per exemple, ja que com he mostrat al segon capítol no s'ha constituït com a disciplina pròpia a casa nostra. Una de les poques excepcions fou la constitució de la

Societat Catalana d'Ordenació del Territori el 1979, que es creà com a recomanació del primer Congrés de Cultura Catalana que tingué lloc dos anys abans.

A diferència també del moviment ecologista, gran part de les seves reivindicacions han estat acomplertes -i ben aviat- amb els primers governs locals democràtics. Per tant, ambdós moviments tot i amb trajectòries i objectius diferents, han compartit punts en comú. S'han constituït com a moviment a partir d'un dens entramat de col·lectius ciutadans, professionals, intel·lectuals i sindicalistes i han evidenciat que el sistema especulatiu i corrupte imperant només beneficiava a uns pocs agents privats. Així mateix, han denunciat les mancances democràtiques del sistema polític del moment i han reclamat una major participació entorn els projectes urbanístics i territorials que afecten a la ciutadania.

També he de ressaltar que els conflictes dels seixanta i setanta es caracteritzen per tendir a plantejar-se des de la reivindicació. La ciutadania reclamava la provisió d'equipaments, de serveis, d'espais verds o la construcció d'habitatges davant d'uns plans que tot i està aprovats repetidament eren menystinguts. Aquest posicionament de la protesta des de la demanda d'una millora de la qualitat de les ciutats és ben evident en el moviment veïnal. També sobresurt en molts conflictes liderats pel moviment ecologista (que en gran part també foren participats per les associacions de veïns), com per exemple el cas del Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa. Tot i això, i en menor mesura, també sorgiren conflictes que s'estructuraren des de l'oposició (com a exemples, el no a les centrals nuclears o el no al segon cinturó de Barcelona). Tot i algunes oposicions, els conflictes sorgits als seixantes i setantes són conflictes plantejats en positiu i avançant-se en molts casos, a les actuacions de l'administració. Són protestes, també, que van acabar amb èxit i la ciutadania sovint va veure acomplertes les seves demandes. Decididament, el context polític va afavorir que determinades reivindicacions prosperessin.

### **5.2.2. El planejament urbanístic com instrument de govern: una nova etapa**

Amb l'assentament de les institucions democràtiques del 1979 (amb l'aprovació de l'Estatut de Sau i la celebració de les eleccions municipals) s'inicia una nova etapa marcada de forma destacada per l'ambició política. En el cas de l'urbanisme i de la planificació del territori té especial importància la constitució d'uns nous ajuntaments que s'ocuparien a fons en executar les seves competències en ordenació urbana. L'ambició política que tingueren els consistoris a inicis dels vuitanta també evidencia un abans i un després en la història urbanística del país. Una ambició política que estava orientada, especialment, a resoldre el desgavell que presentaven les ciutats heretades del franquisme. Així, els objectius de la política municipal s'orientaren a reparar els dèficits

d'equipaments i d'urbanització i a aturar les densitats edificatòries i els creixements desmesurats previstos en el planejament predemocràtic. La revisió doncs del planejament heretat es va caracteritzar per una important innovació en el contingut – més orientada a la ciutat construïda que no pas a l'expansió urbana- però també metodològica, on el consens i la participació pública en el debat de les diverses propostes fou rellevant.

#### ***5.2.2.1. L'auge del planejament urbanístic a l'inici del període democràtic***

Durant les dècades dels anys seixanta i setanta, les reivindicacions en matèria d'urbanisme dutes a terme per les associacions de veïns, els col·legis professionals i les entitats culturals i cíviques van contribuir a prendre consciència dels problemes de la ciutat existent, en contraposició amb el període anterior on dominava l'interès per les extensions urbanes cada vegada més grans i ben poc preocupades per les qüestions d'interès de la ciutadania (Trapero, 1994). Paral·lelament, el traspàs de competències urbanístiques als governs autonòmics i la reorganització de les administracions van ser claus en l'auge del planejament urbanístic que es va viure durant tota la dècada dels anys vuitanta. Els estatuts d'autonomia van donar potestat executiva i legislativa als parlaments autonòmics, consagrant la regionalització de la matèria (de Terán, 1999). D'altra banda, la Constitució atorgava als municipis les competències per gestionar l'ordenació urbana del seu terme municipal<sup>127</sup>.

La restauració de les institucions democràtiques i el nou marc competencial juntament amb la sensibilització social vers les problemàtiques urbanes va portar tant a la Generalitat de Catalunya com als primers consistoris a considerar l'urbanisme i la planificació del territori com una prioritat. Foren qüestions ben presents en els programes polítics de les eleccions municipals (Font, 2000) gràcies a les reclamacions de la ciutadania, però també degut a la provenença de molts líders locals dels moviments veïnals de la predemocràcia. Començava a decaure la lògica metropolitana i l'activitat governamental i administrativa que havia estat en mans del ministeri, comissions provincials o diputacions tornava a l'àmbit municipal, que acaparava el protagonisme (de Solá-Morales i Parcerisa, 1987).

La pressió que s'exercia des de la ciutadania amb la contínua denúncia de les deficiències i mancances que presentaven les ciutats va fer que la redacció de nous plans urbanístics es plantegés amb urgència com una de les primeres accions dels nous ajuntaments democràtics:

---

<sup>127</sup> El reconeixement de la Constitució no representava una novetat, ja que des de l'Estatut Municipal de 1925 les competències urbanístiques radicaven en exclusiva als ajuntaments, qüestió que la Constitució va mantenir.

“las circunstancias excepcionales del urbanismo de la transición alentaron la concepción del Plan urbanístico como la expresión máxima del gobierno municipal y como corolario solución de todos los problemas de la ciudad.” (Ezquiaga, 1994:73)

Així, el pla va esdevenir un instrument clau pel govern de les ciutats. Des de la Generalitat es va impulsar un important programa de planejament urbanístic municipal amb la voluntat d'estimular l'elaboració dels plans i que preveia tant aportacions econòmiques del 50% per cobrir l'encàrrec d'elaboració del pla com l'exercici d'una tasca de control en les fases d'execució (Busquets, 1985). A més, la Direcció General d'Urbanisme incloïa en el programa l'elaboració de propostes de planejament intermunicipal, encara que en la majoria de casos es van acabar reduint en diferents plans municipals i d'altres van patir considerables retards.

Així doncs, durant els primers governs, la confiança dipositada en el planejament urbanístic municipal per a formular noves polítiques urbanes i per prioritzar i canalitzar l'acció i la inversió municipal, per constituir-se quasi en programa polític de la transformació de les ciutats, era considerable (Ferrer i Sabaté, 1999b; Sabaté, 2003).

El 1979, i tal i com mostra la Figura 13, 260 municipis (el 27,5% dels municipis catalans), la majoria a les comarques de Barcelona, tenien algun tipus de planejament urbanístic aprovat, mentre que la resta, 685 municipis (72,5%), no comptaven amb cap document de planejament municipal<sup>128</sup>. Una dècada més tard, el 1989 ja són 524 els municipis els que tenen planejament aprovat, que passen a representar més del 50% dels municipis.

**Figura 13. Municipis amb planejament urbanístic a Catalunya (1979-1989)**

	1979	1989
<b>Amb planejament aprovat</b>	260 27,50%	524 55,40%
<b>Sense planejament</b>	685 72,50%	421 44,60%

Font: Elaboració pròpia a partir de Ferrer i Sabaté (1999b).

El canvi en el valor atorgat en el planejament i l'auge en la redacció de nous plans urbanístics municipals està marcat per diversos factors. D'una banda, la manca de credibilitat de bona part del planejament heretat, que responia a una legislació que en molts casos no era vigent i que contenia uns objectius concordants amb altres temps. La nova legislació urbanística (la reforma de la Llei del Sòl de 1975 i el text refós de 1976) exigia l'adequació del planejament als nous preceptes en un termini de quatre anys. A

<sup>128</sup> En aquestes dades s'inclouen totes les figures de planejament urbanístic municipal de caràcter general vigents al moment, és a dir, plans generals, normes subsidiàries o delimitacions de sòl urbà.

més, la reformulació de la nova administració municipal, la urgència de cobrir els dèficits d'urbanització i equipaments que presentaven les ciutats i la pressió social dels moviments que reivindicaven operativitat i efectivitat en la resolució dels problemes plantejats van ser factors que van portar a transformar el contingut dels plans de forma significativa (Ferrer i Sabaté, 1999b) i a justificar la necessitat de revisar i elaborar nous plans urbanístics. Tampoc cal oblidar, però, alguns canvis de tendències: els factors econòmics que influeixen en la localització de les activitats productives; l'alentiment dels ritmes dels moviments demogràfics i els canvis de localització (inicia el declivi demogràfic de Barcelona i comencen a créixer les ciutats mitjanes i petites) i; finalment, el canvi d'actituds culturals en l'urbanisme a gran part dels països occidentals vers la valoració de la ciutat històrica i el rol, la naturalesa i la metodologia del planejament (Trapero, 1985; de Terán, 1999).

Aquesta actuació tampoc fou fàcil per part dels nous governs locals, que es trobaren amb diverses dificultats. Els partits polítics que guanyaren les eleccions venien en gran part de viure en la clandestinitat durant les anteriors dècades i, de cop, es trobaren amb la capacitat de governar. La manca d'experiència però també "el desgavell dels anys de la transició, es feren sentir i en molts aspectes calgué començar de zero" (Ferrer i Sabaté, 1999b:121). A més, a banda de reelaborar el planejament urbanístic, també s'inicià una etapa on foren importants els esforços en la gestió urbanística, per intentar aconseguir sòl públic, concertar escoles o habitatge amb l'Estat, construir parcs o pactar cessions privades (de Solá-Morales i Parcerisa, 1987)<sup>129</sup>.

Tampoc hem de deixar passar de llarg que en paral·lel a l'impuls del planejament urbanístic també foren presents les preocupacions per l'ordenació del territori a escala supramunicipal i l'aprovació de la Llei de Política Territorial el 1983 n'és un exemple. Així mateix, aquest auge del planejament urbanístic municipal té lloc a l'Estat espanyol en un moment on a la resta de països europeus es cedia pas als mecanismes de mercat promovent processos de desregulació, es difonia el descrèdit del planejament i començaven a aparèixer els defensors dels projectes urbans (Ferrer i Sabaté, 1999b). Des d'aquest punt de vista, la pràctica urbanística de l'Estat espanyol d'aquesta època, especialment a finals dels vuitanta, pot considerar-se una anomalia a Europa (Marcelloni, 1989). La conjuntura històrica, l'evolució de les ciutats, el canvi polític, la reorganització de l'Estat i la tasca dels moviments socials són alguns dels factors que influeixen a construir aquesta excepció de la política urbanística del país. De tota manera, en el pròxim apartat mostraré com ben aviat va deixar de ser-ho.

---

<sup>129</sup> Tot i aquestes circumstàncies difícils, els governs van comptar amb una legislació que els facilitava la seva tasca. L'establiment de l'aprofitament urbanístic de la reforma de la Llei del Sòl de 1975 permetia situar a tots els propietaris al mateix nivell, de manera que càrregues i beneficis quedaven distribuïts. Alhora, els ajuntaments també obtenien, per cessió gratuïta, el sòl necessari per equipaments, viari i zones verdes.

### **5.2.2.2. Els plans solucionadors de dèficits urbans<sup>130</sup>**

Els plans que s'aproven en aquesta època són especialment de ciutats grans i mitjanes, que eren els nuclis que havien heretat uns creixements urbans més excessius i també marcadament més deficitaris en termes de serveis. Els plans, que es revisen per adaptar-los a la legislació vigent des de 1975 (o són de nova redacció), tenen un caràcter marcadament corrector, a la defensiva, que pretén combatre el deteriorament urbà però també ambiental de les ciutats<sup>131</sup> (de Terán, 1999). A grans trets, les seves actuacions preveuen la moderació de previsions de creixement desmesurades, la rebaixada de les densitats, la dotació d'infraestructures, la recuperació d'espais públics i la provisió d'equipaments, serveis i zones verdes. Són plans que presten cada vegada més atenció a la qualitat de vida urbana i pensen en «acabar» la ciutat existent (a reestructurar-la i reequipar-la) abans de proposar-se nous creixements (Trapero, 1994). Apliquen, doncs, un urbanisme auster, d'acord amb la percepció de la crisi que es vivia (econòmica i demogràfica) i com a refús lògic al *desarrollisme* dels anys anteriors (Gigosos i Saravia, 1993):

“en épocas de desarrollo económico el planeamiento urbano se concentra prioritariamente en la preparación de las extensiones urbanas y no tiene escrúpulos en favorecer drásticas transformaciones de la ciudad existente mientras que, en épocas de crisis, la prioridad en el planeamiento viene a ser inversa y trata de atender a las áreas urbanas ya consolidadas tratando de completar su urbanización y equipamiento con objeto de lograr mejorar, ante todo, la calidad de vida en la ciudad” (Trapero, 1994:23)

Els àmbits d'actuació foren, en una primera fase els barris perifèrics, que són els que presentaven més dèficits, especialment en termes d'urbanització, i que en molts casos estaven aïllats de la trama urbana.

Davant una exigència social de millores palpables i reals, davant la crisi conceptual i metodològica del planejament (que no era capaç de controlar les transformacions territorials) i que havia desembocat en la reforma de la Llei del Sòl de 1975, els plans dels vuitantes són menys abstractes i estructurals i més concrets i morfològics. Menys atents a la previsió de l'evolució futura de la ciutat sencera i més preocupats per les

---

<sup>130</sup> Diversos arquitectes-urbanistes han ressenyat els trets comuns que comparteixen els plans generals elaborats durant la dècada dels vuitanta de moltes ciutats espanyoles (i especialment catalanes) i han arribat a considerar que formaven part d'una generació de plans, «els plans dels vuitanta». En aquest apartat exposaré aquelles característiques més interessants per aquesta tesi, sense detallar en profunditat les qüestions tècniques més específiques, de caràcter arquitectònic. Per aquestes anàlisis vegeu en més profunditat Leira i Quero (1989), Gigosos i Saravia (1993), de Solá-Morales i Parcerisa (1987), Trapero (1985), Busquets (1985), Instituto del Territorio y Urbanismo i Istituto Universitario di Architettura e Urbanismo (1989), Ferrer i Sabaté (1999b).

<sup>131</sup> Font (2000) distingeix entre dues generacions de plans: els «plans remeials» equivalen a la dècada dels setanta (a partir de la crisi energètica) i fins la reinstauració democràtica. Són els que pretenen resoldre els dèficits de la ciutat heretada. Posteriorment, els plans redactats en les dues primeres legislatures, els considera plans morfològics per la seva atenció a la ciutat física existent i a la forma urbana. D'altres autors, no fan aquesta distinció entre ambdós tipus de plans, ja que els plans morfològics també mantenen encara el caràcter corrector i de remei de la primera generació que reconeix Font (2000). Vegeu Ferrer i Sabaté, (1999b), Sabaté, (2003), Trapero (1985), Leira i Quero (1989), de Solá-Morales i Parcerisa (1987), Gigosos i Saravia (1993).



qüestions concretes de reparació i qualificació immediata de l'espai urbà, incorporant el detall d'una escala que abans es deixava per desenvolupaments posteriors en plans parcials que esdevenien més precisos.

“La idea de estructura y la descomposición zonal funcional de los planes anteriores son sustituidas ahora por una fragmentación basada en el análisis histórico, morfológico y tipológico, tanto para el tratamiento recualificador de la ciudad existente, como para orientar y condicionar el carácter formal de las futuras transformaciones” (de Terán, 1999:332)

La represa de l'escala municipal fa que els plans s'omplin de contingut concret, popular i, per tant, físic (de Solá-Morales i Parcerisa, 1987). Es comprometen amb la transformació física de la ciutat, però ho fan fugint de les grans obres i es focalitzen en actuacions menors i detallistes, amb una atenció pròxima a les necessitats plantejades (Trapero, 1985). Per tant, s'elaboren des de la preocupació bàsica de l'interès col·lectiu perquè són plans que limiten els drets individuals -que sovint havien prevalgut en períodes anteriors- i apliquen els preceptes de la nova Llei del sòl que obliga als propietaris del sòl a les cessions gratuïtes de terrenys.

En un primer episodi prenen molta importància les actuacions de petita escala – urbanització de carrers, sanejament, creació de zones verdes, espai públic-, una actuació municipal feta de petites accions transformadores, que a vegades són un simple joc de pavimentacions i mobiliari urbà (de Terán, 1999:327). Barcelona, que no va haver d'esmerçar esforços en la redacció d'un nou pla i acceptà el PGM com a document marc (Calavita i Ferrer, 2000) emprengué una política de recuperació dels espais públics sota la batuta d'Oriol Bohigas i que esdevindrà atractiu per molts ajuntaments metropolitans després. La política urbanística de la ciutat serà al llarg de les dècades una experiència on molts altres ajuntaments s'emmirallaran i prendran inspiració.

En una segona fase, quan els barris més perifèrics ja havien cobert les necessitats urbanes més bàsiques, les actuacions s'ocupen dels centres històrics (Gigosos i Saravia, 1993) i es planifiquen accions de recuperació a través de les figures dels plans especials de reforma interior. Els plans especials en els anys vuitanta s'utilitzen primer per actuar en un ampli ventall de camps: per la reforma de barris perifèrics, per l'ordenació d'espais lliures, per l'obtenció d'equipaments, per la reutilització d'espais marginals, per superar barreres internes, per reconduir processos de congestió i densificació o per ordenar buits urbans. En canvi, a partir de la segona meitat, s'utilitzaran per definir i concretar les mesures apuntades al pla general: els PERI passen a detallar les reformes integrals dels centres històrics i de mica en mica amb l'entrada de les idees de desregulació, els plans especials perdran el pes inicial dels objectius socials per passar a ser documents per actuacions selectives i puntuals d'inversions del capital privat (Bellet, 2005).

Si bé molts dels plans de la transició i la dècada dels vuitanta tenen aquest caràcter corrector, d'atenció a la morfologia urbana i d'actuació pròxima, concreta i física, Barcelona ja a finals dels vuitanta liderarà un canvi de tendència. Als voltants de 1987, coincidint amb les terceres eleccions municipals democràtiques i just després de la nominació de la ciutat als Jocs Olímpics, l'atenció de l'actuació urbanística canviarà d'escala i de focus d'atenció: s'inicien els projectes urbans en espais estratègics. Unes operacions que, en tant que estratègiques, pretenen no només actuar en l'àrea concreta d'intervenció sinó també desencadenar transformacions a l'entorn<sup>132</sup>. Però aquesta tendència es generalitza en la dècada següent, i hi entrarà a fons més endavant.

### **Olimpisme i renovació urbana: La ronda Litoral al Poblenou**

El projecte olímpic de Barcelona preveia la construcció de d'una ronda al llarg del litoral de la ciutat. Una vegada guanyada la candidatura, i davant la manca d'informació sobre el projecte, els veïns del barri de Poblenou començaren a indagar sobre el projecte. La seva temença era que si fins el moment la via del tren era una frontera entre la platja i el barri, la construcció de la nova via mantindria la separació.

La proposta de l'Ajuntament fou la construcció d'una via ràpida de deu carrils els quals serien descoberts a excepció del tram de la Vila Olímpica. Amb la publicació del projecte, la tardor de 1987, la ciutadania s'organitzà entorn la Coordinadora d'Entitats i inicià una campanya per exigir ser consultats entorn el projecte i que aquest fos cobert.

Després d'uns mesos de negociacions, l'Ajuntament accedí a modificar el pla inicial, reconvertint el projecte de cinturó en ronda i cobrint els trams reclamats pels veïns del barri de Poblenou.

*Volem ser consultats*

Coordinadora d'Entitats del barri Poblenou

+ info: Huertas i Andreu (1996).

En definitiva, l'urbanisme municipal que es desenvolupa durant els anys vuitanta es concentra a les ciutats, i especialment a les zones construïdes: és un urbanisme urbà (Ferrer i Sabaté, 1999b; de Solá-Morales i Parcerisa, 1987). Tan urbà que ben poca atenció es destina als rodals de les ciutats i al sòl no urbanitzable. Queden també oblidades les àrees rurals, les poblacions de muntanya, les zones turístiques o els parcs naturals, ja que no s'hi elaboren plans urbanístics (Ferrer i Sabaté, 1999b; Sabaté, 2003). Si bé posteriorment es comencen a intuir la manca de polítiques supramunicipals que recolzin als plans urbanístics elaborats, la lògica de l'urbanisme urbà dels vuitantes és

<sup>132</sup> I d'aquí sorgeix el debat entre el pla i el projecte, entre les intervencions arquitectòniques i la disciplina urbanística (Ferrer, 1997).

plenament comprensible si pensem a on eren presents les necessitats més imperioses i les reivindicacions de la ciutadania.

En aquella dècada es perfila doncs un tipus de pla urbanístic diferent, que incorpora canvis tant pel que fa a qüestions metodològiques com de contingut (Busquets, 1985; Ferrer i Sabaté, 1999b). Aquests nous plans van ser elaborats amb nous instruments tècnics innovadors que permetien el coneixement més detallat dels problemes que presentaven les ciutats del moment i amb una important participació pública per part d'associacions de veïns i entitats cíviques però també de ciutadans a títol individual (Sabaté, 2003). Com a resultat, al llarg de la dècada i tal i com apunta Busquets (1985), l'experiència urbanística catalana presentava un perfil francament singular<sup>133</sup>.

### ***5.2.2.3. L'elaboració dels plans: el diàleg entre els actors***

Els mètodes d'elaboració dels plans d'aquest període s'han d'entendre en el context social i polític viscut en el tardofranquisme i la transició. Durant aquests períodes l'experiència dels professionals de l'urbanisme -formats en els valors i el to de l'esquerra comunista (Gigosos i Saravia, 1993)- van mantenir unes relacions ben estretes amb moltes associacions veïnals, de les quals van rebre propostes, punts de vista i experiències. Gràcies a això, els plans dels vuitantes es caracteritzen per la instauració d'una

“nueva actitud de los profesionales del urbanismo que no pretenden tener la exclusividad de las ideas sino que se consideran unos útiles colaboradores de los gestores municipales y los responsables políticos” (Trapero, 1985:170)

Els primers anys són plans que són encarregats a equips externs als ajuntaments, perquè per les oficines tècniques municipals representava un tasca nova i complexa, i sovint no van poder assumir-la per infradotades (Trapero, 1985). Posteriorment, a finals dels vuitantes, els plans comencen a ser redactats pels mateixos equips municipals.

Siguin tècnics municipals o no, s'abandonen els tecnicismes en favor de la participació de la ciutadania i amb la incidència de la ciutadania es contribueix a que els plans recullin aquelles propostes dedicades a l'interès públic. L'aprovació del Reglament de Planejament de 1978 va facilitar les tasques. Tot i que la participació ja estava prevista legislativament amb el període d'informació pública per la presentació d'al·legacions,

---

<sup>133</sup> Els caràcters comuns que presenten els plans dels vuitanta a Catalunya a banda d'explicar-se pel context polític, econòmic i social també cal tenir present els autors d'aquests plans. És el moment en el qual els arquitectes prenen el relleu als enginyers en l'ordenació urbana (Moix, 1994), molts dels que firmen els plans han estat formats al Laboratori d'Urbanisme de Barcelona (dirigit per Manuel de Solá-Morales), són nascuts en una mateixa època i han crescut com a professionals en un mateix context històric. Per una explicació més profunda sobre la importància de la generació dels arquitectes redactors dels plans dels vuitanta, vegeu Gigosos i Saravia (1993) i pel cas concret de Barcelona (Moix, 1994). D'altra banda, els líders municipals del moment tenien coneixement de les tendències urbanístiques internacionals, especialment de la teoria urbanística italiana, de la qual van prendre inspiració. Vegeu Instituto del Territorio y Urbanismo i Istituto Universitario di Architettura di Venezia (1989).

amb el Reglament de Planejament s'institucionalitza com a requisit i permet que el planejament s'acosti als seus destinataris (Trapero, 1985). El nou període d'informació pública de l'avantpla es concep com un espai de debat, de presentació d'alternatives i suggeriments més que no pas d'al·legacions, donat que el pla encara no és un projecte tancat sinó sotmès a discussió.

En els plans dels vuitantes, la filosofia que havia guiat la creació d'aquest nou període d'informació pública fou aplicada plenament. El procés d'elaboració dels plans anava acompanyat d'un procés de participació de la societat civil, tal i com avalua al final de la dècada Amador Ferrer:

“la possibilitat d'exposar i discutir públicament els plans no ha estat considerada pels ajuntaments catalans com una simple qüestió de tràmit. Al contrari, l'esforç per tal de fer arribar la informació a tota la població, per difondre i aclarir els conceptes, per fomentar la participació dels estaments, entitats i públic en general ha estat notori.” (Ferrer, 1989: 167)

La incorporació i incentivació de la participació ciutadana es concep com un mètode per obtenir informació i formular un millor diagnòstic tenint coneixement dels problemes urbans i les seves prioritats. Es dissenyen espais de participació on hi tinguin cabuda tant entitats, associacions i col·lectius com la ciutadania a títol individual. Es fan gran tasques de difusió i presentació al públic del pla no només per comunicar la nova planificació sinó per sotmetre-la a discussió pública. Són processos de participació ciutadana, doncs, que es caracteritzen no per activar-se a partir de l'aprovació inicial sinó des dels inicis de la proposta. L'administració inverteix temps i diners en organitzar exposicions, sessions informatives, conferències i seminaris, en publicar anuncis, fulletons i pòsters informatius per divulgar entre la població les propostes del pla (Ferrer i Sabaté, 1999b). L'urbanisme, especialment durant la primera meitat dels vuitanta, esdevé no només un camp d'acció política municipal, sinó també objecte de l'interès de la ciutadania (Font, 2000). Tot i això, ja es detectava aleshores que la lectura de la documentació dels plans no era especialment amable pels no experts i que es feia necessari repensar els canals existents i elaborar una informació menys feixuga:

“Tampoc la informació que contenen els plans està sempre efectuada de manera entenedora per a la majoria de la població, i moltes vegades és incompleta o insuficient per explicar les opcions preses als no experts” (Ferrer, 1989:178)

Aquestes dificultats van ser superades amb l'esforç dels equips tècnics i de govern per difondre els plans. En definitiva, els plans dels anys vuitanta van ser el resultat d'un debat ciutadà extens i transparent on s'elegí un model territorial justificat en l'interès general (Burriel, 2008) però també d'un ampli consens polític. Donada la vigència indefinida del planejament, els governs municipals tendien a buscar el major consens possible perquè el pla fos acceptat al màxim i no hipotecar-li el futur.

#### **5.2.2.4. Un nou context per les mobilitzacions socials**

A mesura que la situació política es normalitzà i esdevingué institucionalment positiva per a la participació, el moviment veïnal es va esmorteir progressivament fins entrar en una crisi relativa (Sarasa, 1998). Tanmateix, tot i que amb els anys es produeix un progressiu allunyament entre les administracions locals i la ciutadania, les associacions de veïns en aquest període continuen reclamant l'atenció del govern sobre els problemàtiques concretes (Trapero, 1985). Els ajuntaments democràtics van fer seves moltes de les reivindicacions ciutadanes i s'anaren acomplint les demandes veïnals. A més, l'auge dels partits polítics i de l'associacionisme va implicar una relativa pèrdua del protagonisme per part de les associacions de veïns en tant que no eren l'única organització aglutinadora dels ciutadans.

Amb la transició democràtica fou significativa la incorporació de molts dels líders de les associacions de veïns a l'activitat política i a les estructures institucionals (tant en equips tècnics com polítics dels ajuntaments), fet que implicava la seva progressiva neutralització i una disminució de la seva capacitat mobilitzadora (Gaja, 2005) perquè “els que manen són els nostres” (Moreno i Vázquez Montalbán, 1991:50). El nou context polític, amb uns ajuntaments elegits democràticament, demanava la modificació de l'argumentari del moviment i la legitimació d'uns representants polítics democràticament elegits restava representativitat a unes associacions que s'havien erigit tradicionalment com alternativa a la manca d'aquestes estructures.

“Hi ha una certa prudència, els primers anys, de no posar problemes a la gestió d'una gent que no tenia experiència de govern” (Moreno i Vázquez Montalbán, 1991:50).

Amb l'establiment de governs locals democràtics, la tasca de les associacions de veïns no és tant d'oposició, encara que els conflictes del període anterior es mantenen, i més aviat forcen perquè els nous governs els resolguin positivament. Precisament perquè molts dels membres dels equips tècnics i polítics havien format part del mateix moviment, han d'adoptar una tasca de col·laboració més que d'oposició (Moreno i Vázquez Montalbán, 1991).

A més, progressivament, van veure com moltes de les seves demandes s'acomplien: els barris van dotar-se d'aquells equipaments que mancaven, es van suplir els dèficits d'urbanització i habitatge progressivament, es produïren millores en la qualitat de l'espai públic, s'anul·laren projectes agressius, ostentosos o especulatius, s'establí transport públic allà on no arribava o ho feia de forma deficitària, s'introduïren mecanismes de participació ciutadana i de descentralització administrativa (Borja, 2009). La victòria dels partits de l'esquerra a les eleccions municipals es va aconseguir perquè els programes s'inspiraven en les demandes i reivindicacions del moviment veïnal (Martínez, 2004), fet que va significar una influència decisiva en les polítiques públiques locals (Borja, 2008).

He apuntat més amunt que el moviment ecologista, no aconseguí consolidar-se de forma unitària. La manca d'una estructura organitzativa comuna, d'un plantejament ideològic unitari i la carència de credibilitat per part de molts sectors de la societat vers algunes organitzacions ecologistes per l'absència de contrapropostes socioeconòmiques dificultaren la seva consolidació (Mora, 1996), que es feu evident ja a finals dels setanta<sup>134</sup>. D'altra banda, amb el reestabliment dels ajuntaments democràtics, les actuacions territorials es centraren en solucionar problemes i a més als nuclis urbans, de manera que al principi dels vuitanta no s'emprengueren noves actuacions que poguessin desencadenar una major activitat dels grups ecologistes. Tanmateix, es mantenen les oposicions a les polítiques i projectes ideats en el Franquisme (nuclears, urbanització desmesurada, contaminació dels rius) així com aquelles protestes que reivindicaven una major protecció dels espais naturals. D'altra banda, a finals dels vuitanta i especialment amb l'aprovació del nou Pla de Residus Industrials s'obrí un nou focus d'atenció que es desencadenà en protestes en els anys següents.

#### ***5.2.2.5. Plans, participació i la desactivació dels conflictes heretats***

Els primers plans aprovats en la transició democràtica o amb els primers ajuntaments estan pensats en una fase de tensió política i de crisi econòmica, qüestions que marcaran el seu caràcter i les seves preocupacions. A inicis dels vuitanta, el planejament es constitueix com un dels instruments primaris que la democràcia catalana i espanyola va escollir per donar estructura i un marc de referència al seu propi desenvolupament (Instituto del Territorio y Urbanismo y Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 1989) i ho va fer especialment amb el protagonisme dels ajuntaments.

És un període (especialment des de la transició fins les terceres eleccions municipals al 1987) en que els ajuntaments van mostrar una clara voluntat per gestionar els processos de transformació urbana i per la defensa de l'interès col·lectiu. Així doncs, a banda del canvi polític té lloc també un canvi d'escala en l'atenció de les problemàtiques territorials: s'abandonen els plans metropolitans i comarcals i reprèn amb força l'escala municipal amb els plans generals. Un tercer canvi fa referència al focus d'atenció dels plans, especialment orientats a l'ordenació física de la ciutat construïda, que es deu a un canvi de renovació cultural en el planejament (de Solá-Morales i Parcerisa, 1987). S'abandona la idea de la previsió com a lògica del planejament i s'adopta aquella de la reestructuració i reforma, intentant corregir errors a partir d'un bon coneixement de la realitat quotidiana. Són plans que trenquen amb el rol del tècnic-expert i en canvi es redacten en plena col·laboració amb l'equip de govern i amb la participació de la ciutadania. L'existència d'associacions estables, estructurades i ben actives –tant de veïns

---

<sup>134</sup> D'altra banda, alguns intents per proporcionar un marc de treball comú existiren. Des del Congrés de Cultura Catalana es plantejà la *Campanya per a la Salvaguarda del Territori* que “consistia en ajudar a «pensar globalment» a tota una colla de grups que ja s'havien llançat a «actuar localment»” (Camarasa, 2007:331).

com entitats cíviques i culturals- permet una ampla participació ciutadana en el marc de la qual el planejament es sotmet a debat en les fases inicials.

La càrrega de l'urbanisme heretat s'afronta en les revisions dels plans generals i implica encarar els drets assumits pels seus propietaris. Per aquest motiu, a banda dels conflictes urbanístics apareguts a finals dels seixanta i setanta o en la transició democràtica que comencen a resoldre's, com que els plans que es revisen o s'elaboren toquen els interessos de determinats grups (propietaris del sòl, promotors o comerciants, per exemple) apareixen alguns conflictes puntuals.

“Normalment, els conflictes s'han produït quan grups determinats –com ara els propietaris de sòl urbà, els promotors turístics o immobiliaris, els comerciants- que s'han sentit perjudicats en els seus interessos, degut a la reducció de les alçades d'edificació o els volums establerts anteriorment, o a la limitació del sòl qualificat abans com a «reserva urbana».”  
(Ferrer, 1989:167)

Els plans tenen per voluntat reduir densitats, volums d'edificació o alçades; limitar extensions urbanes amb la reducció del sòl urbanitzable no programat; o establir canvis de qualificacions del sòl (de residencial a zona verda, per exemple). A més, els consistoris disposaven de pocs recursos en un context econòmic en crisi i amb molta feina per fer. Tot plegat, va fer necessària una tasca destacada de gestió urbanística durant la tramitació i execució dels plans perquè les previsions es poguessin realitzar: compra de sòl públic, reubicacions de sòl residencial per aconseguir zones verdes o equipaments foren alguns mecanismes i van necessitar de negociacions, compensacions i indemnitzacions als propietaris del sòl, que perseguiren el manteniment dels drets jurídics adquirits.

Tot i això, aquests no són conflictes que van fer *soroll*, perquè d'una banda, els afectats eren persones molt concretes i, de l'altra, els mètodes de gestió urbanística es van caracteritzar per una actuació discreta, silenciosa i la consecució d'acords amb els interessats. Amb tot, els conflictes sorgits en aquest període, amb un ampli diàleg entre equip tècnic, govern local i ciutadania van contribuir millorar les propostes presentades i es va confegir una manera de fer urbanisme basada en el pacte i el consens (Ferrer i Sabaté, 1999b).

Els plans aprovats des de finals de la transició democràtica fins a finals dels vuitantes s'han considerat una generació de plans perquè van néixer a partir d'unes condicions específiques que van determinar uns problemes determinats i el context va propiciar el mètode d'afrontar-los (Marcelloni, 1989). Va sorgir així una «cultura urbanística

catalana»<sup>135</sup>. Tanmateix, aquestes condicions i context, a finals de la dècada es dilueixen. L'auge que tingué el planejament urbanístic

“generó más tarde fenómenos de frustración o desencanto, a la vista de la escasa capacidad transformadora del Plan sobre los procesos urbanos de naturaleza socioeconómica más profunda” (Ezquiaga, 1994:73)

En aquest nou context, i coincidint més o menys amb les eleccions municipals de 1987, el planejament urbanístic deixa de ser el focus d'atenció dels programes electorals i ho passen a ser l'obra pública i els projectes concrets. Es criticà al planejament aprovat en les dues primeres legislatures municipals per la manca de solars, la degradació dels nuclis antics –ja que s'havien primat els barris perifèrics- i es demanà més inversió en obra (Ferrer i Sabaté, 1999b). Al mateix temps, el protagonisme públic tendeix a diluir-se i a confondre's amb el rol dels operadors privats (Gigosos i Saravia, 1993). Les àrees dels centres urbans es revaloren i es comença a relançar l'activitat immobiliària, amb el conseqüent augment de preus i la terciarització de les activitats.

### **5.2.3. Vers un planejament flexible i estratègic**

Si bé l'any 1990 fou significatiu des del punt de vista legislatiu perquè tant l'Estat com la Generalitat aproven nous textos, aquests no van tenir un impacte en els canvis que experimenta el planejament (ja des de finals dels vuitantes). L'Estat aprova una llei tot i el transferiment de les competències i la Generalitat publica un text refós dels textos existents al moment –sense canvis- per evidenciar l'interès en el manteniment de les competències transferides. Els canvis que experimenta el planejament des de finals dels vuitanta, però, no es deuen a la nova legislació sinó que tenen a veure més aviat amb el fet que molts dels municipis catalans -especialment els metropolitans- ja han superat els dèficits inicials, i les ordenances d'edificació especulatives i les reserves de sòl exagerades han estat neutralitzades (Sabaté, 2003). No només es presenten unes noves condicions urbanes: el context polític ja es caracteritza per un sistema democràtic ben assentat, econòmicament s'ha incrementat el nivell de vida malgrat la crisi i, des del punt de vista social la ciutadania comença a despreocupar-se per aquelles qüestions comunes, la solidaritat i la cooperació, i comença a imperar un individualisme cada vegada més agressiu (Trapero, 1994)

“El individualismo, la inmediatez de las soluciones y una competitividad exacerbada se ha extendido a todos los niveles tras la desaparición de la competencia entre ideas e intereses colectivos.” (Trapero, 1994:31)

Com mostraré en el pròxim apartat, en aquestes noves condicions, el planejament perd l'interès per la ordenació integral de la ciutat, canvia d'escala d'actuació, d'enfocament i d'interès.

---

<sup>135</sup> Per una anàlisi sobre la influència de la pràctica urbanística catalana a la resta de l'Estat vegeu Leira (2007).



La Figura 14 presenta les dades del nombre de municipis amb planejament aprovat i mostra com el ritme d'aprovació de planejament disminueix molt lleugerament: si en el període 1979-1989 són 264 els municipis que s'afegeixen als que ja tenien planejament aprovat, entre 1989 i 1998 en són 230 de nous. Al 1998 ja són 750 els municipis amb una figura de planejament general aprovat, quasi el 80% del total, mentre que el 20% restant, encara sense planejament, són municipis rurals i de muntanya, que encara queden al marge.

**Figura 14. Municipis amb planejament urbanístic a Catalunya (1979-1998)**

	1979	1989	1998
<b>Amb planejament aprovat</b>	260	524	754
	27,50%	55,40%	79,60%
<b>Sense Planejament</b>	685	421	193
	72,50%	44,60%	20,40%

Font: Elaboració pròpia a partir de Ferrer i Sabaté (1999b).

Tot i que el nombre de municipis que s'afegeixen a la llista dels que tenen planejament aprovat manté a grans trets la tendència de l'anterior dècada, el nombre de figures que s'aproven és menor. La Figura 15 mostra el nombre de figures de planejament aprovades durant la dècada dels vuitantes i norantes i evidencia com el ritme d'aprovació de planejament disminueix: els plans aprovats als vuitantes fou molt més alt que en la següent dècada<sup>136</sup>.

**Figura 15. Figures de planejament general aprovades (1980-1998)**

	Aprovació entre 1980 i 1989	Aprovació entre 1990 i 1998
<b>Nombre de figures de planejament</b>	402	282

Font: Elaboració pròpia a partir de Ferrer i Sabaté (1999b).

Si els plans dels vuitantes eren merament urbans i es preocupaven per la ciutat construïda, els plans dels noranta començaran a parlar atenció als rodals de les ciutats, al sòl no urbanitzable i a l'estructura territorial del conjunt del municipi (Sabaté, 2003). Alguns posen el valor l'espai agrari, que passa a formar part de l'estructura general dels espais lliures, i fins hi formalitzen parcs agraris (Mestres, 1999) Tanmateix, en aquest període no s'afrontaran les problemàtiques a escala territorial, és a dir que no es desenvolupa una acció urbanística a una escala superior a la municipal (Ferrer i Sabaté,

<sup>136</sup> Cal tenir en compte que les figures de planejament aprovades inclouen aquells municipis que ja tenien planejament aprovat en passat però que el revisen.

1999c<sup>137</sup>). Tot i això, sí que s'aprovaren diverses figures de planejament sectorial: el Pla de Carreteres (1985, 1995) o el Pla d'Espais d'Interès Natural (1992) en són dos exemples<sup>138</sup>. Ambdós, en tant que planejament sectorial afectaven a tot el territori català i s'ocupaven de regular cadascun d'ells una temàtica concreta. En aquest període, i dotze anys més tard de la formulació de la Llei de Política Territorial, el 1995, s'aprovà per unanimitat parlamentària el Pla Territorial General de Catalunya (PTGC). Aquest pla tenia com a principal objectiu el reequilibri demogràfic de Catalunya i pretenia frenar el creixement de la població de la regió metropolitana en compensació de la resta de Catalunya i, en tant que pla directiu, no establí mesures concretes per la seva execució sinó que deixava, pels plans territorials parcials aquesta tasca.

Fins l'any 1995, doncs, tot el planejament urbanístic aprovat ho féu no només en absència d'una estratègia global de país sinó també d'una figura de planejament supramunicipal que regulés, coordinés i donés coherència als plans municipals: els plans parcials territorials, encarregats d'executar el PTGC, no comencen a aprovar-se fins el 2001. En definitiva doncs, al mitjans dels noranta s'aproven diversos plans territorials, però o bé es restringeixen a regular una qüestió concreta (infraestructures viàries, espais naturals,...) o bé es limiten a establir unes directrius tant generalistes que no troben traducció concreta en el planejament urbanístic, ja que manquen les figures intermitges: un planejament supramunicipal de caràcter integrador que posi en relació tant assentaments urbans, com infraestructures i espais oberts, rol que haurien de desenvolupar els plans territorials parcials.

#### **Polítiques sectorials sense planificació territorial: El Pla de residus**

Una de les polítiques que va desenvolupar una important onada de conflictes fou el Pla director per a la gestió de residus industrials elaborat l'any 1990 i que es proposava regular el tractament d'aquests residus. El Pla, que no es preocupava per fomentar la reducció dels residus, optava, entre les diverses mesures per la localització d'abocadors i incineradores en diversos llocs que presentaven uns criteris comuns: població escassa<sup>139</sup>, tendència a l'envelliment, predomini del sector primari, preu del sòl baix, proximitat relativa als eixos principals de comunicació i als

<sup>137</sup> El contingut d'aquesta cita fa referència a l'entrevista realitzada a Joan Busquets, autor d'aquesta declaració, tal i com es pot veure a la referència bibliogràfica.

<sup>138</sup> Una de les polítiques que va desenvolupar una important onada de conflictes fou el Pla de residus industrials elaborat l'any 1990 i que es proposava regular el tractament d'aquests residus. Entre les diverses mesures, optava per la localització d'abocadors i incineradores en diversos llocs que presentaven uns criteris comuns: població escassa, tendència a l'envelliment, predomini del sector primari, preu del sòl baix, proximitat relativa als eixos principals de comunicació i als focus de generació de residus i oficialment s'argumentà que aquestes instal·lacions aportarien dinamisme econòmic (Llurdés, 2003). El Pla va desencadenar moltes mobilitzacions violentes, especialment a la Conca de Barberà, on també dimitiren molts alcaldes. La població argumentava, entre d'altres raons, que les localitzacions havien estat escollides sense negociació

<sup>139</sup> Al municipi de Forès, amb una seixantena de persones censades, havia d'acollir un abocador de residus industrials.

focus de generació de residus i oficialment s'argumentà que aquestes instal·lacions aportarien dinamisme econòmic (Llurdés, 2003). El Pla va desencadenar moltes mobilitzacions (amb boicots d'actes públics i de visites d'autoritats), especialment violentes a la Conca de Barberà, on també dimitiren molts alcaldes, que formaren la Plataforma d'alcaldes i regidors dimitits. La població des de l'oposició taxativa argumentava, entre d'altres raons, que les localitzacions havien estat escollides sense negociació i que l'acceptació d'aquestes instal·lacions comportava un esforç de solidaritat extraordinari i excessiu. A l'arrel de la mobilització hi havia la defensa de la dignitat d'un territori rural, amb una economia estancada i en procés d'envelliment i d'una població que se sentia oblidada.

El Pla, que va haver de ser retirat a causa de les mobilitzacions. No s'elaborà com un pla territorial sectorial que plantegés amb arguments i decidís de forma raonada la ubicació d'aquestes instal·lacions sinó que el govern decidí les localitzacions, publicà el Pla i, enfront la protesta ciutadana, intentà defensar-lo tot seguint la tècnica DAD<sup>140</sup>.

+ info: Llurdés (2003), Casellas (1990), Alió i Bru (1992, 1995), Aldomà (1999).

Després d'uns anys plenament dedicats a la redacció de molts plans urbanístics, a mitjans dels anys noranta la formulació del planejament ja era una pràctica habitual per les administracions locals. Una mostra d'aquest fet és que la redacció dels plans d'aquesta època es dugué a terme des dels mateixos serveis d'urbanisme municipals, els quals ja portaven més d'una dècada de gestió de la ciutat. Les redaccions dels plans generals des dels equips municipals es feu a partir de la creació d'una unitat específica, «l'Oficina del Pla», que permetia la implicació directa de departaments que tradicionalment treballaven separadament<sup>141</sup>:

“va permetre que els nostres equips tècnics avancessin conjuntament en la reflexió i la innovació conceptual que el procés comportava i, sobretot, ens garantia la continuïtat i la coherència entre la planificació i les intervencions i la gestió urbanístiques que després l'Ajuntament hauria de dur a terme per desenvolupar el Pla.” (Farrés, 1999:149).

Les oficines de pla han estat considerades com una mostra de voluntat d'un control més gran per part dels ajuntaments i han estat criticades per alguns arquitectes:

“pot arribar a encotillar l'urbanisme. No hauríem de confondre els valors creatius i innovadors del Pla, amb la gestió ordinària o extraordinària de l'urbanisme” (Ferrer i Sabaté, 1999d<sup>142</sup>).

Són plans doncs que gaudeixen de la maduresa d'uns equips de govern que ja es troben a la tercera legislatura i encarant la següent. Tot i això, les transformacions intenses que han viscut les ciutats durant les anteriors fan que els programes electorals de les

<sup>140</sup> Vegeu l'apartat 2.4.5.2. per una explicació sobre l'estratègia DAD, decideixo-anuncio-defenso, en l'aprovació i execució de les polítiques públiques.

<sup>141</sup> Una altra fórmula sorgida en aquest període i amb el mateix objectiu fou la creació de les gerències d'urbanisme (de la qual en fou pionera la ciutat de Terrassa). La creació de la gerència com a agència autònoma dins l'organigrama de l'ajuntament permetia superar les limitacions departamentals i els ritmes administratius marcats per les eleccions quadriennals, al mateix temps que facilitava la coordinació entre els diferents tècnics.

<sup>142</sup> Aquesta cita correspon a l'entrevista que Ferrer i Sabaté (1999c) fan a Joan Busquets, tal i com es mostra a la referència bibliogràfica corresponent.

eleccions municipals de 1991 i 1995 abandonin l'interès pel planejament urbanístic com a pla comprensiu i s'orientin a formular actuacions estratègiques a través de projectes específics, uns instruments que no són pròpiament urbanístics, i que s'utilitzen de forma complementària o paral·lela al procés de planejament (Ferrer i Sabaté, 1999b).

### ***5.2.3.1. Del pla general al projecte urbà***

Com apuntava més amunt a finals dels vuitanta es generalitza la idea que el planejament ja no ha de pretendre establir unes directrius a llarg termini perquè la situació econòmica i social cada vegada és més canviant i no permet fer previsions fixes. En canvi, es reclama que el planejament sigui eficaç en un context de competitivitat urbana. És en aquest context que les ciutats intenten ressaltar els seus avantatges i dissenyar actuacions que els enforteixin.

“Ante esta carencia de preocupación por algún ideal o transcendencia, las grandes ciudades se plantean una competitividad entre ellas a escala incluso mundial o cuando menos europea y cada una quiere llevarse el gato al agua mediante el desarrollo de actuaciones estratégicas, la mayoría de las veces fuera de las estructuras urbanas consolidadas, en las que sólo preocupa la oportunidad, la competitividad y la eficiencia más inmediatas” (Trapero, 1994:31).

S'opta per la incorporació d'actuacions puntuals en sòl urbà, de projectes concrets que si bé en un principi són integrats en el pla, posteriorment cada vegada més tendiran a ser concebuts al marge del pla. Són operacions de transformació de l'espai físic i d'escala intermitja, que pretenen superar la dissociació entre pla urbanístic i projecte arquitectònic, -entre aquelles decisions estructurals i aquelles programàtiques (Busquets, 2004, 2007; Bohigas 2004), i es localitzen en espais d'oportunitat. Són intervencions parcials, en petites porcions de ciutat que tot i no ser molt significatives en la seva mida, se'ls atorga una importància fonamental i estratègica perquè s'espera que tinguin capacitat de transformar la ciutat<sup>143</sup> (Sabaté, 2003).

Els plans vigents en aquells moments havien estat elaborats en un context de crisi i no havien pogut preveure la ràpida evolució econòmica, però tampoc els canvis socials d'una societat cada vegada més postmoderna i individualista. La idea del pla global, que pretén concebre una visió completa i estructural de la ciutat, començà a tenir més detractors que defensors i s'obrí el debat entre el pla i el projecte del qual ja he apuntat els diversos posicionaments al segon capítol<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Per algunes experiències concretes a Sabadell, Girona, Lleida, Terrassa, Mollet, Badalona i Vic vegeu Peremiquel i Salvà (1997).

<sup>144</sup> Vegeu també Secchi (1989).

### **Especulació urbanística, turisme i identitat: Salvem Castell (Palamós)**

El 1992, just quan s'acabava d'aprovar definitivament el Pla general de Palamós (després de més de sis anys de tramitació) les empreses El Castell S.A. i Camo S.A. presentaren dos plans parcials per urbanitzar la zona de la Plana i el Paratge de Castell (classificada com a sòl urbanitzable programat). Els projectes preveien la construcció d'uns tres-cents habitatges, un complex hoteler, un camp de golf, un llac artificial, una hípica i un centre d'educació ambiental.

Ambdós plans parcials van ser denegats perquè el Pla general havia programat el desenvolupament de la zona a partir de 1996. Tanmateix, part de la ciutadania de la vila es mobilitzà i es constituí la plataforma Salvem Castell per demanar la reclassificació dels terrenys, la inclusió en el Pla d'Espais d'Interès Natural i l'elaboració d'un pla de gestió de l'espai.

La recollida de firmes, l'elaboració d'un manifest, la interrupció de plens, concerts, debats foren algunes de les activitats de la plataforma, posteriorment constituïda en associació. L'ajuntament proposà convocar un referèndum sobre la conveniència de reclassificar la zona en sòl no urbanitzable. El 1994 es celebrà el referèndum i la major part de la població va donar suport a la protecció de la zona. Finalment, l'any 2000 la Generalitat va adquirir per 2.400 milions de pessetes els terrenys del Paratge de Castell i dos anys més tard els de la Plana per 12 milions d'euros. Amb l'aprovació del Decret 23/2003 es van incloure els terrenys al Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN), creant l'espai d'interès natural de Castell-Cap Roig, de 1.105 ha., protegint així la façana marítima entre Palamós i Calella de Palafrugell.

*Urbanització Castell. No, gràcies*

+ info: Antúnez (2010).

Els contraris del pla van insistir en evidenciar la incompatibilitat d'aquest instrument suposadament rígid i d'elaboració lenta en un món cada vegada més canviant i ràpid i van considerar que actuacions menors, a curt termini, menys encotillades i més flexibles, que es desprenguessin de la maquinària que acompanyava l'elaboració dels plans generals, permetrien una millor adaptació a un context incert i una major agilitat en la gestió municipal<sup>145</sup>:

“El planejament, per pròpia definició, és un instrument que demora la seva execució, mentre que el projecte és un instrument d'execució immediata” (Navarro, 1999: 79).

Aquest canvi coincideix també amb la generalització de les corrents neoliberals, que partint de la crítica a la rigidesa del planejament impulsen desregulacions i la supressió dels controls buscant l'obertura d'un *laissez faire* més característic d'altres temps (Busquets, 2004). Des d'aquests posicionaments, es creu en l'eficàcia del mercat en la construcció de la ciutat i per tant en la promoció dels projectes en col·laboració amb els agents privats.

<sup>145</sup> Per una anàlisi profunda sobre el debat entre pla i projecte i el procés d'implementació del projecte urbà a tot l'Estat espanyol vegeu Sainz (2006).

### **Modificacions a la carta: La requalificació del camp de Sarrià (Barcelona)**

L'any 1995, El Real Club Deportivo Espanyol va presentar un projecte per requalificar el camp de futbol passant d'ús d'equipament esportiu a residencial. El projecte tenia la intenció de resoldre els problemes econòmics del club i preveia l'edificació de set-cents habitatges.

Davant la pèrdua de terrenys destinats a equipaments que representava la modificació del planejament, la Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona (FAVB) mostrà la seva total oposició i va denunciar que el projecte sols responia als interessos privats del principal accionista del club, la família Lara. La FAVB, que comptà amb el suport d'alguns col·legis professionals, elaborà un manifest que el presentà en audiència pública per denunciar que el projecte només responia a raons especulatives.

Si bé la requalificació es va dur a terme, l'Ajuntament obligà al promotor a disminuir l'edificabilitat de la zona.

*Que no ens marquin un gol*

Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona

+ info: Huertas i Andreu (1996).

Si bé durant els anys vuitanta per tal de resoldre conflictes històrics la gestió urbanística va haver d'incorporar als plans acords i pactes, durant la dècada dels noranta es comença a intuir que les operacions no sempre han sabut dominar els operadors privats i han rebaixat el nivell d'exigència en la defensa dels interessos públics (Capel, 2005). L'administració tendeix a fer «vestits a mida» a l'incorporar projectes puntuals proposats per operadors privats, cada vegada més poderosos, al mateix temps que disminueix la inversió pública, qüestió que

“sense que aparegui clara la justificació en termes de l'ordenació urbanística general, pot provocar un replegament de l'administració municipal com a protagonista principal del control dels processos urbanístics” (Ferrer i Sabaté, 1999b:154)

En definitiva és un període que, ja sigui des dels postulats neoliberals com des dels mateixos tècnics, els projectes urbans van posar en entredit la validesa del planejament vigent:

“Y por ambos caminos, el de los hechos y el de las ideas, se abrió paso profesionalmente, una presurosa negación de todo lo más característico de lo que aquel planeamiento había prometido dar: las visiones holísticas integrales y su previsión anticipatoria, programada y ajustada espacial y temporalmente” (de Terán, 1999:330).

“Una parte de la doctrina urbanística, en mi opinión la más miope, aboga por el abandono de toda previsión, aduciendo la altísima incertidumbre que el futuro opone (¿pero cuándo no ha sido otra cosa que incierto el futuro?), y como consecuencia patrocinando el abandono del planeamiento y su sustitución por el proyecto urbano.” (Gaja, 2005:185-186)

Als anys noranta el planejament urbanístic pateix una marcada fragmentació i perd importància la visió global de la ciutat, que deixa de ser considerada com l'estructura

unitària que fins llavors l'havien entès les ciències socials i el planejament (de Terán, 1999).

En el cas de Catalunya, aquesta nova pràctica urbanística és liderada per la ciutat de Barcelona. A la capital, però, aquesta tendència inicià en una etapa anterior. Barcelona mostrà interès per l'actuació urbanística per projectes impulsant de forma destacada a principis dels vuitanta tota una sèrie de d'actuacions de millora de l'espai públic —el conegut disseny urbà— sota la direcció d'Oriol Bohigas<sup>146</sup>. Aquells projectes foren l'instrument per reparar els dèficits urbanístics que presentava la ciutat, ja que el PGM tot just començava a consolidar-se i es va convertir en un marc, un punt de partida, que feia possible les operacions puntuals d'un urbanisme qualitatiu (Montclús, 2003). Aquestes es caracteritzaren per actuacions delimitades en el sòl urbà, que pretenien la recuperació de carrers, places i espais buits en general per millorar la qualitat urbana<sup>147</sup>. Una forma de micro-urbanisme (o «urbanisme metastàtic») que tenia efectes inductius sobre els teixits pròxims (Font, 2000) que posteriorment s'acompanyà del plans especials de reforma interior en els barris històrics de la ciutat.

Posteriorment, a la segona meitat dels vuitanta, amb la recuperació econòmica, l'estabilitat política i la nominació olímpica la política urbana de la ciutat obra una nova fase amb creació de les àrees de nova centralitat<sup>148</sup>. Amb l'objectiu de buscar espais d'oportunitat en un context de globalització econòmica es creen àrees projecte on ubicar operacions estratègiques (d'una escala major) que puguin actuar de palanca i impulsar una determinada imatge (Montclús, 2003; Sabaté, 2003; Ferrer i Sabaté, 1999b). Aquesta recerca es concreta amb l'aprovació el 1986 del Pla de les àrees de nova centralitat, que es destina bàsicament a la localització de terciari i equipaments en operacions basades en la cooperació públic-privada (Busquets, 2004). El pla pretén que amb l'aprofitament d'àrees obsoletes es produeixin efectes de reorganització de l'estructura urbana i redistribució de les activitats (Ferrer i Sabaté, 1999b). A partir d'aquest pla, i a causa de la preparació de la ciutat pels Jocs Olímpics, la ciutat s'orientà al disseny de projectes urbans estratègics (Montclús, 2003) que han estat associats a un caràcter mediàtic i a facilitar el consens i el compromís amb els actors (Portas, 1998).

---

<sup>146</sup> Aleshores responsable de Programes d'Urbanisme de l'Ajuntament, va arribar a declarar que "l'urbanisme no és possible" (Bohigas, 1981), tot i que més tard va matisar que qui no era possible era "aquell urbanisme que ve embolicat en la ideologia maximalista de la gran planificació, refrendada i vehiculada per lleis que han creat costums i que en llur moment varen voler donar un to avançat, una modernitat de mètode i de preconcepcions. Avui, però, són un fre pels mètodes i les formes que demana una política realista de reconstrucció de la ciutat" (Bohigas, 1985:294). Sostenia doncs, la seva voluntat d'abandonar el pla per actuar per projectes.

<sup>147</sup> Vegeu Bohigas (1985) per conèixer els principis que van guiar la pràctica urbanística els primers anys vuitanta.

<sup>148</sup> Per un repàs sobre l'experiència entorn els projectes urbans a la ciutat de Barcelona vegeu Esteban (1999b).

L'experiència en planificació urbana de la ciutat de Barcelona al llarg de la dècada dels vuitanta i noranta ha estat no només un punt de referència per la resta de ciutats de l'àrea metropolitana i de Catalunya sinó també a nivell internacional. La mateixa ciutat procurà exportar la seva pràctica a través de bones campanyes de màrqueting urbà i la idea d'anomenar-la «Model Barcelona» en va facilitar tant la seva difusió -no només a Europa sinó també a Amèrica Llatina- com el debat més o menys acadèmic entorn la seva existència i les seves propietats<sup>149</sup>. En definitiva, la ciutat emprèn una política urbana que es basa tant en una política urbanística com en una política d'imatge (Benach i Albet, 2005).

La preponderància del projecte urbà a la ciutat de Barcelona des d'inicis dels vuitanta es deu segurament a alguns factors coincidents: d'una banda el PGM havia estat aprovat el 1976 després de molts esforços, era un document adaptat a la legislació del moment i no semblava lògica la seva revisió. Per tant, s'establí com un marc a partir del qual emprendre una política orientada a les necessitats del moment i no es va acompanyar d'una reflexió sobre l'urbanisme de la ciutat i com havia d'estructurar-se -ja s'havia fet uns anys abans a diferència de moltes altres ciutats catalanes-. Al mateix temps, a Barcelona els arquitectes van assumir un protagonisme destacat respecte altres professionals (Moix, 1994), fet que va propiciar l'interès pel projecte arquitectònic. Finalment, la nominació dels Jocs Olímpics, també va comportar una actuació en determinades àrees de la ciutat que, en conseqüència, van tenir un impacte vers la resta.

A banda dels projectes urbans concrets, la rigidesa i la manca d'adaptació ràpida dels plans a les necessitats actuals s'intentaran superar també amb la creació de noves formes de planejament, com ara el planejament estratègic, com veurem tot seguit.

### ***5.2.3.2. Nous instruments: el planejament estratègic i les agendes 21***

L'espiral competitiva en la qual entren les ciutats des de finals dels vuitanta les porta a perseguir l'atracció d'activitats econòmiques, habitants i visitants per intentar, en definitiva, ser més competitives. Amb l'objectiu de respondre enfront aquests reptes, els governs adopten nous instruments, com hem vist anteriorment amb els projectes urbans, però també recorren a tècniques i instruments de gestió originaris del món empresarial -com és el cas del planejament estratègic, el màrqueting i la promoció de la imatge- i els apliquen a la ciutat.

---

<sup>149</sup> No entraré aquí a resoldre la pregunta de l'existència del Model Barcelona ni a debatre quins són els elements que el constitueixen segons aquells que consideren provat el model, ja que no és l'objectiu d'aquesta tesi i altres han escrit àmpliament sobre aquestes qüestions. Vegeu, per exemple: Garcia-Ramon i Albet (2000), Casellas (2006), Montclús (2000, 2003), Capel (2005, 2006, 2007), Bohigas (2005b), Marshall (2000, 2004), Borja (2004), Montaner (2004), Acebillo (1999), Unió Temporal d'Escribes (2004).



En el cas del planejament estratègic urbà sorgí com a instrument de gestió per guiar el desenvolupament econòmic de San Francisco a inicis dels vuitanta, arribà a Europa de la mà de la Gran Bretanya el 1986, i seguidament l'Ajuntament de Barcelona va voler impulsar la redacció del què més tard seria el 1<sup>er</sup> Pla Estratègic Social i Econòmic Barcelona 2000. A diferència dels països anglosaxons, on el rol dels agents privats és prominent (en el cas de San Francisco fou impulsat pels emprenedors de la ciutat), a Barcelona l'Ajuntament optà per mantenir el lideratge del procés, caràcter que es mantindrà en els plans que es redactaran posteriorment.

Aquest nou instrument s'ha plantejat, en contraposició al planejament urbanístic, com un mètode de planificació horitzontal que pretén concebre col·lectivament i amb el consens dels representants de l'administració pública, els agents urbans i la societat civil un futur desitjable per a la ciutat, definint les tècniques, els projectes i els recursos necessaris per complir-lo (Forn i Pascual, 1995; Curti i Gibelli, 1996; Camagni, 2003). Així doncs, els agents socials i econòmics de la ciutat (sindicats, empresaris, administracions, entitats i associacions) esdevenen subjectes actius de la transformació urbana i participen, no només com a consultors, sinó que intervenen en el procés de presa de decisions i són responsables (teòricament) del finançament i execució de projectes específics.

El caràcter participatiu d'aquest tipus de planejament sobresurt ràpidament. L'objectiu és que els agents socials i econòmics (tant sindicats, empresaris, administracions com entitats i associacions) participin activament en el procés de presa de decisions, de manera que siguin responsables directes de la finançament o de l'execució de determinats projectes. Així, s'ha d'acceptar que el procés consisteix en un debat de conflictes d'interessos on el pla juga el rol d'instrument aglutinador de nous projectes per a la ciutat. Sovint, el caràcter obert i participatiu del procés comporta la inclusió d'accions de condició generalista o expressions de bona voluntat, que poden no traduir-se en un projecte concret.

A diferència del planejament urbanístic, el procés d'elaboració del planejament estratègic no està regulat per llei, i la seva pràctica depèn totalment de la voluntat dels seus promotors. No existeixen aplicacions mecàniques pels tècnics consultors, ni models estrictes a seguir.

“El planejament estratègic urbà es diferencia de la planificació urbana tradicional pel fet de ser més comprensiu i menys normatiu i pel fet d'estar orientat més cap a accions socioeconòmiques integrals que a la regulació de l'ús del sòl.” (Santacana, 2000:9)

En tot cas, en el cas català, el lideratge de Barcelona també s'ha mostrat amb l'adopció del seu esquema metodològic per part d'altres municipis que han optat per la redacció

d'un pla estratègic<sup>150</sup>: la constitució d'una comissió executiva i d'un consell amb un caire més assembleari han estat majoritàriament els òrgans de govern; l'elaboració de diagnòstic a partir de l'anàlisi de les debilitats, fortaleces, avantatges i oportunitats del municipi en qüestió; i, l'establiment d'un procés participatiu més o menys obert a tota la ciutadania estructurat per comissions temàtiques com a mecanisme de debat de les propostes són alguns dels trets principals. A més, el lideratge públic del procés, emprès a Barcelona, també ha traspuat en altres experiències catalanes. Tanmateix, tot i el rol destacat dels ajuntaments en prendre la iniciativa, l'orientació mercantilista d'aquest planejament ha estat destacada, i també la més criticada (Farinós et al., 2005).

En termes generals, el planejament estratègic és una activitat més transversal que el disseny d'un pla urbanístic: es dirigeix a accions socioeconòmiques integrades més que no pas a la territorialització de les propostes i a regulacions d'usos de sòl. A més, els horitzons temporals que proposen solen ser diferents ja que el planejament estratègic contempla un horitzó a mig o llarg termini i assumeix la presència de noves tendències i sorpreses. D'aquesta manera és necessari un procés d'avaluació continuu per tal de verificar l'acompliment de les propostes. Tot i aquestes diferències sovint els plans estratègics es presenten com una alternativa al planejament urbanístic, encara que el primer no contempla el territori ni l'espai urbà com a referent principal. A més,

“Some have touted strategic planning and other borrowed private-sector approaches as the practical path for planning; but these approaches neglect the ‘public’ in the public interest.”  
(Campbell i Fainstein, 2003:13)

Ambdós tipus de plans coincideixen en el fet d'ocupar-se de la ciutat com una realitat en canvi constant i susceptible de ser planificada, i en la pràctica a Catalunya sovint un se serveix de l'altre: el caràcter genèric dels objectius i prioritats recollides en els plans estratègics obliga a servir-se de les propostes contingudes en el planejament urbanístic vigent (Esteban, 1999a).

De la mateixa manera que la ideació de l'actuació urbanística a través de projectes urbans a Catalunya arrencà a la capital, el planejament estratègic també arriba primer a Barcelona i posteriorment es difon entre els municipis propers (Badalona, Sitges o Santa Coloma també optaren per elaborar plans estratègics municipals). Va ser fonamentalment a partir de l'any 1993 quan es produeix una expansió pel territori català i una diversificació de models, tot i que la majoria segueixen el camí iniciat a Barcelona. Capitals de província (Tarragona, Girona i Lleida), capitals de comarca (Valls, Terrassa o Granollers) i comarques (Osona i l'Alt Penedès) són els primers a proposar-se l'elaboració d'un pla estratègic. A partir de 1998, es difonen encara més i seran ciutats

---

<sup>150</sup> La Diputació de Barcelona s'encarregà des d'inicis dels noranta de la tasca de difondre el planejament estratègic com un instrument pels municipis de la província i ho feu editant una guia per l'elaboració dels plans, en gran part, basada en l'experiència de la ciutat de Barcelona. Vegeu Forn i Pascual (1995).

petites o grups de municipis els que optaran per aquest instrument, tot i que es mantindran també els municipis de l'àrea de Barcelona (Cambrils, Arenys de Munt, Viladecavalls, Esparreguera, etc.)<sup>151</sup>. Al llarg de la dècada, la ciutat de Barcelona mantindrà el seu lideratge en el desenvolupament del planejament estratègic, perquè redactarà fins a tres plans estratègics<sup>152</sup>.

A banda del planejament estratègic, a mitjans dels noranta a Catalunya es comença a difondre un altre instrument en la gestió dels municipis: les agendes 21 (A21). Orientades a la diagnosi de l'estat ambiental del municipi i a l'elaboració d'un programa d'actuacions per dirigir el desenvolupament vers paràmetres de sostenibilitat, no tenen una voluntat tan transversal com el planejament estratègic i solen ser promogudes pel departament de medi ambient de l'ajuntament corresponent.

A Catalunya, la seva elaboració ha estat marcada també per processos de participació ciutadana<sup>153</sup>, sovint també impulsats i dissenyats des de la Diputació de Barcelona. Si bé són processos de participació que han implicat al teixit associatiu, a diferència del planejament estratègic també s'han orientat a implicar ciutadans/es individuals (Martell, 2003). Tanmateix, són documents que s'han especialitzat en el camp del medi ambient, i que han tingut un marcat caràcter de diagnosi. No és fins a finals dels noranta que comencen a elaborar-se, una vegada aprovades les Agendes 21, els Plans d'acció, que recullen i concreten les propostes per dur a terme les proposicions de les agendes.

De la mateixa manera que els plans estratègics, les agendes 21 locals (A21) no gaudeixen de força legislativa, i en alguns casos han trobat dificultats en trobar una traducció de les propostes acordades en actuacions pràctiques. A més, la tradicional compartimentació de l'administració s'ha evidenciat també en la capacitat d'actuació de les A21: les regidories d'urbanisme han comptat amb un pla general d'obligat compliment i amb força legislativa com a instrument ordenador del desenvolupament territorial municipal, mentre que les regidories de medi ambient han comptat amb un instrument que a l'hora d'executar-lo ha trobat dificultats en influir el planejament i sovint ha depès més de la voluntat política.

---

<sup>151</sup> Aquests municipis o comarques només són alguns exemples, per conèixer de forma detallada els plans estratègics aprovats a la província de Barcelona així com aquells que estan en actiu, visiteu <http://www.diba.es/promoeco/plans/default.asp>. Per tenir una visió de l'evolució del planejament estratègic a Catalunya vegeu Ganau i Mallarach (2003) i per l'àmbit de tot l'Estat espanyol vegeu Farinós et al. (2005) o Fernández Güell (2007).

<sup>152</sup> Vegeu Associació Pla Estratègic de Barcelona (1990, 1994, 1999). Per un repàs dels primers anys d'implementació del planejament estratègic a Barcelona, vegeu Santacana (2000) i AAVV (1998).

<sup>153</sup> Vegeu Martell (2003).

### **La creació d'un projecte a través del saber social: el Parc Fluvial del Riu Ripoll (Sabadell)**

Històricament, el riu Ripoll era un espai industrial marginat a l'esquena de la ciutat. Tot i que el 1986 l'Ajuntament havia encarregat un primer estudi exhaustiu sobre la zona<sup>154</sup>, no és fins una dècada més tard que es planteja la redacció d'un pla de millora que tingué com objectiu principal que la població s'apropiés socialment de la zona. Per aconseguir aquesta finalitat, per tant, es feia necessària l'elaboració del pla partís de les opinions de les entitats de la ciutat (Vidal, 1999 de manera que es pogués aprovar amb el màxim de consens possible per part de tots els usuaris.

Amb aquest objectiu per davant, l'elaboració i redacció del pla va estar caracteritzada per la recollida de punts de vista dels agents socials implicats a la zona (hortolans, industrials, artistes, esportistes, associacions de veïns, centres excursionistes, entitats de defensa del territori, organitzacions no lucratives, etc.) en combinació amb altres agents coneixedors del potencial del riu com un espai a recuperar. Aquesta tasca, feta des de l'Oficina Tècnica del Ripoll (fet que donava cert nivell d'autonomia als tècnics i que va permetre que els contactes amb els usuaris riu fossin directes i constants) va dotar als tècnics de pautes i criteris damunt dels quals construir un projecte que recollís i reflectís els múltiples interessos dels col·lectius que freqüentaven la zona: es constituí un conjunt de peces amb entitat pròpia que aplegaven els usos i activitats que es desenvolupaven al voltant del riu: el parc industrial, el parc agrícola, el parc cultural, el parc recreatiu i el parc natural.

El projecte pretenia ordenar els usos que es desenvolupaven al llarg del riu que estaven fora de l'àmbit establert per la normativa urbanística i es va iniciar un procés de disciplina per eradicar les activitats agrícoles i industrials no normatives. Aquest fet generà un conflicte amb els hortolans -que tenien un fort arrelament històric- ja que es reduïen significativament el nombre d'horts recreatius, passant de 1124 a 480 horts. Davant de les mobilitzacions dels hortolans, tot i que no van tenir un gran impacte a nivell social a la ciutat, l'ajuntament s'adonà de la forta demanda social d'horta recreativa i va decidir obrir un procés de diàleg, mediat per la UES<sup>155</sup>, en el qual participaren els tècnics de l'Oficina Tècnica, els quals eren coneixedors tant de la problemàtica del riu com dels afectats pel projecte. Finalment, l'ajuntament es va comprometre a incrementar el nombre d'horts en aquelles zones que fos possible normativament fins arribar a 700, modificant puntualment el pla general

Per la seva banda, els industrials van negociar a través del Gremi de Fabricants la regulació d'activitats no legalitzades i l'incompliment de l'ordenança d'abocaments. Davant la limitació del pla general a l'ampliació de les indústries, moltes es van traslladar a d'altres zones, cedint el sòl a l'ajuntament, que el va destinar a ús agrícola.

+ info: Vidal (1999), Agany (1986), Secció Natura de la Unió Excursionista de Sabadell (1997).

#### ***5.2.3.3. De la participació a la informació***

El planejament urbanístic municipal aprovat a la dècada dels anys vuitanta i el dels anys noranta presenta diferències, no només a nivell de continguts, sinó també de metodologia. He citat anteriorment que la tramitació dels plans generals als noranta es

<sup>154</sup> El 1986 l'Ajuntament de Sabadell va publicar el llibre elaborat per diversos autors titulat *L'ordenació del Ripoll a Sabadell. Història urbana i mediambiental*. La publicació recollia un conjunt de treballs encarregats a un equip pluridisciplinari de tècnics que tenien com a objectiu reunir els coneixements necessaris per elaborar la diagnosi de l'àmbit d'influència del riu.

<sup>155</sup> La UES és la Unió Excursionista de Sabadell, l'entitat excursionista de la ciutat.

caracteritza, sovint, per la constitució d'una Oficina del Pla. Aquesta oficina, a banda de facilitar una millor compenetració entre tots els tècnics municipals que participaven de la redacció del pla, també va permetre que en els períodes d'informació pública es poguessin atendre les consultes de la ciutadania per part del l'equip tècnic redactor.

Tot i aquest canal obert amb la ciutadania, els plans que s'elaboren en aquest període destaquen per uns tràmits d'exposició pública que cada vegada adquireixen un caràcter més formal. Aquesta formalitat, entesa en termes de procediment, s'ha de comprendre en el context del moment: l'auge dels moviments socials que va caracteritzar la tramitació del planejament als anys setanta i vuitanta s'ha vist disminuït, les millores a la ciutat reclamades han estat en gran part satisfetes –o s'han posat les condicions i la voluntat perquè s'aconsegueixin-, i la ciutadania ja no demanda tan intensament més i millor informació (Ferrer i Sabaté 1999b). En definitiva, l'èmfasi en la participació es redueix com a fenomen generalitzat, tant per part de la ciutadania com des de l'administració.

A més, les tramitacions dels projectes urbans que proliferen en aquest període tendeixen a eludir les exigències de participació ciutadana que imposa la legislació urbanística (Gaja, 2005), ja que sovint s'elaboren a través de l'execució de plans derivats, els quals en la legislació catalana del moment no estan sotmesos a les mateixes exigències d'exposició pública que el pla general<sup>156</sup>.

Paradoxalment, mentre la tramitació dels instruments urbanístics experimenta un relaxament en la implicació de la ciutadania des de finals dels vuitanta i al llarg de la dècada dels noranta, la introducció del planejament estratègic i les agendes 21 es presenten amb la voluntat d'introduir processos de participació ciutadana en la gestió de les ciutats. He mostrat però que els plans estratègics, tot i presentar-se com a processos participatius, es dirigeixen als agents econòmics i no sempre impliquen a la ciutadania de forma individual, més aviat es limiten a buscar la col·laboració d'aquelles entitats i associacions rellevants en el camp de la cultura, l'educació, el benestar o l'esport, per exemple. Al mateix temps, l'interès per recollir de forma transversal actuacions ben diverses (econòmiques, socials, ambientals, culturals i fins territorials) en un document que no té força jurídica per actuar i executar les previsions, fa que sovint es redactin uns plans que són declaracions d'intencions que difícilment tenen una traducció pràctica i concreta. Les agendes 21 també es troben amb dificultats per executar les seves propostes quan impliquen altres polítiques o la modificació d'altres plans, els quals solen tenir més força jurídica.

---

<sup>156</sup> Vegeu l'apartat de legislació catalana del quart capítol.

Així doncs, en certa manera, al llarg de la dècada dels noranta es produeix una tendència a desvincular els processos de participació ciutadana del planejament urbanístic -que comença a limitar la seva tramitació a les exigències legislatives- i a plantejar-los en altres processos de planificació, alguns amb marcat caràcter econòmic, d'altres ambiental. Es produeix doncs una certa reorientació dels espais de participació pel que fa a les qüestions territorials: si bé als setantes i vuitanta els plans generals havien acollit tota una sèrie de mecanismes i procediments per pensar i debatre el futur dels municipis, a partir de finals dels anys vuitanta i especialment al llarg de la dècada dels vuitanta, aquests exercicis tenen lloc en el marc d'altres procediments de planificació. És necessari però insistir en ressaltar que aquests nous marcs, plans estratègics i agendes 21, no són instruments amb capacitat legislativa ni d'obligat compliment i per tant sovint estaran sotmesos a les voluntats polítiques, als canvis de govern o a les capacitats de l'administració per dur-los a terme més enllà de la seva formulació.

#### ***5.2.3.4. De la reivindicació al refús: el naixement de les plataformes***

Als anys noranta el moviment veïnal i ecologista ja es troben en una fase d'institucionalització. Pel que fa al primer, l'estructuració en associacions de veïns ara ja ben sòlides i l'experiència de les federacions municipals -que els permet emprendre una tasca no només de coordinació sinó de seguiment de la pràctica política de la ciutat de forma unitària- contribueixen al relaxament de la seva mobilització. Es troben ja ben assentades en la xarxa d'agents urbans i, en molts casos, tenen canals de diàleg estables amb els governs locals. Al mateix temps, poden rebre subvencions per les seves activitats en el marc de la participació, aspecte que també va contribuir a reduir la càrrega crítica i conflictiva. Per tots aquests motius, la tramitació de projectes que impliquen reclassificacions o requalificacions de sòl no són discutits com en altres èpoques:

“Decisiones de recalificación de terrenos que habrían dado lugar a escándalos gigantescos en los años 70 -como la del estadio del Español- son aprobados por un ayuntamiento democrático y dizque progresista y no provocan ninguna reacción en la opinión pública. Y ésta muchas veces se siente impotente para hacer oír sus voces y deseos.” (Capel, 1999:10)

“Avui, el 1991, per la pèrdua de mil metres de zona verda ningú es mou; hi ha com un embadocament general pel ressò de les trompetes triomfalistes de l'olimpisme, mentre que abans, per la pèrdua d'un metre quadrat de territori destinat a zona verda o equipament, s'organitzava una lluita aferrissada. Vull dir que Barcelona va arribar a un grau de consciència de participació ciutadana al qual poques ciutats han arribat. Totes les forces polítiques i cíviques es van abocar en defensa de la ciutat. Tot al contrari d'ara.” (Moreno i Vázquez Montalbán, 1991:46-47).

Eduard Moreno i Manuel Vázquez Montalbán, en el seu diàleg apunten a un altre factor clau en el relaxament de l'activitat del moviment veïnal a Barcelona però també a la resta del país: l'esdeveniment dels Jocs Olímpics –i tota la preparació de la ciutat per acollir-lo- va gaudir d'un ampli consens i aprovació popular. L'execució de molts projectes, que

en d'altres moments haguessin estat contestats, eren en certa manera legitimats per la celebració dels Jocs i la voluntat que aquests contribuïssin a millorar la ciutat<sup>157</sup>.

A més, aquest procés de desmobilització a Catalunya té lloc en paral·lel a la represa dels agents privats en la planificació de la ciutat:

“tan pronto como el combustible de la movilización popular se fue apagando por la transferencia del debate y la decisión a las esferas de la Administración, el juego tradicional de político y grupos de interés se apoderó de la democracia local.” (Castells, 2009:23)

Els projectes urbans, sovint impulsats des de consorcis públic-privats, han facilitat una major incidència de propietaris del sòl, promotors immobiliaris i constructors en el processos de decisió, planificació i gestió del territori. A més, el planejament estratègic, tot i presentar-se com un mètode de planificació participativa es desenvolupa com una taula rodona entre agents socioeconòmics, administració i societat civil -els quals concerten actuacions acordades-. La participació doncs s'orienta a sindicats, cambres de comerç, patronals, universitats, associacions culturals, esportives i entitats cíviqes en general i, especialment a les ciutats grans i mitjanes, no ha aconseguit implicar la ciutadania individual (o no ho ha pretès). En aquest sentit doncs, tant projectes urbans com planejament estratègic tendeixen a obrir el procés de planificació més enllà de l'administració, però s'orienten especialment als agents socioeconòmics.

Per la seva banda, el moviment ecologista, troba més dificultats en establir òrgans de coordinació si bé coexisteixen un parell de federacions a nivell català. Al mateix temps, continua encara en el debat entre la institucionalització completa i el manteniment d'una voluntat més mobilitzadora (Mora, 2004; Tello, 2000). L'aprovació del Pla Territorial General de Catalunya suposà un revulsiu pel moviment, el qual s'implicà en avaluar les intencions i impactes derivats del PTGC<sup>158</sup>. El moviment manifestà que el pla no s'acostava als plantejaments del desenvolupament sostenible plantejat des de l'aleshores Comunitat Econòmica Europea i que apostava pel manteniment de les tendències del moment basades en creixements il·limitats. Des del moviment ecologista es plantejà la necessitat que el PTGC dissenyés un futur ecològicament sostenible que tingués com a objectiu la qualitat de vida de les persones (Bosch i Sancho, 1996) i es sostingué que el planejament territorial era l'instrument adequat per fer-ho.

---

<sup>157</sup> L'estratègia que més exemplifica aquesta voluntat comuna i la legitimació de les actuacions de l'administració per acomplir els Jocs Olímpics segurament és la dels voluntaris/es olímpics. D'altra banda, les campanyes publicitàries de l'Ajuntament de Barcelona contribuïren a esmorteir possibles oposicions: és l'època de lemes com «Barcelona projecte de tots».

<sup>158</sup> Vegeu, per exemple, Borràs et al. (1996).

### **La coordinació de les mobilitzacions: La campanya contra el Quart Cinturó**

El Quart Cinturó és un projecte impulsat pel Ministerio de Fomento en el seu Plan director de Infraestructuras 1993-2007 -i recollit pel Pla de Carreteres de Catalunya- que dissenya una nova via ràpida entre Sant Celoni i Abrera. Tot i això té els orígens en el Pla Director de l'Àrea Metropolitana de Barcelona dels anys seixanta que concebia una Barcelona metròpoli estructurada per diversos cinturons.

Les mobilitzacions tenen origen el 1992 quan l'ADENC<sup>159</sup>, la FAVS<sup>160</sup>, la UES<sup>161</sup> i la Unió de Pagesos amb l'organització d'unes sessions de debat entorn els possibles impactes de la futura via i on es va concloure la necessitat de fer front a la seva construcció. El debat fou propiciat perquè a la ciutat s'estava redactant el nou pla general, en el qual s'havia aconseguit la preservació del rodal de la ciutat. El projecte del Quart Cinturó, doncs, era contradictori amb les propostes de planejament urbanístic municipals.

Posteriorment, el 1994 es va constituir la Plataforma Contra el Quart Cinturó de Sabadell (i més tard a Terrassa i Granollers), i plegades organitzaren activitats simultànies: caminades, tractorades, acampades, concerts i una primera gran manifestació amb 3.000 persones. La mobilització, que arribà a agrupar 250 entitats del Vallès (associacions de veïns, ecologistes, partits polítics locals, associacions de mares i pares, culturals, excursionistes, esportives, de lleure i de caçadors) també comptà amb el posicionament a favor de molts ajuntaments, especialment a partir de la publicació de part de l'Estudi informatiu.

La Campanya contra el Quart Cinturó va denunciar la divisió en diversos trams de l'estudi d'impacte ambiental, que veia reduïdes les afectacions i reclamà el rescat dels peatges de les autopistes en l'àmbit metropolità així com la millora de la xarxa de ferrocarrils de rodalies. Les mobilitzacions, que s'han perllongat durant més de quinze anys, no han aconseguit l'enretirada de l'obra, però sí retardar-ne l'execució, ja que els trams que romanen encara no han estat adjudicats.

La Campanya Contra el Quart Cinturó, amb les seves 250 entitats adherides, principalment a les dues comarques del Vallès, és un dels primers exemples de coordinació entre diverses plataformes en l'organització de les mobilitzacions. Tot i estar liderades en principi per l'ADENC, la Campanya ha estat capaç de mobilitzar la població en diferents punts del territori a partir d'una trama densa d'associacions participants que han coordinat discursos, compartit estratègies i intercanviat recursos.

*Del Vallès, en quedarà res?  
Quart cinturó, quitrà o vida*

+ info: <http://ccqc.pangea.org/> i <http://noalquartcinturo.blogspot.com/>

A més, el moviment ecologista a mitjans dels anys noranta començà a alertar que els processos d'urbanització dels municipis de Catalunya havien tingut lloc partint uns paràmetres ben poc pròxims a l'ecologisme i que s'havien reforçat els poders econòmics per poder fer ús del territori segons els seus interessos

<sup>159</sup> L'ADENC és l'Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura, ubicada a Sabadell.

<sup>160</sup> Federació d'Associacions de Veïns de Sabadell.

<sup>161</sup> Unió Excursionista de Sabadell.



“La utilització d’una terminologia enganyosa, amb conceptes com «modernitat», «connectivitat», «centralitat», etc. ha servit per donar suport a un bon nombre de negocis, operacions i actuacions urbanístiques destinades a la construcció d’autopistes i vies ràpides, a modificar i transformar de manera traumàtica la ciutat, a destruir diferents ecosistemes, etc.” (Bosch i Sancho, 1996: 8)

En definitiva la crítica es centrava en l’orientació de la planificació urbanística vers la facilitació del creixement econòmic exclusivament.

Als anys noranta, es mantenen aquelles mobilitzacions que reclamen la protecció de determinats espais naturals (per exemple, es reclama la creació del Parc natural de la Serra de Marina) o la restauració de l’estat d’alguns rius (per exemple, les denúncies la contaminació dels aqüífers de la conca de la Tordera), però comencen a esclatar diversos conflictes en els quals els argumentaris i posicionaments dels grups opositors deixaran de ser merament naturalistes i evolucionaran cap a argumentacions més socials, territorials i econòmiques. A més, començaran a tenir més relleu aquelles protestes basades en la defensa més que no pas en el refús, fet que queda exemplificat en els casos d’aquest apartat (Salvem Castell, Salvem Torre Negra i No al Quart Cinturó).

#### **Pressió urbanística, planejament i espais emblemàtics: la urbanització de la Torre Negra (Sant Cugat del Vallès)**

El cas de la Torre Negra exemplifica la pressió urbanística que exerceix el creixement urbà vers els rodals des nuclis urbans i que, potenciada pels promotors immobiliaris, entra en contradicció amb la demanda social per la preservació d’aquests espais emblemàtics per la població.

La finca de la Torre Negra era classificada pel PGM en una part com a sòl urbanitzable no programat i en una altra com a sòl no urbanitzable d’ús forestal. El 1986 la major part de la finca fou comprada pel promotor immobiliari, Núñez i Navarro, que preveia accedir al tràmit de la programació per urbanitzar la zona, fet que intentà anys més tard. El 1994, amb la constitució de la Plataforma Cívica en Defensa de la Torre Negra i Rodals -formada a l’inici per persones de la Secció Natura del Club Muntanyenc Sant Cugat-, la mobilització ciutadana va prendre força, es redactà el manifest «Defensem Torre Negra» per reivindicar la preservació integral de la zona i es va fer una recollida de signatures. A més, la plataforma aconseguí que en les eleccions municipals de 1995 tots els partits polítics incloguessin la preservació de la zona de la Torre Negra en els seus programes electorals.

L’equip de govern resultant, seguint el seu compromís, va convocar un concurs per redactar un Estudi per la Preservació i Ordenació dels Rodals de la Torre Negra<sup>162</sup> i va establir una Comissió de Seguiment, un òrgan decisor format per representants dels partits polítics (al govern i a l’oposició), portaveus de la plataforma cívica i membres de l’equip redactor, i n’eren exclosos els propietaris privats dels terrenys i altres grups representatius de la societat sancugatenca.

A finals de 1997, l’equip redactor de l’estudi va concloure que era necessària la modificació del PGM i la reubicació del sòl urbanitzable per poder preservar integralment la zona. Modificat

<sup>162</sup> CiU i ERC van establir el pacte de govern en el qual la regidoria d’urbanisme era ocupada per un membre de CiU i medi ambient per un membre d’ERC. Fou precisament el regidor de medi ambient el que va convocar el concurs per estudiar la preservació i ordenació dels rodals de la Torre Negra.

provisionalment el PGM a inicis de 1999, amb l'arribada del nou alcalde s'inicià un període de transició política que va alentir el procés i s'instaurà un clima conflictiu marcat per la incertesa i la manca de presa de decisions polítiques. La manca d'una actuació ferma per part del nou alcalde Lluís Recorder (CiU) per buscar una solució definitiva a la problemàtica urbanística van significar la dimissió del regidor de medi ambient, la retirada d'ERC de la Comissió de Seguiment, el trencament de la coalició de govern i l'abandó de l'Equip redactor de l'estudi.

Finalment, es va crear una nova Comissió de Seguiment formada pel nou equip de govern, el nou equip redactor de l'estudi, la plataforma i s'inclogueren, aquesta vegada sí, els propietaris i els residents a la zona. No fou fins l'abril del 2003 que s'aprovà definitivament la requalificació del sector de la Torre Negra com a espai no urbanitzable. Posteriorment el conflicte esdevindrà un conflicte jurídic entre Ajuntament i propietaris, que intentaran presentar un programa d'actuació urbanística en un sòl ara ja classificat com a no urbanitzable, però que intentaran mantenir els seus drets anteriors a la reclassificació.

*Torre Negra, forestal*

+ info: Busquets i Cortina (2003), Cortina (2000), Herbolzheimer (2003), Bella (2001), Castanyer (2001), Diari de Sant Cugat (2001), Cruz (2008a, 2009).

És també en els conflictes que apareixen al llarg dels noranta que la mobilització s'estructura a partir de noves formes d'organització i sorgeixen les primeres plataformes ciutadanes (o plataformes cíviques). Comença doncs amb els conflictes de mitjans dels noranta una nova forma d'organització que es perllongarà fins a l'actualitat. Les plataformes es plantegen, com hem vist al segon capítol, a partir d'una estructura que permet acollir una gran diversitat d'entitats, associacions i persones a títol individual que es mobilitzen per una causa concreta i en un moment determinat. A més, permetrà que malgrat trajectòries i objectius inicials diferents associacions ecologistes i veïnals conflueixin i es retrobin en una mateix conflicte.

Són mobilitzacions en les quals qual el conflicte no és merament local es fa evident la seva capacitat de coordinació entre una multitud d'entitats i associacions de caràcters i objectius ben diversos que conflueixen i actuen conjuntament per una *causa comuna*. Són a més, unes mobilitzacions que són capaces d'organitzar-se a nivell comarcal i, especialment en el cas del Quart cinturó, trencant amb un possible estigma de localistes.

Tot i oposar-se a un projecte concret han estat capaces de formular propostes: en el cas de la Campanya contra el Quart Cinturó, es plantegen diverses mesures que consideraven prioritàries abans d'executar el projecte: l'eliminació dels peatges existents, la millora de la xarxa ferroviària i de la viària secundària. D'altra banda, també foren capaces de negociar els projectes, tal i com féu fer la Plataforma cívica en defensa de la Torre Negra en la Comissió de Seguiment, que treballar fins acceptar la relocalització del sòl urbanitzable en un altre indret del municipi per tal de fer possible la protecció del a

Torre Negra. Són mobilitzacions, com en el cas de Salvem Castell, que reclamen clarament no només la *defensa* d'un espai concret sinó la participació de la ciutadania en la presa de decisió de projectes urbanístics amb incidència important en el municipi.

D'altra banda, tampoc s'han d'oblidar les mobilitzacions produïdes a la Conca de Barberà i a l'Alt Camp entorn el Pla de Residus. El sentiment de greuge d'una població i un territori que es trobaven en estancament econòmic i demogràfic van activar les actituds de defensa enfront el què es considerava un atac que incrementava encara més la sensació de menyspreament que es vivia en aquelles comarques. Aquestes reaccions, de defensa de la dignitat i identitat i de reclam d'una major atenció per part de les institucions reapareixeran posteriorment amb el conflicte entorn el Pla Hidrològic Nacional o, més recentment, amb la candidatura d'Ascó per acollir el Magatzem Temporal Centralitat.

#### ***5.2.3.5. Flexibilitat, fragmentació, desregulació i mobilització***

Al llarg de la dècada dels noranta comencen a produir-se una sèrie de canvis en la planificació del territori de Catalunya. El ritme d'aprovació de noves figures de planejament urbanístic decau perquè en les dècades anteriors ja s'havia fet molta feina, els plans que es redacten solen fer-se des dels mateixos ajuntaments amb els propis equips tècnic. La tramitació cada vegada més esdevé un procés administratiu, allunyant-se del diàleg amb la ciutadania, i progressivament, els plans urbanístics passen a ser instruments de regulació, de resolució d'assumptes tecnicoadministratius (Sabaté, 2003). A banda, la pressió social ha disminuït considerablement a finals dels vuitanta i principis dels noranta, amb uns Jocs Olímpics a l'horitzó que legitimen moltes actuacions especialment a Barcelona però també a la resta del país, engrescat amb l'esdeveniment.

En paral·lel, s'aproven diverses figures de planejament territorial. El Pla Territorial General de Catalunya s'aprova per compliment amb la legislació –malgrat el retard– més que no pas per iniciativa política. És un pla entestat amb una imatge-objectiu merament demogràfica (aconseguir reequilibrar el pes demogràfic de la Catalunya no metropolitana), i les seves propostes són massa generalistes pel que fa a l'ordenació del territori, ja que deixa aquesta tasca pels plans territorials parcials. Així, no va representar un marc de treball pel planejament urbanístic. Tanmateix, la Generalitat sí que aprova el planejament sectorial, de manera que plans com el Pla de Carreteres marcaran, al cap i la fi, el desenvolupament territorial del país. Així doncs, la manca de desplegament del planejament territorial s'ha traduït en una falta d'objectius clars en l'ordenació del territori i en una planificació que es desenvolupa de forma fragmentària, per municipis, i sectorial.

A més, és una etapa on impera una confiança potser massa cega amb els mercats i s'abandona l'objectiu de la planificació de crear una societat millor en tots els aspectes de la integració territorial (Trapero, 1994). L'urbanisme regulador perd pes davant d'aquells instruments amb vocació d'actuació, es privilegia el curt termini enfront el disseny del futur. Ja sigui a causa de la preparació pels Jocs Olímpics, que demanaven de projectes ràpids en el disseny i l'execució, o pels corrents neoliberals del moment, la predilecció pels projectes urbans implica una menor transparència dels processos de decisió, ja que la seva tramitació a través de formes de plans derivats permetrà sotmetre'ls a menys requeriments d'exposició pública:

“la tentación de orientar la actuación urbanística y territorial mediante proyectos que se aprueban puntualmente y de forma discrecional, es una actitud que sustrae al control político y ciudadano la definición del modelo de ciudad y de región” (Vegara, 1993:254)

En definitiva a partir dels noranta, les figures de planejament prenen formes més fragmentades, però també més flexibles i basades en l'estratègia: a través de l'actuació urbanística en un espai determinat amb la localització d'uns usos que s'espera que repercuteixin en el seu entorn. D'aquesta manera aquell document anomenat «pla», que tenia com a objectiu la creació d'un model de ciutat acordat per tots aquells agents que participen del territori i que havia de concretar les propostes en usos del sòl i actuacions concretes es veu superat per l'aparició d'altres formes de fer planejament molt més obertes i menys regulades.

Cada vegada més sovint les decisions es prenen al marge del planejament (Sabaté, 2003). En els processos de planificació estratègica poden apuntar-se projectes i models de ciutat que no han estat contemplats en el planejament urbanístic vigent, de manera que s'obre la roda de les modificacions puntuals. Si durant els vuitantes els plans generals són l'instrument bàsic pel govern de les ciutats, posteriorment el planejament estratègic esdevé l'instrument de la *governance*, apel·lant a la necessitat d'adoptar eines de govern més flexibles i més pròximes als agents urbans<sup>163</sup>.

Territorialment, a finals dels noranta comença a evidenciar-se una paradoxa, a la qual entraré més a fons en el pròxim apartat. Les transformacions territorials que tenen lloc a Catalunya es caracteritzen per un alt consum de sòl, un creixement dispers i polaritzat segons les infraestructures principals, unes pautes de localització d'activitats cada vegada més autònomes, en definitiva, unes característiques d'un territori desregularitzat. Tot plegat quan a finals de dècada s'aconsegueix que el 80% dels municipis compti amb planejament urbanístic general aprovat, fent-se evidents les conseqüències de la manca de planejament supramunicipal.

---

<sup>163</sup> Per conèixer aquesta evolució en la gestió de la ciutat de Barcelona, vegeu Martí (2005).

Aquest model territorial present a Catalunya, i en especial a la regió metropolitana, és a l'arrel de les reivindicacions de les mobilitzacions del moment. La construcció de noves infraestructures -afectant a espais naturals- o els creixements en extensió dels nuclis urbans, foren algunes de les qüestions que aixecaren oposicions. Les plataformes posaren de relleu el caràcter *insostenible* d'un model que consideraven obsolet i que desencadenava uns impactes, que segons ells, eren més característics d'obres d'altres temps.

#### **5.2.4. La crisi del planejament, l'arribada dels processos participatius**

Si en els darrers tres apartats he descrit l'evolució del planejament urbanístic (parant atenció als canals de participació a disposició de la ciutadania i el caràcter de les mobilitzacions ciutadanes del moment) durant tres períodes: des de la Llei del Sòl de 1956 fins a la fi del franquisme, des de la transició democràtica fins a finals dels vuitantes i, des de finals dels vuitantes a finals dels norantes, en aquest darrer apartat pertoca afrontar el l'últim període que correspon a les tendències actuals, que ja arrenquen des de finals de la dècada dels anys noranta. El planejament, si bé continua aprovant-se ho fa cada vegada més des d'una concepció burocràtica del seu procés. Al mateix temps, especialment des de les administracions locals, s'impulsen processos de participació lligats a polítiques culturals, d'educació, medi ambientals, de joventut, etc., i tanmateix, la ciutadania cerca noves formes d'organització per manifestar la seva desaprovació envers uns projectes que considera excessius o que no responen a les seves necessitats i desitjos.

La predilecció pel projecte urbà, un procés iniciat a finals dels anys vuitanta, el sorgiment de nous instruments de gestió de les ciutats i la construcció d'un entorn urbanitzat desordenat fa que el planejament urbanístic, com a instrument de govern de les transformacions territorials, passi a rebre més crítiques que elogis. La posada en dubte del planejament urbanístic com a instrument capaç de governar les transformacions territorials s'ha conegut com la «crisi del planejament».

Al segon capítol, he exposat els diferents posicionaments teòrics que han desacreditat no només la capacitat del planejament urbanístic sinó la seva adequació en tant que instrument d'ordenació urbana. En aquest apartat, on correspon descriure els processos que ha sofert el planejament urbanístic darrerament em limitaré a explicar alguns factors de context i deixaré pel pròxim capítol les anàlisis més valoratives.

De forma força paral·lela a l'esclat de la crisi del planejament, sorgeixen diverses propostes de mètodes i tècniques de participació ciutadana, aplicats a les polítiques de

gestió de les ciutats. Sobre això, hi he dedicat el tercer capítol amb l'exposició dels debats entorn a la formulació de les polítiques públiques i l'elaboració del planejament fent referència a les propostes sorgides a Catalunya. També doncs per no ser repetitiva, només recordaré algunes de les qüestions exposades anteriorment per posar-les en relació amb d'altres esdeveniments que tenen lloc en aquest període.

Finalment, i a banda d'aquests dos processos, en trobem un de tercer, que equival al tercer tema d'interès d'aquesta recerca. La proliferació de conflictes -que ja s'intuïa a mitjans dels noranta- arriba de ple i apareixen nombroses i diferents plataformes i associacions ciutadanes que es mobilitzen per la localització d'equipaments o serveis, per la construcció d'infraestructures o per noves àrees d'urbanització, entre d'altres temes. Les interpretacions teòriques sobre aquest fenomen les he exposades també en el segon capítol i l'anàlisi de la conceptualització del fenomen el/la lector/a el trobarà a la primera part d'aquest capítol.

Sobres les qüestions que tracta aquest darrer apartat, el/la lector/a trobarà una anàlisi més posicionada en el pròxim capítol i, en canvi, en aquest darrer apartat em limitaré a exposar de forma descriptiva algunes de les característiques del planejament, els conflictes i les mobilitzacions avui. En resum, el contingut que correspondria a la descripció dels tres processos que tenen lloc en l'actualitat a Catalunya -crisi del planejament, difusió de les metodologies de participació ciutadana i auge dels conflictes urbanístics- no només es recull en aquest apartat, on hi faré breus referències, sinó que el/la lector/a trobarà les reflexions teòriques dels debats en el segon i tercer capítol i la interpretació d'aquests processos en el pròxim.

Per mantenir l'estructura que he seguit fins ara inclouré una sèrie de quadres amb casos concrets que exemplificaran el tractament del planejament i la tipologia de conflictes existents en l'actualitat. Tanmateix, el/la lector/a trobarà que majoritàriament els quadres dels casos estan situats de forma més seguida que en la resta d'apartats. Aquest fet es deu a dues raons: d'una banda, el nombre d'exemples que aporto per aquest període és més gran i, de l'altra, reservo gran part de l'explicació pel darrer capítol, on afrontaré l'anàlisi des d'una posició més interpretativa.

#### ***5.2.4.1. La deconstrucció del pla urbanístic***

Seguint amb el repàs de l'evolució dels municipis amb planejament urbanístic aprovat, les dades entre 1998 i 2009 mostren un cert relaxament, tal i com mostra la Figura 16. A setembre de 2009 eren 844 els municipis que comptaven amb una figura de planejament general aprovada, i només quedaven 103 municipis sense planejament, en gran part rurals o situats en àrees de muntanya. Tanmateix, durant l'any 2010, el Departament de

Política Territorial i Obres Públiques ha pres la iniciativa i ha elaborat les normes de planejament d'aquests municipis que no havien procurat de complir el Text Refós de 2005 que obligava als municipis a elaborar el seu propi planejament. L'augment de municipis amb planejament aprovat no és tan significatiu perquè cada vegada són més els municipis que compten amb planejament aprovat.

**Figura 16. Municipis amb planejament urbanístic a Catalunya (1979-2009)**

	1979	1989	1998	2009
<b>Amb planejament aprovat</b>	260	524	754	844
	27,50%	55,40%	79,60%	89,10%
<b>Sense Planejament</b>	685	421	193	103
	72,50%	44,60%	20,40%	10,90%

Font: Elaboració pròpia a partir de Ferrer i Sabaté (1999b) i dades del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya.

Tanmateix, sí que augmenten el nombre de figures de planejament aprovades, i és que molts municipis revisen el planejament aprovat a inicis dels anys vuitanta.

**Figura 17. Figures de planejament general aprovades (1980-2009)**

	Aprovació entre 1980 i 1989	Aprovació entre 1990 i 1998	Aprovació entre 1999 i 2009
<b>Nombre de figures de planejament</b>	402	282	327

Font: Elaboració pròpia a partir de Ferrer i Sabaté (1999b) i dades del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya.

#### **Plans parcials desproporcionats: el Pla parcial de Rocacorba (Querol)**

L'any 2002 s'aprova l'avantprojecte del POUM de Querol que disminuïa les hectàrees de sòl urbanitzable previstes a les antigues Normes Subsidiàries aprovades a finals dels anys setanta. Pocs mesos més tard, hi hagué un moviment de transfuguisme i expulsions de partits que canviaren la relació entre les forces polítiques. Dos anys més tard, el 2004 s'aprovà inicialment i simultàniament el POUM de Querol i dos plans parcials, el de Ca l'Isidret i el de Rocacorba que tornaven a augmentar les hectàrees de sòl urbanitzable. El primer preveia la construcció d'una cinquantena d'habitatges, el segon de més de mil de tipologia unifamiliar i plurifamiliar; tot plegat en un municipi de 400 habitants repartits en quatre urbanitzacions i en un nucli històric de vint habitants permanents.

El projecte, promogut per Promociones S.A. era liderat també des del mateix Ajuntament que pretenia urbanitzar una zona de segones residències per tal d'evitar el despoblament del municipi i adquirir uns guanys amb les llicències de construcció. La proposta va aixecar

l'oposició dels partits polítics a l'oposició, d'entitats ecologistes com el GEPEC o de veïns del municipi que constituïren la plataforma Salvem Querol l'any 2005.

La plataforma recollí firmes i elaborà un manifest on denunciava la desproporció del projecte respecte al nucli del poble i reclamava la preservació de la Serra de Montagut -terrenys on es preveia el pla parcial- així com alertava de la proposta inicial del Departament de Medi Ambient per la Xarxa Natura 2000 que preveia ampliar el PEIN de les Muntanyes de Saburella i la Serra de Montagut. Finalment al setembre del 2006 el Departament de Medi Ambient aprovà la nova delimitació de la Xarxa Natura incloent la Serra de Montagut i el sector de Rocacorba, invalidant així la possible aprovació del pla parcial del sector.

Posteriorment, l'any 2007, l'entitat GEPEC denuncià per corrupció i prevaricació a l'alcalde basant-se en el processos de compra-venda dels terrenys afectats i la fiscalia presentà també denúncia per prevaricació i ús d'informació privilegiada.

+ info: Sau (2006b, 2007), <http://salvem-querol.blogspot.com>, <http://www.gepec.org>

Tot i la contínua aprovació del planejament urbanístic, en aquest període són diversos els factors que sorgeixen i contribueixen a sospitar de les capacitats del planejament. En primer lloc, una de les més evidents ha estat el què Font (2000, 2003a,b) anomena la distància entre allò construït i allò planificat. Els patrons d'ocupació del sòl des de finals dels noranta es cenyeixen a la localització d'assentaments dispersos i centralitzats entorn les principals infraestructures -de vegades de forma imprevista als plans aprovats, de vegades a causa de plans de dubtosa qualitat o per indisciplina urbanística (Font, 2003b)-. En conseqüència, neix la paradoxa d'un territori molt ordenat des de la suma de plans municipals (pràcticament el 90% dels municipis té un document que reguli els seus usos del sòl, l'estructura urbana i les formes de creixement), però en canvi l'ocupació del sòl es du a terme de forma desordenada i anàrquica des de la perspectiva del consum racional del sòl, d'una estructura funcional eficient, d'un paisatge adequat o de justícia social territorial (Font, 2003b). L'estructura del territori té una aparença de desregulació tot i ser el període en el qual es gaudeix d'una major planificació. És doncs en aquest marc de paradoxa que el planejament se'l qualifica d'ineficient.

Les noves lògiques de localització de les activitats, les noves dinàmiques en els processos de creixement, els canvis en la intensitat dels fluxos relacionals, les modificacions en els comportaments i estils de vida dels habitants i usuaris de la ciutat conformen tot un conjunt de transformacions que evidencien l'emergència d'una nova forma de ciutat que perd els caràcters físics, funcionals i socials tradicionals i cada vegada esdevé més resistent a la seva ordenació (Font, 2003b). Amb tot, la Llei del Sòl aprovada el 1998 també hi ajudà: amb una clara voluntat liberalitzadora i ben amable amb els agents privats, posava a disposició també per la urbanització el sòl no urbanitzable. De manera que el context ideològic i legal del «tot urbanitzable» ha justificat una praxis urbanística



deslegitimadora del planejament, que ha resultat en un creixement urbanístic desmesurat i que, a més, s'ha fet de forma poc ordenada (Burriel, 2008).

#### **Finançament municipal: Abocador de Pinós (Solsonès)**

A finals de l'any 2009 va sortir a llum pública que l'empresa Tradebe i l'Ajuntament de Pinós (un municipi de 320 habitants) tenien intenció d'instal·lar un abocador de residus industrials no perillosos i urbans al municipi, a la capçalera de la Vall del Llobregós, en una zona pròxima al nucli d'Enfesta (pertanyent al municipi de la Molsosa). L'empresa preveia la compra i cessió a l'ajuntament d'una finca de 180 hectàrees, que el consistori llogaria a 25 anys a la promotora del projecte, la qual preveia abocar-hi 200.000 tones de residus. En compensació, l'ajuntament rebria 1,2 milions d'euros.

Els veïns, que ja havien rebutjat en referèndum l'any 2000 acollir un abocador de residus industrials i urbans, mostraren la seva oposició juntament amb entitats ecologistes i els ajuntaments fronterers, que elaboraren un manifest conjunt oposant-se a la ubicació de la instal·lació. Tres mesos més tard, i davant de les discrepàncies dels alcaldes de la zona i l'oposició del veïnat, l'alcalde de Pinós (CiU) va decidir no tirar endavant el projecte.

+ info: Urgell (2009).

#### **Incompatibilitats d'usos del sòl: l'aeròdrom de Sabadell**

L'aeròdrom de Sabadell té una extensió de 85 hectàrees i es va obrir l'1 d'agost de 1934. Està situat al sud-est del municipi de Sabadell, però les seves pistes tan sols disten dos quilòmetres de les poblacions de Sant Quirze del Vallès, Badia del Vallès i Barberà del Vallès. Acull quatre escoles de vol, una trentena d'empreses amb quatre-cents treballadors i les seves activitats són de vols privats, de publicitat, fotografia, aerotaxis, vols institucionals i dona suport a activitats de salvament, extinció d'incendis, aviació sanitària i d'altres serveis públics.

El setembre de 2005 una avioneta tripulada per un pilot i un fotògraf que treballaven per una empresa que es dedicava a fer fotografies aèries va estavellar-se en una zona d'arbrat quan intentava realitzar un aterratge d'emergència a pocs metres de dos blocs de pisos, a Badia del Vallès. Poques setmanes més tard es va produir un altre accident mortal quan una avioneta es va estavellar contra una grua d'un edifici en construcció al terme de Sant Quirze del Vallès, a la zona de Mas Duran, al costat de l'autopista C-58 i prop de l'estació dels Ferrocarrils de la Generalitat.

La ciutadania dels municipis veïns formularen queixes i protestes pel perill i molèsties que provocava l'aeròdrom i els Ajuntaments de Barberà, Sant Quirze i Badia del Vallès pronunciaren queixes oficials i promogueren reunions amb responsables d'AENA (Aeroports Espanyols i Navegació Aèria) per reclamar el trasllat de les instal·lacions aeronàutiques per la proximitat a les seves localitats.

AENA tancà provisional l'aeròdrom, fins que s'aclarissin les circumstàncies de l'accident, ja que la grua no tenia els permisos preceptius d'Aviació Civil per poder ser instal·lada en una zona propera a un aeròdrom i no era pintada del color que indicaven les ordenances perquè pogués ser divisada amb facilitat. Després de tres setmanes, i una vegada enretirades les grues,

L'aeròdrom va reobrir. El Ministeri de Foment acordà amb els alcaldes de la zona, representants de l'aeròdrom, les escoles i la Generalitat l'aplicació de mesures per disminuir els efectes negatius de la infraestructura sobre les poblacions limítrofs: l'ampliació de la capçalera de la pista perquè els avions poguessin enlairar-se sense sobrevolar Sant Quirze, seguint la vertical de l'autopista C-58; traslladar el 50% de les pràctiques de vol a l'aeroport de Calaf; no volar abans de les onze del matí diumenges i festius; no fer exhibicions ni festivals aeris i utilitzar silenciadors per reduir l'impacte sonor dels aparells de transport.

L'acord va obtenir el rebuig del col·lectiu veïnal que demanaven que s'utilitzés només en situacions d'emergència i que es tanqués a mig termini i també dels treballadors i usuaris que van dur a terme manifestacions, talls a l'autopista C-58 i es van tancar a la torre de control per reclamar l'obertura sense limitacions de l'aeròdrom.

Els accidents mortals van posar damunt la taula la col·lisió d'interessos entre el funcionament de l'aeròdrom i la voluntat dels ajuntaments limítrofs per urbanitzar uns terrenys que es trobaven en zones de servituds de l'aeròdrom.

+ info: Cruz, (2006b, 2007b), <http://www.favsq.org/aeroport>

Com he explicat al segon capítol, el planejament urbanístic tradicional -que seguia el model racionalista de la ciutat moderna- perseguia la zonificació dels usos del sòl per compatibilitzar les diverses activitats de forma més eficient, detectar els possibles desencaixos i incompatibilitats i facilitar la maximització de les economies d'escala. La ciutat era com una màquina, formada per diverses parts, que havia de funcionar a ple rendiment. Per fer-ho es modelitzava el seu futur i se'n programaven les actuacions (caracteritzades per creixements per expansió en taca d'oli) per aconseguir-lo.

Els criteris que regeixen l'ocupació del sòl des de finals dels noranta tenen més a veure amb la discontinuïtat, la dispersió o la desconcentració. Les transformacions que tenen lloc en l'estructura econòmica i social impliquen també canvis en els patrons territorials: el pas de la ciutat fordista a una ciutat postfordista i principalment de serveis desencadena canvis en les lògiques de localització i distribució de les activitats econòmiques, en els fluxos de mobilitat, però també es modifiquen els patrons de residència. Tot plegat fa que d'una ciutat tradicionalment compacta, l'ocupació del sòl ara es caracteritzi per una urbanització dispersa i fragmentada:

“el actual es un espacio físico de formas más o menos caóticas, de ocupación aparentemente errática, de lógica borrosa, en el que conviven las formas tradicionales de ciudad con las nuevas modalidades del crecimiento que representan los procesos de dispersión territorial y de polarización sobre los principales ejes y nudos viarios” (Font, 2003b:213)

En segon lloc, ja he apuntat al segon capítol que la crisi del planejament és una mostra més de la crisi de l'Estat. De la mateixa manera que l'Estat cada vegada més perd capacitats per regular i governar allò públic, el planejament, en tant que instrument per la reducció de les desigualtats i la distribució de la renda, entra en crisi, tal i com ho fa l'Estat del benestar. Tot plegat, enfront un mercat que cada vegada cerca i aconsegueix

més incidència a través de la concertació: proliferen els consorcis públicoprivats, es difonen els convenis urbanístics, etc. Les incapacitats de l'Estat del benestar per seguir amb les seves accions es produeixen en el marc del neoliberalisme, que aprofita el context per proclamar la desregulació, ja que entén que el planejament urbanístic és un entrebanc en el mercat del sòl, el qual hauria de regir els mecanismes d'ordenació.

A banda d'aquests dos factors -el desori en l'ocupació del sòl i la pèrdua de poder per part de l'Estat-, un tercer factor ha contribuït també en les incapacitats del planejament urbanístic. La necessitat d'acceptar la mutabilitat de les circumstàncies que influeixen en el devenir de les ciutats ha estat un dels arguments contraris a l'adequació del pla com a instrument de govern de les transformacions territorials. La incertesa del futur i la rapidesa de les mutacions urbanes s'han posat de relleu per argumentar que creure en l'existència de solucions úniques i verdaderes era una qüestió d'ingenuïtat (Trapero, 1994; de Solá-Morales, 2005). Així, la flexibilització del planejament urbanístic ha estat el cavall de batalla d'aquells que sostenien que el context actual no era *planificable* tal i com s'havia dut a terme fins llavors.

#### **Convenis urbanístics i modificacions puntuals: El polígon industrial Les Ginesteres II (Collbató)**

El juliol del 2003, l'Ajuntament de Collbató va aprovar l'establiment d'una moratòria de requalificació de sòl rústic o forestal a qualsevol figura urbanitzable fins a la redacció d'un pla especial de protecció de sòl no urbanitzable. La motivació es devia al valor patrimonial, agrícola, forestal, natural i paisatgístic del sòl rústic del municipi i en especial de les zones rústiques i agrícoles properes al Parc Natural de Montserrat.

A principis de 2007 el govern municipal va aprovar l'aixecament de la moratòria tot i no haver-se redactat el pla especial. L'objectiu era l'ampliació de la zona industrial de Les Ginesteres de 7 hectàrees i fronterera amb el Parc Natural de Montserrat. En el mateix mes es va aprovar l'avanç de modificació puntual del pla general (de 1984) que preveia reclassificar 21 hectàrees de sòl no urbanitzable rústic de protecció forestal i paisatgística. També el mateix mes, l'Ajuntament va firmar un conveni amb les empreses QUAT Inversiones S.L. i Immobiliària Benet S.L., propietàries del 97,5% dels terrenys afectats per la reclassificació (la resta era ocupat per una masia). El conveni expressava l'interès de les promotores pel desenvolupament de l'àmbit com a sòl urbanitzable d'ús industrial i establia que aportarien una quantitat de sis milions d'euros, avançant-ne un milió en el moment de la firma del conveni, que l'Ajuntament destinà a liquidar l'endeutament municipal<sup>164</sup>. A dues setmanes de les eleccions municipals, l'equip de govern (PSC, CiU i ERC) va aprovar inicialment la modificació del Pla General d'Ordenació Urbana (PGOU) per ampliar la zona industrial. El Consell Municipal del Medi Ambient, amb representació d'entitats i veïns, va desestimar considerar favorablement l'ampliació de la zona industrial. En el període d'exposició es van presentar 1.200 al·legacions i es creà la plataforma Salvem Montserrat, per l'afectació que la zona industrial podria tenir sobre el Parc natural. La

<sup>164</sup> La qüestió del finançament municipal no l'abordaré en aquesta tesi per la seva complexitat, tot i que també és explicativa del model d'urbanització del país els darrers anys. Precisament el cas de Collbató exemplifica com un ajuntament, que necessita finançar les seves necessitats municipals, accepta impulsar projectes com el polígon industrial de les Ginesteres, que quadruplica el sòl industrial existent.

plataforma va redactar un manifest que declarava que el projecte representava la destrucció del millor sòl agrícola del municipi i una amenaça per a l'entorn privilegiat de Montserrat i va recollir 50.000 signatures. L'entitat Fòrum 21 d'Esparreguera va organitzar un debat sobre el tema al qual l'alcalde de Collbató no assistí, fet que es va percebre com una manca de voluntat de dialogar.

L'any següent la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona (CTUB) aprovava definitivament la modificació del pla, però obligava a alguns retocs: la disminució de les alçades dels edificis, l'obligació de començar la urbanització per les zones pròximes al polígon existent i la limitació de les activitats admeses excloent aquelles contaminants i/o perilloses. L'ajuntament presentà recurs davant el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques i aquest a principis de l'any 2010 l'acceptà, eliminant així les restriccions imposades per la CTUB. Tot i això, finalment, les dues promotores han optat per retirar-se, tot i que la requalificació ha seguit el seu curs.

+ info: Cruz (2008b), [www.salvemmontserrat.org](http://www.salvemmontserrat.org),  
<http://www.collbato.cat/pl18/id897/actualitat/noticies/conveni-les-ginesteres.htm>

### **Quan l'actuació de l'administració autonòmica afecta el planejament urbanístic: el Centre logístic dels Plans de la Sala (Sallent)**

Amb la inauguració de l'Eix Transversal el 1997 el municipi de Sallent va resultar estar situat en un node infraestructural al centre de Catalunya. Els terrenys del voltant de la connexió de l'Eix Transversal amb l'Eix del Llobregat eren classificats com sòl no urbanitzable al PGOU de 1985 del municipi i al 1999 l'Ajuntament va creure convenient modificar el planejament de forma puntual per classificar les 31 hectàrees del Pla del Mas, al sud-est de la cruïlla com a sòl urbanitzable industrial. La CTUB va resoldre que aquest canvi implicava un replantejament del model territorial del municipi i va instigar l'Ajuntament a revisar el planejament. L'Ajuntament elaborà un text refós a partir del PGOU originari i les modificacions aplicades posteriorment i al mes de maig del mateix any el nou PGOU s'aprovava definitivament.

Al mateix temps, l'Institut Català del Sòl (INCASÒL) va comprar per les mateixes raons de centralitat 100 ha -límit a partir del qual era necessària l'elaboració d'un estudi d'impacte ambiental (Rubert, 2006)- als Plans de la Sala, que es situen just a la part nord-est de la cruïlla. L'INCASÒL va promoure que l'Ajuntament l'any 2001 iniciés els tràmits per modificar el planejament per classificar-ne el sòl (previst al nou PGOU com no urbanitzable) també com a urbanitzable industrial. Si bé aquest sector era tres vegades més gran que l'anterior -que la CTUB havia considerat que necessitava d'una revisió del planejament- aquesta vegada s'aplicà el procediment de la modificació puntual.

L'any 2002, associacions de veïns, partits polítics, entitats ecologistes, delegacions de col·legis professionals i centres d'estudis presentaren al·legacions durant els períodes d'informació pública i al·legaren que l'envergadura del projecte requeria d'una anàlisi territorial i ambiental més àmplia que el procediment administratiu utilitzat no permetia. Així mateix, reclamaven que la promoció pública fos exemplar i que el PGOU de Sallent tot i aprovat pocs anys abans era obsolet en tant que no havia consistit en una veritable revisió.

Davant de la mobilització, en la tramitació el sector va reduir-se de 15 ha però s'aprovà definitivament a inicis del 2003 i de forma paral·lela al pla parcial que ordenava el sector. Dos anys més tard, l'empresa Centre Integral de Mercaderies i Activitats Logístiques SA (CIMALSA) va fer públic el projecte de la construcció d'un centre logístic als Plans de la Sala.

+ info: Rubert (2006).

**La fragilitat d'un municipi enfront la fortalesa d'un promotor: El complex turístic de la Vall Fosca (Pallars Jussà)**

L'any 1998 l'Ajuntament de La Torre de Capdella i l'empresa Vallfosca Interllacs S.A. firmaren un conveni urbanístic per promoure un complex turístic a la vall, al nucli d'Espui. El municipi no comptava amb cap figura urbanística que ordenés el seu territori i, a partir de la proposta del promotor, emprengué la redacció de les Normes Subsidiàries, que començaren a executar-se el febrer de l'any 2001. Les normes ja preveien el projecte del complex turístic i pretenien donar cabuda a tres mil places hoteleres i a mil habitatges.

Les normes es tramitaren quasi simultàniament amb dues de les figures urbanístiques que havien de donar forma al projecte. Al març s'aprova definitivament el Pla especial pel domini esquiable de Filià, que havia de regular la creació de les pistes d'esquí, i al juliol el primer dels dos plans parcials previstos, que afectava a 20 hectàrees de les quals el 93% ja eren de propietat de Vallfosca Interllacs S.A.

Tot i aquest procés administratiu, no és fins a novembre de 2003 que l'empresa promotora va fer públic el projecte Vallfosca Mountain Resort, que preveia la construcció del miler d'habitatges, un camp de golf, 2.400 places hoteleres, un palau de congressos, restaurants, una zona spa-wellness, una hípica, pistes d'esquí i telecabines.

El projecte va suscitar opinions contràries: si bé alguns habitants de la zona consideraven el projecte necessari per donar un impuls econòmic a la vall, altres creien que representava un model urbanístic i turístic que hipotecaria el futur de la vall. La Institució de Ponent per la Conservació i l'Estudi de la Natura (IPCENA) va reclamar l'aturada del projecte per tal de protegir la zona i va néixer la plataforma Vall Fosca Activa que reclamava, amb el suport de diverses entitats ecologistes i plataformes la inclusió dels terrenys de domini esquiable a la Xarxa natura 2000 i un altre model econòmic i territorial per la vall, que no fos basat en la construcció d'habitatges de segona residència i que permetés el manteniment d'unes activitats agràries que havien permès la preservació de la vall. Els defensors del projecte van manifestar que les persones que s'hi oposaven no eren persones autòctones de la vall.

Quan s'havien començat a preparar els terrenys per instal·lar els remuntadors, l'any 2005 l'empresa immobiliària Fadesa va adquirir la totalitat de les accions del primer promotor. Amb l'entrada de capital s'inicià la primera promoció d'habitatges, la construcció del golf i la instal·lació dels remuntadors. A les eleccions municipals de 2007 alguns membres de la plataforma constituïren un nou partit polític, Alternativa per la Vall Fosca i obtingueren un regidor. Un any i mig més tard, l'any 2008 Fadesa feu suspensió de pagaments, paralitzant les obres de les pistes i de les urbanitzacions, a mig fer, mentre que el camp de golf estava acabat.

+ info: Jiménez (2004), Basora et al. (2005b), Sau (2006a, 2008), <http://www.ipcena.org/?p=240>

**Quan la planificació és opaca: el Centre penitenciari els Lledoners (Sant Joan de Vilatorrada)**

L'any 2003 l'INCASÒL comprà per encàrrec del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya uns terrenys de 42 ha al municipi de Sant Joan de Vilatorrada qualificats com a sòl no urbanitzable agrícola per un valor de 5,3 milions d'euros a una societat que un any abans els havia comprat per quatre milions menys. El motiu de la compra dels terrenys per part

d'INCASÒL -la construcció d'un centre penitenciari- no es va fer públic fins mig al gener del 2004 quan el nou Govern tripartit manifestà la voluntat d'executar les intencions de l'anterior govern. L'opacitat del procés fou la llavor que va generar l'oposició de la ciutadania (especialment dels residents de la urbanització més pròxima) que van crear la plataforma Respectem el Pla de Bages per mostrar el seu rebuig i van organitzar manifestacions, talls de carreteres i recollida de firmes. L'oposició també arribà a nivells institucionals: el consistori de Sant Joan de Vilatorrada i dels alcaldes dels municipis limítrofs mostraren la seva desaprovació per no haver estat informats de les intencions del govern autonòmic i el Consell comarcal en bloc aprovà una moció en contra del projecte al·legant la proximitat amb els nuclis urbans i el valor paisatgístic dels terrenys però també exigint una major transparència en la política penitenciària del país i reclamant la redacció d'un pla d'instal·lacions penitenciàries de forma debatuda i consensuada.

Al cap de quatre mesos el Departament de Justícia aprovava el Pla director d'equipaments penitenciaris 2004-2010 i posteriorment amb l'alcalde del municipi acordaven la ubicació de la presó -de dimensions més reduïdes- en uns terrenys situats a cent metres del primer emplaçament, on l'impacte visual seria menor. Els terrenys també foren comprats per l'INCASÒL, aquesta vegada per un preu d'un milió d'euros. El Departament de Justícia va aprovar poc després un decret que establia que els municipis que acollissin presons serien compensats amb un cànon a càrrec dels pressupostos de la Generalitat.

El mes de setembre del mateix any, s'aprovava el pla especial que havia de regular l'ordenació de la presó, al qual la plataforma va presentar 1.600 al·legacions que posaven de relleu la incompatibilitat de la instal·lació en uns terrenys classificats com a sòl no urbanitzable d'ús agrícola. En base a aquests arguments, la plataforma va interposar un contenciós administratiu que es va resoldre l'any 2009. La sentència declarava nul·la la resolució del conseller del Departament de Política Territorial que havia autoritzat la tramitació del projecte a través de l'aprovació d'un pla especial i considerava que l'operació hauria d'haver tingut lloc a través d'una modificació puntual del planejament municipal que classifiqués els terrenys com urbanitzables. Al juny, l'ajuntament de Sant Joan de Vilatorrada iniciava la modificació del planejament per reclassificar els terrenys, vuit mesos després de la inauguració del centre penitenciari.

*El Bages diu No a la presó*

+ info: Xalabarder (2005), Casas (2009a), <http://www.respectemelpladebages.org/blog/>

Són diverses les manifestacions que evidencien la voluntat de flexibilitzar el planejament. Una és la proliferació d'altres instruments de planificació tals com els plans estratègics (o també els programes d'actuació) que eviten l'ordenació física del municipi i s'orienten a actuacions socioeconòmiques. Com ja he dit, són menys vinculants perquè representen una declaració d'intencions que sovint no inclouen actuacions concretes. En definitiva, són plans menys comprometedors pels equips de govern que un pla urbanístic, que al cap i a la fi és un pla-llei. La predilecció d'aquest instrument enfront el planejament urbanístic, porta a situacions com la que lamenta Amador Ferrer:

“No deja de producir un cierto desasosiego ver cómo muchos municipios, incluso de pequeñas dimensiones, preparan su plan estratégico, pero no aciertan a situar bien la escuela (habitualmente mal ubicada) o construyen contra toda lógica un polideportivo que se usará muy poco” (Ferrer, 2005:12)

Precisament en relació amb el planejament estratègic, cal destacar que a partir de l'any 2003 el pla estratègic de Barcelona passa a ser d'àmbit metropolità<sup>165</sup> -acollint a trenta-sis municipis- i imposant-se encara més com alternativa davant de la crisi del planejament urbanístic.

Els discursos de la crisi del planejament han arribat a traspuar fins els mateixos arquitectes, que ja des de finals dels anys noranta han adoptat una concepció ben diferent de l'urbanisme i de la planificació del territori respecte a allò que argumentaven als anys setanta. Al capítol tercer ja he fet referència al volum de la Revista *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* que fa un repàs a l'urbanisme municipal a Espanya. Si bé en d'altres èpoques els mateixos professionals eren acèrrims defensors dels plans com a instruments per l'ordenació urbana, tres dècades més tard, en les entrevistes als arquitectes-urbanistes d'aquests volums se'n desprenen connotacions ben negatives. Seguidament n'exposo una mostra de la selecció que sintetitza de Solá-Morales a l'epíleg del volum:

“carrera de obstáculos” y “lucha de instituciones” (Joan Busquets), “resultados monótonos y carentes de identidad” (Miriam García), “planes burocráticos que se hacen porque hay que hacerlos (Eduardo Leira), “pensamiento suplantado por la instrumentación” (Damián Quero), “su acción es nula” (Joan Antoni Solans), “rigidez de planeamiento, autista” (Xabier Unzurrunzaga)” (de Solá-Morales, 2005: 116).

De les percepcions dels urbanistes es desprèn que el planejament urbanístic municipal ha perdut de vista els seus objectius (Ferrer, 2005) i s'ha vist ofegat per la seva suposada rigidesa i pels processos burocràtics de les administracions, que l'ha convertit en un instrument poc útil i incapaç de governar les formes d'ocupació del sòl. D'altra banda també es posa de relleu les *dificultats* amb les que es troben els equips tècnics davant la intervenció i els interessos de les administracions. Així doncs, si els mateixos encarregats de redactar el planejament urbanístic consideren que les capacitats del planejament són ben minses, el descrèdit en el qual s'ha sotmès aquest instrument és transcendent.

Davant d'aquesta situació, les propostes formulades per revalorar el planejament han tendit a insistir en la necessitat de descarregar-lo d'obligacions i a convertir-lo en un document més àgil, flexible, estratègic i operatiu, conscient de les seves capacitats (Font, 2000), a reduir-lo a un simple i elemental pla jurídic (de Solá-Morales, 2005), que contingui només aquelles determinacions del planejament vinculants (Sabaté, 2003) o distingir entre un pla d'estructura d'un pla operatiu (Font, 2003b, 2004).

En aquest període i en el cas de la ciutat de Barcelona, no podem passar per alt la celebració del Fòrum de les Cultures l'any 2004. Aquest esdeveniment, que s'inspirava en l'estratègia que havia dut a terme la ciutat en anteriors exposicions universals o els

---

<sup>165</sup> Vegeu [www.pemb.cat](http://www.pemb.cat).

jocs olímpics pretenia aprofitar, una vegada més, la creació d'un macro-esdeveniment per aconseguir una important remodelació urbanística de la ciutat, ara en el seu extrem sud-est. L'invent de l'Ajuntament de Barcelona suscità crítiques, controvèrsies i mobilitzacions i contribuï a la construcció una certa desconfiança vers els grans projectes de la ciutat. També a inicis d'aquesta dècada, s'acceleren els processos de mercantilització i tematització de la ciutat (Montclús, 2003), que van acompanyades de grans campanyes de màrqueting urbà («Fem-ho B» és un dels lemes d'aquest període).

#### **5.2.4.2. Declivi del planejament urbanístic, proliferació del territorial**

Curiosament, precisament quan el planejament urbanístic entra de ple en el descrèdit i menyspreu (que ja s'intuïa a finals de l'anterior període), la Generalitat emprèn la seva tasca d'aprovar les figures de planejament territorial pendents. Si bé l'inici el marca el Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre de l'any 2001, aquest nasqué per motius ben llunyans a la voluntat d'ordenar aquell territori des d'una escala supramunicipal i més aviat es donà com resposta a la mobilització ciutadana entorn el transvasament de l'Ebre.

#### **Del refús a la proposta: El Pla Hidrològic Nacional i la Plataforma en Defensa de l'Ebre<sup>166</sup>**

Arran de l'exposició pública<sup>167</sup> del Pla Hidrològic Nacional (PHN) l'any 2000, que preveia el transvasament de més de 1.000h<sup>3</sup>/any de la conca de l'Ebre a les conques deficitàries, s'organitzà la Plataforma en Defensa de l'Ebre (PDE). Tot i que les mobilitzacions entorn la política hidrològica ja havien tingut episodis anteriors, aquesta vegada prengueren més embranzida per les diverses cites electorals i perquè el pla s'aprovà definitivament.

El govern de CiU defensà que es reduís la quantitat transvasada i hi votà en contra en el Parlament de Catalunya, però modificar la seva posició a la votació final del Congrés dels Diputats el 2001 on hi donà suport a condició que no es transvasés entre els mesos de juny i octubre i s'incloguessin altres mesures de protecció del Delta. La PDE, organitzà manifestacions multitudinàries a Barcelona, Saragossa, Madrid, entre d'altres en les quals no solament reclamava la retirada del PHN sinó també la necessitat de tenir en compte uns territoris massa sovint oblidats per l'administració, uns territoris que tenien una identitat pròpia i diferenciada de la resta de comarques de la província de Tarragona.

Les reivindicacions propiciaren que la Generalitat *compensés* la seva posició entorn el PHN amb la creació de la seva delegació de govern a les Terres de l'Ebre i amb l'elaboració d'un pla territorial parcial que pretenia donar un impuls a uns territoris força deprimits. Una vegada aprovat el PHN les mobilitzacions es traslladaren a Brusel·les, ja que la Unió Europea era un dels

<sup>166</sup> El conflicte entorn el Pla Hidrològic Nacional i especialment del transvasament de l'Ebre no podríem entendre'l com un conflicte urbanístic en tant que no depèn del planejament urbanístic. Tanmateix, la mobilització que desencadenà fou d'especial rellevància i ha tingut conseqüències en altres mobilitzacions ja que la Plataforma en Defensa de l'Ebre fou capaç d'evolucionar des d'un posicionament de rebuig a un argumentari de proposta. Aquest canvi, ha estat seguit per moltes altres mobilitzacions.

<sup>167</sup> S'hi arribaren a presentar seixanta mil al·legacions.



finançadors de l'obra i la plataforma hi va voler obrir el debat esperant que la UE no financés l'obra i aquesta no pogués ser viable. En tot el procés, la PDE va gaudir de l'existència de la Fundación para una Nueva Cultura del Agua que, resultat d'anteriors mobilitzacions, agrupava científics i acadèmics es mostraven contraris al PHN, fet que li permeté comptar amb contrainformes tècnics i difondre el discurs antitransvasista. Un discurs que no només estava fonamentat en el refús a un projecte sinó que s'estructurava en una sèrie de propostes que es postulaven per una nova cultura de l'aigua.

L'horitzó de les eleccions catalanes del 2003 obligaren als diversos partits polítics a posicionar-se entorn a aquesta qüestió: PSC, ERC i ICV es manifestaren en contra i a mesura que augmentà la pressió de les Terres de l'Ebre, amb el fenomen del *transfuguisme* de diversos alcaldes, CiU també va haver d'endurir la seva. La determinació del cabal ecològic esdevingué el motiu de discussió i Govern Central i Generalitat mantingueren una guerra de xifres que guanyà el Govern Central<sup>168</sup>.

La UE, tot i que el projecte comptava amb la declaració d'impacte ambiental a favor, demanà diversos informes al Govern Central abans de prendre una decisió sobre la conveniència de l'obra. Tanmateix, l'arribada de les eleccions espanyoles feren altra vegada que el PHN i el transvasament esdevinguessin el centre d'atenció. El Partit Popular (PP) al govern intensificà l'inici de les obres mentre que el Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) s'hi manifestà contrari i inclogué la derogació del transvasament al programa electoral, qüestió que José Luis Rodríguez Zapatero va anunciar com a mesura preferent del nou govern en el seu discurs d'investidura. El decret que derogava el transvasament incloïa un pla de mesures alternatives i s'aprovà el mes de juny de 2004 tancant així el conflicte entorn el transvasament.

*L'aigua és nostra, no nos la prendran (80's)*

*Lo riu és vida, no al transvasament (00's)*

Plataforma en Defensa de l'Ebre

+ info: Alfama et al. (2007), Valdepérez (2004), Alfama i Miró (2005), Pont (2002)

Així, els orígens particulars del primer pla territorial parcial aprovat fan que, en realitat, l'embranchida en l'elaboració del planejament supramunicipal consideri que s'inicia amb el canvi de govern de l'administració catalana l'any 2003, la qual emprengué de forma decidida la redacció dels documents de planejament territorial. El Departament de Política Territorial i Obres Públiques establí la redacció del planejament com una de les principals tasques i a partir de l'any 2006 s'aproven diversos plans territorials parcials,

<sup>168</sup> El Govern modificà la Llei del PHN amb una esmena a la Llei d'acompanyament dels pressupostos de l'Estat de 2004 que li atorgava les competències en l'aprovació del Pla Integral de Protecció del Delta de l'Ebre, impedit així que la Generalitat pogués determinar el cabal ecològic (Alfama et al., 2007).

plans directores territorials i plans directores urbanístics<sup>169</sup>, alguns també en resposta a les mobilitzacions ciutadanes<sup>170</sup>.

### **El reclam d'una planificació coordinada: Salvem l'Empordà**

La plataforma cívica Salvem l'Empordà no sorgeix arran d'un projecte concret sinó que la mobilització es dona a partir de l'any 2002 davant d'una sèrie d'actuacions totes elles a l'Empordà i impulsades des de diverses institucions i agents.

En el corredor infraestructural que acull la comarca s'hi preveien el desdoblament de la carretera Besalú-Figueres, la construcció de la variant de Figueres, el pas del Tren d'Alta Velocitat, la Línia de Molt Alta Tensió o la construcció de diversos parcs eòlics. A causa de la seva especialització en la indústria del turisme, existien diverses propostes de noves urbanitzacions, camps de golf, hipòdroms o requalificacions. Però també la construcció de macro-granges, grans abocadors i requalificacions de terrenys per ús industrial són alguns exemples de la diversitat de projectes que havien d'acollir les comarques.

Davant d'aquesta diversitat de projectes, la Institució Alt Empordanesa per a la Defensa i l'Estudi de la Natura va veure que no tenia capacitat per assumir-los tots i que necessitava obrir-se a la societat, donar a conèixer i denunciar els diversos projectes i aconseguir corresponsabilitzar a la societat empordanesa. En conseqüència, la plataforma va acollir persones no només vinculades a l'ecologisme sinó moltes altres entitats i sectors, fet que els permeté ampliar el seu discurs de qüestions ambientals i naturalistes a argumentacions econòmiques i socials. Si bé la plataforma s'oposà a diversos projectes concrets, destaca per la seva capacitat d'establir un discurs global entorn les problemàtiques territorials de la comarca que li permet plantejar la necessitat i reclamar l'elaboració d'un pla que coordini el desenvolupament territorial en aquest àmbit.

Si bé el govern de CiU promogué l'elaboració del Pla Director Territorial de l'Empordà, el Govern tripartit el redactà i l'aprovà l'any 2006. Tanmateix, tot i ser un document reclamat per la plataforma una vegada aprovat també suscità controvèrsies.

+ info: Alfama et al. (2007)

A causa de la manca de voluntat política -durant una vintena d'anys- per emprendre la redacció de les figures de planejament territorial, l'ocupació del sòl i l'estructuració dels creixements urbans del país s'han dut a terme a través del planejament urbanístic que

<sup>169</sup> A juny del 2010 estan aprovats definitivament sis dels set plans territorials parcials previstos: està pendent d'aprovació el Pla Territorial Parcial de les Comarques Gironines i ja està en revisió el de les Terres de l'Ebre. Respecte els plans directores territorials se n'aprovaren tres entre 2006 i 2008, el de l'Empordà, el de la Garrotxa i el de l'Alt Penedès. El primer i el segon també responien a mobilitzacions ciutadanes mentre que el tercer pretenia prendre cura de la vinya especialment a l'espera de l'aprovació del Pla Territorial Parcial de l'Àmbit metropolità de Barcelona. Respecte als plans directores urbanístics se n'han aprovat una desena amb objectius ben diversos: localització d'infraestructures, de nous sòls residencials, protecció d'espais oberts, protecció del litoral, protecció d'elements patrimonials, etc.

<sup>170</sup> A banda dels casos exposats del Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre de 2001 i el Pla Director Territorial de l'Empordà el 2006, també es pot citar el Pla Director Territorial de la Garrotxa, en tant que en certa manera dona resposta a les mobilitzacions entorn l'Eix Vic-Olot pel túnel de Bracons.

s'ha vist mancat d'unes directrius territorials bàsiques supramunicipals. Així, durant més de tres dècades, els problemes territorials s'han afrontat des d'una escala municipal. Tanmateix, qui sap si la profusió en l'aprovació del planejament territorial actual, d'aquí uns anys i vist en perspectiva, l'equipararem a l'auge del planejament urbanístic dels primers anys vuitanta.

#### **El rol del planejament territorial: el circuit de karting a Rajadell (Bages)**

A mitjans de setembre de 2008 s'aprovà definitivament el Pla Territorial Parcial de les Comarques Centrals (PTPCC), afectant a la comarca del Bages. Un mes i mig més tard, l'empresa Circuit de Karting de Catalunya SL, auspiciada per la Federació Catalana d'Automobilisme i amb una subvenció de 1,8 milions d'euros de la Secretaria General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya presentà la proposta de localitzar un circuit internacional de karting al municipi de Rajadell. El projecte de 12 hectàrees d'afectació comptava amb el beneplàcit de l'Ajuntament de Rajadell i es localitzava a la Plana de Ca l'Alegre a la falda de Coll Baix, una zona llunyana del nucli urbà de Rajadell i limítrofa amb terme municipal de Manresa. Les Normes Subsidiàries (NNSS) de Rajadell la qualificaven com a sòl no urbanitzable agrícola, forestal i de protecció de la vegetació natural de rius i rieres i l'estrenat PTPCC certificava com a sòl de protecció territorial per interès agrícola i paisatgístic.

La proposta va sortir a llum pública de la mà de l'entitat ecologista Meandre, que la va descobrir quan l'avaluació ambiental del projecte estava en la fase de participació pública. Entitats ecologistes s'hi oposaren i proposaren la ubicació d'aquestes instal·lacions en zones urbanes (per exemple, en un polígon industrial), però també van expressar la seva desaprovació els plans municipals dels municipis de la zona que apostaren per preservar l'espai, molt concorregut per la ciutadania per desenvolupar activats de lleure. L'oposició no només denunciava la pèrdua d'un espai natural amb un destacat valor paisatgístic i cultural i l'impacte acústic i de contaminació que podia representar sinó que criticà la forma de tramitació que la Generalitat pretenia seguir: el projecte s'havia d'aprovar seguint el procediment per a l'aprovació de projectes d'actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable.

A inicis de desembre, el promotor va retirar la seva proposta i al cap de cinc mesos, a mitjans de maig de 2009, la presentava al municipi de Llinars del Vallès el qual al cap de quinze dies aprovava inicialment la modificació puntual del PGOU de Llinars del Vallès per acollir el circuit a una zona limítrofa amb el municipi de Cardedeu. La modificació implicava la requalificació dels terrenys, classificats en el PGOU (aprovat l'any 2003) com a sòl no urbanitzable d'especial protecció per les connexions biològiques i forestals, en tant que reconeixia el seu rol de connector entre el Parc Natural del Montseny i el Parc Natural del Montnegre i Corredor. Al mes de novembre s'aprovava definitivament la modificació. Tanmateix, el pla especial que ha de regular la instal·lació encara està en fase d'aprovació provisional.

+ info: Casas (2009b), <http://meandremanresa.com/>, <http://stopkarting.blogspot.com/>.

La política territorial empresa pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques no només es limità al desenvolupament del planejament territorial sinó que també incorporà nous instruments. Alguns dels més destacats es recullen en la Llei de

protecció, gestió i ordenació del paisatge<sup>171</sup>, la qual estableix com a figures més destacades, d'una banda, els Catàlegs del paisatge com una eina a través de la qual determinar les tipologies dels paisatges de Catalunya identificant-ne els seus valors, l'estat de conservació i proposar-ne els objectius de qualitat que han de complir (Nel·lo, 2005c). De l'altra, les Directrius del paisatge són les encarregades d'establir les recomanacions, normes i actuacions per aconseguir els objectius previstos als Catàlegs, i formen part dels plans territorials parcials perquè aquests incloguin les consideracions paisatgístiques en el planejament territorial (Nel·lo, 2005c).

#### ***5.2.4.3. Les metodologies participatives en el planejament urbanístic***

Si en aquest darrer període analitzat es produeix una paradoxa pel que fa a la planificació del territori -quan més municipis amb planejament aprovat, el territori presenta una urbanització més desregularitzada-, pel que fa a la participació també es produeix un desencaix: justament quan el planejament entra en crisi és quan proliferen les propostes per introduir mecanismes de participació ciutadana en la seva elaboració.

Com ja he explicat en el tercer capítol, a finals dels anys noranta a Catalunya s'introdueixen una sèrie de metodologies i instruments de participació ciutadana associats a l'elaboració de les polítiques públiques que de mica en mica també s'aplicaran a l'urbanisme i al planejament. L'impuls en aquest camp respon en part a la voluntat de la Llei d'urbanisme catalana (2002) i el seu Reglament (2003) que preveuen l'obligació d'elaborar un programa de participació ciutadana associat a la redacció del POUM. És doncs a partir de l'aplicació de la nova Llei d'urbanisme que alguns municipis optaran per confeccionar programes de participació més complexos que els tradicionals períodes d'informació pública amb la presentació d'al·legacions. Com ja he comentat al quart capítol, la llei no estableix per obligació quines característiques ha de tenir el programa de participació, sinó que dóna algunes referències sobre quin podria ser el seu contingut. D'aquesta manera es deixa la porta oberta a que els ajuntaments continuïn limitant-se als tràmits obligatoris d'exposició pública.

Avui ja comptem amb estudis que avaluen les característiques dels programes de participació ciutadana redactats i ofereixen un primer balanç. Martí et al. (2009) estudien les característiques dels 93 primers POUM aprovats definitivament segons les exigències de la Llei d'urbanisme<sup>172</sup> i les seves conclusions són contundents: un 50% dels municipis no publica el programa de participació en el respectiu Butlletí Oficial Provincial, tal i

---

<sup>171</sup> La referència completa és Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge.

<sup>172</sup> Concretament, la mostra es refereix a aquells municipis que aprovaren un POUM entre 2003 i setembre de 2009 a l'empara de la Llei d'urbanisme però que no havien iniciat la seva tramitació en el moment d'entrada en vigor de la llei, ja que aquesta establia que aquells municipis que ja tinguessin en tràmit el planejament, per adaptar-se a la nova llei, no calia que incloguessin el programa de participació.

com marca la Llei d'urbanisme i un 25% dels POUM no inclou el programa de participació en la seva memòria, tot i que la legislació obliga a fer-ho per poder ser aprovat definitivament<sup>173</sup>. Així, Martí et al, (2009) constaten que si bé els POUM no s'aproven definitivament quan no incorporen els informes ambientals o les memòries socials preceptives, sí que ho fan si s'obvien els programes de participació ciutadana malgrat sigui d'obligat compliment.

Respecte a les accions que preveuen els programes de participació dels municipis que en redacten, un 40% no consideren l'organització d'actes informatius (a banda dels períodes d'informació pública), un 20% no organitzen ni exposicions ni fan actes informatius, un 30% no usen els mitjans telemàtics per facilitar la informació i només un municipi organitzà una discussió virtual. Amb tot, Martí et al. (2009) observen que només un 17% dels programes de participació preveia una participació substantiva, és a dir, l'organització de tallers de participació amb processos deliberatius enfront un 84% que es limitava a actuacions informatives. Segons l'estudi de Martí et al. (2009) les variables que influencien les característiques dels programes de participació són: la grandària del municipi, el color polític del govern local, i la multidisciplinarietat dels equips redactors.

#### **El disseny de l'espai públic a partir de l'experiència: la plaça Lesseps (Barcelona)**

La Plaça Lesseps ha estat objecte de diverses reformes i conflictes al llarg dels darrers cinquanta anys. Finalment l'any 2002 l'Ajuntament es proposà reformar la plaça per corregir les divisions i que havia creat el pas de la ronda del Mig trenta anys enrere<sup>174</sup>. L'ajuntament convocà un concurs en el qual el projecte guanyador preveia l'enfonsament de la ronda del Mig i així recuperar la pendent original de la plaça, aspectes reclamats pels veïns. Tot i això (i malgrat l'experiència dels anys setanta amb l'aparició d'un dels conflictes més destacats del tardofranquisme) l'Ajuntament de Barcelona va decidir tornar a convocà un nou concurs per tal de preveure l'intercanviador entre les línies 9 i 3 del metro però sense el soterrament de la infraestructura viària. Els veïns van descobrir l'exposició pública, sense haver estat informats, un projecte nou que no incorporava les seves reivindicacions (millorar la connexió entre els barris, disminuir el trànsit rodat i recuperar un espai verd) i que s'allunyava d'allò expressat en la campanya electoral de 1998.

Una altra vegada en la història de la plaça, la ciutadania va denunciar que el pendent del 9% que preveia el projecte superat amb una disposició en grades no facilitaria la mobilitat dels ciutadans. Així es reivindicà la modificació del projecte a partir del diàleg i participació dels afectats i es constituí la plataforma Una altra plaça Lesseps és possible.

La plataforma aconseguí la constitució d'una comissió mixta en la qual participaven els representants polítics i tècnics del Districte de Gràcia i de l'Institut Municipal d'Urbanisme, els tècnics autors del projecte i tres tècnics independents proposats per la ciutadania. Per tal de

<sup>173</sup> Pels tràmits obligatoris en relació al programa de participació vegeu el capítol tercer, apartat 4.2.4.

<sup>174</sup> Vegeu en aquest mateix capítol l'apartat 5.2.1.1. en el qual he explicat la reforma de la Plaça als anys setanta i el conflicte que desencadenà.

dissenyar un nou esbós, s'organitzaren unes jornades en les quals van assistir més de tres-centes persones i on s'exposaren tots els projectes infraestructurals que afectaven a la plaça (l'avinguda Hospital Militar, la ronda General Mitre, la Travessera de Dalt, la línia 9 del metro, l'intercanviador amb la línia 3) i que calia tenir en compte. Els assistents van ser atesos personalment per resoldre dubtes, queixes o formular preguntes i la seva contribució va consistir, d'una banda, en deixar escrites les seves crítiques i suggeriments sobre la primera proposta oficial i, de l'altra, traçaren en un plànol en blanc l'itinerari quotidià al travessar la plaça.

A partir d'aquesta tasca l'equip tècnic independent va localitzar els passos de vianants i van determinar les amplades de les voreres a banda de digerir totes les propostes fetes a partir de les quals fer un esbós de projecte que respongués a les demandes dels ciutadans. Aquest esbós, que recollia les exigències de la plataforma, va ser acordat per la Comissió Mixta, les associacions del barri i els grups polítics sota el compromís d'informar a la ciutadania durant l'elaboració del nou projecte.

+ info: González (2006), Herrero (2004, 2005), Sau (2009).

### **Quan la protesta contribueix a millorar les propostes urbanístiques: el pla especial Reial Club de Golf El Prat (Terrassa)**

L'esclat del conflicte fou durant la tardor de 1998 quan el Reial Club de Golf El Prat (RCGP) va fer pública la nova instal·lació del seu camp de golf a les finques de Torrebonica i Can Bonvilà. Si bé des de 1991 era vigent el pla especial Can Bonvilà que ja preveia la instal·lació d'un camp de golf, aquest era de dimensions massa reduïdes per les aspiracions del RCGP. Fou comprant la finca de Torrebonica, de propietat de l'Obra social de "La Caixa", que va poder satisfer el seu objectiu. L'Ajuntament de Terrassa donà suport ràpidament a la proposta del RCGP ja que complia la previsió del PE Can Bonvilà i entenia que ajudaria a promocionar la ciutat.

Contràriament, a partir d'aquell moment, una sèrie d'entitats i col·lectius vallesans s'oposaren ràpidament a l'execució del pla ja que representava la privatització d'un espai amb un elevat ús social, amb un patrimoni biològic important en una plana vallesana sota pressió urbanística i que representaria un alt consum d'aigua i la pèrdua de la diversitat biològica. Així mateix també protestaven contra el tràmit de venda d'uns terrenys que La Caixa havia rebut amb el compromís de mantenir-hi l'ús públic.

La mobilització de les entitats oposidores prengué dues estratègies: una, la petició de reunions tant amb l'Ajuntament de Terrassa com amb La Caixa i, una altra, l'organització d'una campanya de protesta encapçalada per l'ADENC, que començà amb la redacció del *Manifest per la conservació de Torrebonica i Can Bonvilà com a espai agroforestal*. Entre l'any 1999 i 2001, i juntament amb la resta d'entitats, associacions i col·lectius opositors presentà al·legacions i organitzà diversos actes informatius i de protesta, recollides de firmes, marxas, tramitacions de cartes i correus electrònics de queixes, entre d'altres.

Les reunions de presa de contacte amb l'ajuntament i La Caixa no van fructificar i ni promotors ni opositors va mostrar disposició d'entrar en una negociació entorn al projecte del golf. Per una banda, l'ajuntament estava convençut i entusiasmat amb el projecte i les úniques modificacions que accedí a fer foren aquelles indicades per la Comissió d'Urbanisme de Barcelona.

Per una altra banda, els grups ambientalistes tenien per objectiu aturar el procés de tramitació del projecte i denunciaven la manca d'un planejament regulador d'aquest tipus d'equipaments a nivell català. La complexitat de la tramitació urbanística del projecte amb algunes ambigüitats administratives protagonitzades principalment pel govern de la Generalitat amb la declaració de

protecció de la Via Verda al mateix temps que es permetia la creació del camp de golf, o la prioritització de la construcció de l'anomenada carretera del golf respecte la tercera sortida de l'autopista en el municipi de Sabadell, o les declaracions contraposades de l'Agència Catalana de l'Aigua respecte la concessió d'aigües va ajudar a radicalitzar els posicionaments i fins i tot la presentació d'una vintena de recursos contenciosos administratius de diversos ajuntaments, entitats i partits polítics (Albet i Cruz, 2003).

Tot i la manca de disposició del promotor i l'Ajuntament a negociar el projecte amb els opositors, urbanísticament el pla va patir millores gràcies a la pressió exercida socialment i amb la presentació de nombroses al·legacions. Els grups opositors aconseguiren, a través de la protesta, l'eliminació de tots aquells usos no esportius, més espais de cessió pública i s'assegurà un control respecte l'ús de l'aigua.

+ info: Albet i Cruz (2003).

### **Quan la planificació és opaca: el pla especial de Can Ponsic (Sant Quirze del Vallès)**

A principis de l'any 2004 un grup de socis del Centre Excursionista de Sant Quirze van emprendre la iniciativa d'elaborar el projecte de Recuperació de l'Espai Agroforestal de Can Ponsic o dels Aiguamolls de Sant Quirze. La finca, situada al nord-oest del nucli urbà i delimitada per dos torrents, és un espai agroforestal que compta amb una zona de tolls d'aigua i que es troba als peus de la serra de Galliners, un espai estratègic com a connector biològic entre la serra de Sant Llorenç del Munt i l'Obac i la de Collserola.

Després d'aconseguir el finançament del projecte a través de la Fundació Territori i Paisatge i d'assegurar-se de la seva viabilitat amb el vist-i-plau de l'Agència Catalana de l'Aigua van proposar a l'ajuntament la firma d'un conveni a tres bandes (Centre Excursionista de Sant Quirze, Ajuntament i Fundació Territori i Paisatge) per tal d'executar el projecte. Davant les reticències de l'ajuntament, tot i no mostrar-hi una oposició frontal, els promotors van optar per organitzar actes per donar a conèixer als veïns les seves intencions. Fou mitjançant el contacte amb l'associació de veïns del barri pròxim a la finca que tingueren notícia que l'Ajuntament havia aprovat inicialment el juliol del 2004 un pla especial d'iniciativa privada que afectava la zona de Can Ponsic.

El pla especial preveia la urbanització de 2,8 ha destinades a habitatges unifamiliars i plurifamiliars, 10 ha per equipaments privats d'ús assistencial, sanitari i religiós i la construcció d'un vial de circumval·lació paral·lel al torrent de la Betzuca, que ja estava inclòs en el PGOU aprovat l'any 2000. El pla fou impulsat per l'Ordre dels Frares Menors Caputxins de Catalunya, propietaris de la finca, i representats per l'empresa constructora Heredad Torres del Pla SA.

Quan l'entitat excursionista va tenir coneixement de l'aprovació del pla per vies no oficials esclatà el conflicte: les tensions entre els promotors de la recuperació dels aiguamolls i l'Ajuntament foren significatives degut al ressentiment d'uns ciutadans que es sorprenien de l'hermetisme amb el qual l'ajuntament havia aprovat el pla però també per la discòrdia de les propostes.

Per tal de dur a terme la tasca reivindicativa, a l'agost es va constituir l'associació Sant Quirze del Vallès Natura, amb l'objectiu de presentar al·legacions al pla i d'iniciar una tasca de mobilització de la ciutadania santquirzenca a través de la publicació a la premsa de diversos articles, la recollida de firmes, la preparació d'actes lúdics i la realització de fòrums per la presentació del propi projecte. La pressió exercida també des d'altres associacions ambientalistes de la comarca

a favor de la proposta ciutadana va portar a l'Ajuntament (immers en una crisi en la coalició de govern<sup>175</sup>) i el promotor privet a negociar el pla amb l'entitat.

Al cap d'un mes i mig s'acordà iniciar una nova aprovació del pla especial i la modificació del PGOU per reduir el sòl urbanitzable i concentrar la zona urbanitzada a un extrem, establir corredors biològics i eliminar els vials previstos. Finalment també, s'aconseguí que el ple municipal aprovés per unanimitat la signatura del conveni amb la Fundació Territori i Paisatge per elaborar un pla de gestió dels aiguamolls de Can Ponsic.

+ info: Cruz (2006c, 2007c).

A banda de la participació en el planejament urbanístic les figures de planejament territorial que es tramiten en aquesta dècada també compten amb els seus respectius períodes d'informació pública una vegada aprovat l'avantprojecte. Tanmateix, estan especialment dirigits a les administracions locals, als departaments de la Generalitat corresponents i als agents socioeconòmics. En contraposició, sí que es promocionen amb èmfasi els processos de participació ciutadana lligats a l'elaboració dels Catàlegs del paisatge, que compten amb sessions informatives i extensos qüestionaris disponibles a la pàgina web de l'Observatori del Paisatge<sup>176</sup>.

#### ***5.2.4.4. La proliferació de conflictes i l'atomització de l'organització de la protesta***

Com he exposat a l'inici d'aquest apartat dedicat al període d'anàlisi actual, el/la lector/a trobarà en el pròxim capítol una anàlisi profunda i interpretada sobre les característiques que presenten els conflictes i les mobilitzacions socials des de finals dels anys noranta. Aquí em limitaré a exposar dos dels trets principals que presenten.

Des de finals dels anys noranta, s'obre un període on els nuclis urbans destaquen per ser un entorn cada vegada més complex, enfrontat a canvis ràpids i a un futur incert. Aquestes característiques han portat a sostenir que ja no era possible un planejament com a mètode per solucionar situacions urbanes conflictives –com fou a finals dels setanta i fins a mitjans dels vuitanta- ni com a prevenció de crisis urbanes. En contraposició, alguns projectes i requalificacions del sòl es posen en dubte per part de la ciutadania, que reclamen la preservació d'alguns espais o refusen la localització d'algunes instal·lacions.

Si el moviment veïnal plantejava als anys seixanta unes reivindicacions de mínims per uns barris abandonats urbanísticament i desproveïts de serveis i equipaments –en certa

<sup>175</sup> A finals del mes d'octubre de 2004 CiU i PSC van trencar el seu pacte de govern i el mes següent ERC va entrar a formar part del govern amb CiU.

<sup>176</sup> Per conèixer en profunditat les diverses activitats de participació preparades per l'elaboració dels Catàlegs aprovats fins al moment, visiteu [http://www.catpaisatge.net/cat/catalog\\_participacio.php](http://www.catpaisatge.net/cat/catalog_participacio.php)



manera es reclamava una supervivència immediata i bàsica- i després i juntament amb el moviment ecologista es reclamaven també unes garanties democràtiques, inexistents en el marc de la Dictadura, des de finals dels noranta s'evidencia un canvi. D'una banda, no es reclamen uns mínims democràtics, sinó que s'expressa la voluntat d'intervenció en els processos de planificació i, de l'altra, no es lluita per unes mínimes condicions de l'espai públic sinó que dominen les mobilitzacions que pretenen mantenir una situació aconseguida. En certa manera no domina tant la reivindicació sinó el refús. Tanmateix, tot i el rebuig a un determinat projecte sovint existeix una reivindicació en positiu: la preservació d'un espai obert, la implantació d'un nou model de mobilitat o de consum d'aigua o d'energia. Com mostraré en el pròxim capítol, els conflictes actuals presenten una varietat d'actituds i actuacions molt àmplia: alguns s'oposen totalment a un projecte i no accepten cap alternativa, d'altres s'oposen a un projecte perquè reivindiquen un projecte alternativa, d'altres s'oposen a un projecte concret al·legant que un altre model de desenvolupament és possible.

Tot i aquesta diversitat, sí que a grans trets existeix una evolució dels problemes urbans, de les prioritats de la ciutadania i en conseqüència dels argumentaris, posicionaments i estratègies de mobilització. Aquesta evolució també s'evidencia en les etiquetes: si a principis dels setanta es parlava del moviment ecologista, en aquesta dècada sorgeixen les mobilitzacions en defensa del territori, exemplificant tant les actituds de rebuig com de defensa enfront una suposada agressió.

L'altra gran característica de les mobilitzacions d'aquest període és la seva atomització. Si el moviment veïnal estava estructurat a partir de les associacions per barris i per federacions municipals, i el moviment ecologista responia bàsicament a una estructura local amb alguns ens coordinadors a nivell català, les mobilitzacions sorgides darrerament tendeixen a tenir un espai d'actuació molt limitat (si bé és cert que han sorgit fórmules de coordinació<sup>177</sup>): no es preocupen per la situació urbanística d'un barri sinó que sorgeixen en resposta a projectes concrets, i això implica que encara que en un municipi sorgeixi un nou conflicte semblant s'organitzi una nova plataforma. Aquest fet l'exemplifiquen la Plataforma cívica en defensa de la Torre Negra i Rodals i la Plataforma cívica en defensa de Can Busquets, totes dues de Sant Cugat i totes dues lluiten per evitar la urbanització de dues zones limítrofes amb el Parc de Collserola.

---

<sup>177</sup> Vegeu, per exemple, <http://www.uniodeplataformes.org>

### **Conflictes similars, mobilitzacions duplicades: Can Busquets (Sant Cugat del Vallès)**

L'any 2001 les entitats veïnals i l'Ajuntament van dur a terme un procés participatiu on es va debatre i dissenyar un Pla director de La Floresta, en el qual es consensuava que el desenvolupament de Can Busquets hauria de respectar el seu interès natural dins el Parc de Collserola. Can Busquets és un sector forestal d'unes 17 ha, a la zona perimetral del Parc de Collserola, classificat pel PGM com a sòl urbanitzable no programat (clau 21) de desenvolupament opcional. Tot i el pla director, l'any 2003, l'Ajuntament aprovà inicialment una modificació del PGM per legalitzar els 90 habitatges dispersos a la zona i que el PGM havia deixat fora d'ordenació, però la modificació també permetia la construcció de 64 habitatges unifamiliars.

La ciutadania, que ja estava mobilitzada per la proposta d'urbanització de la Torre Negra s'hi va oposar i es va crear la Plataforma Cívica per la Defensa de Can Busquets, la qual va elaborar un manifest, va recollir firmes de suport i va organitzar caminades per l'entorn. La plataforma considerava que la urbanització era una agressió més al parc, que entrava en contradicció amb el compromís de l'Ajuntament de protegir zones similars com Torre Negra, i demanava que no s'hi permetessin nous habitatges perquè era una actuació contrària als objectius del Pla director de La Floresta i el Pla d'acció de l'Agenda 21 local, i que la zona s'incloués en l'àmbit del Pla especial de protecció de Collserola i del PEIN.

Tot i que a principis de 2005, la Fundació Sant Cugat va presentar una proposta urbanística alternativa que traslladava l'edificabilitat de Can Busquets a les zones entorn a l'estació i a la plaça del centre de La Floresta (reconeixent els drets dels propietaris), l'Ajuntament va optar per aprovar el text refós de la modificació del PGM sense modificar el projecte. El conflicte va traslladar-se també al consistori, on els grups de la coalició de govern -CiU i ERC- van mantenir posicionaments diferents: CiU va aprovar al projecte amb el suport del PP. La Generalitat, però, va suspendre la resolució definitiva de la modificació perquè el nou Text Refós de la Llei d'urbanisme obligava a fer un Estudi d'Impacte Ambiental i una altra exposició pública.

La tramitació d'una modificació puntual del PGM a l'àmbit de Can Monmany per permetre l'edificació de 33 habitatges unifamiliars va utilitzar-se també per la legalització dels 90 habitatges fora d'ordenació a Can Busquets i així reiniciar la modificació puntual del PGM de La Floresta exclouent-ne el turó de Can Busquets, que es tramità a partir del 2006. La Plataforma va mantenir la reivindicació de preservar definitivament Can Busquets amb la inclusió dels terrenys dins el Parc de Collserola, la suspensió de llicències de parcel·lació i planejament i l'aplicació d'una moratòria urbanística en els sòls urbanitzables no programats de Can Busquets.

+ info: Cruz (2006a, 2007a), Basora et al. (2005a).

### **Pla Parcial d'ordenació del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès**

El Pla General Metropolità de Barcelona de 1976 estableix en el municipi de Cerdanyola del Vallès la creació d'un Centre Direccional, un projecte que contemplava la instal·lació de la Fira de Barcelona, habitatges, seus d'administracions públiques, d'empreses i altres activitats estratègiques.

L'ajuntament de Cerdanyola l'any 2000 va plantejar-se la necessitat de desenvolupar el Centre Direccional mitjançant l'elaboració d'un pla parcial. Aquest fet va tensar les relacions a la coalició de govern (PSC i ICV) ja que ICV denunciava la necessitat de replantejar un projecte proposat en unes circumstàncies històriques ben diverses disminuint l'edificabilitat, no fent un

polígon industrial ordinari i preservant part de l'espai natural de la zona -als peus de Collserola-. Les divergències polítiques van portar el grup d'ICV a deixar el govern encara que aquest fet no va impedir que el pla parcial del Centre Direccional s'aprovés definitivament l'any 2002.

El conflicte originat a nivell polític va tenir també la seva traducció a nivell social. Diverses associacions de defensa del territori van protagonitzar l'oposició a la creació del Centre Direccional en tant que zona integral dels corredors de Cerdanyola, englobats per la Via Verda Sant Llorenç del Munt – Collserola. Si amb l'aprovació del pla parcial sota el govern del PSC els grups opositors ja donaven la batalla per perduda, l'arribada al govern de la coalició ICV-EUiA, ERC i CiU va representar una esperança per tal d'aconseguir la desitjada preservació de la Via Verda. El nou govern, tot i trobar-se amb un pla aprovat definitivament, va optar per establir contactes amb la Generalitat (propietària de la major part dels terrenys) amb la intenció d'introduir millores en el planejament.

Les negociacions es van instaurar, per iniciativa de l'equip de govern de Cerdanyola, al marge de la resta d'agents implicats (propietaris privats o les mateixes entitats conservacionistes) ja que es considerava que la modificació del planejament era una tasca d'administracions públiques. Les modificacions acordades foren: ajustar els sistemes generals de vialitat a una nova jerarquia viària i a la morfologia del terreny, millorar la connexió amb la UAB, qualificar quasi el 50% de la superfície com a zona verda, crear una xarxa d'espais oberts que penetraven en forma de parcs interiors en la zona urbanitzada, higienitzar i segellar l'abocador de Can Planas i desenvolupar-ne un de nou, crear quatre centrals de producció d'energia i augmentar l'habitatge social en un 35% tot reduint el parc d'habitatges total. Tanmateix, no s'aconseguí la preservació integral de la Via Verda Sant Llorenç-Collserola.

Aquest fet va produir una ruptura entre ICV i els col·lectius opositors que, tot i haver compartit posicions contràries vers el primer pla parcial aprovat, ara, les entitats conservacionistes que continuaven reclamant la preservació integral del corredor els acusaven d'haver cedit en les seves demandes inicials, obrint així un *nou conflicte*.

+ info: Cruz (2006d, 2008c).

### **5.2.5. Recapitulació**

Al llarg de la segona part d'aquest capítol he anat resseguint els aspectes més rellevants del planejament urbanístic a Catalunya durant els darrers cinquanta anys: el seu rol com a instrument d'ordenació urbana, les propostes que acollia, els mètodes d'elaboració i implementació aplicats, la capacitat de la ciutadania per prendre-hi part, el sorgiment d'altres instruments de planejament, etc. Al llarg d'aquestes pàgines he pogut mostrar com en etapes diferents s'observen diverses tendències.

En un primer període, des de mitjans dels anys cinquanta fins al tardofranquisme tot i comptar amb una legislació urbanística ben moderna, l'ordenació de les ciutats es guiava per la deixades i la vulneració del planejament. L'ús indiscriminat de plans parcials per actuar urbanísticament a cop de l'interès privat va crear unes ciutats mancades dels serveis més bàsics. En resposta a aquesta situació, la ciutadania s'organitzà a través de les associacions de veïns i ecologistes i inicià una tasca de mobilització que anà més enllà de

les reivindicacions locals, contribuint a crear una preocupació ciutadana per l'urbanisme que ha persistit fins avui.

Des de finals dels anys setanta i amb la transició democràtica s'inicia un nou període on la primera tasca consistí en fer complir la legalitat, i el planejament urbanístic passà a ser l'instrument principal de govern de les transformacions territorials. Les demandes formulades des del moviment veïnal s'incorporen a l'agenda política gràcies al fet que tant responsables polítics com els membres dels equips tècnics municipals havien col·laborat amb les mobilitzacions ciutadanes pocs anys abans. Els plans elaborats en aquest període s'elaboren a partir de l'aliança i el diàleg entre professionals tècnics i ciutadania i, si bé existeixen diversos conflictes urbanístics són aquells sorgits en el període anterior que, de mica en mica, s'aniran resolent, normalment a favor de la ciutadania.

Des de finals dels anys vuitanta comença a intuir-se un canvi de tendència: el nomenament dels Jocs Olímpics de Barcelona i especialment el fet que les necessitats imperioses dels anys setanta ja han estat cobertes fan que el planejament urbanístic deixi de tenir el protagonisme que havia tingut fins el moment. El nou context econòmic global requeria actuacions ràpides i de mica en mica pren força el projecte urbà enfront el pla urbanístic de la mateixa manera que ho fa el planejament estratègic. Així, prenen força processos de planificació puntuals i flexibles davant d'un pla urbanístic que cada vegada és vist com massa rígid. Així, els centres de decisió es traslladen del procés de planificació urbanística tradicional a nous instruments com el planejament estratègic, molt més orientat a escoltar els agents socioeconòmics.

Aquesta tendència s'emfatitza especialment al llarg dels noranta: el pla entra en plena crisi –ja sigui pel context neoliberal o pels dubtes provinents des dels mateixos urbanistes-. Tanmateix, aquest darrer també és el període on el planejament territorial comença a desplegar-se (quan quasi la totalitat de municipis catalans comptava amb un propi pla general) i on les metodologies de participació ciutadana comencen a aplicar-se en l'elaboració del planejament urbanístic. Curiosament, sorgeix la paradoxa: quan el pla urbanístic entra en crisi, s'obren els canals formals i estructurals perquè la ciutadania prengui part en la seva redacció.

Al llarg d'aquestes quatre fases s'observen canvis significatius pel que fa als conflictes urbanístics i a les mobilitzacions ciutadanes. Les mobilitzacions veïnals i ecologistes dels anys setanta bàsicament s'articulen a partir de reivindicacions en positiu: es reclama a l'administració una actuació urbanística que compleixi amb la legislació i cobreixi les necessitats de la ciutadania. Posteriorment, amb l'arribada dels ajuntaments democràtics, la capacitat de mobilització d'ambdós moviments es debilita progressivament fins que a

finals dels anys noranta comencen a sorgir noves formes d'organització ciutadana al marge de les associacions preexistents: les plataformes ciutadanes seran les noves protagonistes dels conflictes urbanístics. Així, el darrer període es caracteritza per una mobilització ciutadana poc estructurada, local, espontània i que tendeix a sorgir per mostrar el seu rebuig davant de determinades actuacions urbanístiques.

## Capítol 6

# Plans, participació i conflictes: una mirada reflexiva i integradora



## **PRESENTACIÓ**

En l'anterior capítol he resseguit l'evolució del planejament urbanístic durant les darreres cinc dècades i he detallat els temes més rellevants en cada època: els mètodes d'elaboració, el rol dels equips tècnics, la relació amb altres instruments de planificació i gestió del territori i el tipus de participació de la ciutadania en la seva elaboració. Tot plegat acompanyat de diversos exemples de conflictes urbanístics. Certament, el darrer període, que correspon a l'actualitat no l'he analitzat amb deteniment perquè, d'una banda, ja havia introduït alguns dels debats teòrics al segon i tercer capítol i, de l'altra, el que ara inicio està dedicat a descriure i valorar de forma més aprofundida aquestes qüestions.

Aquest darrer capítol, que es basa preferentment en el material recollit a les entrevistes en profunditat, té un marcat caràcter valoratiu i afronta els tres temes que han guiat la recerca. El capítol s'estructura en onze apartats i en cadascun d'ells debato sobre una qüestió concreta. El primer està dedicat a analitzar el rol i les capacitats del planejament urbanístic avui i el segon reflexiona sobre l'encaix d'aquest planejament amb el d'escala territorial. Els següents quatre apartats estan orientats a les qüestions de participació: les limitacions dels tràmits d'informació pública, l'establiment de mètodes informals o l'adopció de processos oficials i estructurats són algunes de les qüestions que s'exposen. Els tres apartats següents fan referència als conflictes urbanístics. Així es recuperen algunes de les concepcions exposades al segon capítol des d'un punt de vista teòric per contraposar-les amb les casuístiques dels casos exposats en el capítol anterior.

Finalment, el capítol es tanca amb un apartat final, el 6.11, on es sintetitzen les principals aportacions de la tesi doctoral. El/la lector/a trobarà l'apartat reproduït dues vegades, una en català i després en italià.

## **6.1. CONSEQÜÈNCIES DE LA FLEXIBILITZACIÓ DEL PLANEJAMENT**

Des de finals dels anys vuitanta s'ha sostingut que en un món complex i cada vegada més canviant el futur esdevenia difícilment previsible i, en conseqüència, s'ha argumentat que el planejament urbanístic resultava un instrument inadequat: requereix massa temps per la seva elaboració però sobretot els resultats es visualitzen a llarg termini. També s'ha emfatitzat que el planejament urbanístic dibuixava una fotografia futura del municipi d'una forma estricta i tancada, que no encaixava en un món abocat als canvis accelerats, i esdevenia un instrument massa rígid per poder governar el territori.

En un context de crisi de l'Estat del benestar, d'auge dels corrents neoliberals i amb un predomini de processos d'ocupació del sòl en dispersió i de forma anàrquica, per combatre la (suposada) rigidesa del pla s'han desenvolupat diverses estratègies.

### **6.1.1. Fragmentació i modificació**

D'una banda, la lluita entre el pla i el projecte és la manifestació més exemplar de la voluntat de flexibilitzar el planejament. La predilecció pel projecte s'ha sostingut per ser més ràpid en l'actuació, per les seves fortes capacitats d'adaptació als canvis i per desencadenar efectes en les àrees circumdants a la zona remodelada. La fragmentació de la planificació del territori a través de l'elaboració de múltiples projectes urbans ha comportat la pèrdua de la globalitat de les transformacions urbanes i la seva necessària planificació (Navarro, 1999).

D'altra banda, la utilització de les modificacions puntuals -que es poden introduir una vegada el planejament és aprovat definitivament- també ha estat un mecanisme per resoldre la rigidesa del pla i la seva suposada inadequació a escenaris no previstos (Font, 2003b). En alguns casos, les modificacions puntuals són la sortida a la manca d'actualització del planejament existent. En els municipis afectats pel PGM del 1976 es posa en relleu com es desenvolupen plans que segueixen les necessitats urbanístiques de l'àrea metropolitana prevista des de l'òptica de 1976, i que no coincideixen amb les actuals. Casos exemplars com la Torre Negra, el nucli antic de Ripollet o el Centre Direccional -on la ciutadania reclama una actualització del model de planejament i de la política del territori- ho demostren:



*“El tema de Cerdanyola és un tema peculiar perquè, aviam, al govern de la ciutat ha accedit la quarta o cinquena generació però tenim un pla que és de la primera. El PGM està totalment obsolet i, a més a més, amb un problema institucional molt greu i és que no el podem ni revisar, perquè ens ho prohibeix la llei. I aquí es va fer un planejament per part de l'anterior govern que era un urbanisme molt extensiu. És cert que el que va fer l'anterior govern va ser plasmar el que venia a ser el Centre Direccional previst en el PGM del 76 que era molts metres quadrats, un urbanisme extensiu” Rafael Bellido*

Aquesta darrera manifestació també està molt relacionada amb les dificultats econòmiques dels municipis. Sense entrar-hi a fons perquè podria ser motiu d'una altra recerca, cal recordar que els darrers anys els ajuntaments han vist com les seves agendes polítiques s'ampliaven progressivament tot i que es mantenia el sistema de finançament. D'aquesta manera, els governs municipals han tendit a buscar fórmules per poder complementar les arques municipals i, de vegades, s'han mostrat disposats a acceptar propostes d'agents privats que no sempre eren previstes al planejament vigent i que, sovint, implicaven introduir-hi modificacions puntuals.

*“Hi hauria un altre tema que apareix: la no suficiència financera dels ajuntaments, que fa que a través de pactes amb els poder econòmics puguin resoldre coses que d'una altra manera seria molt difícil, i això els hi dona capacitat d'entrada i de prevalença, tot i pensar amb els interessos públics, també en l'interès electoral, de que si no sóc capaç de fer-los-hi un poliesportiu perquè em cedeixen aquest terreny seré reelegit, no?” Juli Esteban*

En alguns casos, el procediment ha estat la firma d'un conveni urbanístic entre l'ajuntament i el promotor privat a través del qual es proposa la reclassificació d'uns terrenys a canvi d'una certa quantitat de diners que l'ajuntament ingressa. El cas del polígon industrial Les Ginesteres II de Collbató ho exemplifica: dues empreses promotores proposen a l'ajuntament la urbanització d'un nou polígon industrial -que requeria la reclassificació de 21 hectàrees- a canvi de sis milions d'euros. Així, la proposta de requalificació no es legítima en la seva lògica urbanística o territorial sinó en interessos particulars o municipals aliens a l'urbanisme (Burriel, 2008).

L'estratègia de buscar uns majors ingressos municipals també s'ha manifestat amb la disposició dels ajuntaments a acollir infraestructures o serveis que tampoc estaven previstos en el planejament: aquest sol ser el cas de les propostes d'ubicació d'abocadors –com el cas del de Pinós-, impulsats sovint per agents privats, o d'altres instal·lacions promogudes des de (o amb el suport de) l'administració supramunicipal –com el cas del centre logístic als Plans de la Sala de Sallent o la ubicació del karting a Llinars del Vallès-.

Quan l'actuació és impulsada des de l'administració autonòmica, de vegades, per evitar els procediments de modificació del planejament territorial s'utilitza el procediment per l'emplaçament d'actuacions d'interès públic en sòl no urbanitzable. La instal·lació del circuit de karting a Rajadell respon a aquest esquema: davant la recent aprovació del Pla Territorial Parcial de les Comarques Centrals, la Generalitat (que donava suport a un

projecte impulsat per una empresa privada i la Federació d'Automobilisme de Catalunya) va qualificar-lo d'interès públic per poder-lo emplaçar en un espai qualificat pel PTPCC (aprovat un mes i mig abans) com a sòl no urbanitzable de protecció territorial per interès agrícola i paisatgístic.

Així, l'instrument de la modificació puntual ha estat utilitzat per ubicar en els municipis *artefactes* que no havien estat previstos en el planejament (fins i tot de vegades el planejament s'ha modificat quan la instal·lació ja estava construïda, com és el cas del centre penitenciari de Els Lledoners a Sant Joan de Vilatorrada). Aquest procediment administratiu està pensat per poder retocar el planejament urbanístic general un cop aprovat definitivament, però a vegades s'ha utilitzat per reclassificar uns terrenys i encabir unes instal·lacions que per la seva entitat comporten un replantejament del model territorial previst en el planejament general, de manera que s'ha aprofitat aquest procés administratiu més àgil com una drecera per evitar el camí de la revisió del planejament, considerablement més llarg (Burriel, 2008).

En el cas del circuit de karting quan es planteja la seva localització al terme de Llinars del Vallès, es proposa la requalificació d'un espai que en el POUM havia estat considerat connector biològic entre dos parcs naturals: l'acolliment d'un circuit de karting al mig del corredor, que separa els nuclis de Cardedeu i Llinars del Vallès, implica un canvi de concepció del rol del sòl no urbanitzable del municipi. D'altra banda, la creació de 100 hectàrees de zona logística al sud de Sallent representa un canvi de model econòmic i territorial del municipi. Tot i que les noves oportunitats que desencadena la cruïlla d'infraestructures de l'Eix del Llobregat i l'Eix Transversal requeririen la revisió del planejament municipal, les propostes que arriben al municipi, que visualitzen aquest nou escenari, es tramiten puntualment.

Ara bé, si entenem el planejament urbanístic com aquell instrument que ha de permetre que una comunitat pugui ordenar el seu propi futur i que ho faci d'una forma debatuda i acordada entre els diferents agents en el procés de redacció, l'ús de les modificacions puntuals en determinats casos sembla inadequat.

*“Estem plantejant un projecte, doncs abans d'aprovar un projecte o de definir, hi ha d'haver-hi els veïns. Tots? Els que vulguin. Reunions dures, llargues i conflictives. Però finalment acabes amb un acord; allò de dir 'Bueno, mira, podem arribar fins aquí' i els altres demanen 'fins aquí', 'bueno, això sí, això no,...'. Clar, com ho arreglaríem? I acabes amb un acord (...)En el moment del planejament jo crec que s'haurien d'establir unes taules. (...) taules ciutadanes per plantejar les grans línies de les coses i anar consolidant avanços una mica progressius sobre el territori” Núria Pedrals*

És a dir, el procés de reflexió i consens que comporta la redacció d'un POUM, que acaba cristal·litzant en el disseny d'un model-objectiu futur de la ciutat, una vegada el pla és aprovat definitivament no pot posar-se en dubte de forma continuada.

*“No pot ser que estiguem sempre qüestionant el pla. Això crec que hem d’arribar a un punt d’equilibri i que quan un pla s’acorda tots sapiguem què hem acordat” Juli Esteban*

*“El pla reglament, el pla llei pues, com deies molt bé, la flexibilitat l’aconseguia a través de contínues modificacions puntuals, no? Quan un veu el Pla General Metropolità de Barcelona, hi ha dos mil modificacions puntuals, i ha passat la crisi de les energies, i ha passat les olimpíades, i ha passat el Fòrum....S’ha canviat de dalt a baix la filosofia del pla i dius ‘Escolta, aquí passa algo’, no?” Antonio Font*

Davant del consens del govern, l’equip tècnic, els agents econòmics i la societat civil després d’un llarg procés d’elaboració, l’arribada de propostes urbanístiques com els exemples que he citat –ja sigui ideades des de lògiques supramunicipals, econòmiques, polítiques o interessades- representa una sacsejada profunda dels preceptes d’aquest pla acordat: posa en dubte aquells acords adoptats, els obvia i opta per noves estratègies basades en altres criteris que però es raonen de forma fragmentada per aquell lloc i en aquell moment concret. Un procés com aquest semblaria que no pot resoldre’s amb un tràmit administratiu menor o a través d’esclatxes legislatives (com els procediments especials per actuacions d’interès públic en sòl no urbanitzable).

### 6.1.2. Quan apareixen competidors

Una altra forma d’expressió de la flexibilització del planejament ha estat l’aparició de nous instruments, com el planejament estratègic, que ha perseguit menys l’ordenació física del territori i s’ha orientat cap a formes de gestió més obertes i poc legislades. Tot i que sovint s’ha presentat com alternativa al planejament urbanístic, al quedar limitat a la definició d’un diagnòstic i a la recerca de consens sobre uns principis generals no sembla que pugui ser-ho (Ferrer i Sabaté, 1999b).

El planejament estratègic s’ha plantejat com un procés en el qual administració i agents socioeconòmics consensuïn una imatge-objectiu per un determinat territori tot dissenyant les estratègies i accions necessàries per aconseguir-la. A priori, com a planejament no es distancia massa del planejament urbanístic. Tanmateix, ha estat presentat i implementat com un sistema de planificació més obert als agents, més amable en el seu llenguatge i menys rígid en la seva aplicació.

*“Jo em vaig negar sempre de discutir el pla estratègic de Sabadell. Primer, perquè no té cap vinculació jurídica i, per tant, pot arribar a les conclusions, vull dir, que li vinguin a mà. [Segon], jo deia que ja ho havíem discutit quan vem discutir el pla general. Com vem discutir el pla estratègic? Des del planejament... és a dir, per poder, de manera no arbitrària, dotar la trama urbana d’equipaments, de no sé què, de no sé quantos, necessites haver definit el model de ciutat. És a dir, si em diguessin ‘Has de fer un pla estratègic’ i a contingència aquest és un dels documents per confeccionar la revisió del pla general, et diria ‘Home, a veure, seiem i parlem-ne’” Antoni Farrés*

Certament, el planejament estratègic no compta amb el llenguatge tècnic-jurídic del planejament urbanístic: no territorialitza les seves propostes, no classifica ni qualifica el sòl, no estableix volums, alçades i fondàries d'edificació i no determina aprofitaments. De manera que no normativitza el desenvolupament territorial, no posa límits, obligacions ni drets, sinó que, per la seva preferència pels projectes, recull una sèrie d'accions (més aviat genèriques) que esdevenen una declaració d'intencions. Així doncs, el pla estratègic és un document que gaudeix de gran flexibilitat perquè no té capacitat coercitiva i, per tant, no té garanties d'execució sinó que depèn de la voluntat d'aquells que han contribuït a formular-lo.

Tot i això, té la capacitat de fer seure al voltant de la mateixa taula gran part dels agents que intervenen en el territori i en el seu procés d'elaboració es reflexiona sobre les prioritats i necessitats d'actuació en el municipi en qüestió. Des d'aquest punt de vista, el planejament estratègic cedeix de forma clara el terreny de decisió a aquells que hi participen.

L'avaluació de l'experiència catalana, de més de vint anys de durada, ressaltava algunes dificultats: compromís polític força baix tant dels actors que participen com de les administracions encarregades a posar-los a la pràctica. 'aquests més de quinze anys de planificació estratègica posa a la llum algunes dificultats compreses en aquests processos, com són l'elevada fragmentació vertical (entre administracions públiques) i horitzontal (entre diferents plans estratègics) que comporta duplicitats i descoordinacions, així com un Amb el temps, els plans estratègics han entrat en un període de major maduració, fent-se cada vegada més complexos i amb un major nombre d'actors participants en la seva elaboració. Manca actualment una major avaluació i seguiment dels projectes que s'estan desenvolupant avui en dia.

Tot i que el planejament estratègic no compta amb un procés preestablert clar, l'experiència catalana posa de relleu que s'ha anat construint un procés estàndard d'elaboració amb unes característiques més o menys comunes entre ells i, tot i el caràcter flexible del planejament estratègic s'ha tendit poc a identificar les relacions específiques entre els agents i les dinàmiques socials pròpies de la realitat local. Aquesta tendència s'explica, d'una banda, perquè els plans estratègics han esdevingut una moda en la gestió municipal i fins municipis que no es trobaven en una situació de declivi han optat per tenir el seu pla estratègic. D'altra banda sovint l'elaboració d'aquests plans ha estat a càrrec d'empreses consultores que han dissenyat el seu propi procés i l'han implementat com una marca pròpia.

### 6.1.3. De servei públic al servei del privat?

La voluntat de flexibilitzar el planejament (ja sigui modificant-lo o creant noves figures de planificació) es dona en un context de crisi del sector públic, el qual davant la manca de recursos i/o la pressió de determinats agents opta per noves fórmules de gestió de la ciutat. Convenis, pactes, consorcis i partenariats són alguns dels instruments que s'utilitzen, tots ells amb una major incidència dels operadors privats en la gestió pública de la ciutat. D'aquesta manera s'obre la porta a que les actuacions urbanístiques es supeditin als interessos privats (Font, 2003b). Per tant, apareix el risc que es perdi de vista que l'ordenació urbanística és una tasca pública i col·lectiva i s'orienti a assegurar les plusvàlues als promotors immobiliaris (Navarro, 1999).

En el cas dels convenis aquest fet és ben evident: les propostes que requereixen modificació puntual arriben de la mà de promotors immobiliaris, propietaris del sòl o empreses privades i els ajuntaments es disposen a acceptar-les amb una compensació econòmica i sense que abans s'haguessin plantejat el desenvolupament urbanístic d'aquella zona, en aquelles formes, terminis o intensitat (Burriel, 2008). Quan és així, els interessos privats determinen els processos de transformació del territori del municipi en qüestió si no és que també incideixen en el contingut del planejament urbanístic municipal.

Aquesta darrera circumstància l'exemplifica el cas del complex turístic a la Vall Fosca. L'any 1998 l'Ajuntament de La Torre de Capdella i l'empresa Vallfosca Interllacs S.A. firmaren un conveni urbanístic que recollia les intencions d'ambdues parts per construir una estació d'esquí, una zona residencial i un complex hotel·ler. Tanmateix, el municipi no tenia cap figura de planejament urbanístic aprovat i l'Ajuntament inicià els tràmits per elaborar les Normes Subsidiàries una vegada havia rebut la proposta del pla especial que havia d'ordenar les instal·lacions d'esquí. Per tant, les NNSS es van redactar per donar cabuda a un projecte sorgit de la iniciativa privada i que es tramitaren de forma paral·lela amb el pla especial i el pla parcial que ordenarien el complex turístic. L'envergadura del projecte condicionava el model territorial de la vall que mai abans de rebre la proposta havia iniciat un procés per pensar quin havia de ser el seu futur.

El cas de la Vall Fosca mostra, com molts d'altres, la debilitat d'uns ajuntaments que no saben, no poden o no volen emprendre la iniciativa per dissenyar el propi desenvolupament territorial i que a la pràctica té lloc segons les propostes d'uns promotors privats -poderosos i amb les idees clares- sense que abans ni els decisors municipals ni la ciutadania hagin debatut sobre les seves prioritats. Aquest *modus operandi* posa de relleu com determinats agents tenen una major incidència en l'ordenació urbanística per sobre d'altres i és precisament aquesta descompensació entre les

capacitats de participació d'agents econòmics privats i societat civil la que està a l'arrel de molts conflictes.

Tot i que hi faré referència amb més detall més endavant, cal posar en relleu que l'existència d'una bona jerarquia de planejament territorial permetria establir un marc d'acció -amb possibilitats i limitacions- en el qual situar les actuacions dels municipis. D'altra banda, també en aquests processos s'evidencia l'autonomia municipal pel que fa a l'urbanisme ja que les Comissions Territorials d'Urbanisme, que haurien de tenir la capacitat per alertar quan les propostes urbanístiques estan més orientades a beneficiar uns interessos privats que aquells públics, tenen espai a la darrera fase del procés.

*“El que no pot passar és que t'arribin aquests processos, haver rebut una aprovació de l'ajuntament, una informació pública, que el poble s'ha manifestat, que tots estan encantats en que es faci un no-sé-què..., una aprovació provisional per l'ajuntament, i que s'arribi amb tota aquesta pressió de...has de desautoritzar tot el document...no, no!” Juli Esteban*

#### **6.1.4. El pla davant la seva crisi**

D'una banda, la flexibilització del planejament urbanístic a través de les modificacions puntuals evidencia la predilecció pel projecte i, amb la introducció abusiva de pactes i convenis que pretenen resoldre temes concrets (Sabaté, 1999), comporta una actuació urbanística fragmentada. De l'altra, la creació d'eines de planificació paral·leles representa l'extracció dels espais de decisió col·lectius del procés d'elaboració del planejament urbanístic.

*“Un pla estratègic és una trampa que palma amb les administracions. Amb el pla d'urbanisme, allò val per l'ajuntament i pel privat, per l'entitat i pel que no està associat. Aquest és el tema. Llavors, donem molta importància a totes aquestes històries i no en donem tanta al pla general. I llavors, el pla general, quan arriba el moment dius 'bueno, això, ja mirarem de fer una modificació puntual del pla o ja que quan es desenvolupi aquesta unitat d'actuació ja en parlarem...', això és una matròfola” Antoni Farrés*

Amb aquestes manifestacions, doncs, la voluntat per flexibilitzar el planejament urbanístic pretén que aquest sigui contínuament variat i modificat per tal que pugui adaptar-se a nous canvis i tendències actuant en clau d'actualitat i buscant un impacte ràpid. D'aquesta manera, el pla esdevé un catàleg de projectes raonats de forma més o menys independent i que cadascun pretén resoldre qüestions concretes en detriment d'un plantejament previ i global (Snido, 2002).

Així, la flexibilització del planejament urbanístic acaba trencant amb la idea del pla com a projecte consensuat col·lectivament ja que aquest procés de decisió s'estroneja per les diverses modificacions –proposades sovint des de les esferes dels interessos econòmics– i es trasllada en un nou procés de planificació que està mancat de capacitat d'actuació i

cobertura legal. El planejament urbanístic abandona, per tant, el seu caràcter prospectiu i correctiu ja que es considera que no és capaç de determinar canvis a les tendències existents, perdent aquell tarannà estratègic, i no és per tant capaç de pensar en clau futura.

En certa manera, doncs, aquells reclams per superar la rigidesa del pla acaben per deconstruir-lo a l'anar perdent progressivament els seus objectius i, en conseqüència, després d'aquest procés, el pla ja no és un *disseny* fiable per un canvi desitjat sinó més aviat un laberint de procediments que la legislació imposa (Cusmano, 2002).

En definitiva, el planejament esdevé un simple procés burocràtic allunyat de la ciutadania i executat per complir amb la legislació. Deixa, així, de ser aquell instrument de govern i ordenació de les transformacions territorials amb capacitat d'anticipació, que establiria un model territorial consensuat amb uns objectius a llarg termini després d'un debat públic i, afavorit per l'ascens neoliberal, es converteix més aviat en un document de gestió territorial que opera dins de la dinàmica dels mercats acullin i incloent actuacions pensades fora del seu procés de decisió i no sempre des de les instàncies públiques. En definitiva, avui en dia, la voluntat de flexibilitzar el planejament mostra l'oposició a la planificació i l'objectiu d'emprendre tasques de gestió (Sabatini, 1997).

Així doncs, la reclamada flexibilització del planejament urbanístic es tradueix, en termes pràctics, en el trencament d'aquells acords prèviament establerts durant el procés de planificació i que el pla certifica. Que a posteriori es plantegin canvis, reclassificacions o la instal·lació de serveis o infraestructures que no havien estat plantejats (quan no són ajustaments menors sinó projectes de certa envergadura) impliquen una fractura tant d'aquells consensos instaurats com del model territorial establert. És precisament per aquests motius que es tendeix a facilitar el sorgiment de conflictes, ja que aquells actors que havien pres part del procés d'elaboració del planejament poden considerar que veuen vulnerada la seva participació.

Els diversos casos que he citat darrerament ho certifiquen. Per exemple, l'elaboració d'un pla territorial parcial no és tasca fàcil, és un procés llarg que implica la negociació amb un gran nombre d'agents que acaben acordant unes estratègies i propostes localitzades en uns emplaçaments determinats, s'estableixen així unes grans directrius que hauran de seguir els municipis afectats. L'aparició de projectes que preveuen unes activitats que el pla havia exclòs per aquell emplaçament (qualificant-lo com a sòl no urbanitzable de protecció territorial) traspasa no només l'equilibri d'usos i preus del sòl de la zona sinó també els consensos que s'havien adquirit en el procés de planificació de manera que és possible que algun dels agents s'oposi a aquesta variació. De la mateixa

manera succeeix per la reclassificació del polígon industrial de Collbató o per la instal·lació del circuit de karting de Llinars del Vallès.

Per tant, quan s'argumenta que en els temps actuals el futur és cada vegada més incert i canviant per defensar que és difícilment planificable en un document anomenat pla, s'està atacant al cor de les intencions del planejament urbanístic: el disseny d'un futur col·lectiu millor a través del condicionament d'aquelles dinàmiques negatives existents. Des d'aquest punt de vista, el planejament no pot ser flexible per definició, perquè impossibilita que desenvolupi els seus objectius i fa impossible qualsevol disseny del futur (Indovina, 2006). Per tant, especialment la modificació del planejament no és procedent quan es tracta d'incloure actuacions amb una impacte econòmic, territorial, social o patrimonial destacat.

Com he explicat, la flexibilització del planejament quan es tradueix en modificacions contínues que intenten evitar processos de revisió i en l'establiment de processos de decisió paral·lels facilita l'esclat de conflictes. Per tant, els plans no poden ser simples catàlegs de projectes que es van incorporant segons les necessitats i interessos sinó han d'aportar una visió global de les transformacions que tenen lloc a la ciutat, així com de les demandes socials existents, per poder traduir-les en noves organitzacions de l'estructura urbana. A més, i en termes territorials, les formes d'ocupació del sòl recents, disperses i anàrquiques, evidencien també que la planificació urbanística per fragments és insuficient i fins demana polítiques supramunicipals.

*“La condició prèvia per intentar pacificar el món de l'urbanisme és sapiguer quin país volem, quines ciutats volem, com volem distribuir la població sobre el territori, etcètera, etcètera...” Antoni Farrés*

Al planejament se li atorga una tasca gens fàcil: construir un futur, que d'altra banda sempre és incert. A més, els temps actuals que es caracteritzen per la complexitat i la rapidesa dels canvis representen un nou repte pel planejament, però no n'anul·len les seves capacitats –tal i com s'ha argumentat per part dels defensors del projecte.

En tot cas, en el context actual es fa necessari fugir del *colonialisme urbanístic* que ha intentat homogeneïtzar i igualar el desenvolupament urbà sobreposant-se a les característiques originàries i específiques dels llocs (Cusmano, 2002) i requereix una millor diagnosi local d'aquells factors que poden influir en les dinàmiques territorials tan endògens com exògens i els efectes que produiran les intervencions planificades de manera que el pla estableixi eines i mecanismes que permetin governar aquests processos:

*“La ripetitività delle modalità, l'analisi (fisica, sociale, economica, ed ora anche ambientale) assunta come elemento di routine più che come fattore di conoscenza per meglio fondare l'intervento, regole di composizione esclusive funzionaliste, quando non cervelotiche e*



completament indiferents al context, hanno rischiato, in molti casi, di rendere il piano non uno strumento per il governo *oggi per il futuro* della città e del territorio, ma piuttosto un rituale imposto dalle leggi e, spesso, un'arbitraria modalità di organizzazione dello spazio o un semplice strumento per assecondare le tendenze in atto e gli interessi più forti (Indovina, 2006:54).

En definitiva, davant de la celeritat dels canvis, no s'ha d'optar pel relaxament de la planificació, sinó que precisament aquest nou context demana una major actuació des de les instàncies públiques que tingui per objectiu projectar els canvis cap a la direcció que interessa a la pròpia comunitat, sobreposant-se als interessos parcials.

*“Hi ha un aspecte que per mi és important, que és una crítica més o menys que faig a vegades a bastants polítics d'altres ajuntament d'ara, no? Per a mi lo important és sapiguer on vols anar, és a dir, tenir un model de ciutat i un model de ciutat no solament des del punt de vista físic o urbanístic, d'ordenació sinó d'activitat de si vols créixer o no vols créixer (...) Clar, si tu dius 'A veure, joestic aquí i vull anar aquí'. Molt bé, hi puc anar recte o fent giravoltes però com que sé on vull anar, al final intentaré complir. Si jo no tinc model de ciutat...cap on va? No ho saps o puc fer...Em puc perdre” Antoni Farrés*

## **6.2. L'ENCAIX SUPRAMUNICIPAL: EL ROL DEL PLANEJAMENT TERRITORIAL**

Com ja he mostrat a l'anterior capítol, des de finals de la dècada dels setanta, l'ordenació urbana ha estat gestionada i controlada des del planejament urbanístic. Amb dades concretes he mostrat quina ha estat l'evolució de la redacció de figures de planejament urbanístic general als municipis catalans al llarg de les quatre dècades i he evidenciat els períodes més prolífics. Seguidament analitzaré les conseqüències de la no aprovació de les figures de planejament territorial fins fa ben pocs anys i la seva relació amb el sorgiment dels conflictes urbanístics així com la tasca de les comissions d'urbanisme territorials.

### **6.2.1. Trajectòria i repercussions**

D'aquesta trajectòria s'observa que la planificació del territori ha estat bàsicament municipal, ja que la Generalitat, encarregada d'executar la Llei de Política Territorial amb la redacció del Pla Territorial General de Catalunya i els corresponents plans territorials parcials no emprengué la tasca fins anys després. Així, el document que havia de guiar l'ordenació del territori del país no s'aprova fins l'any 1995 i el planejament territorial parcial ho farà de forma continuada deu anys més tard.

*“Bueno, per això et dic que el problema és, sempre, el pla general ha estat el gran instrument planificador de Catalunya. Aquest és el problema, i per tant, que, com te deia*

*abans, jo crec que hauria d'haver anat traient diverses competències que tenen els planejaments generals, que són tot allò que ens toca amb els veïns... els que fem frontera però més enllà, tot allò que és una capa més elevada, això ho hauria d'haver tingut la Generalitat o qui fos, eh?" Isabel Salamaña*

*"La gran acusació que faig en el conjunt de governs del Pujol és haver oblidat el tema de l'ordenació i de l'organització territorial de Catalunya, és això, que no hi havia model, no hi ha hagut model i hem anat fent coses. Bueno, escolti, si no les fem ordenadament i en congruència, ens passarà com la Plaça de les Glòries: que la farem tres vegades i la desmuntarem quatre. I per tant jo, com a ciutadà, vull saber, al final què és lo que ens ha costat la Plaça de les Glòries, no? Per tant, la meua primera reflexió és aquesta, és a dir, la necessitat de definir models" Antoni Farrés*

Si bé és cert que a nivell territorial durant la dècada dels anys noranta diversos plans territorials foren aprovats (dels quals destaquen especialment el Pla de Carreteres i el Pla d'Espais d'Interès Natural), la important ordenació urbana des de la transició democràtica s'ha fet en absència d'un planejament territorial que establís uns paràmetres de referència, unes directrius en les quals els municipis poguessin enquadrar les seves pròpies propostes. Tal i com apuntava Antoni Farrés, el model territorial del país no era explícit ni públic en el planejament i davant d'aquesta mancança, el planejament urbanístic s'ha elaborat segons el model propi de cada municipi, sense que es garantís la coherència entre els diferents fragments territorials i sense que es possessin limitacions i es preservessin aquells elements estratègics.

*"És un tema de 'si vostè es mulla a un nivell comarcal o de vegueria o àmbit el que sigui, com és tot el sistema costaner', doncs home, després l'ajuntament ja té les regles del joc marcades i ja no se li acut, no sé, posar a urbanitzar-me el Cap de Creus. I aquí el que ha faltat és política territorial" Carles Pareja*

*"l'Ajuntament ha de tenir capacitat de proposta d'urbanitzar el seu propi territori i la Generalitat hauria de garantir precisament la congruència, vull dir, d'això respecte al Pla Territorial, si existís" Antoni Farrés*

Així doncs, la paradoxa que detectava en l'anterior capítol: en l'actualitat comptem amb uns municipis molt planificats —ja que hem aprovat i revisat multitud de plans generals— però en canvi el sistema d'ocupació del sòl sembla no regir-se per criteris d'ordenació, compactació i justícia espacial sinó que més aviat ha sorgit una estructura territorial dispersa i anàrquica (Font, 2000, 2003a,b). En part, aquest *desgavell territorial* es deu també a la manca d'un planejament supramunicipal que posés en equilibri i harmonia els diversos planejaments municipals, els quals de vegades han fet ben poc per coordinar els seus propis plantejaments amb els dels municipis veïns.

*"Els municipis no tenen suficient capacitat per dialogar d'una manera... perquè al final és un diàleg, però d'interessos per part de tothom, mentres que la visió de la Generalitat hauria de ser una que vetlla pel conjunt del territori" Isabel Salamaña*

Tot i que l'administració catalana no va emprendre de forma decidida la tasca que li corresponia, quan ho féu fou a resultes d'una pressió social exercida des de les Terres de

l'Ebre -arrel del transvasament del riu- que reivindicava una major atenció per part d'una administració que tradicionalment no se n'havia preocupat.

De la mateixa manera, doncs, que el primer pla territorial parcial aprovat respon a una demanda ciutadana que reclama a l'administració que tingui més en consideració unes determinades comarques, diversos dels plans directors territorials aprovats posteriorment, i de la mà del Govern tripartit, també segueixen el mateix patró: són uns instruments que s'elaboren per tal de donar resposta a un conflicte sorgit en un determinat territori:

*“el Pla Territorial de la Garrotxa, igual que el de l'Empordà, surt, no és que la Generalitat digui que el fa, surt de dintre i surt perquè... o sigui, és allà que es reclama. I surt perquè Salvem les Valls ha fet reaccionar la gent, el Parc ha fet reaccionar la gent i es proposa una cosa. Ara hem de treballar d'una altra manera” Margarita Castañer*

Així doncs, en la darrera dècada existeixen tres exemples clars on l'elaboració del planejament territorial parcial s'ha començat per pressió de la ciutadania que reclamava que la Generalitat executés les seves competències en ordenació del territori i regulés de forma coordinada el desenvolupament d'unes comarques que s'havien vist superades per una gran quantitat d'infraestructures i serveis que es sobreposaven en la seva localització (Empordà), que patien el pas d'unes infraestructures que capgiraven la tradicional estructura comarcal (Garrotxa), o que reclamaven un major impuls econòmic i protagonisme territorial (Terres de l'Ebre).

A banda dels reclams sorgits des de plataformes o associacions ambientalistes –com és en els tres casos que he citat ara-, el neguit perquè el els plans territorials fossin redactats s'ha mostrat tant des de l'administració local, que veia les seves pròpies limitacions a l'hora d'ordenar les dinàmiques urbanístiques que no entenen de límits administratius o, també, des dels agents econòmics que patien les incompatibilitats d'usos del sòl:

*“Cada ú [ajuntament] va una mica a la seva, eh? I aquest crec que és el problema, les fronteres on comença un [municipi] i acaba l'altre que segurament no comença ni acaba sinó que continua, no? I aquest és el problema més greu, a part que efectivament l'altre problema greu que jo crec que tenim en aquests moments és a nivell de planejament general doncs que Girona és insuficient per diriem per ordenar els espais perquè diem per lo bo i per lo dolent tenim una ciutat real molt més àmplia. I bé, per això nosaltres hem demanat a Política Territorial de la Generalitat que faci un pla director de l'àrea urbana per tal d'intentar ordenar conjuntament tots aquests espais” Isabel Salamaña*

*“Aquí, la gent fa molts anys que demana un pla territorial parcial del Camp, però per què ho demana això? No ho demana per una qüestió diguem de posar unes casetes més o menys, no ho demana per això que tenim aquí [la indústria petroquímica]. Està el Pla Director de la indústria química i això va ser un gran pas, les coses com siguin, però va ser un gran pas gairebé propiciat... la gent d'aquí té la sensació és que això perquè ho vam fer naltros perquè sinó aquí no es fa. Però perquè ho vam propiciar naltros, no? Però qui ho va propiciar? Ho va propiciar una situació molt concreta del sector turístic...” Salvador Antón*

### 6.2.2. Plans municipals i control autonòmic: el rol de les Comissions Territorials d'Urbanisme

Tot i que durant més de dues dècades l'aprovació dels plans territorials parcials no s'ha dut a terme, la legislació urbanística sempre ha previst que en el procés d'aprovació del planejament urbanístic la darrera paraula la tingués un òrgan autonòmic –avui, les comissions territorials d'urbanisme–, que era l'encarregat de supervisar la bondat del planejament des d'una òptica supramunicipal. En aquest sentit, aquells projectes que per la seva envergadura, impacte o interessos podien considerar-se desproporcionats podrien ser desaprovat, corregits o limitats per part d'uns òrgans que tenen la funció de promoure un desenvolupament territorial coherent. Tanmateix, aquests òrgans han hagut d'actuar i valorar el planejament urbanístic sense comptar amb un document d'àmbit supramunicipal sobre el qual recolzar les seves decisions:

*“La Comissió d'Urbanisme hauria de tenir unes pautes també per poder dir ‘finalment aquest s’ha arribat a colar malament, vale, aquí l’aturó’. Molt bé, però sempre no amb el criteri només de la Comissió d'Urbanisme hauria de ser ja d’un planejament superior que t’empara una mica tota aquesta visió territorial.” Núria Pedrals*

*“Les comissions d'urbanisme que aproven els plans generals, els POUMs, que ara quan aproven un pla parcial la feina és molt fàcil: és comprovar si està d'acord o no amb el POUM, però quan aproves la legislació d'un POUM no hi ha referències, és més a dir, en la comissió li sembla que això hauria de ser més, o hauria de ser menys, o hauria de deixar això lliure, però és la pura opinió subjectiva d'uns senyors que són gent qualificada, però no hi ha cap acord de la postura... Per tant, l'existència d'un pla territorial, tot i que no dongui definicions concretes, que ha definit un cert model i diu que determinats municipis el seu creixement ha de ser contingut... I per tant, si no és així el document que presenten, se'ls hi ha de dir que no se'ls hi aprova.” Juli Esteban*

En conseqüència, i tal i com apunta Juli Esteban, les Comissions Territorials d'Urbanisme, a vegades s'han trobat mancades d'un criteri a partir del qual valorar l'adequació del planejament urbanístic que es sotmetia a aprovació definitiva, però potser també per voluntat política, les seves decisions moltes vegades es limitaven a qüestions de forma i procediment.

*“La veritat és que l'actuació de la comissió d'urbanisme en l'època convergent i també després havia estat bastant... diguem-ne, podríem dir, no massa respectuosa amb el territori. Vull dir, en les decisions de l'àmbit territorial, en ocupació, en intensitat en l'ús de creixements no-creixements, a... la competència, jo crec que, és més de les comissions i lo normal és que l'exerceixin” Carles Pareja*

*“Aquests ajuntaments el planejament no l'han aprovat ells, eh?, no l'han aprovat ells; l'han iniciat, l'han portat a informació pública, però els hi ha aprovat la comunitat autònoma, la seva comunitat autònoma pot tenir una mica més de seny... llavors, no s'ha de posar tota la càrrega sobre els ajuntaments, hi ha les comunitats autònomes, s'han penjat del columbis? Per què? Perquè han aprovat planejaments que no s'havien d'aprovar” Oriol Nel·lo*

Al mateix temps, a diferència d'altres països<sup>178</sup>, és un òrgan molt polititzat i hi participen diversos alcaldes, representants de les associacions de municipis i membres dels departaments de la Generalitat implicats. A més, no es caracteritza per una gran transparència: només es fa públic l'ordre del dia de la pròxima reunió. En definitiva, per la presa de decisions de vegades unilaterals –per la manca d'un planejament supramunicipal en el qual emparar-se- i per la manca de transparència, l'actuació de les Comissions Territorials d'Urbanisme ha estat discutida més d'una vegada en tant que no han posat els límits necessaris per aconseguir que el planejament urbanístic municipal es dugués a terme amb el màxim de coherència possible.

*“Aquest penso que és un tema que s'hauria de renovar, la Comissió d'Urbanisme, perquè la Comissió d'Urbanisme ara mateix està actuant amb un secretisme, diria jo, no?, amb una tancada, que ningú sap qui hi va, ni què hi fan, ni quins temes hi porten ni com... bueno, trobo que és un dels temes que s'hauria de renovar” Núria Pedrals*

### **6.2.3. Planejament territorial i conflictes urbanístics**

Davant la manca d'uns criteris prèviament establerts de desenvolupament d'un determinat territori, el planejament urbanístic s'ha aprovat en base a les necessitats, interessos i perspectives dels propis municipis i moltes vegades ha estat l'absència de la coherència territorial el que ha provocat l'aparició de conflictes.

*“És clar, què és el que estem tractant de fer? Donar-los un marc de referència, de vera de quina forma aquest planejament, tenim uns criteris, que vagin més enllà de la simple proporció. Escolti, vostès són 15 cases, en volen fer 1500. No! Això no pot ser!. Això és el que estem tractant de fer amb el planejament territorial” Oriol Nel·lo*

En aquest sentit, comptar amb figures de planificació supramunicipal pot desencadenar la desestimació de moltes propostes urbanístiques que, per les seves dimensions podrien haver desencadenat un conflicte urbanístic. Tal i com exemplifica Oriol Nel·lo, aquells municipis que presenten propostes de creixements urbans desmesurats poden d'entrada ser rebutjades quan siguin plantejades en nuclis on el planejament territorial hagi establert uns límits de creixement menors.

*“Els operadors del sòl lo que els hi agrada és pendre posicions abans de que les coses surtin i crear després ells l'expectativa, i un pla territorial això ho limita molt perquè està dient que no... determinats sòls estan fora de mercat i que altres doncs només es centraran en determinades condicions” Juli Esteban*

En aquest sentit, l'establiment d'uns límits de creixement poblacional per part del planejament territorial parcial permetria evitar aquells conflictes que sorgeixen davant

---

<sup>178</sup> Per exemple, a Irlanda, aquesta funció està executada per la Bord Plenála, un òrgan independent i format per experts que gaudeix d'una destacada transparència. Al seu portal web hi figuren la relació dels seus membres i s'hi publica setmanalment els projectes que es sotmeten a la seva valoració, les seves característiques, qui els proposa, quines són les parts implicades i quina ha estat la resolució final. Anualment també publica una relació de tots els projectes analitzats i avaluats. Vegeu la seva pàgina web per més informació: <http://www.pleanala.ie/>

d'un planejament urbanístic que preveu la urbanització de grans extensions de sòl en municipis petits o en aquells on s'evidencien conflictes d'usos del sòl. El primer, podria ser el cas del municipi de Querol que, sense comptar amb cap tipus de directriu supramunicipal i seguint només les necessitats i/o desitjos locals va elaborar un nou POUM de forma simultània a dos plans parcials que preveïen la construcció de més de mil habitatges, en un municipi on hi viuen quatre-cents habitants i on el nucli històric hi ha vint persones censades. L'existència d'un pla territorial parcial (com ja existeix a dia d'avui), que estableix de forma clara quins són els l·lindars de creixement poblacional dels municipis segurament hauria evitat que l'any 2004 s'hagués formulat la proposta que es va fer des de l'Ajuntament de Querol.

El segon tipus de conflicte que permetria evitar l'existència del planejament territorial parcial seria les incongruències dels usos del sòl entre els municipis. El conflicte entorn l'Aeròdrom de Sabadell és un bon exemple: Badia del Vallès, Barberà del Vallès i Sant Quirze del Vallès són tres municipis que pràcticament encerclen els terrenys de l'aeròdrom. Tal i com està disposada la pista d'enlairament, les avionetes en les seves maniobres sobrevolen els municipis veïns i són els que pateixen de forma més directe els impactes del funcionament de la infraestructura. Al mateix temps, aquests municipis –especialment Sant Quirze del Vallès– en el seu planejament urbanístic ha previst uns creixements urbans importants en els terrenys limítrofs amb l'aeròdrom i ben pròxims a les zones de servituds de la instal·lació. Una planificació que s'ha dut a terme pensant en la lògica municipal i sense tenir en compte els possibles conflictes amb les activitats dels municipis veïns. L'existència doncs d'una planificació supramunicipal que intentés donar coherència a les pretensions de cada municipi alleugeria les pressions conflictives a les quals estan sotmeses les zones fronteres.

Que molts conflictes apareixen per l'absència del planejament és una dinàmica especialment evident en el cas de la planificació sectorial d'equipaments promoguts o emparats pel govern de la Generalitat. El cas de la localització de la presó a Sant Joan de Vilatorrada ho exemplifica prou bé: la tria de l'opció per localitzar un centre penitenciari a la comarca del Bages es va fer, en primer lloc, sense donar a conèixer els criteris que havia seguit l'administració i, a més, el procés d'elecció i compra dels terrenys es féu de forma opaca, sense comunicar-ho ni als municipis. L'administració, davant de l'oposició ciutadana i dels ajuntaments de la zona que demanaven «Per què una presó al Pla de Bages?» no trobà altra resposta que el «Perquè us ha tocat». Són aquestes les casuístiques que potencien que la ciutadania es *rebel·li* davant un projecte que els *cau des de dalt*, que està promogut per agents supralocals i que segueix també una lògica supralocal.

En canvi, l'elaboració del Pla de Centres Penitenciaris, posteriorment, facilità la localització de presons a d'altres municipis sense que s'aixequés una oposició

significativa: l'exposició del problema i els criteris per intentar resoldre'l són argumentacions de força més pes.

*“Parlàvem abans el tema de les presons, que és fantàstic, no? Tu te'n vas a un municipi, Sant Joan de Vilatorrada, i dius 'Eva!', i quan el municipi diu 'no...' I tu no tens altra explicació que dir 'que sí', que dir 'perquè és possible', 'perquè t'afavorirà', 'perquè és convenient'... 'escolti i sóc l'únic possible? És que no pots afavorir algú altre?' no? 'és que en un altre no li convé?'... llavors, si tu tens... si tu ho tens plantejat en aquests termes, el conflicte està servit, però està servit amb una força i, diguem, amb una impossibilitat d'entesa. (...) Ara, és molt diferent si tu i jo tenim aquest alcalde i dius 'escolta'm alcalde, mira, hem fet un pla penitenciari de Catalunya, hem posat dotze centres, a la Catalunya central n'hi toca un, a la Catalunya central lo més normal és que vagi al Pla de Bages, perquè està en un àmbit que és central, de tots els terrenys plans que hi ha en allí, aquests tal, tal, tal, tal i mira, que el que tu et passa, passa igual a Tàrrrega, passa igual a Montblanc, passa igual a no-sé-on, allà on sigui; i això ademés s'insereix amb un conjunt de planejament que estem fent aquí també una sèrie, doncs, d'intervencions que són beneficioses per el teu punt de vista d'infraestructures, no-sé-què, tal i tal, i per tant, demanem que tu comparteixis una part dels costos'. Són situacions molt diferents, molt diferents! A l'hora de defensar-ho, és clar! I el conflicte es pot presentar, que de fet es presenta, està plantejat amb uns altres termes.” Oriol Nel·lo*

Des d'aquest punt de vista, semblaria necessari que aquest tipus de planificació sectorial, per ubicar determinats equipaments també es fes extensiva a la localització d'abocadors i altres instal·lacions de gestió de residus. En el cas dels parcs eòlics el govern de la Generalitat el mes de juny ha aprovat la delimitació de les Zones de Desenvolupament Prioritari per l'energia eòlica. La proposta ha suscitat conflicte en algunes comarques com l'Empordà per discrepàncies en l'emplaçament dels parcs, mentre que en d'altres com la Ribera d'Ebre o la Conca de Barberà s'acceptà la proposta. En canvi, qui s'ha oposat frontalment al projecte de la Generalitat ha estat la Mesa per la Implantació Racional de l'Energia Eòlica a Catalunya, un organisme format per unes 25 entitats que s'oposa a la massificació dels parcs eòlics en determinats sectors del país. El principal motiu d'oposició al pla, a banda de discrepar sobre les dimensions de les zones delimitades, és per denunciar que han estat exclosos del procés de decisió ja que foren convocats per la Generalitat l'endemà de ser aprovat el nou pla (El Punt, 3 de juny 2010; Jordi, 2010).

Si bé l'existència de figures de planejament territorial podria haver evitat l'aparició d'alguns conflictes urbanístics -gràcies a l'establiment d'uns límits i la redirecció de les pretensions urbanístiques municipals-<sup>179</sup>, el cert és que aquests plans comencen a

<sup>179</sup> Quan em refereixo a la possibilitat que l'existència d'un planejament territorial hauria evitat el sorgiment de conflictes no intento sostenir que cal aprovar els plans territorials per evitar el sorgiment de conflictes, sinó que defenso que amb l'existència dels plans supramunicipals alguns tipus de conflictes simplement no haurien aparegut perquè el planejament urbanístic no s'hauria pogut plantejar en aquelles formes. Tanmateix, aquesta hipòtesi no és possible validar-la en l'actualitat on encara no tenim aprovats tots els plans territorials parcials i hi ha en tràmit diversos plans directores urbanístics. Serà d'aquí uns anys, quan s'hagin aprovat diverses figures de planejament urbanístic municipal quan podrem començar a

aprovar-se de forma continuada a partir de l'any 2005, quan el país pràcticament compta amb el 80% de municipis amb planejament urbanístic aprovat. De manera que ja comptem amb uns planejaments que atorguen uns drets a uns propietaris del sòl que difícilment veuran limitats davant d'un planejament superior.

*“Lo que realment té caràcter jurídic i que realment és lo que mana són els plans urbanístics aprovats. Després, clar, pues intentem fer lo que és el Pla Territorial de l'Alt Pirineu en el qual la directiva fonamental (...) que hem de fomentar que creixin les capitals de comarca, o signi, el fons de les valls, que no es pot fomentar que creixi Alòs d'Ísil, que creixin aquestos pobles, i això és molt important.. però, és clar, és lo que dèiem, clar, quan aquestos plans ja estan aprovats, per molt que el pla territorial digui 'hem de fomentar que no creixin' si els disset nuclis que et deia abans de l'Ajuntament de l'Alt Aneu tenen aprovats ja una bossa d'habitatges en nuclis, petits, allunyats, de les vies...tot això sí que és aquesta demanda inversionista fictícia i que a més a més és la que ens fa més mal (...) Clar, no partim de zero, partim d'uns plans aprovats i per aquí això és lo que mata.”  
Mercè Gili*

Que l'existència de planejament supramunicipal –ja sigui territorial o sectorial- podria contribuir a resoldre per prevenció alguns conflictes urbanístics també ho podem entendre des d'un altre punt de vista. Com he estat insistint des de l'inici d'aquest relat, el procés d'elaboració del planejament implica la formulació d'un acord entre els diversos agents que prenen part en el territori. Per tant, en l'elaboració del planejament d'escala supramunicipal, en tant que afecta a un àmbit major, també obliga a un major nombre d'actors a debatre i negociar les pròpies pretensions i interessos.

*“Buena ja ho sabem... sempre fer plans és un exercici d'equilibris i plans territorials encara més” Juli Esteban*

El planejament territorial parcial en tant que afecta a grups de cinc o sis comarques implica la necessitat de negociar, debatre i consensuar amb un major nombre d'actors, els quals fins ara ben poques vegades han contrastat les seves pròpies opcions. Com apuntava més amunt Isabel Salamaña, tradicionalment cada municipi “ha anat a la seva” i no només el planejament urbanístic es limitava a pensar i raonar a l'escala del terme municipal sinó que no existien els espais per formular estratègies territorials supramunicipals. Bé, els municipis per voluntat pròpia podien emprendre-les, però no estaven suportades d'un document-pla que tenia caràcter legislatiu i que, per tant, obligava al seu compliment i realització. D'altra banda, tradicionalment l'administració autonòmica i estatal han estat acostumades a actuar pel seu propi compte –el procés de decisió per la localització de la presó a Sant Joan de Vilatorrada o el creixement potenciat a l'aeròdrom de Sabadell des d'AENA ho evidencien. La redacció dels plans territorials parcials, plans directors territorials i plans directors urbanístics implica que els diversos departaments de la Generalitat hagin de posar-se d'acord entorn les seves respectives intencions, així com hagin de consultar les previsions de l'Estat. És a dir, la

---

valorar les capacitats del planejament supramunicipal per limitar i condicionar el planejament urbanístic i en conseqüència prevenir determinats conflictes.



formulació d'un planejament supramunicipal integral (que té en compte espais oberts, assentaments urbans, infraestructures) obliga a les mateixes administracions a començar a trencar amb les divisions departamentals.

Així doncs, l'elaboració del planejament territorial no només comporta l'establiment d'un model territorial comú per diversos nuclis urbans i/o regions, sinó que també representa que els agents institucionals raonin les seves propostes en termes supramunicipals i interdepartamentals.

*“de moment són plans que no solament és una comarca sinó que són quatre o cinc, i que els consells comarcals els interessos no... ells estan disposats a opinar, però de cap manera a comprometre's ells no tenen autoritat sinó els ajuntaments. Parlar amb cada ajuntament és tenir cent interlocutors i la cosa no pot acabar aquí perquè també has de parlar amb les entitats...” Juli Esteban*

Aquesta tasca de negociació però, en tant que nova, no és ni serà gens fàcil: els interessos dipositats en el sòl estan molt ben radicats i l'aprovació d'alguns plans supramunicipals s'ha pogut aconseguir perquè s'havia arribat a un consens previ entre tots els agents. És a dir, el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC), que afecta a setanta-cinc municipis, va rebre sis-centes al·legacions i s'hi van interposar dotze contenciosos administratius.

*“Fins que no arribes a un punt com el que ha passat al PDUSC que digui ‘escolti, ara sí que és clar, aquí ni un pam més eh?’, ja hem arribat a un extrem que potser s'hagués pogut fer abans però... has d'haver arribat a una situació determinada perquè tinguis molt clar que aquí ni un pam més” Juli Esteban*

*“En canvi, tractes de fer una cosa, ni que sigui remotament similar al Pirineu, i tens un lio molt gros, per què? Perquè la gent no en té prou, i...és clar...” Oriol Nel·lo*

### **6.3. LES LIMITACIONS DELS TRÀMITS D' INFORMACIÓ PÚBLICA**

Com he explicat amb detall al quart capítol d'aquesta tesi -on he repassat les exigències de la legislació urbanística pel que fa als procediments d'informació pública, publicitat i comunicació dels tràmits a la ciutadania-, l'estructura del procés de tramitació del planejament urbanístic no ha sofert canvis de fons en les successives reformes respecte el què establí la primera Llei del Sòl de 1956.

En la legislació espanyola i catalana, els drets d'informació i participació han estat reconeguts de manera formal des de finals dels anys setanta, quan el moviment veïnal pressionava per incidir en els processos de planificació urbana. Amb el Reglament de 1978 es va acabar de dissenyar un procés de planificació que preveia dos moments

d'informació pública en els quals tots els interessats podien formular propostes i suggeriments en el primer i al·legacions en el segon. La durada d'aquests períodes d'informació pública ha variat al llarg de les reformes, però sempre han estat de com a mínim un mes.

En el primer període es sotmet a informació pública l'avantprojecte del pla, en el qual es poden reconèixer els principals objectius i intencions i, per tant, totes les persones interessades poden presentar alternatives, propostes o suggeriments. En canvi, en el segon període s'exposa el pla aprovat inicialment, de manera que el model territorial que es proposa ja no serà variat. Així, les al·legacions s'orientaran a afectacions concretes. Aquests són uns procediments que des del punt de vista jurídic són claus en l'elaboració del planejament, ja que sense els períodes d'informació pública els plans generals immediatament són invalidats.

*“En la tramitació dels plans urbanístics, el tràmit d'informació pública sempre ha tingut una enorme transcendència, eh? És a dir, és un requeriment essencial per qualsevol procediment de producció d'un pla, de tal manera que si no se celebra la informació pública, el pla és nul, eh? i per tant, és un requeriment de molta transcendència.” Carles Pareja*

El tràmit d'informació pública, tot i que en la seva fase d'avantprojecte es pretenia que es poguessin formular alternatives i propostes a uns primers esbossos del pla, a la pràctica, s'ha convertit en referèndum de solucions concretes i més o menys acabades i en un tràmit burocràtic per la defensa dels drets de la propietat immobiliària a través de la presentació d'al·legacions. Així, ben poques vegades es plantegen qüestions generals i d'interès comú (Gaja, 2005) o es discuteixen intencions, ideologia o principis abstractes.

*“Per exemple, Esparraguera, que vam fer un procés de propostes integrals, un procés de participació que el va portar una empresa especialitzada, etcètera, etcètera. Clar, al final, van haver tres mil al·legacions...i ens trobem pràcticament amb lo mateix i és a no perdre valor patrimonial a cada propietat. (...) És a dir, s'ha convertit el tema de l'urbanisme en un tema d'interessos primaris” Ferran Navarro*

En certa manera, l'establiment d'un procediment que consisteix en posar a disposició pública el planejament urbanístic perquè aquell que vulgui es pronunciï, respon a un context on el saber tècnic i l'autoritat política s'imposaven davant del debat ciutadà.

*“És veritat que per exemple que la participació ciutadana, la informació pública, etcètera, pues moltes vegades és retòrica, no? (...) Clar tot això està pensat quasi en règim napoleònic, no? En què teníem una gent obtusa que sabia molt de planejament, o una comissió que en sabia moltíssim, o un arquitecte o un urbanista ... Que digui “Això ha de ser així”, no? S'ha acabat l'etapa que el pla imposava a la ciutat i feia que tots els carrers convergien en el palau i que ningú rehistaba, vale, però clar, ara estem en una situació molt diferent.” Antonio Font*

Tot i que Antonio Font entreveu que el context actual ja no respon a aquest esquema, ben poc s'ha fet –i ben recentment- en termes de publicitat per tal de donar a conèixer les intencions de l'administració. Històricament, els tràmits d'informació pública

s'anunciaven en els diaris oficials provincials i en un dels diaris de major circulació (tràmit que des del 2003 s'amplià a dos diaris de més circulació en el cas d'informació pública dels POUM). No fou fins l'aprovació del Reglament de la Llei d'urbanisme l'any 2006 que s'obligà –només als municipis de més de deu mil habitants- a utilitzar mitjans telemàtics per anunciar l'inici del període d'exposició pública. Així doncs, fins fa quatre anys, ben pocs ciutadans podien tenir coneixement de l'inici del període d'informació pública, ja que els butlletins oficials no són de lectura freqüent i es fa difícil coincidir amb l'anunci publicat en els diaris de distribució corrent. Per tant, no és infreqüent que l'inici del període d'informació pública passi desapercbut per gran part de la població ja que sovint (i potser deliberadament) coincideixen amb períodes de vacances (Delgado, 2007).

*“Els mecanismes de participació en les lleis urbanístiques estan pensats en condicions de una economia informativa de competència perfecta que no existeix mai, però que en processos de canvi ràpid i d'acumulació de molts processos de canvi alhora, porta a un desigualament, més fort. Els poders públics han de decidir més de pressa i això fa que fins i tot, tècnicament, ja no parlem del repartiment del pastís, tècnicament els plans puguin ser més deficients, els agents privats poderosos sí que poden anar a la cresta de la ona, perquè és el seu paper, i en això estan, la ciutadania en general sempre té la impressió d'haver fet tard. Si a sobre se li diu, és clar, això fa de generar conflicte.” Joan Roca*

Així doncs, el sistema d'exposició pública del planejament té efectes en el grau d'implicació que poden exercir els diferents agents urbans: si bé els constructors, promotors immobiliaris o grans propietaris solen estar al corrent dels processos de planificació municipals, ja que en funció d'això actuen, la ciutadania resulta ser l'agent urbà més debilitat en tant que no sempre té capacitat per desenvolupar una tasca de seguiment de les actuacions de l'administració pública. D'aquesta manera, quan el planejament urbanístic és en informació pública, un mes esdevé un període de temps massa curt perquè pugui formular propostes alternatives a aquelles elaborades des de l'administració. És aquesta estretor dels temps el que implica que les al·legacions es redueixin a la defensa d'aquells drets propis i tingui la sensació que no ha tingut possibilitat de dir-hi la seva.

La tendència a limitar l'obertura del procés de planificació als procediments establerts per la legislació es comença a fer evident a partir de finals dels anys vuitanta. Com ja he fet referència a l'anterior capítol, en les primeres legislatures democràtiques des dels ajuntaments es feren esforços no només per incorporar les demandes ciutadanes sinó per debatre a nivell públic les propostes del planejament que s'elaborava. Posteriorment, amb l'acompliment d'aquells objectius tant necessaris, s'inicià un període de relaxament en el foment de la implicació ciutadana en la confecció del planejament.

*“A partir de la segona meitat dels 80, no? ja entrem en una dinàmica a on, per un costat, els tècnics (que jo crec que duen un paper molt important a l'hora de frenar temes de*

*participació) i per un altre, els polítics, posen la directa i van a complir el que la llei preveu, o els terminis d'exposició, i poca cosa més, no?" Jordi Sanchez*

La limitació a les obligacions legislatives ha acabat per institucionalitzar uns procediments burocratitzats de presentació d'al·legacions que, a més, no sempre són respostes de forma personalitzada, quan no impera el silenci administratiu (Gaja, 2005).

Legislativament, aquest sistema fou complementat amb l'aprovació de la Llei d'urbanisme catalana l'any 2002 quan s'obligà, pel que fa al POUM, a l'elaboració d'un programa de participació ciutadana en el qual s'han d'establir les activitats que s'han dut a terme per facilitar els drets d'informació i participació de la ciutadania. Tot i que la llei no obligava a cap tipus de procediment concret i es limitava a proposar algunes possibles actuacions, en les seves intencions intentava trencar amb uns procediments d'informació pública que s'havien convertit en preguntar als propietaris si els semblava bé la proposta de planejament:

*"En lo essencial, aquests són els elements [els dos períodes d'informació pública] que hi havia en la llei del 76 i en el reglament del 78 i segueixen havent-hi els mateixos, eh? La llei d'Urbanisme de Catalunya del 2002 i del 2005 plantegen un tema d'un cert salt qualitatiu en el procés de participació, sobretot en relació al planejament general. És a dir, que [la llei d'urbanisme] també disposa d'un especial èmfasi en un procés que ja no és de simple informació pública "aquí està el pla, s'explica i si a vostè no li agrada, faci una al·legació", que jo diria que les lleis, originàriament estava pensat sobretot en els propietaris, però que després, evidentment, la dinàmica no és només de propietaris sinó que també de gent interessada, de plataformes, associacions de veïns, etc, etc, i representa que hi havia una representació diferent, més... més..., en un context més substantiu, més articulat. És a dir, obliga en a les administracions per redactar el POUM a fer un programa de participació, explicant com es desenvoluparà, fent una memòria, i participativa, 'i va venir tanta gent, i vem tenir tantes sessions' i tal." Carles Pareja*

Tot i que la llei partia amb la voluntat d'ampliar els moments d'informació pública del POUM, a la pràctica, aquells tràmits -que són d'obligat compliment- continuen representant els principals moments i formes a través de les quals la ciutadania pot incidir en el planejament de manera que romanen com el mecanisme més important i invulnerable a l'hora de facilitar l'accés en la presa de decisions dels agents urbans. Especialment perquè l'elaboració del programa de participació és només preceptiva per l'aprovació del POUM, mentre que el planejament derivat o les modificacions puntuals es sotmeten als dos períodes d'informació pública tradicional.

Com ja he explicat al capítol anterior, a la pràctica no tots els POUM aplicats sota les ordres de Llei d'urbanisme han complert amb aquests requisits: un 25 % dels POUM aprovats entre 2003 i 2009 sota les ordres de la nova legislació no s'incorporava en la memòria del pla el programa de participació i en un 40% no s'havien previst activitats complementàries a la informació pública, fets que demostren, d'una banda, com aquests tràmits continuen essent aquells que garanteixen un espai perquè tots els agents urbans

puguin expressar la seva opinió i, de l'altra, com l'elaboració del planejament urbanístic ben poques vegades compta amb espais deliberatius.

*“Si això, [l'elaboració del programa de participació] diguem-ne millora qualitativament la participació o no... mmm..., jo penso que depèn molt de les circumstàncies i de les característiques de cada pla i també del que vol l'administració, eh? Hi ha vegades que l'administració té un interès més que relatiu en que hi hagi un procés participatiu.” Carles Pareja*

En general doncs, el procediment administratiu de confecció del planejament no facilita la formulació de propostes alternatives ciutadanes. La rapidesa del procés de gestació del planejament, amb un mes d'informació pública de l'avantprojecte no permet que la ciutadania tingui temps per elaborar alternatives raonades i ben pensades i fa que més aviat es limiti a ressaltar aquells aspectes que no li semblen adequats. Així doncs, es tendeix a afogar la contribució real de la ciutadania.

En l'escala de participació ciutadana establerta per Arnstein (1969), el sistema d'exposició pública s'inclourien entre el graó de la informació (que sol tenir un caràcter unidireccional i no preveu espais per la negociació ni deliberació) i el de la consulta (que recull les opinions d'uns ciutadans però que no es garanteix que siguin recollides, de manera que també pot esdevenir un ritual d'aparador).

## **6.4. PARTICIPACIÓ COM A MANERA DE FER POLÍTICA**

### **6.4.1. El tarannà polític**

Sovint, per interès polític o tècnic en la tramitació del planejament s'han complementat aquells procediments establerts per la llei amb d'altres actuacions. L'experiència d'elaboració del planejament especialment a finals dels anys setanta i a principis dels vuitanta ho exemplifica: per iniciativa pròpia (perquè la legislació mantenia com a espai de participació les exposicions públiques) molts governs locals organitzaren exposicions, seminaris, conferències o reunions per tal de donar a conèixer les propostes urbanístiques i per acordar-ne el seu contingut amb agents socioeconòmics, entitats i ciutadania.

A banda d'aquest període que va ser marcat per la tasca del moviment veïnal, és destacable com sovint els equips de govern tot i emparar-se en el mateix text legislatiu, han optat per instaurar canals de diàleg més o menys informals amb la ciutadania sobretot a l'hora d'executar el planejament urbanístic.

*“Jo no tirava endavant una obra que no hagués passat pel districte a explicar-la, ara jo tenia claríssim que als que tenia al davant no era als que els ho havia d'explicar, per lo tant, sempre havia d'anar a buscar qui era l'interlocutor d'aquell lloc concret, perquè si pensava que perquè havia explicat al consell de districte que ja estava, el dia que posava la primera màquina, ja saps que Sabadell té una capacitat de mobilització al·lucinant, per tant, vas arreglat si et penses que el consell de districte t'ho arreglava.” M<sup>a</sup> Dolors Calvet*

Aquesta voluntat política d'aproximar-se a la ciutadania, de comunicar a priori les actuacions urbanístiques que pretén emprendre l'administració normalment respon a una manera de fer i entendre la política de l'equip de govern que no només aplica en el camp de l'urbanisme i la planificació del territori sinó que es fa evident en molts d'altres àmbits. Aquesta voluntat d'aproximar-se com a equip de govern a la ciutadania podria ser més característic d'aquells municipis de dimensions reduïdes, on les relacions entre persones –i per tant també entre equip de govern i ciutadania– són més pròximes, però també arriben a instaurar-se en ciutats mitjanes.

*“el què passa és que tu has de seguir voltant pel carrer, has de mirar, has d'escoltar d'altres veus. Lo important és l'anar-ho a mirar i, a part, que també és un ajuntament petit, per tant, tu pots anar pel carrer i te trobes ciutadans i la gent te diu “Escolti senyora Salamaña, no sé què ...” Isabel Salamaña*

*“A mi no m'agrada estar distant de la gent, el nostre equip de govern no ens agrada estar distant de la gent i en moltes ocasions, i des d'un despatx és difícil saber exactament què pensa la gent. Clar, el que jo sempre porto, i igual que jo la resta de companys i companyes de l'equip de govern, una llibreta perquè és inevitable estar fent la teva compra particular i no trobar el veí “Ei! Això ...”, el contenidor, el parc està brut o que s'ha trencat una paperera o que ... I a mi m'agrada, ens agrada, a més a més; aquesta manera de fer ens agrada.” Isabel Garcia*

Aquesta relació pròxima entre equip de govern i ciutadania, aquest tracte de proximitat per escoltar, de forma informal i espontània, queixes, reclams, suggeriments o idees ciutadanes fora dels canals formalment establerts respon no només a una voluntat política sinó també a un interès i cultura democràtica ciutadana. En alguns municipis, per tradició històrica, per una bona estructuració d'associacions i entitats cíviques, per unes components identitàries arrelades és més prominent la disposició de la ciutadania a prendre part dels processos de decisió, a confrontar-se amb l'administració i, a més, a fer-ho de forma negociada.

*“Hi havia molt hàbit de negociació, jo diria. Sempre deia que Sabadell hi ha una certa cultura de negociació, que la gent sabia que les coses de la administració t'acaben costant diners, però que també en treien beneficis. Però que en un moment determinat trobaves els interlocutors, un conflicte amb orelles tancades jo no sóc conscient d'haver-lo tingut. Hi havia conflictes que van ser més durs, altres menys durs, però vull dir... Mai s'havien perdut les formes diria jo, mai havien deixat de seure en una taula, i tampoc la gent escribassar-se” M<sup>a</sup> Dolors Calvet*

*“Les dones es troben [als centres cívics] i de vegades els interessa un tema concret, doncs, criden algú que hi entengui o de vegades, doncs, la responsable del centre cívic els hi diu “Ei!” quan ella sent, doncs, que hi ha algun dubte o que hi ha alguna qüestió que els preocupa, “Escolteu, si volem truco a l'Isabel [l'alcaldesa] que vingui i tenim una*

*sentada” i llavors vas allà, les escoltes, els hi passes informació, reculls demandes i a partir d'aquí també tens un canal directe de poder parlar amb la gent. I la innovació, quan vaig entrar com a alcaldessa, que ara ha fet quatre anys, va ser fer assemblees obertes als barris. Va ser molt arriscat, no exempt de dificultats perquè tots els col·lectius sempre hi ha algú que de manera intencionada, demagògica i manipulada, doncs, ve a armar-te el pollo i a rebotar-te l'assemblea, però la veritat és que han sigut assemblees molt productives, amb un caire i un respecte brutal, que si algú no s'ha comportat els mateixos veïns han dit 'Escolta, si no t'interessa agafes i marxes, però aquí nosaltres hem vingut amb un interès, la Isabel també, per tant venim aquí a parlar del nostre barri, del què ens interessa”*  
Isabel Garcia

#### 6.4.2. Noves tasques pels equips tècnics

En els seus orígens, l'elaboració del planejament urbanístic es cedia a uns experts que tenien els coneixements tècnics per confeccionar uns plans pel millor funcionament de les ciutats. Aquesta rellevància del saber tècnic en la redacció del planejament urbanístic, característica de la ciutat moderna ha arribat fins als nostres dies i, especialment a casa nostra, es manté encara arrelada. Una bona prova n'és precisament l'articulat de la legislació urbanística, que concedeix a la ciutadania la *validació* d'uns plans elaborats per encàrrec de l'administració a un equip extern o des de la mateixa.

A Catalunya com a l'Estat espanyol fins ben bé a finals dels anys setanta el planejament era elaborat per uns equips tècnics a l'empara dels governs franquistes i amb les mobilitzacions veïnals de finals de la Dictadura no s'iniciaren nous canals de col·laboració entre els col·legis professionals i la ciutadania. Si bé en aquell període l'elaboració de propostes alternatives a les oficials eren confeccionades per uns equips tècnics que traduïen en els plànols les demandes ciutadanes, posteriorment amb el relaxament del moviment veïnal i amb l'entrada de molts d'aquests equips a les noves administracions públiques la col·laboració va disminuir. Progressivament, doncs, tingué lloc un cert distanciament entre experts i ciutadania, que cada vegada ha estat més significatiu, tot i que com tot sempre hi ha experiències que mantenen aquelles relacions de proximitat. En general però,

*“al tècnic li fa mandra. Però el tècnic acaba essent un tecnòcrata i si no té aquesta percepció directe de la gent. A sang de què els poders públics no volen posar en relació aquesta demanda més informal de la gent amb el tècnic?”* Manel Larrosa

*“Nosaltres estem acostumats com som una mica grans, quan fem planejament, quan hi ha reaccions, quan hi ha contrapartides o contrapropostes et sents una mica...com...com atacat...i em sembla que hem de ser capaços d'entendre que en la societat en que estem vivint, en el període que estem vivint jo crec que cada vegada més el conflicte forma part del procés. A mi també em molesta i dius 'cagüen la leche'... però hem de reconèixer que la societat sigui fragmentària, contradictòria... hem vez d'entendre que això és un frontó que tires i la pilota et rebota, a lo millor a l'hora de construir les coses el paper del tècnic...s'ha d'interaccionar, s'ha de convèncer, s'ha de fer molta pedagogia, s'han de justificar bé les*

*coses, s'ha de demostrar les virtuts i els inconvenients i per tant el conflicte forma part del procés” Antonio Font*

Per tant, la fragmentació i complexitat que caracteritza la societat postmoderna demanen una major interacció entre equips tècnics i ciutadania. El coneixement tècnic és un coneixement parcial de la realitat, té una visió disciplinada de la ciutat de manera que es fa necessari trencar amb constrenyiment dels processos d'informació pública on s'exposen unes propostes elaborades des dels despatxos i, en canvi s'han de començar a construir a partir del coneixement de la pròpia percepció ciutadana.

*“El què has de fer és escoltar molt la gent perquè sempre aprens coses i dius “òstia amb això no hi havíem contat, o hi havíem comptat però ho hem de justificar molt més bé perquè veig que aquest és el problema” (...) Per tant aprens coses, però també has de fer molta pedagogia de convivència cívica perquè la gent està arribant a un extrem gruixuts, que no ho diuen obertament però després t'ho diuen “és que jo no hi vull bancs és perquè no vull que hi seguïn aquests de fora que seuen a terra a casa seva, que seguïn a terra aquí també” Francesc Mestres*

*“Jo penso que cada vegada hem de ser, no sé com dir-te, més modestos, més comprensius de que cada vegada el procés és més difícil i més avorrit, també t'ho dic” Antonio Font*

En definitiva és necessària una major aproximació a la ciutadania ja que en tant que usuaris són els que millor saben què volen i coneixen les mancances del seu entorn. Els tècnics doncs han de formular (a partir de la recollida i interpretació de les propostes veïnals) un projecte que resolgui les seves necessitats (Domingo i Bonet, 1998). D'altra banda, aquesta major comprensió de les necessitats ciutadanes no només fa necessària una aproximació a la ciutadania sinó també una major interdisciplinarietat dels equips redactors, que han de ser capaços de fer anàlisis més integradores de les preocupacions ciutadanes (Montclús i Guàrdia, 2003).

Les experiències que han optat per elaborar els projectes a partir de la recollida del coneixement dels agents implicats demostren com, a posteriori, els conflictes que posteriorment poden sorgir són molt menys vigorosos i més negociables. El projecte de recuperació del riu Ripoll a Sabadell ho exemplifica: un espai complex que acollia activitats molt diverses requeria d'un coneixement aprofundit i de primera mà a partir del qual dissenyar un projecte que pogués ser acceptat per tots els agents. Altrament, l'objectiu principal del pla no es veuria acomplert, ja que es perseguia l'apropiació de la conca del riu com un nou espai per la ciutadania.

*“La participació entesa en un sentit més de debatre el projecte? (...) Ens vam matar a anar explicant els projectes allà, sessions informatives, sessions públiques, (...) tot això és tota la fase que vem fer, vem anar a explicar, vem parar l'orella i vam defensar el que creiem que havíem de defensar, perquè sinó allà no hi hauria avui, crec jo, aquell projecte” Pere Vidal*

El cas del Ripoll a Sabadell també evidencia com aquells plans que en la seva fase embrionària s'inicien amb un marcat caràcter dialogant per part de l'administració (en aquest cas dels tècnics, que lideraven el projecte), l'aparició de conflictes no comporta



una mobilització molt destacada. A més també permet que es resolgui a través de la negociació.

En definitiva, doncs, l'obertura dels processos de redacció del planejament a la ciutadania, que al cap i a la fi són els destinataris finals dels plans, permet la incorporació d'un altre tipus de coneixement, més quotidià i des de l'experiència, enriquint així les propostes urbanístiques finals, fent-les més funcionals.

*“Aalgunes opcions que tècnicament semblen incontrovertibles, no ho són, perquè de vegades hi ha visions, doncs, que surten d'aquí, de debats públics. Per tant els processos de debat públic tenen un element positiu en aquest sentit perquè mantenen el valor, l'utopia inicial, fins l'últim moment.” Manel Larrosa*

*“s'ha de buscar aquest tracte més personal. Vaja, s'ha de fer, [els ciutadans] tenen coses que estan bé, no? Tenen un coneixement ... Com diria jo? D'aquest visceral, molt profund de les coses, a vegades, no? Allò 'he viscut tota la vida en un lloc' i la gent sap dir-te 'això és un disbarat, perquè aquí hi haurà un problema quan fa calor o quan plou o quan neva', jo què sé ... Hi ha gent que té un gran coneixement del territori” Núria Pedrals.*

Així doncs, la incorporació de la veu de la ciutadania al procés de planificació del territori però també l'obertura de canals de comunicació i diàleg durant la seva execució, sovint, es duen a terme gràcies a la voluntat dels equips de govern i dels equips tècnics que entenen que amb la instauració de canals informals és possible tant l'enriquiment de les propostes del planejament urbanístic com una implementació més plàcida.

*“jo crec que la participació és un diàleg amb els agents socials que ens permet enriquir les polítiques i prendre decisions més legítimes, més legitimades això està bé, amb aportacions de punts de vista de gent de fora que està bé que hi siguin i aconseguir complicitats socials que ens ajuden a tirar endavant les polítiques. A mi no em fa especial vergonya dir que a través d'aquests processos incorpores complicitats que et pot facilitar el desenvolupament de les polítiques.” Joaquim Brugué*

## **6.5. LA CREACIÓ DE PROCESSOS FORMALS, ESTRUCTURATS I OFICIALS DE PARTICIPACIÓ**

### **6.5.1. Pros i contres de la normativització**

Com he repassat al tercer capítol d'aquesta tesi, a finals de la dècada dels noranta sorgeixen una sèrie de propostes que tenen per objectiu regular de manera formal els canals d'intervenció de la ciutadania en les polítiques públiques. Així sorgeixen diverses metodologies i processos, anomenats de participació ciutadana, que són aplicables en les fases d'elaboració i implementació de les polítiques públiques.

Aquests mètodes i instruments s'han tendit a qualificar com a «processos de participació ciutadana», assimilant que *la participació* equivalia a la implementació d'uns procediments formals, estructurats i promoguts des de l'administració pública i exclouent altres mecanismes i mètodes informals i espontanis com els descrits a l'apartat anterior o aquells sorgits des de la mateixa societat civil. S'ha tendit a excloure aquests procediments informals i poc pautats en tant que no garantien unes mateixes possibilitats per tothom i s'ha ressaltat que *la participació ciutadana* —és a dir aquestes metodologies estructurades— resultaven democràticament més justes.

Són processos que s'emmarquen en una corrent que pretén obrir les xarxes de decisió —tradicionalment tancades als àmbits administratius i institucionals— a la resta d'agents urbans de manera que cerquen, en el fons, un canvi en les formes de fer política.

*“La participació més enllà d'organigrames comença per un canvi actitudinal i de cultura política. Difícilment s'insisteix en posar els regidors en un aula i convèncer de no sé què, sinó que és algo que es va construint a partir de petites pràctiques que són la base d'aquesta cultura” Joel Martí*

La traducció pràctica de la instauració d'una nova cultura política s'ha donat a través de la introducció d'uns processos de participació associats a l'elaboració de les polítiques públiques i promoguts des de l'administració pública (especialment a escala local). Uns processos que tenen per objectiu principal dotar d'estructura i límits aquells canals establerts o formes informals que tradicionalment s'havien utilitzat per *auscultar* la ciutadania.

La voluntat de l'establiment de metodologies i òrgans *de participació ciutadana* tenen per objectiu garantir unes mateixes oportunitats a tots aquells que en prenen part, qüestió que s'aconsegueix amb l'establiment d'unes regles: la selecció d'una mostra representativa de la població del municipi (per edats, sexe o col·lectius socials), la limitació de les qüestions a discutir, l'establiment del temps de durada del procés en són alguns exemples. En definitiva, doncs, doten de normes aquells processos espontanis i informals que no sempre permeten que tots els col·lectius i ciutadans/es tinguin les mateixes capacitats per tal d'establir uns processos més justos en termes d'oportunitats.

*“Clar de vegades la participació vol dir usos d'un edifici, processos de participació sobre un tema que tant te fa el resultat final, que diguin el que vulguin i com que no hi poden dir grans coses, ho puc assumir... Però en temes territorials, jo entenc que la participació ha de posar molt bé els límits, d'allò que es pot dir i del què no es pot dir. “Escolti, les presons han d'existir, si o no? Doncs no posi en dubte les presons” sinó és una participació que no em serveix, llavors has de marcar, “no estem parlant del seu poble”, perquè si parlem del seu poble, ja se'ns desbarota tot, llavors s'han de, jo diria, establir marcs de referència en els quals generar la participació per després poder prendre decisions. Amb l'exemple de l'estatut. Nosaltres dèiem, vostè digui el que vulgui sobre temes bàsics (...) de l'estatut. Parlar sobre l'estatut vol dir això i a més a més pensi que aquest és un govern que vol augmentar el nivell d'autogovern, per tant si vostè diu “hem de tenir menys competències”*

*això no s'hi val. Llavors és una combinació de participació amb democràcia participativa. És legítim dir-ho però és honest explicar-li que no ho farem, que l'escoltarem però que no ho farem. Llavors nosaltres el primer dia dèiem, "fem un Estatut que càpiga dins el marc constitucional i no farem una declaració d'independència", per tant si vostè no vol un Estatut i vol la independència (...) És perfectament legítim però no li farem." Joaquim Brugué*

Els òrgans de participació (tipus consells consultius) solen caracteritzar-se per mantenir la seva activitat en el temps, per tenir un caràcter sectorial, i per sostenir trobades periòdiques amb representants del govern local. En canvi els processos formals de participació solen dirigir-se a col·lectius més diversos, estar limitats en el temps (normalment s'associen a una política concreta) i a establir dues fases, una primera de diagnosi i una segona de proposta. Així solen tenir una durada d'un o dos dies, a excepció dels nuclis d'intervenció participativa que la seva durada sol acompanyar tot el procés d'elaboració del planejament en aquest cas.

Precisament la limitació del temps (establint així una participació puntual), però també la seva escassa difusió amb la selecció d'una mostra restringida (entre una vintena i cinquantesena de persones) i la representació proporcionada de ciutadans/es adherits/des o no en alguna associació són alguns dels trets que ressalten algunes de les crítiques que s'han fet a aquests processos formals.

*"La participació ha de ser continuada, en el sentit que no pots dir 'Mira, avui et convoco, t'escolto i ...'. No pot ser, o sigui, és allò 'Ara et convoco, t'escolto i d'aquí x temps torno amb un pas, que no sé quin és, et torno a convocar i escoltem i xategem, comprovem que les mesures, més o menys, s'estan reflectint en el document que toca'." Núria Pedrals*

A banda d'aquestes qüestions, també s'ha criticat els mètodes que s'utilitzen en aquests processos. Sovint, l'elaboració d'una diagnosi o de les propostes es dur a terme a partir de l'establiment i consens d'una sèrie de prioritats que són debatudes i el procediment es dur a terme amb la direcció d'un dinamitzador que, a través d'eines didàctiques (cartolines, post-it, gomets) condueix als participants al llarg del procés. La utilització d'eines ben pedagògiques ha estat un dels altres motius de crítica:

*"Hem estat en el pla comunitari del Besòs, que després de temps, anys i panys, vull dir de conèixer-nos tots i de tenir clares un seguit de coses, es fa un pla d'equipaments, i llavors perquè es reuneixi al seu voltant... la decisió és fer un pla comunitari en el qual una empresa privada que arriba allà, es munta unes reunions en les quals diu 'Ara diem què us sembla bé, i anirem posant gomets. Ara què us sembla malament'. És clar, jo, com que a més a més tothom es coneixia d'abans, dius, 'Escolti'm, no podríem passar la fase següent?'. Llavors curiosament s'apel·la a aquesta democràcia, a aquesta, no, a aquesta economia liberal informativa. Diu 'No, no, és que aquí hi ha la senyora Maria que segurament no ho ha seguit tant com vostès'" Joan Roca*

Així doncs l'establiment d'uns procediments extremadament pautats, que s'encarreguen a empreses privades que aporten uns treballadors que sovint tenen menys coneixement de la realitat que es tracta que els mateixos participants i la coexistència de ciutadans/es

no associats amb aquells actius en entitats i plataformes que estan al dia de les necessitats de la ciutat són algunes de les qüestions que encara no han estat resoltes.

*“Però és clar, per aquesta participació hi ha d’haver-hi unes regles del joc clares. Però unes regles que no passen per normativitzar. Joestic en contra d’aquesta normativització perquè la normativització fa perdre també l’espontaneïtat i, per tant, jo sóc contrària a tantes lleis i tant ordre. A mi em sembla que hi ha d’haver-hi unes regles del joc clares, mínimament escrites, però després hi ha d’haver-hi una certa espontaneïtat perquè quan un vol escriure-ho tot, bueno, no fan possible, diríem, un debat fresc. Tot i que ja et dic que nosaltres tenim una quantitat dallòs escrites que jo ni me les sé aquestes figures que fïca. A mi me n’ha tocat desenvolupar-ne varies, però les trobo massa encarcerades. No era veritat que abans no fèssim participacions.” Isabel Salamaña*

*“Hem d’ampliar el mecanisme [de participació] per endavant i per darrera, perquè la història del mecanisme de l’economia informativa perfecte en la qual tots estan igualment disposats i podem produir una idea, opinió, més llarga en el temps, porta a que això pugui acabar sent un patètic joc de gometes, que s’emporta l’empresa que ha estat encarregada”  
Joan Roca*

En definitiva aquests processos que s’han promocionat a casa nostra s’allunyen d’aquelles propostes de planificació comunicativa formulades des de països anglosaxons per Healey (1992, 1997, 1998), Innes (1995, 1996) o Forester (1989, 1993, 1999) en les quals es posava èmfasi en l’establiment d’uns processos de participació en els quals havien de prendre part tots els agents urbans (inclosos aquells que tenen interessos privats i econòmics forts) els quals haurien d’emprendre un procés de diàleg i comunicació a través del qual consensuar les propostes.

*“És que la participació ciutadana, si la vols fer de debò, probablement molta gent que la defensa, no podrà, perquè fer participació ciutadana és fer seure a tothom, i per tant seure també als lobbies de pressió i llavors, clar...” Rafael Bellido*

### 6.5.2. Dificultats afegides a l’urbanisme

El camp de l’urbanisme comporta certes dificultats a l’hora d’implementar aquests processos formals de deliberació. En primer lloc, el llenguatge tècnic, els impactes de les seves previsions i l’execució a llarg termini són algunes de les qüestions que dificulten que la ciutadania pugui rebatre unes propostes fetes des d’equips tècnics especialitats.

*“Però jo també haig de dir que la gent d’urbanisme no entén res... I explicar sobre un plano és un follon. I és clar, t’havien de creure, no? Obrirem un carrer que farà que el districte que ara que només podeu sortir per la carretera, sortireu per a quatre llocs alhora. La gent això fins que no ho veu, no ho entén.” M<sup>a</sup> Dolors Calvet*

En aquest sentit doncs, l’obertura de processos de participació una vegada aprovat inicialment el planejament urbanístic deixa poc espai per aportacions sòlides i tendeix a cenyir el debat a als pros i contres del projecte, de manera que requereix un domini del llenguatge tècnic, certa capacitat per interpretar els plànols i per entreveure les afectacions concretes de les propostes. Tot i que després hi farà més atenció, cal

subratllar que la ubicació d'aquests processos una vegada realitzada l'aprovació inicial pot representar també una maniobra manipuladora en aquells casos on l'administració tingui clar quin serà el projecte a realitzar.

*“Una mica sembla que juguem amb la gent, ho dic perquè el projecte ja el tenim fet i és clar que la gent digui que hi ha d'haver bancs per seure en un parc, no és gran aportació. És clar que hi sortiran els bancs, ja hi sortiran un dia en el projecte, i si no ja els hi posarem després, m'entens? (...) Aquesta gent se n'aniran a casa tranquils perquè han participat, però el resultat no serà diferent del que hagués sigut.” Francesc Mestres*

Davant de les dificultats perquè la ciutadania pugui aportar propostes sòlides i raonades, davant d'aquesta manca de cultura de planejament, sembla necessari traslladar, d'una banda, el debat públic a fases més embrionàries de la gestació del planejament, de manera que el moment de la discussió permeti encara incorporar aquell coneixement de l'experiència viscuda quotidianament. Al mateix temps, davant els requeriments que comporta un debat a partir d'uns esbossos del planejament en plànols, sembla necessari que els debats deixin de fer-se des d'espais de reunió i consisteixin en trepitjar el terreny de manera que els equips tècnics de la mà de la ciutadania puguin recollir inquietuds i desitjos. El cas de la reforma de la Plaça de Lesseps l'any 2002 exemplifica aquest canvi: el disseny de la nova plaça es formula a partir no només de les propostes i suggeriments de la ciutadania sinó específicament del traçat del recorregut quotidià al travessar la plaça.

*“He arribat a la conclusió que l'urbanisme per molta gent, ha de ser a una escala reduïda i això podria valdre per un barri, no cal que el fotin sobre grans plànols, l'han de fer al carrer. “I aquella muntanya d'allà t'agrada?”, “oi tant me la miro cada dia”, “Doncs collons no la tapem! I aquí hi deixem un forat”. És a dir s'hauria quasi bé de dissenyar, ara ho poso a un extrem, després ja hi posarem les regles de joc que hi van, però si ho discutim amb ells, a lo millor hi ha un resultat que sí que poden dir coses que donen un resultat diferent, en el sentit que s'hi puguin sentir més còmodes i hi hagin participat en fer el disseny.” Francesc Mestres*

Un segon repte amb el que ens trobem davant la implementació de processos de deliberació ciutadana té més a veure amb els trets característics de la societat actual. El fenomen de la individualització de la societat es fa evident de forma clara a l'hora d'obrir el debat sobre la ciutat del futur. Si bé l'elaboració del planejament urbanístic està lligada a la reflexió global d'un model territorial, sovint, en els processos de participació la ciutadania es tendeixen a expressar aquelles qüestions més pròximes que els angoixen.

*“La gent s'indigna, critica, primer amb el seu dret i segon, una part de raó, doncs, té, però diríem no és una aportació, és una demanda “que això fa pudor, que allò fa soroll...”. Jo acabo que el què interessa a la gent, clar, parlar de la gent això de la gent és molt així... són les coses petites que tenen més a prop.” Josep Gordi*

*“Vull dir fent participació veus les grandeses però també les misèries de la ciutadania, veus com tothom vol obres però ningú les vol al costat de casa seva, quan vols regenerar un carrer que està fet pols la gent ho diu malament, hi ha una barreja entre mandra i mala òstia...” Rafael Bellido*

*“[A les assemblees de barri els dic] em sembla molt bé però que hauríem de tractar són aquells temes més genèrics de barri, fins i tot, temes genèrics de ciutat perquè encara que vinguem a parlar i ens preocupi l’entorn més proper, no podem oblidar que estem en una ciutat i, fins i tot, més enllà, perquè hi ha alguns serveis, doncs, que els tenim fora de la ciutat; parlar una miqueta de tot. Moltes vegades s’acaba convertint una mica en això i arribes a la conclusió que, dius, no tenim grans problemes ni de barri ni de ciutat.” Isabel Garcia*

*“Hi ha un extrem en el que dius quin poble volem i allà tothom diu el que li sembla i al final tot això, és el que dèiem, no saps ben bé a què et porta. I una altra és dir ja tenim el pla tot fet i més que posar-lo a debat el que fas és discutir allò que cadascú digui allò que li interessa i et digui “a la meua finca...”, i això tampoc és participació. Trobar el punt intermedi entre aquestes dues coses és el que s’hauria de fer, i aquí els límits també t’ajuden a concretar una mica perquè “Quin poble volem, què vol dir?” (...) Ho he d’explicar “escolti, quin poble volem, però hi ha aquests criteris”. A través del POUM estem dient quin poble volem i aquests són els nostres criteris, i per això ens han votat, que això també és legítim,” Joaquim Brugué*

En darrer lloc, la tercera dificultat que s’ha de saber gestionar a l’hora d’establir processos de participació i deliberació són els interessos dipositats en el mateix planejament urbanístic. En l’elaboració dels POUM –o en les modificacions puntuals– quan es preveu la classificació de noves extensions de sòl o la conversió de determinats usos aquesta esdevé informació clau per determinats agents econòmics, que a patir d’aquesta informació privilegiada poden començar a fer moviments de compra i venda de terrenys. Per tant, determinades decisions finals sobre el règim i les tipologies del sòl fetes públiques abans de l’aprovació definitiva poden desencadenar unes estratègies que acaben privilegiant a uns agents enfront d’uns altres.

*“La participació és important, però l’urbanisme també hem d’anar amb cura perquè tampoc pots enviar senyals que sigui informació privilegiada, per tant s’ha de fer de forma que la participació no fomenti l’especulació concretament. (...) Per tant la participació ciutadana, per definició és bona però amb l’urbanisme has d’anar també amb cura, perquè has d’ensenyar sempre les cartes del model de ciutat que vols perquè això és democràcia en estat pur, però has d’anar molt en compte amb com bellugues l’edificació, els metres quadrats, tot això, perquè sinó la ciutat se t’omple de gent que vol comprar i vendre coses.” Rafael Bellido*

### **6.5.3. La participació com a moda: incidència real o façana?**

La difusió dels processos de participació ciutadana durant la darrera dècada ha pres molt de relleu en la planificació i gestió de les ciutats fins a convertir-se en una nova moda. Molts governs locals han optat per, en determinats plans o actuacions, cedir terreny de decisió a la ciutadania a través de l’organització de processos i òrgans de participació ciutadana que sovint es gestionen des d’empreses privades.

La ràpida propagació d’aquest mètode d’elaboració de les polítiques públiques s’ha presentat com una innovació democràtica que molts han volgut adoptar, tal i com succeí

a principis dels noranta amb la moda dels plans estratègics. Tanmateix, la traducció pràctica d'unes intencions de millora del sistema de govern a vegades ha posat la preocupació per l'organització de processos de participació més que no pas en la forma i el mètode utilitzat. Així, la reproducció d'aquests processos tal com si fos una recepta aplicable en qualsevol municipi ha desencadenat una proliferació repetitiva de tallers urbans, tallers de prospectiva o consells consultius (per exemple) que de vegades semblava que els municipis haguessin emprès una cursa on competien per ser més *participatius* que el rival.

*“L'inconvenient és que sota la moda tot val, i que l'important és poder dir que fas participació, poder penjar l'etiqueta d'ajuntament o municipi participatiu”, independentment del que fan. Llavors és on nosaltres [la Fundació Bofill], d'alguna manera diem: fantàstic, hem contribuït a crear la moda. Però alerta, perquè no tot lo que s'està fent, s'està fent amb uns criteris.(...) jo crec que hi ha hagut un excés de participació, diguéssim, gratuïta, no? És a dir, això, no? Multitud,... Tot és participatiu, Però tot ho venem com a participació, i això acaba saturant.” Jordi Sànchez*

Si bé el camp de l'urbanisme ha estat un dels darrers en veure's immers en l'onada de la participació, en els darrers anys és un dels camps que més processos de participació realitza en l'actualitat (Font i Galais, 2009). Tot i això, sovint aquestes experiències acompanyen projectes d'escala reduïda, tals com de reforma de l'espai públic (el disseny d'una plaça, d'un parc, d'un nou passeig, la construcció d'un centre cívic, etc) i menys sovint tenen a veure amb la confecció del planejament urbanístic general o derivat (Martí et al. 2009). L'aplicació a projectes d'escala reduïda ha contribuït, d'una banda, a la repetició de diversos processos de participació, en cadascun dels quals es debat un projecte concret, fomentant així una participació puntual, però també ha propiciat que les propostes ciutadanes es centressin en aquelles qüestions més pròximes a la ciutadania, sense facilitar reflexions globals.

Si bé la introducció d'aquests mecanismes i procediments perseguia una major incidència dels agents urbans en la presa de decisions, a la pràctica, els processos i òrgans de participació ciutadana es dirigeixen bàsicament a la ciutadania organitzada i no, a una participació momentània i lligada a projectes concrets, dificultant així el sorgiment d'un nou estil de govern que s'arrela en una nova cultura participativa.

*“Jo crec que en aquests moments continua interioritzat el concepte de la participació com un requeriment a incorporar en la crisi dels governs tradicionals, però mirant a prop el que fan els ajuntaments doncs, continua sent, des de la meva opinió, enormement insatisfactori, no? Perquè moltes vegades te n'adones que són o intervencions molt puntuals, o intervencions que estan més pensades per cobrir un expedient que per interioritzar dinàmiques.” Jordi Sànchez*

*“Si realment et creus lo de la participació, és un tema a mig o llarg plaç perquè es tracta d'anar fent passos, però al final els mecanismes és lo de menys, el dia que la gent interioritzi que parlant es poden (...) trobar solucions, llavors els instruments de participació ja no caldran.” Joaquim Brugué*

*“La teoria jo crec que en aquests moments ens en sobra ja, però que en canvi el que ens falta diguéssim és com, com contagiar el conjunt de l’acció d’un govern d’una cultura més participativa, no?” Jordi Sànchez*

Un tret que evidencia com les governs no han tendit a adoptar noves formes de govern democràticament més participatives i s’han limitat a adoptar unes eines per *cobrir l’expedient*, n’és la creació de les regidories de participació. Sovint, els governs locals han creat una regidoria *ad hoc*, encarregada de pensar, organitzar i gestionar aquests processos, de manera que ja siguin les polítiques urbanístiques, educatives o culturals (per citar-ne tres), en el cas que algun projecte concret d’aquests àmbits es decideix d’obrir la seva formulació a la ciutadania, aquesta tasca es trasllada a un nou departament administratiu.

*“Jo crec que l’experiència ens pot confirmar de què no hauríem de tenir regidories de participació. No només perquè tenir-les ja dona la sensació de que ja has fet la feina –que això passa-, sinó també perquè finalment què acaba passant? Que, és una mica el que jo crec que està passant amb el Govern de la Generalitat. ‘Participació?’, ‘Ah sí, això el director general’, ‘No escolti, participació vostè salut, vostè joventut, vostè educació, vostè medi ambient, amb el suport tècnic, no?’” Jordi Sànchez*

Aquesta divisió de tasques (qui fa participació i qui acaba dibuixant els plànols) emfatitza encara més el caràcter momentani i puntual dels processos de participació que s’han dut a terme a casa nostra durant la darrera dècada<sup>180</sup>: el/la tècnic/a de participació dinamitza les sessions, recull les propostes ciutadanes i elabora una memòria participativa on s’expliquen les característiques del procés que es fa arribar a l’equip de govern i/o tècnic encarregat de redactar el projecte. És precisament el tancament del procés de participació -amb el consens d’unes propostes i la devolució als participants de la memòria participativa- el què configura els processos participatius com esdeveniments limitats en el temps que s’articulen de forma independent al procés de redacció del planejament urbanístic o del disseny dels projectes: l’equip de govern acceptarà les propostes consensuades? En quina mesura les tindrà en compte l’equip tècnic? Aquestes són algunes de les preguntes que no sempre solen quedar resoltes a l’hora d’establir processos de participació.

*“Jo tinc la sensació que no s’ho creuen, és a dir, es munten processos de participació per complir l’expedient i haver dit que s’ha fet participació però no s’ho creuen i la gent que governen estant molt acostumats a decidir ells, quan dic ells és bàsicament un, l’alcalde. Unes polítiques molt presidencials que passen per decisions sempre unipersonals...” Josep Gordi*

D’altra banda, quan hi ha hagut interès en investigar si els processos de participació responien a uns criteris democràtics bàsics s’ha tendit a avaluar quasi exclusivament les característiques del procés mateix: ha estat suficientment participatiu? Hi havia tots els col·lectius representats? Tots els participants han tingut les mateixes oportunitats? Són

---

<sup>180</sup> La casuística que aquí descriu és de caire generalista i, tot i que no sempre succeeix, no exclou que de vegades els mateixos arquitectes-urbanistes prenguin part dels processos de participació ciutadana.



algunes de les preguntes que solen intentar resoldre's en l'avaluació dels processos de participació. Tanmateix, ben poques vegades es para atenció a l'impacte que té el procés de participació en la política final (en el pla urbanístic resultant, per exemple). Els encàrrecs d'avaluació dels processos de participació precisament avaluen la jornada concreta, el nombre d'assistents, la selecció de la mostra, els temes debatuts, els instruments utilitzats per consensuar les propostes, etcètera, però en canvi no es recull en quina mesura allò formulat per la ciutadania és pres en consideració per part de l'equip de govern o per l'equip tècnic.

*“Aleshores avaluen el moment. Moltes vegades quan es fan avaluacions, doncs, es fan, això, aprovacions en termes en els quals s'avaluen aquell taller, aquella jornada ... I lo que t'estava comentant jo aquí era d'avaluar tot el procés i la incidència d'aquest procés en la pràctica i això es fa molt poc, molt poc.” Joel Martí*

*“És a dir, tu pots fer un procés exitós, per exemple, pel que fa a la participació, al nombre d'assistents, en el sentit de que la gent que tu has convocat t'hi ha vingut, i en canvi, pot ser un procés desastrós pel que fa, per exemple, als resultats i a la, i a l'estat d'ànim amb el qual acabes, no? O tu pots tenir uns resultats molt favorables pel que fa a la primera part del procés participatiu, o la informació, o la deliberació, o les propostes, i després un desastre, pel que fa a la receptivitat de l'equip de govern i a l'aplicabilitat d'això, no?” Jordi Sánchez*

Com he apuntat més amunt, les característiques dels processos de participació ciutadana es distancien força de les propostes anglosaxones que s'alineaven a favor d'una participació comunicativa: a casa nostra els processos de participació ciutadana no han pretès o no han aconseguit implicar a tots els agents urbans i s'han orientat específicament a la ciutadania associada o a títol individual. D'aquesta manera, en un context on els corrents neoliberals gaudeixen de fortalesa, on les estructures públiques depenen cada vegada més dels interessos dels agents privats, l'establiment d'uns canals formals de participació destinats només a la *ciutadania en general*, reforça encara més l'opacitat dels canals de participació de certs agents.

*“Evidentment que participen [els agents privats], sempre han participat, no? Però quan parlem específicament del taller, del procés participatiu, no hi aniran, no? Però perquè tenen d'altres canals.” Joel Martí*

*“Tenim que, en situacions de canvi ràpid, de canvi urbà ràpid, etcètera, etcètera, és clar, aquestes condicions de informació general i de preparació general es dissolen (assenteix). Els poders públics han d'actuar a un ritme més fort, i a més a més en situacions de canvi ràpid és fàcil que hi hagi agents privats que puguin influir més, per tant els plans poden ser plans que reuneixin menys consens al seu voltant. Punt u. Punt dos: és clar, els agents privats i la ciutadania, el diferencial d'informació creix perquè uns és clar, tenen despatxos especialitzats en preveure, veure i postveure què passarà, i els altres, doncs, se n'enteren quan ja allò “heu fet tard”, i clar, això genera una tensió important en processos de canvi ràpid, com és el canvi del poble en el etcètera” Joan Roca*

És des d'aquest punt de vista que quan els processos de participació només s'han establert per seguir una moda i sumar-se a la corrent, sense tenir un interès en conèixer la percepció i voluntat ciutadanes o en cedir-los espai de decisió, s'assemblen més en

una política de façana que no pas en una contribució per establir un sistema de govern cada vegada més democràtic. Quan l'adopció d'aquests processos respon a estratègies electoralistes o de màrqueting es converteixen en maniobres de distracció. Sovint, els plans estratègics han caigut en aquesta trampa: s'han iniciat per renovar la imatge d'un municipi (o d'un equip de govern) que ha cedit una parcel·la de decisió perquè es formulés no només una diagnosi sinó unes propostes de futur. La poca capacitat legislativa del planejament estratègic, la seva dependència de la voluntat política i el seu allunyament del planejament urbanístic (amb capacitat real d'ordenació física del territori) sovint els ha convertit en uns processos que s'han aproximat a la propaganda més que no pas a la formulació col·lectiva del futur del municipi.

*“La participació als ajuntaments allò a bombo i platarets ara anunciem un pla estratègic que ho arreglarà tot, perquè llavors es creen unes expectatives que fracassen, si fracassen les expectatives ho perjudica” Joaquim Bruqué*

## 6.6. LA QÜESTIÓ DE LA LEGITIMITAT DEL GOVERN

El foment de processos de participació ciutadana ha posat, en conseqüència, un altra debat sobre la taula: la legitimitat del govern d'elaborar i implementar les polítiques públiques en tant que representants democràticament escollits. Des dels càrrecs públics sovint argumenten que el sistema democràtic imperant els atorga la capacitat de prendre decisions i que, en el cas que la ciutadania consideri que no són les adequades, cada quatre anys té l'oportunitat per expressar la seva opinió.

*“Si tu t'has presentat a unes eleccions, has explicat el teu programat i t'has posat a les urnes, se suposa que alguna legitimitat tens, se suposa. Perquè, és clar, això de la democràcia ara està tan en crisi ... Però se suposa que ets legítim per algo. Entre altres, se suposa que tu tens l'interès de la ciutat i que, per tant, tu el què vols és gestionar i pensar la ciutat del futur. Perquè, sinó, fem buròcrates, és a dir, fem funcionaris que vagin parlant amb els veïns. Per tant, algú que ha estat legitimat per les urnes deu poder dir com vol el territori. Per tant, a mi em sembla que, què ens avala? Doncs l'haver-nos presentat en unes eleccions i l'haver estat votat per una part de la ciutadania més o menys, això ja ho diuen les urnes.” Isabel Salamaña*

*“És un tema molt complicat, que dius bueno, la participació no només és una papereta cada quatre anys. Però l'altre extrem tampoc pot ser, no pot ser que les decisions les prengui l'assemblea perquè l'assemblea és el Ple, l'hem escollit, i ens agradi o no aquest és el joc. Una altra cosa és que puguem buscar uns intermitjos entre una assemblea i el plenari.” Josep Gordi*

Si bé des d'un punt de vista legislatiu aquest és un punt de vista adequat, també és cert que la societat actual es caracteritza per una marcada fragmentació d'interessos i col·lectius que reclamen un major protagonisme en el quefer dels municipis i, això, en el

camp de la planificació del territori ho evidencien ben bé els conflictes urbanístics que sorgeixen i les mobilitzacions ciutadanes que s'organitzen. Des d'aquest punt de vista, doncs, si bé el govern té legitimitat i responsabilitat per prendre decisions, elaborar polítiques i aprovar el planejament, és cert que les formes tradicionals de govern no estan preparades per absorbir la polifonia que presenta la societat postmoderna.

*“Ens trobem és amb un estadi de crisi de governs tradicionals, i per tant aquí el que hem de plantejar és com reformulem l'acció del govern, de tal manera que s'adapti a unes demandes socials que són noves, i que han emergit, precisament, no només per unes transformacions econòmiques de globalització, però també, sinó també per un canvi de cultura política. I per tant, això vol dir com disminuïm el gast o la distància que hi ha entre la vella política i la nova societat, i doncs, bueno, aquest jo crec que és el gran tema de fons. La participació és un element com substancial de la nova governància. N'hi ha d'altres, i té a veure doncs això, amb un canvi d'estructures, amb un canvi de mentalitat, amb un canvi de rols i de posicions jeràrquiques.” Jordi Sanchez*

Aquests rols polítics i tècnics no han ser percebuts com una retallada de les pròpies competències (de la capacitat per governar o del saber tècnic), sinó més aviat com una adequació a les demandes que es formulen des de la societat.

*“Hi ha molta por, és a dir, el governant, jo crec que erròniament, majoritàriament, continua pensant que participació és equivalent a atenció, a desgovern, a retallada del seu camp d'actuació. Jo crec que és erroni, perquè no hi ha cap pràctica participativa que així ho indiqui (que jo conegui), però aquesta concepció hi és.” Jordi Sanchez*

*“Això cal creure-s'ho. Si t'ho creus, es pot intentar però molts polítics no s'ho creuen i els hi fa nosa. Fer tot això implica una despesa d'energies cinc vegades més gran que simplement decidir” Josep Gordi*

*“Hi ha tot un discurs de participació ciutadana...si s'entén com una actitud de repartir joc, de donar informació, de que la informació sigui veraç, de que la informació sigui puntual, sí. (...) Per tant, la participació entesa com una manera de fer el procés previ a la presa de decisions jo hi estic d'acord. Substituir això per... jo penso que ha de prendre la decisió a qui després se li puguin exigir responsabilitats” Antoni Farrés*

## **6.7. PARTICIPACIÓ I CONFLICTE**

A la dècada dels setanta, l'aliança que es va establir entre professionals i moviment veïnal va permetre la redacció d'uns contraplans que es caracteritzaven per recollir les demandes de la ciutadania (diagnosticades a partir de l'experiència quotidiana), la seva traducció en criteris tècnics i l'ajustament la normativa urbanística. Aquella experiència, sovint duta a terme a través de mecanismes informals i assemblearis, mostra que quan la ciutadania gaudeix d'espais de decisió i pot aportar la seva visió de la realitat urbana -des del coneixement proper- les propostes urbanístiques resultants són més ben acceptades en tant que s'adeqüen més a les seves necessitats.

*“Però la gent que és positiva i la gent que fa al·legacions amb un sentit dient ‘És que això no està bé perquè falta no sé què o hauria de se ...’. Aquesta gent acostuma a tenir molta raó. Bueno, vull dir, sempre hi ha un paquet d'al·legacions positives a les coses, que a mi em semblen molt interessants de tenir en compte, que enriqueixen el procés, que enriqueixen la proposta, que enriqueixen la solució final ... Perquè a vegades no estan fetes des d'una òptica tècnica, no? Sinó que estan fetes des d'una òptica del sentit comú del ciutadà a peu, que és una cosa que està bé, perquè això a vegades també ens passa que tenim una certa tendència a estar, doncs això, una mica de tenir en compte coses d'aquestes del dia a dia que la gent sap molt bé què vol i què no.” Núria Pedrals*

Tal i com apuntava Antonio Font més amunt, el coneixement disciplinar dels equips tècnics sol ser parcial en tant que mancat de la visió de l'usuari. En aquest sentit, l'obertura dels processos de planificació urbanística permetria que aquelles aportacions que sovint són formulades a partir de l'esclat dels conflictes urbanístics es fessin al llarg del procés de redacció, de manera que podrien ser debatudes, contraposades i negociades. El conflicte del golf de Torrebónica ho exemplifica: tot i el manteniment de dos posicionaments immobiliers respecte la ubicació del golf de les dimensions del proposat, la pressió ciutadana va fer que els proponents del projecte introduïssin canvis en el planejament que corresponien a algunes de les demandes ciutadanes.

*“Si tens uns interlocutors et pots discutir amb ell. Si no els tens és que no tens contrast. Això és una gran aportació. Jo sempre he pensat que a la gent que porta la contrària se li ha de donar un premi en comptes del que aplaudeix. No per portar la contrària sinó perquè està pensant algo. Aleshores, molt sovint molts projectes es resolen bé a través d'aquest sistema de contrast i no a través de no plorar-los i per tant això és un ajut creatiu als projectes i a les gestions, d'això jo n'estic totalment convençut. (...) El golf de Terrassa i Sabadell és molt més ben dissenyat ara amb les protestes que hi ha hagut que no pas abans. L'autopista de Vallvidrera és una preciositat de disseny. S'ha millorat perquè hi ha hagut uns grups que han ajudat a través de la seva protesta, i per això els hem de donar un premi, és a dir reconèixer, perquè gràcies a aquesta pressió, és a dir a la incorporació d'aquestes opinions tenyides d'aquest valor hi ha hagut algú que ha escoltat això desviant-ho o no.” Pere Vidal*

Si bé les formes de protesta i manifestació de la ciutadania són formes de participació, en tant que de vegades aconsegueixen incidir en el planejament, seria més profitós i enriquidor que la tasca empresa pels col·lectius socials i veïnals per contestar les propostes fetes des de l'administració s'incorporés al llarg del procés de planificació de manera que la ciutadania no es vegi obligada a optar per la via de la protesta per fer sentir el seu desacord sinó establint els canals per acollir les seves reivindicacions en el moment de presa de decisions, tant en la redacció del planejament general com en l'execució del planejament derivat.

El rol actiu de la ciutadania en el moment de confecció i realització del planejament permet una millor interpretació de la realitat urbana, una millor comprensió de les seves conseqüències pels seus habitants i, en conseqüència, una millor acceptació dels beneficis i les obligacions que comporta (Trapero, 1994). D'altra banda, si més amunt

apuntava a les dificultats per establir processos de participació ciutadana en el marc d'una societat cada vegada més individualitzada i fragmentada, l'establiment de canals de participació on es debatien temes de ciutat pot contribuir a construir un major sentiment de pertinença, d'identitat col·lectiva i, en definitiva, de preocupació per allò comú.

*“De totes formes participació s’ha de fer perquè també ajudarà a cohesionar la ciutat i que la gent que es preocupi per coses que no es preocupaven abans, però que és un procés molt desagratit.” Rafael Bellido*

A més, la creació de canals de participació, en els quals debatre públicament les propostes de planejament urbanístic ideades des de l'administració, fomentaria el desenvolupament d'una cultura de la negociació que podria evitar el sorgiment d'aquells conflictes urbanístics on els posicionaments d'ambdues parts tendeixen a enrocar-se i on s'acaben establint uns vencedors envers uns perdedors.

*“Quan es va plantejar la peatonalització de la Rambla, es va muntar un ciri sensacional, i un bon dia vaig convocar un ple on hi havia tothom, nem va veure, per discutir, vull dir, la peatonalització de la Rambla i es va acabar amb deu minuts. Per què? Perquè va començar, s'obre la sessió... ‘A veure... Escolti’m, vist la reacció... això, retiro l'ordre del dia, i retiro la peatonalització’. No hi va haver joc ni baralla. I jo aquell dia em vaig empassar una pastanaga molt grossa. Això, que un pot viure d'una manera dramàtica, curiosament també és un argument d'autoritat de cara al futur. Escolta, jo he retirat propostes, allò seriós, per tant, tu també has de ser capaç de moure't de les teves posicions (...) Bueno, doncs això no és una derrota, al contrari, dir ‘Ostres tu, quan s'equivoquen són capaços de reconèixer-ho i menjar-s'ho’. Aquesta fe de coses immaterials, que vol dir permeabilitat respecte els teus electors és lo que al final et dóna autoritat moral. L'autoritat de l'ajuntament no li ve per les municipals. Li ve per això, per lo que li reconeix el conjunt de la ciutadania. És a dir, tu te la guanyes l'autoritat moral, a base de no repartir garrotades, a partir també de gestos, de símbols, de tenir capacitat de diàleg, etcètera. I en urbanisme es nota molt especialment, no?” Antoni Farrés*

Al cap i a la fi, doncs, la instauració de canals de participació on els agents urbans debatessin les actuacions urbanístiques podria contribuir a que la implementació del planejament fos molt més plàcida, evitant així posteriors sorpreses com el sorgiment d'uns conflictes urbanístics que tant equips de govern com tècnics no imaginaven que desencadenar.

*“En altres ocasions, per contra, si l'administració fa un bon procés participatiu també és veritat que es pot estalviar molts problemes i embolics; sobretot en aquells temes en els que tenen una incidència veïnal molt significativa, si tu fas una operació de reforma interior, incideixes sobre població consolidada, has de moure gent de lloc, no-sé-què... la veritat és que o fas un bon procés de participació o t'hi trobes gent sublevada des del primer dia fins l'últim, no?” Carles Pareja*

*“Jo crec que la gràcia que, jo crec que és l'altre element que ho diem poc i que últimament jo veig, és que la participació ens permet anticipar-nos als conflictes. El conflicte existeix. La societat és un conflicte per definició, per tant, no estic dient que no hi hagi conflicte. El que estic dient és que el conflicte no és explícit. I és aquí on la participació pot fer que el conflicte no acabi d'emergir, sinó que el conflicte es redireccioni cap a nous consensos, cap a la definició, diguéssim, de nous consensos.” Jordi Sánchez*

Tal i com apunta Jordi Sànchez, no es tracta d'evitar el conflicte perquè tal propòsit no només és impossible perquè està a l'arrel de la convivència entre les persones i perquè en una societat complexa i (cada vegada més) diversa es fa més evident sinó que, a més, és precisament la discrepància entre els diversos interessos presents a la societat el que l'enriqueix i la fa més interessant. De la mateixa manera, respecte el planejament urbanístic, és la diversitat de visions entorn el pla el que pot acabar conformant un projecte més complet i compartible. Des d'aquest punt de vista, cal llegir la diversitat d'interessos presents a la societat com una oportunitat per desenvolupar un procés de planificació no només científic sinó també creatiu, a partir de la visió de la vivència quotidiana de la ciutat, i per tant participat.

*“A nivell de partit la participació pensem que és un dels eixos bàsics per no tenir uns conflictes posteriors, tot el que puguis consensuar amb anterioritat evidentment et facilita la política; et facilita la política i alhora també et possibilita el ser més realista perquè, evidentment, és lo que et deia, a vegades des del nostre espai tant a nivell professional com polític com de responsabilitat, perds una mica la dimensió del que passa a fora al carrer, tot i que tenim tècnics i tenim gent, doncs, que trepitja el carrer però que hi ha aspectes que si no els captes tu directament és complicat. (...) El que hem comprovat és que una persona informada és una persona que, d'entrada, és molt menys conflictiva perquè té la informació, perquè pot valorar amb molt més coneixement de causa allò que es va fer perquè té elements de discussió i que el fet de no explicar vol dir que t'eviti conflictes, tot el contrari. Per tant, tots aquells espais de participació, comunicació i de consens són imprescindibles.” Isabel Garcia*

*“El conflicte no apareixia, no perquè el coaccionessis, no perquè el manipullessis, sinó simplement perquè abans del conflicte ja hi havia un diàleg sobre les demandes i les possibilitats, etc., diguem, no?” Jordi Borja*

Així doncs, l'establiment del diàleg durant el procés d'elaboració del planejament és el que permet que les desavinences es gestionin fins a portar-les a punts d'acord, evitant l'esclat de conflictes vigorosos on la ciutadania es *rebel·la* davant d'un projecte que considera imposat. Tal i com apuntava anteriorment, avui els procediments d'informació pública amb l'exposició del planejament no són uns canals que permetin establir un diàleg entre ciutadania, equips tècnics i govern sinó i, en conseqüència, quan la ciutadania té coneixement d'un pla urbanístic aprovat té la sensació que els *cau des de dalt*.

*“En què consisteix aquesta gestió política capaç d'evitar que una situació problemàtica acabi desembocant en conflicte, des del punt de vista de l'administració política? Del seu grau de legitimitat, no? Què vol dir legitimitat? No només és guanyar les eleccions, vol dir mantenir els canals oberts amb la població, rebre senyals del que està passant, sapiguer que certs temes tocaran elements de caràcter estratègic a la ciutat i que convé que aquí, doncs, es consulti determinada gent... En certs casos, obrir processos participatius que vagin més enllà d'allò que administrativament està passant... que és allò dels trenta dies o no sé quant temps de l'esmena... aquesta capacitat d'anar més enllà del que està reglat i de mantenir aquests canals oberts, evidentment, facilita molt les coses.” Joan Subirats*

*“Ara, si tu tens un model de ciutat, si tu l'has explicat, si d'alguna manera has fet que el teu model sigui un model compartit pel conjunt de la població, home, si que continua havent-hi interessos individuals però l'argumentació sempre és més fàcil. Per què? Home,*

*perquè aquella actuació almenys desapareix la possible sensació d'arbitrarietat de dir "Per què m'afecten a mi aquest sòl i no afecten el del veí?", etcètera, etcètera. De dir "no, no, no, escolta, nosaltres volem anar cap aquest tipus de ciutat, necessitem..., vull dir, vull dir... (...) Ho expliques, hem de buscar una solució al futur, la nostra, hem de diversificar la base econòmica, això vol dir ferm l'aposta pel sector serveis... (...) Bueno, doncs, al final pots acabar per reduir, vull dir, aquest conflicte i al final et quedaran els conflictes residuals però, bueno, que això és inevitable" Antoni Farrés*

El planejament urbanístic, doncs, en el món actual no pot ser elaborat des d'uns despatxos tècnics i unes instàncies de govern fins a exposar-lo públicament perquè, una vegada concebut, ciutadans, agents immobiliaris, propietaris del sòl o constructors hi puguin dir la seva. Més aviat, els equips de govern han de ser capaços de recollir els desitjos, interessos i objectius presents en la societat, negociar entre els diferents posicionaments i liderar la culminació d'un projecte construït des de la comunitat. Alhora, els equips tècnics han d'escoltar aquells amb menys coneixements i capacitats per elaborar propostes alternatives i traduir els seus suggeriments en propostes tècniques realitzables.

## **6.8. CINQUANTA ANYS DE CONTROVÈRSIES: A QUÈ ES DEU LA CONFLICTIVITAT TERRITORIAL AVUI?**

En el segon capítol, exposava els factors que segons diversos autors, ajuden d'una forma o altra a la proliferació dels conflictes urbanístics i a l'organització de faciliten l'esclat de conflictes urbanístics i la mobilització ciutadana. Tanmateix, un dels objectius d'aquesta recerca ha estat esbrinar si la concepció actual del planejament urbanístic, sotmès a demandes d'actuacions ràpides, l'ha portat a perdre la seva capacitat de resolució de situacions conflictives. Ha estat en els precedents apartats d'aquest capítol on he anat exposant alguns dels canvis que ha patit el planejament urbanístic que han acabat per convertir-lo en un instrument incapaç de resoldre desavinences i desacords entre els agents urbans.

Així, la flexibilització i modificació del planejament, la pèrdua del seu rol aglutinador d'interessos, el sotmetiment a un procés d'aprovació burocratitzat i merament administratiu, el trasllat dels espais de participació a l'elaboració d'altres instruments de planificació sense caràcter legislatiu, la manca d'una estructura completa de planejament territorial en la qual els municipis puguin enquadrar les seves pròpies propostes de planejament i la manca d'uns canals de diàleg i debat són alguns dels factors que han contribuït a deconstruir el caràcter aglutinador de posicions divergents del planejament

urbanístic i, en conseqüència, ser poc competent per resoldre les situacions conflictives que pogués desencadenar.

A banda d'aquestes troballes de la recerca, i tal i com he explicat en el segon capítol, existeixen altres dinàmiques, ja sigui de caràcter estructural o concretes de Catalunya, que contribueixen a facilitar tant l'esclat de conflictes urbanístics com el sorgiment de mobilitzacions socials, aspectes que detallaré en dos apartats següents.

### **6.8.1. Factors facilitadors de conflictes**

A l'inici d'aquesta tesi he recollit que alguns autors (Nel·lo, 2003b; Bobbio, 1999; Alfama et al., 2007) apunten que una de les causes estructurals de l'esclat de la conflictivitat territorial rau en una de les tendències generals de les societats contemporànies: el **renaixement del lloc**. Afirmen que les oposicions locals i l'esclat de molts conflictes estan estretament relacionats amb la irrupció de les identitats locals, que neixen en contraposició a la tendència de domini de fluxos globals. Davant la percepció que la integració econòmica i territorial implica canvis accelerats i incontrolables, la localitat es converteix en refugi, en lloc que transmet seguretat (Nel·lo, 2003b).

Certament, en molts dels conflictes urbanístics analitzats és present la component identitària com un argument de l'oposició. Els espais susceptibles de ser reordenats gaudeixen sovint d'un important ús social per part de la ciutadania dels municipis de la zona. Torrebonica, la Torre Negra i el Pi del Xandri, Montserrat, el riu Ripoll, Can Ponsic, el paratge de Castell, el Delta de l'Ebre, la Vall Fosca, el Pla del Bages, són espais freqüentats -per fer activitats d'esbarjo i lleure-, on sovint hi tenen lloc actes festius i/o esportius i que han patit poques transformacions. En definitiva, per la seva apropiació social i per les seves condicions naturals són espais amb **càrrega identitària** que quan se'n proposa la modificació física, la ciutadania s'hi oposa en percebre la seva pèrdua.

De fet, els espais que acabo de citar han estat el centre d'atenció d'uns conflictes urbanístics on els grups opositors han basat el seu argumentari en els valors paisatgístics, naturals i ambientalment estratègics (a excepció del riu Ripoll). Així, la proposta de Lewanski (1997), al suggerir que la conflictivitat territorial respon a l'assentament del **paradigma ambiental** es fa evident. Tanmateix aquesta raó no és explicativa de molts conflictes urbanístics que tenen lloc en un àmbit estrictament urbà (el cas de la reforma de la plaça de Lesseps ho exemplifica). Tot i això, sí que es detecta una preocupació general pel medi ambient en els arguments dels grups opositors. La preservació de determinats espais, la reducció de l'impacte ambiental, el canvi de model de



desenvolupament territorial són reivindicacions comunes en l'argumentació dels col·lectius opositors.

D'altra banda, i ja a nivell català, el **model de desenvolupament territorial** que s'ha adoptat a Catalunya durant les darreres dècades també ha contribuït a l'esclat de conflictes. La dinàmica accelerada d'ocupació del sòl, basada en creixements urbans dispersos i acompanyades de tot tipus d'infraestructures i serveis han influït en la percepció de la ciutadania que davant l'allau de propostes urbanístiques ha tendit a dir *pron*.

Aquells territoris que han patit una accelerada transformació i urbanització, on els espais oberts estan sotmesos a una constant pressió urbanística, són indrets on davant diverses propostes urbanístiques (a vegades coincidents en el temps) desencadenen diversos conflictes. Per exemple, en el cas del Vallès, a finals dels anys noranta i a principis d'aquesta dècada coincideixen diverses propostes: l'arribada d'infraestructures i equipaments com el Quart Cinturó i el golf de Torrebonica i la urbanització d'espais com Torre Negra, Can Busquets o Can Ponsic –a banda d'altres casos que no he tractat en aquest treball- desencadenen diverses mobilitzacions ciutadanes que reclamen un canvi de rumb al model territorial implementat a la comarca. En aquest sentit, sobresurt que en aquells territoris en els quals l'ocupació del sòl i els creixements urbans tenen lloc de forma desenfrenada, aparentment sense regulació i ordenació, arriba un punt en el qual qualsevol altra actuació urbanística és susceptible de generar conflicte en tant que refutada.

*“Jo diria que és veritat que hi ha un nivell de consciència divers del problema segons els territoris, i això és una cosa que és...lo dels problemes de caire ambientals, els problemes funcionals, els problemes de degradació paisatgística, etc., no només és molt preocupant perquè sí, sí...sembla com si haguéssim de superar un determinat llindar” Oriol Nel·lo*

D'altra banda, però, també he pogut observar que algunes propostes urbanístiques que a priori un podria intuir que podrien desencadenar un conflicte quan són localitzades en uns territoris que pateixen altres problemàtiques més importants, són acollides de forma plàcida i perden el seu caràcter conflictiu. El cas de la recent ampliació del parc temàtic de Port Aventura ho exemplifica. La presència de la indústria petroquímica a la zona, amb els seus corresponents riscos i impactes, fa que aquelles propostes urbanístiques que localitzades en d'altres indrets podrien desencadenar un conflicte allà no ho facin perquè (en comparació) no són percebudes com a perjudicials.

*“Hi ha un tema de percepció relativa molt important. És a dir, a veure, tu dius, un fa cases i un altre fa fumeres que generen un risc i no sé què, i això s'ha de tocar. Doncs mal que mal, més val que tinguem cases. T'ho estic posant molt elemental, eh?. Des d'un punt de vista, clar, si tu dius que aquí diguessis o cases o espai natural segurament la reacció seria una altra, però és que la reacció no és fer cases o espais naturals, la reacció és que tu te'n vas a la platja, a la pineda i mentre estàs a la platja tu pots veure vint petrolers que*

*estan descarregant petroli en aquesta zona d'aquí. Eþ, i la gent té memòria, la gent sap que quan peta una cosa d'aquestes correm-hi tots perquè quan hi ha un petrolier que se li en va una miqueta la manguera durant una setmana no tenen platges. Ab, llavors és una qüestió també de sensibilitat relativa...vull dir, quin és el problema més gros que tenim aquí? Que Port Aventura posi 2400 cases en 800 hectàrees? O que aquí es construeixin fumeres de 120-130 metres d'alçària?" Salvador Antón*

En la mateixa línia, i com moltes anàlisis posen èmfasi en ressaltar, aparentment, un dels principals motius de la conflictivitat territorial es deu a la ubicació d'una determinada instal·lació considerada desagradable o molesta (Nel·lo, 2003b; Faggi i Turco, 2001; Bobbio, 1999; Dear, 1992) o també en operacions relacionades amb la reducció del dany ambiental (De Marchi, 2005). Podríem pensar que el contingut del projecte propicia la confrontació segons el grau de perjudici que aquest representa o significa pels opositors. Abocadors, centrals tèrmiques, centrals nuclears o presons segurament són més susceptibles de provocar el rebuig del veïnat més que no pas la creació d'una nova zona residencial. De tota manera, la varietat de les **propostes urbanístiques** que presenten els plans analitzats en aquesta recerca (entorn polígons industrials, noves àrees urbanes, pistes d'esquí, complexos turístics, camps de golf, aeròdroms, infraestructures viàries, zones esportives) indica, d'una banda, que aquells plans que preveuen la ubicació d'una instal·lació que pot ser considerada desagradable no són només aquells susceptibles de provocar l'esclat del conflicte i, de l'altra, que darrera dels conflictes urbanístics existeix un ventall més ampli de factors explicatius.

Una altra de les qüestions que s'han situat a l'origen dels conflictes rau en el fet que el projecte objecte de discussió és **promogut per agents supralocals**, ja sigui empreses o administracions, i que obeeixen a lògiques i necessitats de caràcter, també, supralocal (Nel·lo, 2003b; Bobbio i Lazzeroni, 2002; Faggi i Turco, 2001; De Marchi, 2005; Subra, 2007). Tanmateix, en aquesta recerca he mostrat com els conflictes urbanístics també tenen com origen un projecte o pla urbanístic promogut des del mateix ajuntament (pla especial de Can Ponsic, POUM de Querol, reforma de la plaça Lesseps, la reordenació del riu Ripoll) o, en el cas de ser de promoció privada, l'ajuntament en dóna el seu consentiment en tant que en fa la tramitació urbanística corresponent. En aquesta segona casuística respondrien els casos del polígon industrial de Collbató, la urbanització dels espais de Can Busquets i Torre Negra, la creació del Vallflosca Mountain Resort, la localització del centre logístic dels Plans de la Sala, la localització del karting a Llinars del Vallès, la ubicació de l'abocador de Pinós o la urbanització del paratge de Castell a Palamós. En aquest sentit, doncs, si bé hi ha conflictes que esclaten per una «amença de l'exterior» (Nel·lo, 2003b) (com per exemple, la presó de Sant Joan de Vilatorrada, el transvasament de l'Ebre o el Quart Cinturó) cal posar en relleu que en gran part dels casos de projectes promoguts pel sector privat compten amb el recolzament del propi ajuntament.

Tot i la promoció o suport de l'administració local, és cert que la intervenció que es proposa és percebuda per part de la població com una amenaça per la qualitat de vida, pel medi ambient, pel paisatge, pels recursos, pel patrimoni o per les seves expectatives econòmiques. És precisament aquesta amenaça la que desencadena la reacció de la població (o una part d'aquesta) que decideix confrontar-se amb aquells que proposen el projecte.

### 6.8.2. Factors potenciadors de la mobilització social

Respecte al sistema polític, el naixement de les mobilitzacions ciutadanes ha estat explicat per la **desconfiança en les formes institucionals** de representació ciutadana per part de la població i per una certa crisi de legitimitat del sistema democràtic en general (Alfama et al., 2004; Blanco i Gomà, 2002; Nel·lo, 2003b; Bobbio, 1999; della Porta i Diani, 2004). En els conflictes urbanístics i el sorgiment de noves formes d'organització ciutadana tals com les plataformes ciutadanes evidencien el desarrelament dels partits polítics. Si bé en el tardofranquisme els partits polítics a la clandestinitat i després des dels primers consistoris democràtics van ser capaços de canalitzar els reclams i suggeriments de la ciutadania, actualment, la distància cada vegada més gran entre partits polítics i ciutadania ha contribuït a desencadenar conflictes fora dels canals que el sistema democràtic preveia.

*“Però hi ha altres aspectes que jo diria són molt, molt importants, per exemple, la implantació dels (potser sona una mica raro) la implantació dels partits polítics, si un govern municipal respon a una bona implantació territorial de la seva força política, té una capitalitat social, molt més alta i que li ha arriben molts més inputs que si simplement és una superestructura, la implementació dels partits és, des d'aquest punt de vista, és essencial. Això ja sé que té un aspecte que pot semblar negatiu, en el sentit de que pot semblar de manipulació de la vida social... però és que la vida social també s'expressa a través de l'organització dels partits, com s'expressa a través dels clubs de futbol, el que sigui, i per tant, tenir un bon teixit d'organització política a sota, jo diria que és essencial. Una de les bases de la dificultat dels conflictes urbans és la baixa implementació dels partits, i el descrèdit dels partits, que fa que després quan s'expressen els conflictes, que s'expressen fora dels canals partidaris, i per tant, molt sovint fora dels canals institucionals, i per tant molt difícil, molt difícil de... d'expressar i de resoldre.” Oriol Nel·lo*

Per tant, el **desarrelament dels partits polítics** respecte els barris i la manca d'interlocutors institucionals pròxims ha fet que la ciutadania davant de propostes urbanístiques que considera poc adequades o que no responen a les seves necessitats opta per mobilitzar-se, per iniciativa pròpia, i plantejar en forma de protesta el seu desacord.

D'altra banda, si bé s'ha considerat que el sorgiment de mobilitzacions socials també respon a les **conjuntures polítiques** del moment, ja que els canvi que es produeixen

poden generar oportunitats per a l'acció, aquesta és una qüestió que no sempre ha correspost. En alguns conflictes l'equilibri de forces ha variat a causa del conflicte, però no ha estat el motiu de la mobilització ciutadana sinó que més aviat n'ha resultat una conseqüència. Així, l'esclat del conflicte i la mobilització ciutadana és el que ha acabat provocant un canvi en l'equilibri de forces polítiques i, facilitant-ne en algun cas la seva resolució (els conflictes de la Torre Negra i de Can Ponsic desencadenen canvis en les coalicions de govern: a Sant Quirze del Vallès el canvi permet arribar a un acord per resoldre el conflicte; a Sant Cugat del Vallès comportà una major ambigüitat de les posicions polítiques, prolongant el conflicte) i el Centre Direccional.

A nivell d'organització social, l'**afebliment de les associacions de veïns** també ha contribuït a desmembrar uns canals de comunicació a través dels quals als anys setanta i principis dels vuitanta eren ben sòlids i permetien que la ciutadania fes arribar a les institucions les seves inquietuds. Com he exposat al capítol anterior, l'estructuració del moviment veïnal a través d'associacions de barri i federacions municipals permetia una major representació de la ciutadania sinó també una preocupació més transversal sobre les necessitats del barri i/o de la ciutat. Tot i que tornaré més endavant sobre aquesta qüestió quan faré referència als agents que prenen part dels conflictes urbanístics, la debilitació de les associacions de veïns com a ens de representació i transmissió de les reivindicacions de la ciutadania ha influït al sorgiment de nous i espontanis grups opositors.

*“Hi ha gent de molt bona fe i, bueno, que sort que hi són, no? Per tant, a cada barri i són però el problema és que, diríem, són els que són. Per lo bo i per lo dolent, eh? Són les que són perquè ningú més hi vol ser i, per tant, és gent que hi creu, és gent que té ganes de fer coses pels barris, hi ha gent que té unes ganes de treballar pel barri que és importantíssima i que creu en el barri i que, guaita, són d'agrair. Però, malauradament els hi falta massa crítica.” Isabel Salamaña*

*“Són estructures d'edat molt avançades, molt consolidades, molt poc democràtiques —en el sentit de què no passen comptes amb ningú, de que no hi ha renovació de juntes moltes vegades, de que, no, no, són quatre i ja està,...- i per tant acaben tenint una funció, bueno, molt de ser els guardians de determinades essències que, que només són les seves. Són legítimes però són les seves. Però en canvi en parlen, o sigui, tenen aquest, aquesta voluntat de representació de tothom, del poble, no? i quan això acaba sent un element distorsionant i distorsionador molt gran” Jordi Sánchez*

*“Molta gent no se sent representada per aquests líders veïnals amb lo qual la relació que podries tenir amb aquesta associació concreta, que era l'associació de veïns de no sé on, doncs hi ha molta gent que la planteja o que no li interessa o que no està apuntada.”  
Núria Pedrals*

En termes menys estructurals de la societat actual, en la recerca he pogut evidenciar com les característiques del procés de decisió del projecte o pla objecte de discussió és un dels factors clau que contribueix a la mobilització ciutadana.

Tal i com he insinuat més amunt, el ventall de propostes urbanístiques que arriben a desencadenar mobilitzacions ciutadanes -amb conflictes de diferent intensitat, durada, mobilització i impactes- denota que no només aquelles que impliquen un impacte considerable o activitats desagradables són objecte de ser *conflictives* per si soles sinó que la **dinàmica d'elaboració del pla** és un element crucial per desencadenar un conflicte. En aquest sentit, els conflictes esclaten perquè precisament els promotors (que no sempre són privats i si ho són gaudeixen del vist-i-plau de l'administració) no només no obren un diàleg per presentar i acordar la seva proposta amb els agents urbans previ a l'aprovació del projecte, sinó que de vegades tramiten el planejament de forma poc transparent (com per exemple el cas del pla especial de Can Ponsic a Sant Quirze del Vallès o la instal·lació del circuit de karting a Rajadell o la ubicació del centre penitenciari a Sant Joan de Vilatorrada).

Així mateix, quan les propostes urbanístiques surten a la llum pública de forma sobtada i sota gran titular de premsa (especialment quan es tracta d'una modificació del planejament) en certa manera s'està incitant a la mobilització ciutadana. L'efecte sorpresa és present en molts dels conflictes analitzats i uns bons exemples en són la presó de Sant Joan de Vilatorrada, en el qual el mateix alcalde no tenia coneixement de les intencions de l'administració autonòmica, o el pla especial de Can Ponsic, on una associació i el propi ajuntament van crear dos projectes diferents per la mateixa zona, sense que l'associació tingués coneixença de la iniciativa pública.

*“El Contreras [regidor de medi ambient] no ens va dir res [que es redactés el Pla Especial de Can Ponsich] (...) Quan vem anar a l'ajuntament, pensant que ens rebrien amb les mans obertes, clar, feu-lo vostre el projecte, no? Doncs no, 'el projecte és difícil, tindrem una reunió en la qual us demostraré que això no és possible'(...) I a finals de juny havíem de signar conveni a tres parts i jo buscava ja data. Vale, mes de juny comencem a buscar data, i no troba mai data l'alcalde per trobar aquesta data. I que raro, que raro, i ja passem a setembre(...) I això que em poso en contacte amb la gent de Can Pallàs, de l'avinguda, perquè em semblava que havien de conèixer el projecte. I ells em diuen 'ah, però si s'ha aprovat un projecte urbanístic sobre la zona'. Vem entendre-ho tot de cop.”*  
Montserrat Pérez.

Una causa de l'efecte sorpresa és el **secretisme** –voluntari o no- en què l'administració du a terme el projecte que imagina (o no) que pot despertar confrontacions. D'aquesta manera, de vegades no el dona a conèixer fins a sotmetre'l a informació pública –tràmit a què està obligada- però que degut a la poca publicitat i difusió en alguns casos passa desapercebuda o es coneix per casualitat (com el cas del karting de Rajadell o la reforma de la plaça Lesseps). D'altres, però, es decanten per l'estratègia del globus sonda i llancen als mitjans de comunicació una proposta d'actuació per avaluar-ne les reaccions.

És a partir d'aquestes dinàmiques que noves propostes urbanístiques –ja siguin de la mà d'agents supralocals o des dels mateixos ajuntaments- són percebudes per la ciutadania

(o aquells veïns afectats) com una decisió que els **cau des de dalt** i que han d'adoptar encara que no hagin tingut oportunitat de dir-hi la seva. A més, essent l'administració local aquella més propera a la ciutadania i amb competències en urbanisme, on en els municipis petits els membres del govern són coneguts de forma propera i on les relacions són pròximes, l'aparició d'una proposta urbanística de forma inesperada i contra pronòstic comporta una confrontació més directa (com és el cas del POUM de Querol o de l'abocador de Pinós). En aquest sentit, l'efecte sorpresa de l'aparició del pla si ja de per sí és un element desencadenant del conflicte, adquireix més envergadura.

Al segon capítol de la tesi també havia apuntat que les asimetries distributives entre **costos i beneficis** del projecte entre la població és un altre dels elements que contribueixen a la mobilització ciutadana. Tanmateix, aquesta qüestió es fa especialment evident en aquells casos on la proposta és la localització d'un equipament o servei poc relacionat amb el context territorial pròxim, sol tenir un impacte ambiental significatiu o bé pateixen estigmatització. Per exemple, l'abocador de Pinós evidencia aquesta casuística: quines són les compensacions econòmiques per acceptar la ubicació d'un dipòsit de residus? Aquesta sol ser la pregunta que pot *resoldre* la qüestió. D'altra banda, altres equipaments com la localització del circuit de karting a Rajadell o Llinars (a priori instal·lacions que són percebudes de forma menys negativa) també evidencien el desequilibri entre rèdits positius i costos: la contaminació acústica, l'increment del trànsit i la pèrdua d'un espai natural compensa l'impacte econòmic que pot generar una instal·lació d'aquestes característiques?

Sovint, quan l'objecte de conflicte solen ser propostes urbanístiques que porten implícita aquesta asimetria entre costos i beneficis, l'argumentació que sol utilitzar-se per legitimar-les és el de l'**interès general**. El cas de les presons n'és el més representatiu.

*“Abans era ‘aquí, i d'aquesta manera’, ‘a les seves ordres’. Després, la societat cada vegada s'està complicant més (...), la gent té una preparació, té estudis, té no sé què, cada vegada la societat és més fragmentada i cada vegada és més difícil de distingir o discutir quin és l'interès col·lectiu perquè n'hi ha molts d'interessos contraposats i per tant és més difícil de consensuar.” Antonio Font*

Tanmateix, les característiques de la societat actual, cada vegada més diversa i fragmentada fan difícil que moltes actuacions es puguin sostenir amb aquest argument i, sovint, les mobilitzacions ciutadanes evidencien com darrera d'un suposat interès col·lectiu existeixen forts interessos privats. Aquest podria ser el cas del planejament de Querol o el complex turístic de la Vall Fosca.

## **6.9. ELS PROTAGONISTES**

### **6.9.1. L'atomització de la protesta**

En l'anterior capítol he explicat com els conflictes urbanístics sorgits a finals de la dècada dels seixanta i durant la següent eren protagonitzats pel moviment veïnal i el moviment ecologista. Eren les associacions de veïns i les ecologistes (a vegades de forma conjunta, a vegades no tant) les que reclamaven unes millors polítiques urbanes i territorials.

En aquest sentit, en el tardofranquisme i en la transició, la representació ciutadana s'estructurava a partir d'una densa xarxa d'associacions de veïns de barri i en federacions municipals que treballaven per fer un seguiment de les actuacions dels ajuntaments i - presentant-se com a interlocutors vàlids i representatius- fer valer les seves reivindicacions. Igualment, l'establiment d'associacions ecologistes sòlides (agrupades de forma més laxa en un parell de federacions) va permetre emprendre una tasca d'estudi i anàlisi de les conseqüències ambientals de les polítiques i projectes promoguts per l'administració. Ambdues fórmules d'organització ciutadana es caracteritzaven principalment per la seva estabilitat i per fer una anàlisi transversal (ja fos a nivell de barri o més global) de les polítiques i projectes que s'aprovaven.

En canvi, avui en dia, els grups que lideren les protestes en els conflictes urbanístics són molt diversos. A través dels casos exposats he mostrat com ja a mitjans dels anys noranta comencen a sorgir noves formes d'organització ciutadana. La més característica són les plataformes cíviques, però també s'estructuren noves formes de coordinació entre diverses entitats i associacions, moltes d'elles tradicionalment poc preocupades per les qüestions territorials. En definitiva, l'oposició pot ser patrocinada tant per associacions ambientalistes, com associacions de veïns o ciutadans constituïts en una plataforma d'una forma més o menys espontània o fins i tot ciutadans mobilitzats però que no opten per constituir-se en cap tipus d'organització formal. Així doncs, la protesta es desenvolupa a través d'una àmplia varietat de formes d'organització, cada vegada més particularitzades en tant que sorgides enfront conflictes més concrets.

En aquest apartat, descriuré quins són els elements més característics dels diferents grups que actualment prenen part del bloc opositor, quines estratègies utilitzen i quins discursos elaboren.

### 6.9.1.1. Les plataformes cíviques

En molts conflictes l'oposició està patrocinada per ciutadans mobilitzats que opten per organitzar-se a través de la constitució d'una plataforma al marge d'organitzacions preexistents (administracions públiques locals, partits polítics, associacions cíviques o ambientalistes). La plataforma cívica es caracteritza per actuar com a paraigües que aglutina tot tipus de ciutadans, grups, entitats i associacions que s'uneixen de manera ràpida sota un lema concret. Després de l'anunci de l'elaboració d'una proposta urbanística que els ciutadans mobilitzats consideren perjudicial pel propi municipi i/o per a ells mateixos decideixen constituir-se en una plataforma per tal d'unificar esforços.

Tot i que l'organització interna de les plataformes sol adoptar formes de coordinació flexibles i diverses entre elles, la majoria solen allunyar-se de formes jeràrquiques i tendeixen a prendre les decisions en forma assembleària. Tot i això, per facilitar la identificació de la plataforma (que per definició uneix a col·lectius diversos) i per presentar-se com a interlocutor escullen una persona perquè actuï com a portaveu. Aquesta, que serà la cara visible de l'organització, és clau en el reconeixement de la plataforma. El tarannà d'aquells que volen presentar-se davant l'administració com un nou interlocutor i les seves formes de diàleg condicionaran el desenvolupament del conflicte.

*“El lideratge clau va ser del Kristian [Kristian Herbolzheimer, portaveu de la Plataforma Cívica en Defensa de la Torre Negra i Rodalies]. En aquest cas s'ha de parlar de lideratge. Ell, pel seu tarannà, potser per la seva experiència familiar, té familiaritat amb aquests temes de la mediació, etc... aportava, jo crec, una manera diferent de protestar, jo això ho valoro de forma total” Albert Cortina.*

El nombre de persones que s'impliquen activament en la feina del dia a dia sol ser reduït i voluntari i el nivell de professionalització no sol ser molt elevat, però en canvi tenen una gran capacitat de mobilització, sobretot en les primeres protestes gràcies a la seva radicació en el teixit social local. La varietat d'entitats i associacions que hi prenen part ho facilita però també perquè s'organitzen a partir de relacions d'amistat o coneixença de caràcter més o menys informal que s'activen en el moment de les mobilitzacions. Un exemple paradigmàtic a casa nostra n'és la Plataforma per la Defensa de l'Ebre, un conjunt de col·lectius cívics i entitats mobilitzats contra el transvasament de l'Ebre on la defensa i afirmació de la pròpia identitat territorial esdevé el catalitzador de la projecció i de la transversalitat social d'aquest moviment.

Per tant, les xarxes de relacions socials de les quals gaudeixen les plataformes són essencials per mobilitzar la població. Només els cal buscar mecanismes que activin la mobilització. En aquest sentit, la Plataforma Salvem Can Ricart de Barcelona elaborà un *Manual d'actuació* que preveia diferents formes d'activació de la mobilització tals com l'enviament de missatges de text als telèfons mòbils o el repic de les campanes de les



esglésies de la zona. D'aquesta manera podien advertir els membres de la plataforma perquè es mobilitzessin, per exemple, just en el moment del desallotjament del complex industrial.

*“Perquè estem a l'era de la tecnologia, eh? la capacitat de mobilització només era perquè funcionaven els emails i ha estat això, constantment (...)És un moviment [Salvem les Valls] que sap, que ells mateixos saben moure's, saben connectar, saben dir 'Ara farem venir aquest a fer una conferència, aquest altre a fer-ne una altra' i... va embolicant-se i resulta que de cop comencen a firmar això, i també suposo que estan en un moment en què es troben amb que molta població, professionals, té ganes de dir 'ja n'hi ha prou de que fem les coses mal fetes, ara les hem de fer bé.'” Margarita Castañer*

De fet, la importància de les relacions socials es fa evident també a l'hora d'innovar noves formes d'organització. Tot i que tornaré més endavant sobre aquesta qüestió, la nova forma de coordinació de mobilitzacions socials que va representar l'aparició de Salvem l'Empordà fou traslladada a d'altres indrets –com en el cas de Salvem el Vallès- a raó de lligams personals i coneixences entre els seus membres.

Degut a l'espontaneïtat de la seva formació i al poc caràcter institucional, les plataformes cíviques no tenen recursos econòmics estables per finançar les seves accions, fet que les diferencia de la resta d'associacions de ciutadans registrades que es financen amb les quotes dels socis o amb ajusts i subvencions.

A l'igual que altres grups opositors, les plataformes tendeixen a subratllar la seva distància respecte al món de la política i remarquen la seva independència institucional. És precisament per la seva desconfiança vers les institucions i els polítics que opten per organitzar-se ells mateixos, al marge de qualsevol forma considerada institucional, per defensar els seus interessos més immediats. De tota manera, no dubten a utilitzar les institucions i a simpatitzar amb alguns partits per aconseguir influir en el procés de presa de decisions, encara que, tant les plataformes com les entitats ambientalistes es mostren, a més, disposades a modificar el projecte urbanístic en discussió i, per tant, a intervenir en decisions polítiques. En aquest sentit podem dir que tendeixen a substituir a les forces polítiques com la única forma legítima de representació dels interessos dels ciutadans.

Encara que la Plataforma per la Defensa de la Torre Negra es caracteritza per mantenir l'equidistància respecte tots els partits polítics locals al llarg del procés i per procurar “mantenir un mínim consens polític per evitar que la defensa de Torre Negra degenerés en una picabaralla per veure qui era més ‘defensor’ de Torre Negra” (Herbolzheimer, 2003a), en d'altres casos, com Plataforma per la Defensa de l'Ebre, són clars els lligams amb els partits polítics a l'oposició. Fins i tot, el lligam entre plataforma i partits polítics de vegades és tan clar que és el mateix partit polític el qui està a l'arrel de la nova

plataforma, com és el cas del partit Grup d'Independents de Collbató i Salvem Montserrat, que s'oposen al polígon industrial Les Ginesteres II de Collbató.

És cert també, que sovint els mateixos partits polítics intenten mostrar suport a la plataforma, per tal de solidaritzar-se amb la ciutadania públicament. En aquest sentit Herbolzheimer (2003a) afirma: “quan l'ajuntament no s'emprenyava argumentant que li fèiem el joc a l'oposició, era algun partit de l'oposició el que es malfiava de la postura de la Plataforma”.

L'estratègia de mobilització sol ser l'acció-reacció. És a dir, l'administració fa públiques les seves intencions entorn una proposta urbanística concreta i la ciutadania s'autoorganitza per intentar modificar-la o per abolir-la i –teòricament- estan destinats a dissoldre's una vegada ha acabat la disputa, ja sigui perquè han aconseguit influir el projecte o perquè aquest s'ha executat sense escoltar les protestes.

D'altra banda, la reacció a un projecte determinat permet que moltes entitats i associacions locals (normalment desvinculades dels temes territorials i més aviat de caire cultural o recreatiu) puguin adherir-s'hi. En aquest sentit, la constitució de la plataforma esdevé la via més adequada per actuar en favor d'una causa sense haver de liderar la protesta ciutadana. La Campanya contra el Quart Cinturó, que engloba 279 entitats (des d'agrupacions sardanistes, fins a associacions de mares i pares, ateneus, comissions de festes majors o colles geganteres) ho exemplifica<sup>181</sup>.

Les persones i les entitats que configuren la plataforma actuen a títol individual firmant el manifest que recull les seves intencions. D'aquesta manera, la ciutadania opta per donar suport a la plataforma per una acció concreta, limitant la seva mobilització i sense comprometre's en d'altres, com podria comportar l'adhesió una associació.

*“Això també ho he defensat que tenim aquesta tendència que tothom ha de ser líder en tot, (...) el dia que aquesta gent fa una campanya jo m'hi apunto però no tinc perquè estar a tots els llocs” Josep Germain*

El fet de presentar-se com col·lectius neutrals i deslligats de qualsevol tipus de pertinença política o social, amb un objectiu clar i limitat (en el temps i en la temàtica) facilita la implicació ràpida i poc compromesa de la ciutadania. A diferència d'altres associacions més oficials o estructurades, el caràcter flexible d'aquest tipus d'organitzacions, gràcies a la seva informalitat, ofereix un marge de maniobra ampli per aquells que s'hi volen implicar sense exigències.

---

<sup>181</sup> Vegeu <http://ccqc.pangea.org>

L'estratègia d'actuació acció-reacció i la focalització dels objectius de les plataformes a vegades es pot convertir en un fet limitador i, com a conseqüència, en un catalitzador de la proliferació de noves plataformes. És a dir, seguint l'exemple del conflicte de la Torre Negra, la constitució d'aquesta plataforma i la redacció d'un manifest que té per objectiu la preservació d'aquest determinat espai fa que amb l'aprovació de la modificació del PGM per urbanitzar el sector de Can Busquets la ciutadania hagi de crear una nova plataforma (Plataforma Cívica per la Defensa de Can Busquets), amb un nou manifest, per tal de mobilitzar-se per aquesta nova causa. Tanmateix, són dos conflictes similars: tots dos tracten de noves urbanitzacions a l'entorn del Parc de Collserola i tenen lloc al mateix municipi.

L'objectiu principal dels ciutadans en agrupar-se sota el marc de la plataforma és esdevenir un interlocutor audible per a l'administració. Per tal d'aconseguir-ho, es doten d'un manifest on declaren el seus desacords amb l'administració i exposen les seves reivindicacions. L'escrit serà utilitzat com la base a partir de la qual la plataforma prendrà un posicionament i es dotarà d'un discurs. Així mateix, la redacció del manifest actua com a carta de presentació pública de la plataforma davant dels mitjans de comunicació.

A partir d'aquest moment s'inicia la fase de la mobilització. Sol consistir en fer una recollida de firmes, com a mètode per ampliar el seu suport i poder mostrar-se com un interlocutor més legítimat davant de les administracions. Així mateix, s'organitzen actes festius amb una gran varietat temàtica (dinars, excursions, concerts, assentades, botifarrades, acampades, bicicletades, etc) que tenen també per objectiu difondre entre la ciutadania local la problemàtica en qüestió i aprofitar *la festa* per aconseguir un suport més ampli. Per donar a conèixer la mateixa plataforma i els actes que organitzen, la utilització de mitjans de comunicació telemàtics són claus. En aquest sentit, cal destacar el gran nombre de pàgines web creades per donar a conèixer les plataformes, així com les interconnexions que s'estableixen entre elles (una bona mostra és la quantitat d'enllaços que contenen altres pàgines web d'altres plataformes).

#### **6.9.1.2. Les associacions de veïns**

Ja he explicat a l'inici d'aquest apartat el destacat rol del moviment veïnal en el tardofranquisme i en les primeres legislatures dels ajuntaments democràtics. Fou especialment en la redacció del planejament urbanístic dels vuitanta que les associacions de veïns van tenir un rol actiu en la seva discussió pública, que no va ser considerada pels ajuntaments com una simple qüestió de tràmit. Va ser un urbanisme dialogat amb la mateixa societat on moltes vegades les AAVV transmetien la veu de la ciutadania.

*“A l’associació de veïns jo penso que la gent que hi havia era gent intel·ligent, que havia sigut lluitadora, que sabia de què anava... Hi havia gent que deia, sota aquest conflicte hauríem de parlar amb els veïns, per tant, el què et demanava és que tu els reconeguessis una certa intermediació. Llavors, ells intentaven anar a parlar amb els veïns i si els veïns estaven en contra teva, ells més. Però, vull dir, els reconeixies una certa intermediació. Si deies, passo de vosaltres... No ho fèiem. També t’haig de dir que no ho fèiem, els hi reconeixíem per què en el fons sí que havíem parlat i els pactes globals els havíem fet amb ells” Dolors Calvet*

En canvi, al llarg dels noranta de la mateixa manera que va disminuir la mobilització ciutadana, el rol de les AAVV en el procés d’elaboració del planejament urbanístic es va reduir, en part degut al fet que el tràmit de l’exposició pública esdevenia un pur acte formal on les associacions de veïns hi participaven ben poc i, cada vegada més ho han fet persones a títol individual en el cas que els ha afectat directament el pla exposat.

*“Algunes persones, a títol personal, o alguns veïns afectats van arribar a fer al·legacions”  
Núria Valdovinos*

Tot i això, a nivell de federació continuen desenvolupant una funció d’agitadors socials (Pindado, 1999). Un bon exemple n’és el de la Federació d’Associacions de Veïns de Barcelona que continua exercint una tasca de seguiment de les polítiques municipals i manté un rol actiu en la vida pública. Això també s’exemplifica el conflicte de l’aeròdrom de Sabadell, que està liderat per l’oposició de les federacions de veïns de Sant Quirze del Vallès, Badia del Vallès i Barberà del Vallès. A banda d’aquest cas, però, en l’anàlisi de molts conflictes concrets es fa evident que les AAVV no solen prendre un rol de lideratge en el bloc opositor i moltes vegades no són presents en molts conflictes.

Aquesta pèrdua de protagonisme en les mobilitzacions socials respon al procés de debilitament que han anat patint des de mitjans dels anys noranta. Tanmateix, de vegades, continuen sent reconeguts pels responsables polítics com a representants de la ciutadania i interlocutors vàlids. Això es deu especialment perquè foren la forma d’estructuració de la ciutadania que s’establí a partir dels seixanta i, així, se’ls continua reconeixent. Tot i això, les seves capacitats actuals són ben diferents, en gran part perquè no han afrontat una renovació dels seus membres, però també de les seves preocupacions.

*“Però hi ha associacions de veïns a Terrassa que fa 30 o 40 anys que tenen el mateix individu, és a dir, que quan van plegar els bons, per entendre’ns, va quedar un paio i aquell paio fa 30 anys, és a dir, fa més temps que ell és president de l’associació de veïns que l’alcalde, malgrat tots els canvis en el barri, que ha crescut, que no sé què, que és quatre o cinc vegades més gran, el president és el mateix.” Salvador Cardús*

*“Però a partir d’aquest moment. Clar, llavors va quedar un tema, l’associacionisme seria residual, subvencionat, moltes vegades, per les administracions, eh, perquè és clar, qui li dóna una subvenció en aquesta associació de veïns? Que ja no viuen de les quotes, per tant, ja no necessiten socis, l’únic que necessiten... Que comencen les ocultacions... I que a més a més, viuen de records inútils i velles passions. Viuen del passat.” Antoni Farrés*

Són unes organitzacions nascudes en un moment històric determinat que no han sabut adaptar-se a les noves circumstàncies i és precisament aquest debilitament i la seva proximitat amb els representants polítics, el que ha contribuït al sorgiment de noves plataformes ciutadanes. La ciutadania, sovint es *rebel·la* enfront uns suposats representats ciutadans que s'aproximen més als posicionaments del govern que no pas als desitjos de la ciutadania. Per tant, aquest desencaix de voluntats desencadena que part de la ciutadania opti per autoorganitzar-se i així fer sentir la seva pròpia veu. En aquest cas, el sorgiment de la plataforma AVE pel litoral correspon a les desavinences existents entre ciutadania i associacions de veïns.

*“la plataforma [Fòrum Ribera Besòs] intenta passar a l'acció i aconseguix interlocutors, i és clar, com que té estudis disponibles potents i té un plantejament fort, aconseguix crear doncs un clima en el qual comencen a poder-se avaluar coses. Això porta una reacció airada de les entitats veïnals que veuen aquesta plataforma la suplantació de la seva petita parcel·la d'acció, i tiren amb bala contra ella, la qual cosa és una magnífica manera de debilitar les propostes ciutadanes. Però, si aquestes són prou fortes, punt cinquè, lo que fan (o quart, no recordo), lo que fan aquestes associacions de veïns és fer seu el discurs de la plataforma i lluitar pel mateix, encara dient que els altres són el dimoni.”*  
Joan Roca

Per tant, el sorgiment de noves formes de mobilització ciutadana que en certa manera desautoritzen les tradicionals AAVV desencadena relacions complicades entre elles. Les unes perceben, tal i com apunta Joan Roca, que uns ciutadans que no han estat *elegits* i que no responen a un àmbit específic (barri, col·lectiu, etc) s'interessen per qüestions que els *pertoquen* i restant-los protagonisme. Com amb tot, però, en d'altres casos, el sorgiment de plataformes al marge de les AAVV acaba per estendre i així enfortir encara més la mobilització ciutadana.

### ***6.9.1.3. Associacions ambientalistes i mobilitzacions en defensa del territori***

Com ja he anat relatant, el moviment ecologista va començar a prendre embranzida a inicis dels anys setanta quan contestà gran part dels projectes empresos encara per la Dictadura. Tanmateix no acabà de construir un programa comú i s'ha caracteritzat sempre per una actuació local –tot i els organismes de coordinació- de vegades testimonial. Tanmateix, moltes entitats ecologistes reprenen el protagonisme des de finals dels anys noranta a partir d'articular mobilitzacions socials més àmplies que les pròpies associacions. La mobilització entorn el Quart Cinturó obre, en certa manera, aquesta nova fase. Si bé en el fons està liderada per l'ADENC, l'entitat construeix una xarxa amb d'altres associacions i grups que acaben cobrint i estenent la seva acció.

Una tasca similar es troba en el grup de Salvem l'Empordà. Aquesta és una mobilització impulsada per l'associació IAEDEN que decideix separar aquelles activitats d'estudi i anàlisi de la reivindicació constituint una nova organització. El segon gran objectiu de crear Salvem l'Empordà és donar a conèixer i responsabilitzar la resta de la ciutadania

sobre les polítiques territorials que afectaven a la comarca. Precisament aquest segon objectiu porta implícit un altre canvi, en aquest cas referent als arguments.

Si bé en els anys setanta, les associacions ecologistes van basar les seves reivindicacions en valors naturals i ambientals (per exemple, la reivindicació per protegir la zona volcànica d'Olot o per aturar l'ACTUR de Gallecs), a partir de mitjans dels anys noranta (i juntament amb l'extensió de la mobilització) els amplien i posen de relleu els impactes socials, econòmics, patrimonials que poden generar. És precisament l'ampliació de la seva base social a partir de la incorporació de noves entitats i associacions el que ha fet que s'autoqualifiquin com mobilitzacions en defensa del territori més que no pas com associacions ecologistes o ambientalistes.

Si bé tenen capacitat per mobilitzar a moltes més persones que les de la pròpia associació, el cor continua essent representat per l'associació, que gaudeix d'una estructura sòlida molt més sòlida que no pas en el cas de les plataformes. A més també solen dotar-se d'un portaveu-representant, a l'igual que les plataformes, per tal que sigui possible identificar-los amb una cara visible.

Així, la seva estructura es pot visualitzar, tal i com fa Lewanski (1997) amb la representació metafòrica del planeta partit per la meitat en el qual es distingeixen distints estrats concèntrics, cada vegada menys *calents* en relació a la seva sensibilitat cap als temes ambientals i a la seva disposició a mobilitzar-se. El centre és l'os dur es compon amb aquells més compromesos amb l'associació, que exerceixen una activitat de direcció i solen tenir competències per a decidir quines posicions es prenen davant dels diversos fronts oberts. Entorn a aquest nucli existeix el cercle format pels socis que participen activament en primera persona a les activitats organitzades per les entitats de defensa del territori i, consecutivament, un tercer cercle format pels socis que es limiten a aportar recursos materials en forma de quota associativa o bé en forma de suport genèric. Un altre cercle menys estructurat estaria format pels simpatitzants d'aquest tipus de moviments, que es mobilitzen puntualment per a donar-los suport.

D'aquesta manera, si les plataformes assumeixen un caràcter espontani i efímer, la mateixa estructura permet a les mobilitzacions en defensa del territori desenvolupar un treball més constant i perdurar en el temps. Elaboren estudis pel seu propi compte, investiguen i segueixen les activitats urbanístiques de les administracions, incorporen a les seves files experts, elaboren un discurs propi i intenten intervenir, com un actor més del sistema urbà, en l'elaboració dels plans urbanístics promoguts per a l'administració, ja sigui a través del diàleg (de vegades no oficial) o a través d'al·legacions durant els períodes d'exposició pública dels projectes.

Poden segurament realitzar totes aquestes tasques perquè gaudeixen d'una font de finançament més estable que en el cas de les plataformes. Les quotes dels socis i algunes subvencions els permeten, a part de tenir un grup de persones remunerades, actuar en més campanyes que les plataformes. De totes maneres, l'existència de subvencions de la mateixa administració en algun cas és percebut per les plataformes com manca d'independència política i de llibertat de moviment. La dependència del finançament i la por a perdre'l a causa d'actituds massa radicals i el costum de seure a les taules de negociació, podria moure l'èmfasi de l'acció de la protesta al lobbying, de l'organització de moviment social a aquella de grup de pressió.

*“Per mi és interessant que hi siguin, pel fet que la opinió aquesta no és la majoritària, lo fumut és que els manipulin políticament, que no sé si és massa possible. (...) El què em pregunto jo és sí a vegades aquestes entitats tenen subvencions... És el peix que es mossega la cua, és que viuen amb subvencions de la Generalitat o l'ajuntament i...” Jordina Belmonte*

Si bé l'actuació de les plataformes està guiada pel contingut del manifest i el portaveu s'ha de cenyir (teòricament) a acomplir aquells objectius, les entitats de defensa del territori solen optar per dissenyar les estratègies i els posicionaments en el nucli dur de l'organització però també és cert que el marge de maniobra que gaudeixen els seus representants és significatiu. Segons la seva experiència i els seus valors, les relacions amb l'administració i els resultats de les negociacions poden divergir significativament.

*“Però hi ha molts moments, reunions per exemple, que la persona d'oficina acaba prenent decisions, més o menys en funció d'un criteri establert... L'entitat té vint anys i per tant hi ha una tradició de fer les coses, això és així, i s'han hagut de resoldre moltes coses, per tant hi ha una pauta, de comportament, de papers, de rols, de relacions amb partits polítics, de relacions amb veïns, de relacions... Com t'has de relacionar amb els diferents agents. I a partir d'aquí, és confiança que la junta dona a la persona que posa a l'oficina” Maties Serracant*

Amb el temps, i gràcies a la seva actuació, algunes es converteixen en un referent com a «associació experta», tant per altres associacions més joves i plataformes com pels mateixos ajuntaments. Aquelles entitats amb més experiència ensenyen a aquelles nascudes més recentment les estratègies de mobilització de la ciutadania i els instruments de protesta, però també els doten de coneixements tècnics per tal que siguin capaços d'adoptar una posició en el conflicte en base a criteris i amb arguments constructius, de manera que els diversos col·lectius esdevenen còmplices, es donen suport mutu i adquireixen més pes representatiu.

*“La Montse [presidenta de Sant Quirze del Vallès Natura] quan ve aquí i jo la veig, li faig com... una, una primera aproximació als instruments urbanístics, la Montse ara coneix molt millor, però l'assessorament que fem inicialment és dir aviam, agafem el mapa del planejament, i mirem què hi ha aquí. Montse, ves a l'ajuntament i demana aquest paper, aquest i aquest i que t'ensenyin, que et diguin”. Llavors és una persona que es posa i coneix de forma molt ràpida” Maties Serracant*

Igualment, l'aprenentatge també passa per les estratègies de mobilització. Així, plataformes, associacions ambientalistes, mobilitzacions més extenses, etcètera, entren en contacte amb donant vida a complexes relacions d'intercanvi de recursos organitzatius i humans i d'informació.

Respecte a les plataformes cíviques, les associacions ambientalistes gaudeixen d'una posició més privilegiada. El naixement espontani de les plataformes els impedeix ser reconegudes com un interlocutor representatiu de la ciutadania per part de les administracions i necessiten la mobilització per demostrar la seva representativitat per ser escoltats. En canvi, les entitats de defensa del territori s'acaben convertint en el temps en un actor identificable, de manera que el seu accés a establir diàleg amb l'administració i els representants polítics es converteix en una tasca menys feixuga.

*“És a dir, en aquests moments amb algunes administracions que ja hi tenim contacte, pues et truquen abans de fer determinades coses. És a dir, ara ja me'n vaig com encara més a l'extrem. És a dir, “truquem aquests perquè aviam si hi haurà conflicte o no hi haurà conflicte”. I això està bé, perquè et permet resoldre coses que potser si s'encenen...” Maties Serracant*

*“l'actor que som nosaltres, de vegades no cal demostrar qui ets, demostrar que tens força per asseure't. És a dir, nosaltres ja, és raro que ho digui jo, és així, nosaltres ja som algú, no hem de constituir-nos en...” Maties Serracant*

De totes maneres, la qüestió de la legitimitat i representativitat de les diverses formes d'organització ciutadana (ja siguin associacions de veïns, ambientalistes, plataformes o mobilitzacions en defensa del territori) sovint és qüestionada. La representativitat de les associacions de veïns s'ha posat en dubte per la disminuïda massa crítica que tenen avui; les plataformes cíviques s'han qüestionat per no comptar ni amb socis, ni per ser estables i només poder apel·lar a la representació dels firmants del manifest. Respecte les associacions ambientalistes, també s'ha considerat que només podien representar als seus socis, tot i que en aquelles més assentades se'ls reconeix com un interlocutor representatiu.

*“Es posicionen amb la legitimitat que els dona el ser una gent que tenen una entitat, una història, i diuen representar una quanta gent, els seus socis per començar, que ja és important, que de vegades la gent parla individualment i, segona, i si genera un estat d'opinió en conseqüència d'això, aquesta legitimitat jo entenc que això... una societat organitzada i vertebrada treballa d'aquesta manera i jo crec que és bo i està bé” Pere Vidal*

*“Les associacions ecologistes, si defensen l'interès general, si no tenen interessos materials directes en els conflictes on participen tenen tota la legitimitat del món, i en aquest sentit s'han de guanyar una autoritat moral (...) i crec que estan fent una funció fins i tot de pseudo-administració pública. A vegades les administracions públiques no saben defensar prou bé l'interès general i per tant necessiten algú altre que cobreixi aquest plus” Rafael Bellido*



De fet, una estratègia que utilitzen tant plataformes com associacions ambientalistes per tal de mostrar-se com un interlocutor capaç de rebatre les argumentacions dels ajuntaments és la recerca d'experts que els assessorin i donin legitimitat als seus discursos.

En termes generals, les organitzacions que avui en dia conformen el bloc opositor en els conflictes urbanístics són diverses. Si bé en d'altres èpoques comptàvem amb una estructuració similar entre les associacions de veïns i també entre les ecologistes, avui en dia plataformes, associacions de veïns, associacions ambientalistes o mobilitzacions en defensa del territori conviuen, es relacionen però també discrepen, construint així un entramat de relacions dens i complex. D'aquesta manera, el panorama que ofereixen els grups opositors en els conflictes urbanístics avui es caracteritza per la fragmentació de la representativitat ciutadana i per la defensa d'una gran multiplicitat de posicions.

Tot i aquesta fragmentació social, de vegades l'esclat d'un conflicte fa sorgir un sentiment d'identitat col·lectiva: la publicació d'una proposta urbanística fa néixer la solidaritat entre els habitants i afavoreix el sentiment de veïnat.

#### ***6.9.1.4. De la reivindicació al rebuig***

Les protestes liderades pel moviment veïnal i pel moviment ecologista en el tardofranquisme i la transició es basaven la reivindicació d'una més i millor actuació de l'administració: en el cas del moviment veïnal, ja ho he subratllat més d'una vegada, reclamaven la superació dels dèficits urbanístics que presentaven les ciutats en aquell moment, el compliment de la legislació i que l'administració donés resposta a les necessitats ciutadanes. Així mateix, el moviment ecologista (tot i mostrar posicions de rebuig a determinats projectes) en gran part de les protestes reivindicava una major actuació de l'administració per exemple en la protecció de les zones naturals.

*“fa uns anys, quan es feia una conferència d'aquestes i després sortia un ciutadà a reivindicar, reivindicava coses, i reivindicava en positiu, en positiu vull dir que no a favor de l'administració, sinó que ‘és que ens falta això, i ens falta això i tal’. I ara, en canvi, sembla que els hi sobra! ‘no volem això, no volem allò’” Jordi Borja*

En gran part, que les protestes ciutadanes fossin en positiu es donava perquè les mancances que presentava el país en aquells moments eren ben paleses. En certa manera, hi havia tanta feina per fer que la ciutadania sortia al carrer per reclamar a l'administració que complís amb el seu deure.

*“Fa 30 anys, quan van començar les associacions de veïns i els moviments veïnals, la gent, primera: no tenia res. Partint de les bases de que la gent tenia molt poc, la ciutat estava molt malament: els espais públics, els equipaments, el nivell de serveis ... Tot, tot, tot era deficitari però amb uns graus molt elevats. Llavors què ha passat? Doncs que les associacions de veïns tenien, aglutinaven una quantitat de gent, doncs, que tenien molt clares unes necessitats que, a més a més, eren indiscutibles: si no tenien una escola, si no*

*tenien un parc, si no tenien un equipament o un centre de sanitat ... Bueno, totes aquestes coses eren tan indiscutibles que ningú es barallava per això. I llavors es van fer sense rebutjos. Tenien raó els veïns, tenien raó. Però ara les situacions han canviat i la situació ve donada per la necessitat, per sort ha canviat, no ho puc pas negar però llavors la gent es torna molt més protectora dels petits guanys o dels seus petits espais...” Núria Pedrals*

En canvi, al llarg dels anys vuitanta, quan les ciutats executen unes bones polítiques urbanístiques, es cobreixen aquells dèficits en equipaments, serveis i urbanització però també quan es desenvolupen polítiques mediambientals i es respon a les demandes de protecció de les zones naturals és quan aquelles reivindicacions són completades i les protestes desactivades (com és el cas de moltes associacions de veïns). El canvi, però, arriba a mitjans dels anys noranta, quan els conflictes urbanístics es comencen a donar per raons diferents: la mobilització ciutadana no es produeix per reclamar l'actuació de l'administració sinó que aquesta és contestada. Apareixen, així, els conflictes urbanístics pel rebuig a determinats projectes o plans urbanístics.

Després de la implementació d'unes polítiques públiques reparadores i, per tant que milloraren la qualitat urbana de les ciutats, la ciutadania inicià les protestes a favor del manteniment d'unes determinades condicions urbanes, econòmiques i/o ambientals i en oposició a aquelles actuacions que temien que les empitjorarien. Sorgeixen així les oposicions frontals, els NIMBY i els «aquí no» i la proliferació d'aquest tipus de conflicte ha portat a alguns a parlar de la «cultura del no». Si bé aquest tipus de conflictes existeixen tendeixen a sorgir davant la ubicació de determinades instal·lacions percebudes com a molestes (l'abocador de Pinós, el centre penitenciari de Sant Joan de Vilatorrada o l'aeròdrom de Sabadell, per exemple). Són també protestes que s'estructuren a partir de la constitució de plataformes ciutadanes que lluiten de forma específica per evitar la seva localització al seu municipi, barri o carrer i que segurament no haurien sorgit si la ubicació hagués estat una altra.

Tanmateix, sovint s'ha fet una associació massa directa entre plataformes i l'etiqueta NIMBY perquè en d'altres casos la seva aparició no s'ha donat com a forma de resistència conservadora i egoista davant aquestes ubicacions sinó que l'oposició a la ubicació d'un determinat equipament es considera inadequada per aquell lloc concret però no existeix oposició a una altra localització (el circuit de karting a Rajadell es proposa localitzar-lo en un espai urbà). En d'altres casos, les plataformes han pretès modificar el planejament en qüestió amb consens polític (com en el cas de la Plataforma en defensa de la Torre Negra) o s'ha reclamat que es tinguessin en compte les propostes i necessitats ciutadanes (plaça Lesseps o el pla especial de Can Ponsic a Sant Quirze del Vallès). En aquests casos, l'oposició al projecte en concret no es dona amb arguments localistes, i fins i tot en algun cas es proposa una nova manera de fer protesta.

*“Els [Plataforma en defensa de la Torre Negra] protestaven, però a la vegada volien el consens de tots els partits polítics, perquè sabien que era un tema suficientment dur i difícil (...). El coneixes el Kristian? [portaveu de la plataforma] (...). És nòrdic: persistència, la vocació de mediació, cultura de la pau, resolució de conflictes a través de la mediació... Per tant, això potser explica que sigui més un procés de mediació entre els diferents interessos, que no pas un procés participatiu... Ell no ha creat una cultura de la participació, sinó ara tindriem la plataforma. Ha sigut més mediador. Una persona amb bon talent que ha tingut clar i mediàticament molt oportú. Una altre qualitat. Estratègic. No ha sigut oportunista, oportú, però no oportunista. La psicologia de les persones, jo crec que influeix. No és participació, és mediació” Albert Cortina*

*“La plataforma anava intentant que quan passés en els plens municipals tot allò s’aprovés per a unanimitat, i així va ser. Amb dificultats, moltes, es va aprovar inicialment i provisionalment, per una unanimitat” Albert Cortina*

#### **6.9.1.5. I del rebuig a la proposta: el rol dels experts**

D'altra banda, gran part dels conflictes liderats per associacions ambientalistes (però també en algun cas per plataformes) si bé sorgeixen per oposició a una determinada actuació, la protesta s'articula a partir de la formulació d'alternatives o pel reclam d'un canvi de política. Per exemple, les protestes contràries al POUM de Querol, al complex turístic a la Vall Fosca o de Salvem l'Empordà reclamen un altre model territorial, i especialment Salvem l'Empordà ho fa demanant a l'administració que compleixi amb les seves obligacions redactant i aprovant les figures de planejament territorial previstes per la llei. En d'altres casos, com per exemple en les mobilitzacions entorn el Quart Cinturó i el transvasament de l'Ebre, des de la mateixa mobilització es formulen estudis i anàlisis per construir alternatives.

Un dels elements que apareix com a clau per la dinàmica i evolució que prendrà el conflicte és el tarannà i la idiosincràsia dels portaveus del bloc opositor però també dels responsables polítics:

*“la idiosincràsia de la persona, tant la que hi ha a una banda com la que hi ha a l'altra és importantíssima, importantíssima, igual que la persona que hi ha a l'ADENC, jo crec que per molt que no ho vulguem, doncs és significatiu. Perquè hi marca una forma de fer, i unes habilitats humanes també, que són claus.” Maties Serracant*

També es pot observar en diversos casos com les posicions de rebuig són característiques de la primera fase del conflicte on l'objectiu és mostrar l'oposició social a les propostes de l'administració. Per aquest fet, en les fases inicials s'opta per buscar fórmules que enforteixin la posició reactiva de la plataforma o associació, de manera que pugui exercir una pressió més forta vers l'administració i aconseguir així els seus objectius.

Si bé es parteix d'una mobilització en base a preocupacions força particulars, en fases més avançades del conflicte, una vegada són confrontats amb l'acusació de ser localistes,

detecten que és necessari revestir el discurs de valors més universals i propositius que els ajudin a legitimar la seva posició i evitar així la qualificació de «l'etiqueta malèvola» que és el NIMBY. Altrament, caurien en l'estigmatització i patirien un difícil reconeixement com un interlocutor vàlid per part de l'administració. Igualment, l'ampliació del discurs pretén evitar una imatge excessivament radical que l'opinió pública els posaria en qüestió. Així, del «no en el meu pati» es passa a una crítica més global sobre el model de desenvolupament urbanístic del municipi, de la comarca o de Catalunya.

També en fases més avançades, les mobilitzacions accedeixen avançar en el terreny de la negociació ja que reconeixen que aquesta estratègia pot aportar-los més beneficis a llarg termini que la mera oposició i intenten incidir en la modificació del planejament, defensant les seves reivindicacions. En les negociacions, els ciutadans que formen part d'aquestes mobilitzacions solen estar capacitats per a contestar amb arguments de base tècnica i científica i debatre amb el llenguatge pertinent als polítics i els tècnics municipals un determinat projecte. La ràpida mobilització que duen a terme implica un accelerat procés d'aprenentatge tant de coneixements i vocabulari tècnic com procediments o burocràcia.

Un dels factors principals que facilita el pas del rebuig a la proposta és la col·laboració de experts assessors. El caràcter jurídic-legal i tècnic del planejament urbanístic fa que sovint la ciutadania necessiti dotar-se de coneixements per tenir capacitat de debatre les propostes fetes des de l'administració, per donar les seves de capacitat executòria i per conèixer el procés de tramitació i en conseqüència construir estratègies de mobilització.

Amb tot, plataformes i associacions tendeixen a buscar en experts *independents* que els ajudin a traduir els seus desitjos i reivindicacions en propostes tècnicament viables i per donar solidesa i prestigi a les propostes ciutadanes.

*“van actuar d'assessors amb els veïns, actuaven de pont en algun moment també amb els polítics. (...) Primer per a un assessorament tècnic independent i després per a que recolzessin tota la proposta que els veïns estàvem presentant. Sí, aquesta va ser l'estratègia. És a dir, nosaltres com a veïns o persones més o menys qualificades podíem presentar una proposta alternativa. Però sempre seria vista com una proposta interessada. Llevores una manera d'evitar, no només de guanyar força, sinó també d'evitar aquesta visió, era acompanyar-te del criteri de tota una sèrie de persones, que tenien doncs, tot un currículum i trajectòria professional reconeguda arreu” Núria Valdovinos*

Així, s'observa una certa confiança en el valor de la ciència per part dels activistes, els quals en el moment que s'inicia la campanya tendeixen a buscar arguments de base tècnica o científica per a legitimar la seva posició. L'interès per la problemàtica i la recerca d'assessors els fa aprendre i adquirir coneixements a marxes forçades ja que la discussió sovint es porta per part dels tècnics a raons tecnicocientífiques, fet que obliga

als actors a dotar-se de nous coneixements per estar capacitats per a debatre propostes concretes.

Precisament, en els processos de negociació, els col·lectius opositors s'acompanyen d'experts *independents* per tal de contraposar tècnicament el pla proposat per l'administració local, tal i com evidencia el cas de la darrera reforma de la plaça Lesseps, en el qual la plataforma ciutadana encarregà a un equip tècnic *independent* la redacció d'un projecte alternatiu que donés resposta a les seves demandes.

D'aquesta manera, els experts *independents* que de forma consultiva donen consells i suggeriments als col·lectius mobilitzats durant la negociació i la modificació del planejament es converteixen en contraexperts, tal i com diu Lewanski (1997), en tant que es contraposen als tècnics municipals. Ens referim a advocats, arquitectes, urbanistes, biòlegs, ambientòlegs i geògrafs que donen suport als grups opositors en qüestions legals i en temes referents a propostes urbanístiques o als informes d'impacte ambiental. Així, moltes vegades els conflictes s'acaben convertint en un debat entre diferents visions tècniques.

*“Jo no sé si els moviments han de buscar, a veure, han de buscar tècnics que contrarestin un altre tècnic en un projecte. No sé si aquesta és la via perquè, és a dir, enfrontar dos formes, dos tècnics, no avancem perquè és una qüestió de concepte.” Isabel Salamaña*

Les pràctiques d'assessorament per part d'experts són una bona mostra del corrent del *radical planning* proposat des dels països anglosaxons on els tècnics haurien d'emprendre una tasca de suport a la ciutadania perquè aquesta construis les seves pròpies alternatives. En certa manera, les pràctiques d'*advocacy planning* (amb un paper del tècnic més actiu) o de *radical planning* (que cedeix el protagonisme a la ciutadania) no són noves a casa nostra: el rol desenvolupat per molts arquitectes i advocats als anys setanta responia també a aquesta voluntat que des del saber de l'experiència quotidiana es poguessin formular contraplans amb l'ajuda del saber tècnic.

### **6.9.2. El poder dels mitjans de comunicació**

Els conflictes resulten apetitosos pels mitjans de comunicació ja que a causa del caràcter d'espectacle de la protesta els fan ser aptes per ser notícia. Els mitjans de comunicació exerceixen, d'un costat, de canals a través dels quals es donen a conèixer els discursos dels actors que intervenen en el conflicte. D'un altre, però, es configuren com actors pròpiament dit ja que tenen capacitat per influenciar el desenvolupament del conflicte i les estratègies dels altres actors, tant les formacions polítiques com els ciutadans.

*“El poder mediàtic: sembla que el conflicte comenci quan surt als diaris i allavorens hi ha una cosa importantíssima que jo visco cada dia que és el tema de la premsa local, dels*

*diaris de Lleida i dels diaris de Barcelona, és clar. Quan nosaltres, que som els corresponsals de La Vanguardia, recuperem un tema que ha donat un mitjà de Lleida d'un conflicte territorial, també l'impacte és molt més brutal quan es publica a la Vanguardia, que arriba directament doncs a govern, nosequantos, i que ho hagi publicat doncs El Segre o La Mañana, la ràdio i tots els diaris de Lleida costa que atrevessi aquesta barrera. Per tant, és lo de sempre, la centralitat, pues el tema que des de Barcelona amb un mitjà de Barcelona els casos es veuen d'una altra manera.” Mercè Gili*

Tal i com apunta Mercè Gili, el poder de difusió dels mitjans de premsa és una de les armes bàsiques amb que compten les mobilitzacions ciutadanes per aconseguir una major difusió de les seves demandes. L'escala local de molts conflictes comporta que tinguin més impacte en aquells mitjans de comunicació més pròxims a la realitat urbana en qüestió i, que en tot cas posteriorment, apareguin a la premsa nacional.

Els mitjans de comunicació locals solen fer un seguiment continuat dels conflictes urbanístics de la zona però de vegades és només quan els actors implicats en el conflicte adopten actuacions més característiques de l'espectacle que aconseguen transformar el fet en notícia (de Marchi, 2005).

En els conflictes de caràcter breu la notícia només apareix de forma puntual, però aquells conflictes de llarga durada permeten que la premsa local en faci una anàlisi més detallada i que a través de les editorials prengui també posició. Un bon exemple d'aquest cas és el conflicte de la Torre Negra, que al llarg dels deu anys de la seva duració ha estat present en forma de notícia, d'entrevistes o d'editorials als mitjans de comunicació locals i comarcals. Especialment destaca la tasca duta a terme pel Diari de Sant Cugat com a altaveu tant de la plataforma com dels polítics, els propietaris i els residents de la Torre Negra al llarg del conflicte. A nivell supramunicipal el cas del transvasament de l'Ebre i la construcció del Quart Cinturó també són dos conflictes que han desencadenat un gran nombre de notícies.

Els mitjans de comunicació actuen doncs com a difusors del conflicte i de les posicions i discursos dels diferents col·lectius que hi intervenen i per tant, ajuden als grups opositors a donar a conèixer el seu posicionament i a expandir el seu àmbit d'influència. Són doncs, com hem dit anteriorment, un instrument necessari per la mobilització de la ciutadania.

*“Per exemple és el que fem, a la campanya abans d'una mani, has de fer això, abans d'una mani has de generar titulars de premsa, i això ho he viscut d'escola aquí, diguem-ne, no? Si vols tenir gent al carrer has de guanyar-te abans la premsa, sinó la gent no la tindràs al carrer, i has d'encartellar tres setmanes abans. Coses que estan molt protocolitzades” Maties Serracant*

De tota manera, els mitjans de comunicació solen mostrar interès per aquells casos més commovedors, de manera que això pot marginar a alguns conflictes a l'hora de donar-

los veu i, per tant, no tots els col·lectius opositors trobaran en els mitjans de comunicació el mateix recer. Sí que és cert, però, que tot i així els mitjans de comunicació actuen com un trampolí ja que en el moment que surt a llum pública que un determinat grup de ciutadans protesta perquè estan descontents amb l'actitud i decisions de l'administració, els responsables polítics tendeixen a reaccionar més o menys ràpidament. L'objectiu és evitar el boom que la contínua presència de les protestes en els mitjans de comunicació pot significar en termes de pèrdua de confiança per part de la ciutadania, expansió del conflicte o pèrdua de legitimitat política.

*“El fet de publicar o no, sembla que comencem a treballar tots a partir d'ara però de la mateixa manera que comencem també acabem. És a dir que té la importància que té el periodisme però el que si està clar és que quan deixes de parlar-ne tothom tanca la carpeta ràpid. I per tant de vegades et creus una certa influència” Mercè Gili*

### **6.9.3. La resposta de l'administració en entomar i gestionar el conflicte**

Sovint les administracions reconeixen la falta d'iniciatives per a prevenir reaccions negatives de la ciutadania i reconeixen també que –per la seva banda- era difícil preveure-les. Segons Bobbio (1999) la infravaloració de la protesta és una de les característiques més persistents de les administracions. Aquestes tendeixen a preocupar-se massa poc pels conflictes que poden desencadenar les seves iniciatives i es fien excessivament de la bondat de les pròpies decisions, dels estudis tècnics i de la força de la llei.

De fet, la mobilització dels grups opositors també està carregada amb un efecte sorpresa. Igualment que per la ciutadania els plans o propostes que poden desencadenar conflicte solen sortir a llum pública d'una manera precipitada, la mobilització social i les actuacions que emprenen solen també ser inesperades i *per sorpresa* per les autoritats locals, precisament a causa de la infravaloració de la protesta.

*“Vam omplir la Patronal, passàvem de les 250, la setmana següent fem una passejada que la gent ho coneixés, jo em vaig quedar afònica, van venir 150 persones. Això els va acollonir.” Montserrat Pérez*

La mobilització ràpida dels ciutadans, es converteix per a l'administració en un imprevist que, a més, s'expandeix ràpidament gràcies a l'aparició dels mitjans de comunicació a l'arena del conflicte. Així, el conflicte s'acaba convertint en un afer difícil de gestionar per part de les autoritats locals que, en alguns casos, es veuen obligades a cedir a les reivindicacions dels ciutadans.

*“L'actitud aquesta de decidir al final, en la mateixa celebració de l'acte de presentació, de retirar el pla, jo penso que va ser produïda per un efecte sorpresa. Perquè no estaven acostumats a rebre un rebuig tant frontal i tant fort, i a més a més, utilitzant arguments de pes, eh?” Núria Valdovinos*

Tal i com afirmava Sancassiani (2005) al descriure la síndrome DAD (decideixo-anuncio-defenso), una vegada esclata el conflicte després de l'anunci, els polítics tendeixen, en alguns casos, a passar a l'estratègia de la defensa del pla. Com a conseqüència, aquest fet encoratja als opositors a utilitzar els propis experts per refutar les propostes oficials i, a vegades, aportar-ne de noves. És precisament davant la pressió ciutadana (o per incapacitat de defensar les pròpies propostes) que els responsables polítics es veuen obligats a obrir alguna via de negociació per tal de resoldre la situació conflictiva. En d'altres casos l'estratègia sol ser la retirada del projecte (com el cas del circuit de karting de Rajadell o de la urbanització del paratge Castell a Palamós) o la introducció de modificacions al projecte original que responen a les demandes dels grups opositors però sense cedir i establir mètodes de negociació (com és el cas del camp de golf de Torrebonica).

L'actuació de les administracions seguint una pauta caracteritzada per prendre una decisió no discutida, anunciar-la i, quan sorgeix el conflicte, defensar-la davant les demandes dels ciutadans entra força en contradicció amb la concepció del planejament urbanístic com a instrument que representa la construcció d'un acord entre els agents urbans. Segurament una estratègia del tipus acordar-decidir-anunciar, tal i com he anat evidenciant en aquest relat permetria que les desavinences es resolguessin en un primer moment.

Tanmateix, una altra de les estratègies adoptades pels ajuntaments, davant del temor que la proposta urbanística pugui despertar possibles reaccions dels afectats, és l'elaboració del pla *en silenci*, donant a conèixer la decisió quan s'hi veuen obligats per la legislació (és a dir, en el període d'exposició pública) amb la intenció que l'oposició de la ciutadania s'alci el més tard possible i quan sigui més difícil modificar el projecte. El secretisme que caracteritza aquest procés, però, a vegades situa als mateixos responsables locals en situacions incòmodes.

*"I nosaltres diem 'mira, nosaltres volem fer això públic al municipi per tant volem fer un Fòrum' i tot això ja no li feia molta gràcia, però nosaltres no volem que això sigui un projecte només nostre, volem que sigui un projecte participatiu perquè és la única manera que funcioni un projecte, que la gent se'l faci seu i se l'estimi. Vem invitar l'alcalde, no vem tenir resposta"* Montserrat Pérez

Una altra de les estratègies per deslegitimar la protesta és infravalorar els arguments o propostes que aporta la ciutadania argumentant-ne la poca consistència tècnica, per tal d'evitar que l'alternativa prengui força.

*"Quan vem anar a l'ajuntament, pensant que ens rebrien amb les mans obertes, clar, feu-lo vostre el projecte, no?. Doncs no: 'el projecte és difícil, tindrem una reunió en la qual us demostrare [el regidor de medi ambient] que això no és possible' (...) i nosaltres 'i tant que és possible', 'no, no això no és possible, no sé què, no se quantos', que tècnicament no era viable"* Montserrat Pérez



De totes maneres, en molts casos, aquest comportaments en lloc de desencoratjar els ciutadans causen l'efecte contrari i fan radicalitzar les posicions i provoquen que els grups opositors tendeixin a intentar mobilitzar més població per tal d'enfortir la seva posició. En la majoria de casos, quan els responsables polítics s'adonen que aquells *agitadors* representen a suficient població cedeixen a les seves peticions i entaulen converses per a apropar posicions.

D'altra banda, al marge de les intencions polítiques d'elaborar la proposta urbanística de manera silenciosa, és cert que s'ha establert (encara que no sempre) un *modus operandi* per part dels tècnics que es caracteritza per un cert aïllament respecte els agents urbans. D'altres vegades, però, és cert que quan esclata el conflicte la reducció dels arguments dels polítics a qüestions tècniques i l'esquivament del seu paper com a negociadors acaba creant un escenari on el tècnic ha d'exercir un paper protagonista davant de la ciutadania que no li pertoca.

*"[Quan esclata el conflicte] és veritablement quan s'exposen d'una manera clara i oberta totes les posicions. Mentrestant vas fent, vas preguntant, vas fent, però com aquell qui diu només es coneix el que penses tu i el que tens previst executar tu. I vas fent, i tal i qual... quan es crea un conflicte i hi ha una persona que està en desacord amb el que tu vols fer i treu tota la seva argumentació en contra del que tu estàs defensant, argumentació que moltes vegades no s'aguanta i altra vegades més (...) l'has d'escoltar com a mínim, i en tot cas tu li has de donar els arguments pels quals...i, l'únic valor vàlid que hi ha en aquests casos és anteposar el valor social al valor individual (...) però sí que hi ha hagut confrontació en aquest sentit, perquè llavors és quan s'ha escoltat i quan s'ha arribat a negociar coses que en un principi nosaltres no haguéssim fet"* Max Martín

En algunes ocasions també es fa una utilització política de la protesta per part d'alguns partits polítics (sovint a l'oposició), que opten per donar-li suport o fomentar-la perseguint fins propis. Dels conflictes seleccionats, s'observa que es produeix un flirteig entre alguns actors del conflicte, amb l'objectiu de buscar complicitats i aliances. En aquest sentit, no només les autoritats locals opten per aquesta tècnica, sinó que la ciutadania també utilitza a aquells partits polítics que els ofereixen suport com a porta d'accés a l'escenari polític. Com resultat, es dona una utilització recíproca on ambdós actors reben compensacions.

*"Igual que la plataforma volia implicar a tots en el seu projecte a tots els partits polítics, el govern volia sentir-se que estava arropat per la plataforma, i com que la plataforma eren dos o tres persones i la resta seguia a aquestes dues persones, també tots [els partits polítics] a aquestes persones els intentaven segrestar una mica tots. (...) I tothom, amb un joc una mica de seducció mútua, intentava, en aquell moment, que el procés tires endavant"* Albert Cortina

Finalment cal fer referència a un altre agent que sol prendre part del bloc promotor però que ben poques vegades és visible. Quan les propostes urbanístiques són liderades per promotors privats i es desencadena un conflicte difícilment mostren la seva posició de forma pública i en canvi opten –com molt d'altres vegades– per canals més reservats.

Tanmateix, precisament perquè els conflictes urbanístics es desencadenen a través d'una proposta urbanística que requereix l'aprovació o consentiment de l'administració pública, amb l'aparició de la mobilització els promotors privats cedeixen la tasca d'entomar el problema als responsables polítics. En aquest sentit, si bé en el fons són presents en molts conflictes, poques vegades ho fan de manera visible.

## **6.10. LA DINÀMICA DEL CONFLICTE: DE L'ESCLAT A LA RESOLUCIÓ**

Els conflictes urbanístics normalment poden dividir-se temporalment en tres moments: un primer període correspon a la gestació silenciosa de la mobilització, una segona fase es caracteritza per la confrontació entre la ciutadania mobilitzada i l'administració, i un tercer moment fa referència a la negociació (en el cas que s'iniciï).

En la primera fase, la més difícil de reconstruir per la seva poca transparència, sol ser també la més curta. L'organització de la mobilització és bastant ràpida i normalment acaba en el moment que la plataforma o l'entitat fa públic a través d'un manifest o d'un comunicat de premsa el seu desgrat i reivindicacions. Les plataformes ciutadanes moltes vegades abans de presentar-se amb el manifest en mà, inicien la tasca de recollida de firmes, de manera que quan es donen a conèixer ja ho poden fer apel·lant a una certa representativitat.

Durant la gestació de conflicte l'organització de la mobilització acaba configurant dos bàndols: el dels promotors i el dels opositors a la proposta urbanística en qüestió. Aquesta escissió entre els proponents i opositors acaba establint a una banda l'administració i el promotor privat (en el cas que n'hi hagi) i a l'altra els diferents col·lectius més o menys organitzats que s'hi oposen.

### **6.10.1. La confrontació i la protesta pública**

L'esclat del conflicte es produeix perquè el bàndol d'oposició fa públic el seu posicionament i és a partir d'aquí que la resta d'agents es resituen. Normalment, els ajuntaments es troben en el cantó dels promotors, tanmateix, quan la proposta urbanística arriba des de l'administració autonòmica, els ajuntaments tendeixen a *solidaritzar-se* amb els grups opositors, formant part de les plataformes o liderant-les, i solen mostrar-se com a *víctimes* d'una decisió presa per unes administracions superiors o per poders econòmics privats sobre els quals no tenen capacitat de maniobra. El

conflicte entorn la presó de Sant Joan de Vilatorrada o de l'aeròdrom de Sabadell exemplifiquen aquest alineament entre ajuntaments i ciutadania.

Pel que fa a la mobilització dels diferents col·lectius opositors, ja siguin veïns afectats més o menys organitzats, plataformes cíviques, entitats ambientalistes o mobilitzacions de defensa del territori tendeix prendre una doble vessant. Primerament i després que surti a llum pública la proposta urbanística, els grups opositors opten per fer un acte de protesta per tal de donar a conèixer el seu desacord en relació a la decisió adoptada per l'ajuntament i poder fer sentir la seva veu. Per tant, el període de confrontació es caracteritza per l'actuació pública dels grups opositors.

*“Sempre s'intenta solucionar les coses via, diguem-ne muntar una mica de soroll, i a veure si es rebaixa el to, si hi ha un canvi de... si els espantem, per dir-ho així” Maties Serracant*

En aquest sentit, en aquesta primera fase de confrontació les manifestacions, pancartes, titulars de premsa i cartells són alguns dels instruments utilitzats per crear consciència del problema (de les propostes del pla urbanístic que són considerades perjudicials per la ciutadania mobilitzada), per estimular l'opinió pública i, sobretot, per mostrar-se com un interlocutor suficientment representatiu com perquè les autoritats locals escoltin les seves reivindicacions.

Així mateix, per mantenir viva *la flama* del conflicte els col·lectius opositors organitzen marxes, acampades, dinars i altres actes amb un caràcter més festiu per aconseguir un suport més ampli. En aquesta fase ni els opositors ni els promotors del projecte solen mostrar senyals per disposar-se a la negociació, a excepció d'algunes administracions. En alguns casos, fins i tot, els conflictes no avancen i es mantenen en la permanent confrontació, perquè els dos bàndols o un d'ells es reafirma en la seva posició i no admet cedir per entrar en un procés de diàleg. Aquest tipus d'actituds es donen tant per part d'administracions convençudes de portar a terme la proposta urbanística, com per part d'aquells que s'oposen rotundament a l'execució de la proposta. Així doncs, en les situacions de confrontació immobiliària, els proponents apareixen com a vencedors i els opositors com a vençuts.

En la mobilització i en l'organització dels actes de protesta, els grups opositors cerquen en altres plataformes o associacions ambientalistes suport i recolzament, però també recursos tant humans com organitzatius. S'acaba creant un entramat de contactes entre col·lectius indispensable sobretot per aquelles associacions o plataformes més joves, ja que els permet aprendre de les organitzacions més experimentades. Es crea una xarxa de relacions d'intercanvi d'informació i de recursos que esdevenen intenses i giren al voltant d'un cert nombre de persones identificables. Certament, la presència

d'associacions ambientalistes estructurades, arrelades, i amb un cert prestigi, facilita la posada en marxa d'aquestes relacions.

Aquest tipus de contactes i intercanvis entre entitats i grups locals que tendeixen a mobilitzar-se en els conflictes urbanístics ha fet que sorgeixin organitzacions coordinadores de les diverses mobilitzacions. A nivell comarcal són presents organitzacions que aglutinen diferents col·lectius i ciutadans individuals que han estat creades per coordinar les pròpies accions (sovint lligades a àmbits específicament locals) i per actuar, així, a nivell comarcal. De fet, són un tipus d'organitzacions que solen ser força beneficioses per aquelles associacions ambientalistes excessivament marcades per la seva actuació en un àmbit específicament local, ja que el contacte i l'actuació conjunta amb altres entitats els permet evitar la qualificació d'hiperlocalistes que en alguns casos se'ls atorga.

Algunes d'aquestes organitzacions coordinadores es constitueixen legalment, altres tenen un perfil més semblant a les plataformes cíviques, però totes al seu interior s'organitzen en grups de treball o comissions tècniques (comissió d'experts o tècnics, d'acció, de premsa i comunicació, gestió econòmica) que treballen seguint les directrius de l'assemblea. Gràcies a la seva composició, comprenen tant a persones amb una llarga experiència en la mobilització com a persones amb bons coneixements tècnics. Alguns exemples com Salvem el Vallès, Salvem l'Empordà, Salvem el Penedès o Salvem les Valls es caracteritzen primerament per tenir un objectiu no tant limitat com les plataformes, i de fet solen efectuar accions d'abast comarcal. La majoria es constitueixen amb la finalitat de denunciar la manca d'un planejament territorial adequat i de vetllar per un nou model de desenvolupament del territori menys extensiu i més comprensiu amb els espais naturals.

Així mateix, en aquesta xarxa complexa de relacions que s'estableix entre entitats de defensa del territori, plataformes, centres excursionistes i altres grups locals també s'hi insereixen els contraexperts (o experts *independents*). Si bé he explicat que els nodes d'aquesta xarxa de relacions responen a determinades persones fàcilment identificables (sobretot a escala local), sovint són experts *independents* que comparteixen punts de vista i mantenen contactes amb plataformes, veïns, entitats de defensa del territori o col·lectius diversos. De fet, en una mateixa comarca, els mateixos experts apareixen freqüentment en diferents conflictes, fet que es deu a que són persones amb una trajectòria reconeguda professionalment, coneguda a nivell comarcal i amb un cert perfil crític.

Certament, la mobilització de la ciutadania que s'efectua en la primera fase de confrontació mostra que si abans les reivindicacions dels ciutadans eren liderades per les associacions de veïns i canalitzades a través dels partits polítics cap a les institucions de

govern per a poder incidir en el procés de presa de decisió, actualment, els ciutadans es dirigeixen directament a l'esfera pública mitjançant formes de protesta i intentant cridar l'atenció dels mitjans de comunicació per mostrar públicament la seva disconformitat amb l'administració.

La desconfiança en els partits polítics i la crisi de les formes tradicionals de representació democràtica fan que es confii més en les pròpies capacitats i s'opti per auto-organitzar la protesta de forma més o menys ràpida. A més, la debilitació dels partits influencia també les reivindicacions dels ciutadans: eviten basar els seus arguments en ideologies i es satisfan amb el compliment de les pròpies demandes. De totes maneres, hem vist com l'actitud crítica respecte a les formes institucionals no impedeix que surtin a l'arena pública intentant pressionar als càrrecs polítics i participin en comissions de seguiment juntament amb els responsables polítics per intentar, com veurem en el següent apartat, entaular una negociació sobre les seves reivindicacions.

#### **6.10.2. Canals i mecanismes d'intervenció de la ciutadania en la modificació del planejament**

Quan amb la protesta els grups opositors s'adonen que la pura confrontació i els arguments localistes no són suficients per a la retirada de la proposta urbanística ni per aconseguir modificar-la, intenten avançar el seu discurs amb arguments menys reactius i més propositius i així poder reclamar la seva participació en la modificació de la proposta urbanística. Així, en una actuació de caràcter molt més privat intenten establir contactes amb els promotors del projecte. Per tant, la protesta pública serveix i és usada com a eina per facilitar l'entrada a les institucions perquè és l'instrument que permet fer visible la representativitat dels grups opositors. Així doncs, intenten fer pressió a uns representants polítics massa convençuts de la seva legitimitat per a exercir el poder i que són els únics responsables d'oferir (o no) l'obertura d'un procés de diàleg i negociació. El mecanisme que sol ajudar als grups opositors per tal que les autoritats locals cedeixin és, com he explicat, l'aparició dels mitjans de comunicació.

Així doncs, en el moment que l'administració local accepta cedir a les demandes de la ciutadania per tal de negociar les seves reivindicacions el conflicte deixa enrere aquella fase caracteritzada per la confrontació i se n'obra una de nova menys *conflictiva* on tendeix a imperar un clima de calma i de diàleg.

La negociació és un procés de comunicació i un sistema de decisió on les parts implicades participen activament i aporten opinions útils per a preparar la decisió (Bobbio, 2004). Els mètodes de negociació que s'estableixen divergeixen entre

conflictes, però en definitiva els podríem classificar entre aquells que estableixen algun tipus d'organisme formal que reuneix els diferents actors del conflicte o d'altres que opten per converses informals i privades amb les diferents parts.

Pel que fa als casos en què s'estableix un organisme formal, normalment es constitueixen comissions de seguiment encarregades d'introduir modificacions al projecte. Aquest tipus d'òrgans poden tenir representació política o no i normalment hi prenen part tant els tècnics municipals com els que donen suport als grups opositors. En referència a les formes de negociació més informals, en la majoria dels casos les autoritats opten per establir converses de caràcter bilateral entre polítics, tècnics i els grups que lideren l'oposició.

Així doncs, en els casos que he analitzat en aquesta recerca no s'han aplicat tècniques de mediació ni metodologies pre-establertes de resolució de conflictes, sinó que s'ha optat per mètodes més espontanis i organitzats a partir de l'acord entre representants polítics i ciutadania. Per tant, no ha intervingut un tercer actor actuant com a mediador i per dirigir la negociació sinó que s'ha fet des de la mateixa administració.

### **6.10.3. Vies, mètodes i formes de resolució dels conflictes**

En definitiva, a Catalunya, la ciutadania aconsegueix –en alguns casos– participar i incidir en les propostes de planejament urbanístic a través del conflicte. És a dir, el període d'exposició pública ha esdevingut un tràmit formal, que només serveix perquè aquelles persones afectades presentin a títol individual al·legacions, sense que es produeixi ni una versió alternativa de la proposta urbanística ni una discussió de les grans directrius del pla urbanístic.

A més, en la tramitació del planejament les administracions no posen massa facilitats a la intervenció de la ciutadania ja que més a vegades els plans surten a exposició pública just en períodes de vacances (el pla especial de Can Ponsic s'exposà al públic entre els mesos de juliol i agost). Així doncs, davant les dificultats que pateixen els ciutadans per prendre part en la presa de decisions que fan referència a les propostes urbanístiques es fa difícil pensar que les propostes dels governs relacional i en xarxa s'estiguin duent a la pràctica pel que fa a les polítiques urbanístiques.

En l'actuació de l'administració local, el poder de decisió de l'alcalde és clau en la majoria de conflictes, en els quals sol ser el decisor únic de l'establiment del procés de negociació. D'altra banda els conflictes urbanístics presentats evidencien com la ciutadania necessita la protesta i la presència d'associacions consolidades i reconegudes

per tal de ser vista com a interlocutor vàlid i legítim per part de l'administració. Així mateix, per tal que la ciutadania pugui participar en la formulació del planejament urbanístic i contribuir al procés de govern en molts casos han de mobilitzar-se, organitzar-se i pressionar les instàncies polítiques per mostrar la seva representativitat i capacitat per fer-ho.

La resolució dels conflictes està influenciada pel renom i la capacitat d'intervenció dels col·lectius que prenen part del conflicte. És a dir, els/les ciutadans/es a nivell individual difícilment aconseguen intervenir en la modificació del planejament, mentre que aquells organitzats entorn una plataforma, una associació o una entitat més o menys consolidada, estructurada i reconeguda tenen més possibilitats de ser acceptats com a representatius de la ciutadania. Per tant, una societat civil estructurada i consolidada i amb una forta tradició d'associacionisme aconseguirà intervenir i interaccionar més fàcilment amb les autoritats locals. Igualment, el tarannà, el *modus operandi* i la capacitat de negociació de les persones que estan al front de cada un dels grups interlocutors -tant pel que fa a l'administració com als grups opositors- és clau pel desenvolupament i resolució del conflicte.

En aquest sentit, la capacitat de gestió i de diàleg dels polítics i la flexibilitat en les reivindicacions de la ciutadania poden bloquejar o facilitar la resolució del conflicte. Pel que fa als equips tècnics, la seva capacitat d'interacció i de pronòstic en les propostes redactades poden condicionar l'esclat i facilitar la resolució del conflicte. Però de totes maneres, la resolució dels conflictes depèn, d'una banda, de la voluntat dels representants polítics per arribar a un acord o per obrir vies de negociació i, de l'altra, de la actitud oberta i receptiva de la resta d'interlocutors, ja que la negociació al cap i a la fi només es pot iniciar si les dues parts ho volen.

## **6.11. LA INCORPORACIÓ DE LA VEU DE LA CIUTADANIA EN EL PLANEJAMENT URBANÍSTIC: VERS LA GESTIÓ DELS CONFLICTES**

Amb aquest apartat concloco la tesi doctoral, que ha indagat sobre la conflictivitat territorial a Catalunya focalitzant l'atenció en el rol del planejament urbanístic i els canals de participació establerts durant la seva elaboració i execució.

Al llarg d'aquest relat he evidenciat que en la ciutat postmoderna i neoliberal la concepció del planejament com a instrument capaç de governar les transformacions territorials s'ha posat en dubte. El planejament urbanístic -intrínscament lent i rígid en

tant que estableix un projecte futur i ho fa per un territori caracteritzat per la complexitat- ha estat considerat un impediment davant les ràpides dinàmiques de canvi - econòmic, social, polític- del món actual. La voluntat de fer-lo adaptable a les noves circumstàncies ha desencadenat una actuació urbanística caracteritzada per la fragmentació i la puntualitat, sovint raonada al marge del mateix planejament, el qual ha passat a ser considerat com un tràmit que cal executar per complir amb la normativa.

En conseqüència, el planejament urbanístic ha passat a ser concebut com un instrument merament tècnic -en el qual establir unes mínimes regulacions- i ha deixat de tenir interès per anticipar-se i aplicar el seu caràcter correctiu. En canvi, s'ha acceptat que el disseny de les transformacions urbanes fos promogut tant a través d'instruments parcials (modificacions puntuals, plans derivats o projectes sectorials) que han desencadenat una pèrdua de la mirada global de la ciutat com a través del planejament estratègic, mancat de capacitat executòria. L'opció per aquesta planificació dèbil (que substancialment nega les raons per planificar) ha acabat fent caure al pla urbanístic en una crisi d'identitat, ja que ha perdut el significat de projecte compartit (producte d'una cultura i ciutat concreta) i també s'ha després de la seva capacitat per intervenir com a mediació entre els interessos i privilegis que presenten els agents urbans.

Aquesta recerca ha posat en relleu que el procés de deconstrucció que ha patit el planejament ha contribuït a facilitar el sorgiment de conflictes urbanístics. La ciutadania, que sovint s'ha vist mancada dels canals suficients per conèixer l'actuació de l'administració, acaba mostrant el seu rebuig a través de la protesta i reclamant la seva voluntat de prendre-hi part. En el procés de redacció del planejament, la preocupació per dissenyar de forma col·lectiva i consensuada un model de ciutat futura s'ha diluït. Així doncs, una de les aportacions més significatives d'aquesta tesi és palesar que el sorgiment dels conflictes urbanístics respon a la debilitat del planejament i a l'absència de canals reals de participació per a la ciutadania.

En aquest sentit, les formes tradicionals de govern del territori, típiques de la societat moderna on regnaven tant l'autoritat del govern com la racionalitat, tècnica han entrat en crisi. He pogut constatar que les aproximacions *top-down* i l'estratègia decideixo-anuncio-defenso resulten anacròniques davant d'una societat plural i madura que reclama ser consultada i poder intervenir aportant el seu saber quotidià en les decisions que l'afecten.

En definitiva, aquesta tesi aposta per revalorar la planificació del territori, però concebant-la com un procés social complex més que no pas una activitat tecnicocientífica. Entendre la planificació del territori com un procés a través del qual la col·lectivitat dissenya el futur de la ciutat, fa necessària també una revaloració del paper



de la ciutadania en la seva elaboració. He defensat que amb l'establiment de canals de participació amplis i oberts, el planejament podria comptar amb una millor interpretació de la realitat urbana -especialment necessari en una societat caracteritzada per la fragmentació, la multiplicitat i la diferència-, i alhora permetria una millor acceptació de les obligacions i els beneficis que comporta, és a dir, aconseguir un desplegament més harmònic i menys conflictiu. Tanmateix, també he alertat del perill de caure en operacions retòriques i manipuladores o d'instaurar processos de participació només per legitimar decisions ja preses.

Dependrà de la voluntat dels governs cedir poder de decisió a la societat civil i de la disponibilitat dels *planners* de lliurar poder tècnic perquè es pugui dur a terme una redistribució del poder. La recerca ha posat de manifest que aquest procés demana que no es privilegiï associacions o col·lectius tradicionalment influents -que ja gaudeixen dels seus canals d'interlocució amb l'administració- sinó que cal tenir especial interès pels col·lectius més *dèbils*, facilitant-los la seva integració en el procés de decisió. Aquestes qüestions demanen un bon reforçament de la comunicació i el diàleg com a mètodes bàsics en l'elaboració del planejament. Sense caure en idealitzacions que menystenien els desequilibris de forces que presenten els agents urbans, cal que els responsables polítics emprenguin la seva tasca de mediació -reconeixent els interessos diversos presents a la societat i gestionant les desavinences que poden sorgir- i que els equips tècnics es posin a disposició de la ciutadania per tal de traduir en propostes viables tècnicament els seus desitjos, en tant que usuaris finals. D'aquesta manera, compartint sabers quotidians i científics serà possible construir un planejament més compartit i socialment més just.

Ara bé, la voluntat per avançar cap a formes més participatives de govern no respon pas a l'objectiu d'evitar o eliminar els conflictes. En una societat complexa i polifònica, on actua una àmplia multiplicitat d'agents -que cadascun d'ells persegueix objectius i desitjos diferents, sovint contraposats-, l'existència del conflicte és inevitable i inherent. El que proposa aquesta tesi és que cal canalitzar de forma més constructiva i democràtica els diversos posicionaments per evitar recaure de forma continuada en la pura confrontació i perquè fins i tot els més *dèbils* tinguin l'oportunitat de dir-hi la seva sense haver de recórrer a la protesta.

Des d'aquest punt de vista, és necessari que les administracions tinguin coratge polític i convicció democràtica per assumir-ne la seva gestió construint processos interactius de govern que admetin la construcció col·lectiva, participativa i creativa de la ciutat. Cal, doncs, abandonar la desconfiança sobre la capacitat de la ciutadania per prendre decisions sobre assumptes complexos i iniciar processos de deliberació oberts i dialogants, que vagin més enllà de la votació i la presentació d'al·legacions. A banda d'aquest canvi de voluntat política i tècnica i de capacitat administrativa també es fa

necessari que la ciutadania recuperi l'interès per allò públic i col·lectiu i adopti posicionaments propositius, contribuint així al disseny de la ciutat i a la cohesió social.

### **6.11. L'INCORPORAZIONE DELLA VOCE DELLA CITTADINANZA NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: VERSO LA GESTIONE DEI CONFLITTI**

A questo punto si conclude la tesi, che ha investigato sulla conflittualità territoriale in Catalogna focalizzando l'attenzione sul ruolo della pianificazione urbanistica e sui canali di partecipazione stabiliti durante la sua elaborazione ed esecuzione.

Durante questo lavoro ho evidenziato che nella città postmoderna e neoliberale la concezione della pianificazione come strumento capace di governare le trasformazioni territoriali sia stata messa in discussione. La pianificazione urbanistica – intrinsecamente lenta e rigida nella misura in cui stabilisce un progetto futuro e lo fa per un territorio caratterizzato dalla complessità – è stata considerata un ostacolo di fronte alle rapide dinamiche di cambiamento – economico, sociale, politico – del mondo attuale. La volontà di renderla adattabile alle nuove circostanze ha scatenato un intervento urbanistico caratterizzato dalla frammentazione e puntualità, spesso ragionato al margine della stessa pianificazione, la quale è arrivata ad essere considerata come un passo che occorre eseguire per adempiere alla normativa.

Come conseguenza, la pianificazione è arrivata ad essere concepita come uno strumento meramente tecnico – nella quale stabilire norme minime – e ha smesso di avere interesse per anticiparsi e applicare il suo carattere correttivo. In cambio, si è accettato che il disegno delle trasformazioni urbane fosse promosso tanto attraverso strumenti parziali (modifiche puntuali, piani derivati o progetti settoriali) che hanno scatenato una perdita della visione globale della città quanto della pianificazione strategica, privata della capacità esecutiva. L'opzione di questa pianificazione debole (che sostanzialmente nega le ragioni per pianificare) è finita nel far cadere il piano urbanistico in una crisi di identità, dato che ha perso il significato di progetto condiviso (prodotto di una cultura e città concreta) e inoltre si è distaccata dalla sua capacità per intervenire come mediatore tra gli interessi e i privilegi che presentano gli agenti urbani.

Questa ricerca ha messo in rilievo il fatto che il processo di decostruzione sofferto dalla pianificazione abbia contribuito a facilitare la nascita di conflitti urbanistici. La cittadinanza, che spesso si è vista privata dei canali sufficienti per conoscere l'azione dell'amministrazione, finisce col mostrare il proprio rifiuto attraverso la protesta e

reclamando la propria volontà di prendervi parte. Nel processo di redazione della pianificazione, la preoccupazione per disegnare in maniera collettiva e consensuale un modello di città futura si è diluita. Così quindi, uno dei contributi più significativi di questa tesi è palesare che il sorgere dei conflitti urbanistici risponde alla debolezza della pianificazione e all'assenza di canali reali di partecipazione per la cittadinanza.

In questo senso, le forme tradizionali di governo del territorio, tipiche della società moderna in cui regnavano sia l'autorità del governo sia la razionalità tecnica, sono entrate in crisi. Ho potuto constatare che gli approcci *top-down* e la strategia decido-annuncio-difendo risultano anacronistici di fronte a una società plurale e matura che pretende di essere consultata e poter intervenire apportando le proprie conoscenze quotidiane nelle decisioni che la coinvolgono.

In definitiva, questa tesi punta sulla rivalutazione della pianificazione del territorio, concependola però più come un processo sociale complesso che non come un'attività tecnico-scientifica. Intendere la pianificazione territoriale come un processo attraverso il quale la collettività disegna il futuro della città, rende necessaria anche una rivalutazione del ruolo della cittadinanza nella sua elaborazione. Ho sostenuto che con lo stabilimento di canali ampi e aperti, la pianificazione potrebbe contare su una migliore interpretazione della realtà urbana – specialmente necessaria in una società caratterizzata dalla frammentazione, dalla molteplicità e dalla differenza -, e quindi permetterebbe una migliore accettazione degli obblighi e benefici che comporta, in altre parole raggiungere un dispiegamento più armonico e meno conflittuale. Allo stesso tempo, ho messo in allerta sul pericolo di cadere in operazioni retoriche e manipolatrici o di instaurare processi di partecipazione solo per legittimare decisioni già prese.

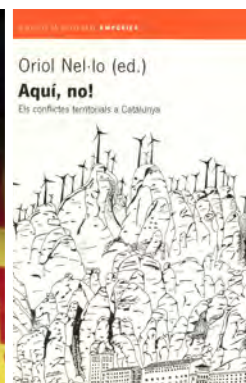
Dipenderà dalla volontà dei governi la cessione del potere decisionale alla società civile e dalla disponibilità dei *planners* di lasciare potere tecnico perchè si possa portare a termine una redistribuzione del potere. La ricerca ha manifestato che questo processo chiede che non si favoriscano associazioni o collettivi tradizionalmente influenti – che già godono di canali propri di interlocuzione con l'amministrazione – quanto piuttosto che occorra avere un interesse speciale per i collettivi più *deboli*, facilitando loro l'integrazione nel processo decisionale. Queste problematiche richiedono un buon rafforzamento della comunicazione e del dialogo come metodi di base nell'elaborazione della pianificazione. Senza cadere in idealizzazioni che sottostimano gli squilibri di forze presentati dagli agenti urbani, occorre che i responsabili politici intraprendano il loro compito di mediazione – riconoscendo gli interessi diversi presenti nella società e gestendo i contrasti che possano sorgere – e che i tecnici si mettano a disposizione della cittadinanza per tradurre in proposte attuabili i loro desideri, in qualità di utilizzatori

finali. In questo modo, condividendo saperi quotidiani e scientifici, sarà possibile costruire una pianificazione più condivisa e socialmente più giusta.

Tuttavia, la volontà di avanzare verso forme più partecipative di governo non risponde all'obiettivo di evitare o eliminare i conflitti. In una società complessa e polifonica, nella quale agisce un'ampia molteplicità di agenti – ognuno persegue obiettivi e desideri differenti, spesso contrapposti –, l'esistenza del conflitto è inevitabile e inerente. Ciò che propone questa tesi è che occorre canalizzare in forma più costruttiva e democratica i diversi posizionamenti per evitare di cadere continuamente in una pura contrapposizione e perchè anche i più deboli possano avere l'opportunità di far sentire la propria voce senza dover ricorrere alla protesta.

Da questo punto di vista, è necessario che le amministrazioni abbiano coraggio politico e convinzione democratica per assumersene la gestione costruendo processi interattivi di governo che ammettano la costruzione collettiva, partecipativa e creativa della città. Occorre, quindi, abbandonare la sfiducia nella capacità della cittadinanza a prendere decisioni su tematiche complesse e iniziare processi di deliberazione aperti e dialoganti, che vadano oltre la votazione e la presentazione di emendamenti. A parte questo cambio di volontà politica e tecnica e di capacità amministrativa si rende anche necessario che la cittadinanza recuperi l'interesse per il pubblico e il collettivo e adotti posizioni propositive, contribuendo così al disegno della città e alla coesione sociale.

# Bibliografia



18a Trobada d'Entitats i Plataformes en Defensa del Territori dels Països Catalans (2003). *Declaració de Figueres. Per una nova cultura del territori*. Disponible a: [www.gepec.org/ftp/declaraciofigueres.doc](http://www.gepec.org/ftp/declaraciofigueres.doc)

19a Trobada d'Entitats i Plataformes en Defensa del Territori dels Països Catalans (2005). *Declaració de Tortosa. Per una nova cultura del territori*. Disponible a: [http://www.ecologistes.cat/modules.php?name=Downloads&d\\_op=getit&lid=225](http://www.ecologistes.cat/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=225)

20a Trobada d'Entitats i Plataformes en Defensa del Territori dels Països Catalans (2007). *Declaració del Vallès. Per una nova cultura del territori: sostenibilitat i decreixement*. Disponible a: [http://www.adenc.org/activitats/2007/23\\_03\\_07\\_Trobades/DECLARACIO%20del%20Valles%20EdC.pdf](http://www.adenc.org/activitats/2007/23_03_07_Trobades/DECLARACIO%20del%20Valles%20EdC.pdf)

AA. VV. (1998). *10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998)*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona.

AA.VV (1999). *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 32.

AA.VV (2005). *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43.

AA.VV (2009) *Carrer*, 114.

ACEBILLO, Josep A. (1999). "El modelo Barcelona desde el punto de vista urbanístico". A: MARAGALL, Pasqual (ed.). *Europa próxima: Europa, regiones y ciudades*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 223-248.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana (2003). "Conflictividad medioambiental: actores enfrentados en torno a decisiones relacionadas con el medio ambiente", *Observatorio medioambiental*, 6, pp. 25-33.

ALABART I VILA, Anna (1982). *Els barris de Barcelona i el moviment associatiu veïnal*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.

ALABART I VILA, Anna (1998). "Els moviments socials urbans a Catalunya", *Revista Catalana de Sociologia*, 7, pp. 9-28.

- ALBERDI BIDAGUREN, Jokin; DE LA PEÑA VARONA, Alberto i IBARRA GÜELL, Pedro (2002). “Una reflexión sobre la acción colectiva ‘NIMBY’: el caso Hontza”, *Inguruak. Revista vasca de sociología y ciencia política*, 33, pp. 59-80.
- ALBET, Abel i CRUZ, Helena (2003). “El camp de golf de Torrebonica. Urbanisme del lleure, forma urbana i espais oberts”. A: NEL·LO, Oriol (ed.). *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Ed. Empúries, pp. 140-161.
- ALDOMÀ, Ignasi (1999). *Amb el permís de Barcelona. L'altra societat urbana*. Lleida: Pagès editors.
- ALEXANDER, Ernest R. (1997). “A mile or a millimetre? Measuring the «planning theory-practice gap»”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24 (3), pp. 3-6.
- ALFAMA I GUILLÉN, Eva; CASADEMUNT I MONFORT, Àlex; COLL-PLANAS, Gerard; CRUZ I GALLACH, Helena i MARTÍ I COSTA, Marc (2007). *Per una nova cultura del territori? Mobilitzacions i conflictes territorials*. Barcelona: Icaria.
- ALFAMA, Eva; GONZÁLEZ, Robert; JIMÉNEZ, Laura; MARTÍ, Marc; MIRÓ, Neus; OBRADORS, Anna (2004a). *Moviments socials i gènere. Una mirada a la participació de les dones a la Plataforma en Defensa de l'Ebre*. Institut de Govern i Polítiques Públiques. [Document inèdit]
- ALFAMA, Eva; MARTÍ, Marc; GONZÀLEZ, Robert; MIRÓ, Neus; CASADEMUNT, Àlex i MARTÍ, Salvador (2004b). “Movimientos en defensa del territorio en Catalunya: Elementos para la reflexión”, *VIII Congreso Español de Sociología*, Alacant, 23-25 setembre.
- ALFAMA, Eva; MIRÓ, Neus (coords.); JIMÉNEZ, Laura; GONZÁLEZ, Robert; MARTÍ, Marc i OBRADORS, Anna (2005). *Dones en Moviment. Una anàlisi de gènere de la lluita en defensa de l'Ebre*. Valls: Cossetània Edicions.
- ALIÓ, M. Àngels i BRU, Josepa (1992). “L'esquerda ecològica: residus industrials i geografia humana”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 19-20, pp. 11-31.
- ALIÓ, M. Àngels i BRU, Josepa (1995). “Residuos industriales y ordenación del territorio. La situación en Catalunya”, *Serie Geogràfica*, 5, pp. 131-143.

- ALIÓ, M. Àngels i JORI, Gerard (2009). “La evolución reciente de las movilizaciones ambientales en Cataluña (1970-2007)”. A: FERIA TORIBIO, José M<sup>a</sup>; GARCÍA GARCÍA, Antonio i OJEDA RIVERA, Juan Francisco (ed.). *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide, pp. 431-440.
- ALLMENDINGER, Philip (2002a). *Planning Theory*. Basingstoke: Palgrave.
- ALLMENDINGER, Philip (2002b). “The Post-Positivist Landscape of Planning Theory”. A: ALLMENDINGER, Philip i TEWDWR-JONES, Mark (eds.). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. Londres: Routledge, pp. 3-17.
- AMÉZAGA FEIJOO, Inés (2009). “Plataformas de reivindicación territorial en España: Teruel existe, el Foro ciudadano de Zamora y Soria ¡Ya! en perspectiva comparada”, *IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Málaga, 23-25 de setembre.
- ANDREATTA, Massimiliano (2004). “L'identità dei comitati: tra egoismo e bene pubblico”. A: DELLA PORTA, Donatella (a cura de). *Comitai di cittadini e democrazia urbana*. Catanzaro: Rubettino, pp. 71-96.
- ANDUIZA, Eva i DE MAYA, Sergi (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- ANTICH, José (2005). “La cultura del no”, *La Vanguardia*, 03/07/2005.
- ANTÚNEZ I SEGUÍ, Feliu (2010). *Salvem Castell. La veu d'un poble contra l'especulació urbanística*. Girona: Edicions CCG.
- ARGANY, Isabel et al. (1986). *L'ordenació del Ripoll a Sabadell. Història urbana i mediambiental*. Sabadell: Ajuntament de Sabadell.
- ARNSTEIN, Sherry (1969). “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224. [Reproduït a LeGates i Stout, 2007]
- ASHER, François (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPANYOLES I COLEGIO DE GEÓGRAFOS (2006). *Manifest per una Nova Cultura del Territori*. Disponible a: [www.ieg.csic.es/age/docs.../06-05-manifiesto\\_cultura\\_territorio.pdf](http://www.ieg.csic.es/age/docs.../06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf)



- ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1990). *I Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.
- ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1994). *II Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.
- ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC BARCELONA 2000 (1999). *III Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.
- BACQUÉ, Marie Hélène i SINTOMER, Yves (2009). “Les savoirs citoyens dans la question urbaine”, *Territoires*, 497, pp. 20-23.
- BARTOLOMEO, Matteo (2006). “La governance incompleta delle infrastrutture lombarde: conflitti d’interesse come causa di conflitti locali”, *II Convegno Dipartimento di Architettura e Pianificazione*. Milà, 19-20 de gener.
- BASORA ROCA, Xavier; ROMERO-LENGUA, Jordi i SABATÉ ROTÉS, Xavier (2005a). “Pla urbanístic de Can Busquets (Sant Cugat del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex (dir.). *Anuari Territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori, p. 312.
- BASORA ROCA, Xavier; ROMERO-LENGUA, Jordi i SABATÉ ROTÉS, Xavier (2005b). “Estacions d’esquí i urbanitzacions a la Vall Fosca”. A: TARROJA, Àlex (dir.). *Anuari Territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori, pp. 179-180.
- BASSOLS COMA, Martín (1973). *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: 1812-1956*. Madrid: Editorial Montecorvo.
- BAUZÀ, Jaume (2007). “La Barcelona que protesta”, *La Vanguardia*, 04/11/2007.
- BEAUREGARD, Robert A. (1989). “Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 7 (4), pp. 381-395.
- BELLA, Emili (2001a). “Entrevista – Torre Negra (IV) Lluís Llerena, portaveu de la Plataforma per la Defensa de Torre Negra”, *Els 4 cantons*, 1/2/2001.
- BELLA, Emili (2001b). “Entrevista - Torre Negra (VII) Esteve Rabadà, propietari de la masia de Torre Negra”, *Els 4 cantons*, 22/2/2001.

- BELLET SANFELIU, Carmen (2005). *El plan especial y la transformación de la ciudad consolidada*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- BENACH ROVIRA, Núria i ALBET I MAS, Abel (2005). “Barcellona 1979-2004, tra il modello e lo spettacolo”. A: Minca, Claudio (a cura de). *Lo spettacolo della città*. Padova: CEDAM, pp.1-34.
- BENEJAM, Lluís (2005). “De la cultura del «Sí senyor» a la cultura del «Per què?»”, *El Punt*, 30/08/2005.
- BENEVOLO, Leonardo (1963). *Le origini dell'urbanistica moderna*. Bari: Laterza [trad. cast. *Orígenes del urbanismo moderno*. Madrid: H. Blume; 1979].
- BLANCO, Ismael (2003). “Consells ciutadans a Catalunya: experiències, balanç i propostes”. *Debats*, no 11. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BLANCO, Ismael i FONT, Joan (2005). “La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales”. *Seminario de investigación de Ciencia Política*, Universidad Autónoma de Madrid . Working paper 42. (document no publicat)
- BLANCO, Ismael i GOMÀ, Ricard (coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel.
- BOBBIO, Luigi (1996) *La democrazia non abita a Gordio*. Milà: Franco Angeli.
- BOBBIO, Luigi (1999). “Un processo equo per una localizzazione equa”. A: BOBBIO, Luigi i ZEPPESELLA, Alberico (a cura de). *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Milà: Franco Angeli, pp. 185-233.
- BOBBIO, Luigi (2005). “Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi”. A: PELLIZZONI, Luigi (a cura de). *La deliberazione pubblica*. Roma: Ed. Meltemi, pp. 177-203.
- BOBBIO, Luigi (a cura de) (2004). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni i Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- BOBBIO, Luigi i LAZZERONI, Carlo (2002). “Torino 2006. Una mappa dei conflitti territoriali”, *Bolletino della Società Geografica Italiana*, XII, 7 (4), pp. 933-946.

- BOBBIO, Luigi i ZEPPESELLA, Alberico (a cura de) (1999). *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*. Milà: Franco Angeli.
- BOHIGAS, Oriol (1981). “El urbanismo no es posible”, *Arquitectura*, 232, pp. 24-25.
- BOHIGAS, Oriol (1985). *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: edicions 62.
- BOHIGAS, Oriol (1986). “Muerte y resurrección del planeamiento urbano”, *El País*, 4/11/1986.
- BOHIGAS, Oriol (2004). *Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Barcelona: Electa.
- BOHIGAS, Oriol (2005a). “Diguem no!”, *El País*, 15/06/2005.
- BOHIGAS, Oriol (2005b). “El model Barcelona, segons Horacio Capel”, *Avui*, 8/5/2005.
- BOHIGAS, Oriol (2007). “La síndrome del no”, *El País*, 14/11/2007.
- BOIRA MAIQUES, Josep Vicent (2000). “Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación ciudadana y la construcción de la ciudad”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69 (77). Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-77.htm>
- BOOHER, David E. i INNES, Judith E.(2002). “Network Power in Collaborative Planning”, *Journal of Planning Education and Research*, 21, pp. 221-236.
- BORJA, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, Jordi (2004). “Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras”. A: BORJA, Jordi i MUXÍ, Zaida (eds.). *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC, ETSAB, pp. 171-181.
- BORJA, Jordi (2008). “El movimiento ciudadano en busca de la ciudad futura”. A: PÉREZ QUINTANA, Vicente i SÁNCHEZ LEÓN, Pablo (eds.) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*. Madrid: Catarata, pp. 355-387.
- BORJA, Jordi (2010). *Llums i ombres de l'urbanisme de Barcelona*. Barcelona: Empúries.

- BORRÀS, Agàpit; BOSCH, Anna; CARRERA, Josep Maria; LARROSA, Manel; PALLISÉ, Joan; PRAT, Narcís; RECIO, Albert; SANCHO, Antonio i VIVAR, J. Àlex (ed.) (1996). *Ecologia i territori a Catalunya. Una crítica ecologista al Pla territorial general de Catalunya*. Bellaterra: Servei de Publicacions de la UAB.
- BORRÀS, Miquel (1990). *La merda a Catalunya: qui la fa i qui se la menja*. Badalona: Llibres de l'Índex.
- BOSCH, Anna i SANCHO, Antonio (1996). "Introducció". A: BORRÀS, Agàpit; BOSCH, Anna; CARRERA, Josep Maria; LARROSA, Manel; PALLISÉ, Joan; PRAT, Narcís; RECIO, Albert; SANCHO, Antonio i VIVAR, J. Àlex (ed.). *Ecologia i territori a Catalunya. Una crítica ecologista al Pla territorial general de Catalunya*. Bellaterra: Servei de Publicacions de la UAB, pp. 7-13.
- BRAU, Lluís (1973). "El primer Cinturón de Ronda", *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 98, pp. 58-62.
- BRAU, Lluís (1977). "Santa Maria de Gallecs. Un caramelo para los grandes s.a.", *CAU Construcción Arquitectura Urbanismo*, 41, pp. 83-84.
- BRU I BISUTER, Josepa (1996). "Las movilizaciones medioambientales desde una perspectiva de género: tres casos de estudio en Cataluña, Andalucía y el País Vasco", *Mientras tanto*, 65, pp. 61-82.
- BRUGUÉ, Quim i GOMÀ, Ricard (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- BUIXADÉ, Carles (1973). "Crónica urbana. El cinturón aprieta", *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 98, pp. 65-68.
- BURBY, Raymond J. (2003). "Making Plans that Matter. Citizen Involvement and Government Action", *Journal of the American Planning Association*, 69 (1), pp. 33-49.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. (2008). "La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (64). Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>

- BUSO, Giorgio (1996). “Resistenze e proteste contro le decisioni del governo locale: i comitati spontanei dei cittadini”. A: BOBBIO, Luigi i FERRARESI, Franco (a cura de). *Decidere in Comune: Analisi e riflessioni su cento decisioni comunali*. Torino: Fondazione Roselli, pp. 126-141. [Document inèdit]
- BUSQUETS, Jaume i CORTINA, Albert (2003). “La Torre Negra. Planejament metropolità, paisatge i pressió immobiliària”. A: NEL·LO, Oriol (ed.). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Ed. Empúries, pp. 433- 453.
- BUSQUETS, Joan (1985). “La escala intermedia. Nueve planes catalanes”, *UR*, 2, pp. 24-47.
- BUSQUETS, Joan (2004). *Barcelona. La construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- BUSQUETS, Joan (2007). “El projecte olímpic: la construcció de la ciutat qualitativa”. A: PIÉ, Ricard (ed.). *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori i Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya, pp. 339-371.
- CALAVITA, Nico i FERRER, Amador (2000). “Behind Barcelona’s Success Story: Citizen Movements and Planners Power,” *Journal of Urban History*, 26 (6), pp. 793-807.
- CALLE, Ángel (2004). *Nuevos movimientos globales. Una nueva cultura de movilización*. Tesis doctoral. Departamento de Sociología III, Universidad Complutense de Madrid.
- CAMAGNI, Roberto (2003). “Piano strategico, capitale relazionale e community governance”. A: PUGLIESE, Turiddo i SPAZIANTE, Agata (a cura de). *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*. Milà: Franco Angeli, pp. 79-100.
- CAMARASA, Josep M. (2007). “El Llibre blanc de natura: el reconeixement de la natura com a forma d'ordenació del territori”. A: PIÉ, Ricard (ed.). *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori i Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya, pp. 305-337.
- CAMPBELL, Scott i FAINSTEIN, Susan S. (2003). “Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory”. A: CAMPBELL, Scott i FAINSTEIN, Susan S. (eds.).

- Readings in Planning Theory. 2nd edition.* Malden, Oxford, Carlton: Blackwell, pp. 1-16.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1988). *La terza generazione dell'urbanistica.* Milà: Franco Angeli.
- CAPEL, Horacio (1999). "Cien años en la construcción de la ciudad", *La veu del Carrer*, 60, pp. 10.
- CAPEL, Horacio (2005). *El modelo Barcelona: un examen crítico.* Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CAPEL, Horacio (2006). "De nuevo el modelo Barcelona y el debate sobre el urbanismo barcelonés", *Biblio 3W. Revista bibliogràfica de Geografia y Ciencias Sociales*, XI, 629. Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-629.htm>
- CAPEL, Horacio (2007). "El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado «model Barcelona»", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI, 233. Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-233.htm>
- CARDÚS, Salvador (2005). "El no como pataleta", *La Vanguardia*, 20/07/2005.
- CARP, Jana (2004). "Wit, Style, and Substance. How Planners Shape Public Participation", *Journal of Planning Education and Research*, 23 (3), pp. 242-254.
- CARRERA, Josep Maria (1996). "Planejament territorial de l'àrea metropolitana. Per un desenvolupament sostenible". A: BORRÀS, Agàpit; BOSCH, Anna; CARRERA, Josep Maria, LARROSA, Manel; PALLISÉ, Joan; PRAT, Narcís; RECIO, Albert; SANCHO, Antonio; VIVAR, J. Àlex (ed.) *Ecologia i territori a Catalunya. Una crítica ecologista al Pla territorial general de Catalunya.* Bellaterra: Servei de Publicacions de la UAB, pp. 101-114.
- CASALS, David (2005). "Sí, pero no en mi casa", *El País*, 05/09/2005.
- CASAS, Marta (2009a). "Centre penitenciari dels Lledoners (Sant Joan de Vilatorrada)", *Anuari Territorial de Catalunya 2009.* Disponible a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/12/\\_centre\\_penitenciari\\_dels\\_lledoners\\_sant\\_joan\\_de\\_vilatorrada\\_2009\\_1543.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/12/_centre_penitenciari_dels_lledoners_sant_joan_de_vilatorrada_2009_1543.php)

- CASAS, Marta (2009b). “Circuit de karting de Llinars del Vallès”, *Anuari Territorial de Catalunya* 2009. Disponible a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/12/circuit\\_de\\_kArting\\_a\\_llinars\\_del\\_vallEs\\_2009\\_1811.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/12/circuit_de_kArting_a_llinars_del_vallEs_2009_1811.php)
- CASELLAS I CARBÓ, Joan (1990). *Crisi social i moviment cívic: La Conca de Barberà i l'Alt Camp contra el pla de residus*. Valls i Montblanc: Institut d'Estudis Vallencs i Centre d'Estudis de la Conca de Barberà.
- CASELLAS, Antònia (2006). “Las limitaciones del «modelo Barcelona». Una lectura desde Urban Regime Analysis”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 48, pp. 61-81.
- CASTANYER, Ester (2001a). “Entrevista (Torre Negra VIII) Kristian Herbolzheimer, membre de la Plataforma en Defensa de Torre Negra i Rodals”, *Diari de Sant Cugat*, 10/3/2001.
- CASTANYER, Ester (2001b). “Entrevista (Torre Negra X) Gonzalo Rodés, propietari”, *Diari de Sant Cugat*, 15/3/2001.
- CASTANYER, Ester (2001c). “Entrevista (Torre Negra XI) Ramon Pecanins, president de la Fundació Collserola”, *Diari de Sant Cugat*, 22/3/2001.
- CASTANYER, Ester (2001d). “Entrevista (Torre Negra XII) Joan Gaya, president de la Fundació Sant Cugat”, *Diari de Sant Cugat*, 29/3/2001.
- CASTANYER, Ester (2001e). “Entrevista (Torre Negra XIII) Joan Ríos, president de l'Associació de Veïns de Torre Blanca”, *Diari de Sant Cugat*, 5/4/2001.
- CASTANYER, Ester (2001f). “Entrevista (Torre Negra XIV) Marià Martí, gerent del Consorci del Parc de Collserola”, *Diari de Sant Cugat*, 12/4/2001.
- CASTANYER, Ester (2001g). “La varietat de criteris manté viu el debat de Torre Negra”, *Diari de Sant Cugat*, 20/4/2001.
- CASTANYER, Ester (2001h). “Entrevista a Kristian Herbozheimer, portaveu de la Plataforma per la Defensa de Collserola”, *Diari de Sant Cugat*, 13/12/2001.
- CASTELLÀ, Carola (2009). “Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en los municipios catalanes”. A: PARÉS, Marc (coord.). *Participación*

- y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, pp. 267-306.
- CASTELLÀ, Carola i JORBA, Laia (2005). “Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de cataluña: potencialidades y amenazas”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 32, pp. 79-98.
- CASTELLS, Manuel (1977). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- CASTELLS, Manuel (1986). *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red. vol. 1*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, Manuel (2009). “Productores de ciudad: el movimiento ciudadano de Madrid”. A: PÉREZ QUINTANA, VICENTE I SÁNCHEZ LEÓN, Pablo (eds.). *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*. Madrid: Catarata, pp. 21-32.
- CERRILLO, Antonio (2006). “La primera plataforma catalana del «si»”, *La Vanguardia*, 27/02/2006.
- CIVIL I DESVEUS, Oriol (2001). “Eix Macià / Parc de Catalunya de Sabadell: La génesis de un centro metropolitano”, *Boletín CF+S*, 17-18. Disponible a: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n17/aociv.html>
- CLAVEL, Pierre (1994). “The evolution of advocacy planning”, *Journal of the American Planning Association*, 60 (2), pp. 146-149.
- CORTINA RAMOS, Albert (2000). “Torre Negra Park o parc rural a Torre Negra?”, *El 9 Nou*, 10/2/2000.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2006a). “Pla urbanístic de Can Busquets (Sant Cugat del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori, p. 308.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2006b). “Aeròdrom de Sabadell”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori, pp. 31-32.



- CRUZ I GALLACH, Helena (2006c). “Pla urbanístic de l'aiguamoll de Can Ponsic (Sant Quirze del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp.318-319.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2006d). “Pla urbanístic del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès”, A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp.325-326.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2007a). “Pla urbanístic de Can Busquets (Sant Cugat del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2006*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, p. 321.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2007b). “Aeròdrom de Sabadell”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2006*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 30-31.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2007c). “Pla urbanístic de l'aiguamoll de Can Ponsic (Sant Quirze del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2006*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp.324-325.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2008a). “Espai d'interès natural de la Torre Negra (Sant Cugat del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2007*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 147-148.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2008b). “Polígon industrial de Collbató - Les Ginesteres II”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2007*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp.376-377.
- CRUZ I GALLACH, Helena (2008c). “Pla urbanístic del Centre Direccional de Cerdanyola del Vallès”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2007*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp.353-354.

- CRUZ I GALLACH, Helena (2009). “Pla urbanístic i espai d’interès natural de la Torre Negra (Sant Cugat del Vallès)”. A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita; MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2008*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori. Disponible a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2008/12/pla\\_urbanIstic\\_i\\_espai\\_d\\_interEs\\_natural\\_de\\_la\\_torre\\_negra\\_sant\\_cugat\\_del\\_vallEs\\_2008\\_131.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2008/12/pla_urbanIstic_i_espai_d_interEs_natural_de_la_torre_negra_sant_cugat_del_vallEs_2008_131.php)
- CURTI, Fausto i GIBELLI, Maria Cristina (coords.) (1996). *Pianificazione Strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Florència: Alinea.
- CUSMANO, Mario Guido (2002). *Oggi parliamo di città. Spazio e dimensioni del progetto urbanistico*. Milà: Franco Angeli.
- DAVIDOFF, Paul (1965). “Advocacy and Pluralism in Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4), pp. 331-338. [Reproduït a LeGates i Stout, 2007]
- DE FORN, Manuel i PASCUAL, Josep Maria (1995). *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- DE MARCHI, Massimo (2005). “Visibilità del confronto, vendibilità delle soluzioni: il conflitto ambientale comme ambiente di apprendimento”. A: BERTONCIN, Marina i PASE, Andrea (a cura de). *Logiche territoriali e progettualità locale*. Milà: Franco Angeli, pp. 96-110.
- DE SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, Manuel i PARCERISA I BUNDÓ, Josep (1987). “El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas”, *Estudios Territoriales*, 24, pp. 33-51.
- DE SOLÀ-MORALES, Manuel (2005). “Epílogo: la frustración del urbanista”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43, pp. 115-117.
- DE SOLÀ-MORALES, Manuel; BUSQUETS, Joan; DOMINGO CLOTA, Miguel; FONT, Antonio i GÓMEZ ORDÓÑEZ, José Luis (1974). *Barcelona, remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera Oriental*. Barcelona: Gustavo Gili.
- DE TERÁN, Fernando (1977). “Notas para la historia del planeamiento de Barcelona. La era de Franco”, *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, 2, pp. 73-86.
- DE TERÁN, Fernando (1984a). “Teoría e intervención en la ciudad, balance de un periodo, estado de la cuestión, perspectivas”, *Ciudad y Territorio*, 59-60, pp. 61-67.

- DE TERÁN, Fernando (1984b) "Urbanismo y posmodernidad", *El País*, 24/07/1984.
- DE TERÁN, Fernando (1997). "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)", *URBAN*, 1, pp. 9-28.
- DE TERÁN, Fernando (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Càtedra.
- DEAR, Michael (1986). "Postmodernism and planning", *Environment and Planning D: Society and Space*, 4 (3), pp. 367-384.
- DEAR, Michael (1992). "Understanding and overcoming the NIMBY Syndrome", *Journal of the American Planning Association*, 58 (3), pp. 288-300.
- DEAR, Michael i SCOTT, Allen J. (eds.) (1981). *Urbanisation and Urban Planning in Capitalist Society*. Londres: Methuen.
- DECRET 146/1984, de 10 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya.
- DECRET 287/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament parcial de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.
- DECRET 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme.
- DECRET 308/1982, de 26 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament per al desenvolupament i l'aplicació de la Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística.
- DECRET LEGISLATIU 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística.
- DECRET LEGISLATIU 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.
- DECRET LLEI 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística.

- DELGADO PÉREZ, Germán J. (2007). “La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección: Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior”, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XI, 245 (12). Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24512.htm>
- DELLA PORTA, Donatella (2004). “Comitati di cittadini e democrazia urbana: una introduzione. A: DELLA PORTA, Donatella (a cura de). *Comitati di cittadini e democrazia urbana*. Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 7-41.
- DELLA PORTA, Donatella i DIANI, Mario (2004). *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*. Bolonya: Ed. Il Mulino.
- DELLA PORTA, Donatella i PIAZZA, Gianni (2007). “Local contention, global framing: The protest campaigns against the TAV in Val di Susa and the bridge on the Messina Straits”, *Environmental Politics*, 16 (5), pp. 864-882.
- DELLA PORTA, Donatella i PIAZZA, Gianni (2008). *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*. Milà: Feltrinelli.
- DIARI DE SANT CUGAT (2001). “Torre Negra, llums i taquígrafs. Editorial”. *Diari de Sant Cugat*, 1 de novembre.
- DÍAZ, Fabià; GARCÍA, Sònia i TEIXIDOR, Laura (2000). “L'ordenació dels espais de les antigues ACTUR al Vallès: el cas de Gallecs”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 37, pp. 125-131.
- DIRECCIÓ GENERAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA (2007). *De l'«aquí no» a l'«així sí». Orientacions per planificar polítiques amb impacte territorial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DOMINGO I CLOTA, Miquel i BONET I CASAS, Maria Rosa (1998a). *Barcelona i els moviments socials urbans*. Barcelona: Ed. Mediterrània.
- DOMINGO, Miquel i BONET, Maria Rosa (1998b). “Urbanisme i Participació”, *Revista catalana de sociologia*, 7, pp. 73-89.
- EL PUNT (2010). “Els contraris a la massificació èdica planten el govern i rebutgen les ZDP”, *El Punt*. 3/06/2010.

- EQUIPOS DE ESTUDIO (1976). *La lucha de barrios en Barcelona*. Madrid: Elías Querejeta
- ESPLUGA TRENC, Josep (2004). “Conflictes socioambientals i estudi de la percepció social del risc”, *Papers: Revista de Sociologia*, 72, pp. 145-162.
- ESTEBAN I NOGUERA, Juli (1999b). *El projecte urbanístic. Valorar la perifèria i recuperar el centre*. Barcelona: Aula Barcelona.
- ESTEBAN I NOGUERA, Juli i TARROJA I COSCUELA, Àlex (dirs.) (2004). *Anuari territorial de Catalunya 2003*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori i Diputació de Barcelona.
- ESTEBAN, Juli (1999a). “Pla urbanístic versus pla estratègic”, *Quaderns de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori*, 9, pp. 87-101.
- ESTEBAN, Juli (2007). “Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976”. A: PIÉ, Ricard (ed.). *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori i Agrupació d'Arquitectes Urbanistes de Catalunya, pp. 241-281.
- EZQUIAGA, José María (1994). “El planeamiento municipal”. A: MOYA, Luis (ed.). *La práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid: Síntesis; pp. 69-137.
- EZQUIAGA, José María (1998). ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano, *URBAN*, 2, pp. 7-35.
- FABRE, Jaume i HUERTAS, Josep Maria (1976). *Tots els barris de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- FABRIZIO, C. (1970). “El plan de ordenación urbana del sector Trinidad- Vallbona-Torre Baró. Concurso de ideas, ideas sin concurso”, *CAU Construcción Arquitectura Urbanismo*, 2-3, pp.13.
- FAGENCE, Michael (1997). *Citizen participation in planning*. Oxford: Pergamon Press.
- FAGGI, Pierpaolo i TURCO, Angelo (a cura de) (2001). *Confliti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione*. Milà: Ed. Uicolpi.

- FAINSTEIN, Norman I. i FAINSTEIN, Susan S. (1979). "New Debates in Urban Planning: The Impact of Marxist Theory Within the United States", *International Journal of Urban and Regional Research*, 3 (3), pp. 381-403.
- FAINSTEIN, Susan S. (2000). "New Directions i Planning Theory", *Urban Affairs Review*, 35 (4), pp. 451-478.
- FAINSTEIN, Susan S. i HIRST, Clifford (1995). "Urban social movements". A: JUDGE, David; STOKER, Gerry i WOLMAN, Harold (eds.). *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín; OLCINA CANTOS, Jorge; RICO AMORÓS, Antonio; RODRÍGUEZ NAVARRO, Carles; DEL ROMERO RENAU, Luis; ESPEJO MARÍN, Cayetano i VERA REBOLLO, J. Fernando (2005). "Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 117-149.
- FARRÉS I SABATER, Antoni (1999). "Els plans de la nova generació. Innovació, participació i consens". A: NEL·LO, Oriol (dir.). *20 anys d'Ajuntaments democràtics*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, pp. 148-149.
- FEDI, Angela i MANNARINI, Terri (2008). *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*. Milà: Franco Angeli.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (2007). "25 años de planificación estratégica", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX (154), pp. 621-637.
- FERRAN, Antoni i CASAS, Carme (coords.) (2008). *La cultura del no. El conflicte ambiental i territorial a Catalunya*. Vic: Eumo editorial.
- FERRER I AIXALÀ, Amador (1989). "El planejament urbanístic". A: NEL·LO, Oriol (dir.). *10 anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989)*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, pp. 131-179.
- FERRER I AIXALÀ, Amador i SABATÉ I BEL, Joaquim (1999b). "L'urbanisme municipal". A: NEL·LO, Oriol (dir.). *20 anys d'Ajuntaments democràtics*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, pp. 117-159.
- FERRER, Amador (1997). "Idees urbanístiques i instruments tècnics en la transformació material i social de Barcelona, 1975-1995". A: ROCA I ALBERT, Joan (coord.)

- Expansió urbana i planejament a Barcelona*. Barcelona: Institut Municipal d'Història, pp. 271-291.
- FERRER, Amador (2005). "Introducción: la última deriva del urbanismo municipal", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43, pp. 11-13.
- FERRER, Amador i SABATÉ, Joaquim (1999a). "Introducció: l'urbanisme municipal vist pels professionals", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 32, pp. 9-18.
- FERRER, Amador i SABATÉ, Joaquim (1999c). "Entrevistes: 27 visions. Entrevista a Joan Busquets", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 32, pp. 99-102.
- FILION, Pierre (1996). "Metropolitan planning objectives and implementation constraints: planning in a post-Fordist and postmodern age", *Environment and Planning A*, 28 (9), pp. 1630-1660.
- FLYVBJERG Bent (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*". Chicago: University of Chicago Press.
- FOGELSONG, R (1986). *Planning and the Capitalist City*. Princeton: Princeton University Press.
- FOLCH I GUILLÈN, Ramon (secretari de redacció) (1976). *Natura, ús o abús? Llibre blanc de la gestió de la natura als Països Catalans*. Barcelona: Barcino.
- FONT ARELLANO, Antonio (2004). "Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVI (141-142), pp. 561-567.
- FONT MONTCLÚS, Joan Anton (2008). *L'urbanisme pràctic. Comentaris i Formularis*. Barcelona: Bayer Hermanos SA.
- FONT, Antonio (2000). "La experiencia reciente de Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI", *URBAN*, 5, pp. 60-82.
- FONT, Antonio (2003a). "Introducción. Planeamiento urbanístico en controversia". A: FONT, Antonio (coord.). *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona; pp. 13-18.

- FONT, Antonio (2003b). "Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación". A: FONT, Antonio (coord.). *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona; pp. 207-219.
- FONT, Joan i BLANCO, Ismael (2003). "Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?", *Papers de participació ciutadana*, 9. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- FONT, Joan i GALAIS, Carolina (2009). *Experiències de democràcia participativa local. Un mapa analític*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana.
- FONT, Joan; FONT, Núria i SUBIRATS, Joan (2002). "Las agendas 21 locales: la experiencia de Barcelona en perspectiva comparada". A: BLANCO, Ismael i GOMÀ, Ricard (coords.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, pp. 93-116.
- FONT, Núria (1998). *Democràcia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*. Barcelona: Ed. Mediterrània i Fundació Jaume Bofill.
- FORESTER, John (1982). "Planning in the Face of Power", *Journal of the American Planning Association*, 48 (1), pp. 67-80.
- FORESTER, John (1987). "Planning in the Face of Conflict", *Journal of the American Planning Association*, 53(3), pp. 303-314. [Reproduït a LeGates i Stout, 2007]
- FORESTER, John (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- FORESTER, John (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*. Albany: State University of New York Press.
- FORESTER, John (1998). "Rationality, Dialogue and Learning: What Community and Environmental Mediators Can Teach Us about the Practice of Civil Society". A: DOUGLASS, Mike i FRIEDMANN, John (eds.). *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley and Sons, pp. 213-225.
- FORESTER, John (1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: The MIT Press.



- FRACASSO, Liliana (2006). "El estudio de los procesos participativos de planificación territorial. Respuesta al profesor José Luis Ramírez", *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (690). Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-690.htm>
- FRANC I MARC, Miquel Pau (2004). "Can Rull: la història d'un barri de Sabadell", *Arraona*, 28, pp. 54-67.
- FRIEDMANN, John (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- FRIEDMANN, John (1993). "Toward a Non-Euclidian Mode of Planning", *Journal of the American Planning Association*, 59 (4), pp. 482-485.
- FRIEDMANN, John (1998). "The Neo Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society". A: DOUGLASS, Mike i FRIEDMANN, John (eds.). *Cities for citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley and Sons, pp. 13-35.
- FRIEDMANN, John (2000). "The good city: In defense of utopian thinking", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2), pp. 460-472.
- GAJA I DÍAZ, Fernando (2005). "La participación ciudadana, algo más que el refrendo". A: HERRERO, Luis Fco. (ed.). *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*. València: ICARO CTAV, pp. 179-189.
- GALLEGO, Raquel i GRAU, Mireia (1996). "Gallecs: Temàtica, actors i dimensions d'un conflicte". A: NEL·LO I COLOM, Oriol (a cura de). *Gallecs, espai obert*. Barcelona: Centre d'Estudis Molletans i Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, pp. 81-104.
- GANAU CASAS, Joan i MALLARACH ISERN, Jordi (2003). *La planificació estratègica territorial a Catalunya. Quinze anys d'evolució*. Barcelona: Generalitat de Catalunya i Odecat.
- GARAVAN, Mark (2007). "Resisting the Costs of 'Development': Local Environmental Activism in Ireland", *Environmental Politics*, 16 (5), pp. 844-863.
- GARCIA HOM, Anna (2004). *Negociar el riesgo Una propuesta para la gestión de riesgos en sistemas tecnológicos complejos*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.

- GARCIA PUJADES, Xavier (2003). *Catalunya es revolta*. Barcelona: Angle editorial.
- GARCIA, Xavier; REIXACH, Jaume i VILANOVA, Santiago (1979). *El combat ecologista a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- GARCIA-RAMON, Maria-Dolors i ALBET, Abel (2000). "Pre-Olympic and post-Olympic Barcelona, a «model» for urban regeneration today?", *Environment and Planning A*, 32 (8), pp. 1331-1334.
- GIDDENS, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (1998). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (2000). *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- GIGOSOS, Pablo i SARAVIA, Manuel (1993). "Relectura del planeamiento español de los años 80: Generación de planes, generaciones de urbanistas", *Ciudades*, 1, pp. 37-52.
- GODSCHALK, David R. i MILLS, William E. (1966). "A Collaborative Approach to Planning Through Urban Activities", *Journal of the American Institute of Planners*, 32 (2), pp. 86-94.
- GOETZ, Stephan J., SHORTLE, James S., BERGSTROM, John C. (2005). *Land Use Problems and Conflicts. Causes, Consequences and Solutions*. Nova York: Routledge.
- GONZÀLEZ DEL POZO, Raül David (2000). "Gallecs, trenta anys de conflicte urbanístic i polític", *Notes*, 15, pp. 43-54.
- GONZÀLEZ VIRÓS, Itziar (2006). "Hacia una nueva sonoridad democrática. Los procesos no estructurados de participación ciudadana". A: TARROJA, Àlex i CAMAGNI, Roberto (coords.). *Una nueva cultura del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 469-476.
- GOODCHILD, Barry (1990). "Planning and the modern/postmodern debate", *Town Planning Review*, 61 (2), pp.119-137.
- GOODMAN, Robert (1971). *After the Planners*. Hamondsworth: Penguin. [trad. cast. *Después de los urbanistas, ¿qué?*. Madrid: H. Blume; 1977]

- GORDI i SERRAT Josep (2003b). *Gallecs. Més de trenta anys de protestes i accions*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- GORDI, Josep (2003a). “La urbanització de Gallecs. Polítiques urbanístiques, pressió constructiva i espais oberts”. A: NEL·LO, Oriol (ed.). *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Empúries, pp. 185-205.
- HABERMAS, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and the Rationalisation of Society*. Londres: Polity Press.
- HALPERN, Charlotte (2007). “Le istanze politiche delle decisioni pubbliche. Le mobilitazioni sull'aeroporto Charles de Gaulle”. A: VITALE, Tommaso (a cura de). *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*. Milà: Franco Angeli, pp. 95-113.
- HARRIS, Neil (2002). “Collaborative planning. From Theoretical Foundations to Practice Forms”. A: ALLMENDINGER, Philip i TEWDWR-JONES, Mark (eds.). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. Londres: Routledge, pp. 21-43.
- HARVEY, David (1985). *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HARVEY, David (1989). “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, *Geografiska Annaler*, 71 B (1), pp.3-17.
- HARVEY, David (1990). *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell.
- HEALEY, Patsy (1992). “Planning through debate: the communicative turn in planning theory”, *Town Planning Review*, 63 (2), pp. 143-162.
- HEALEY, Patsy (1993). “The communicative work of development plans”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 20 (1), pp. 83-104.
- HEALEY, Patsy (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Palgrave.
- HEALEY, Patsy (1998). “Collaborative planning in a stakeholder society”, *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 1-21.

- HEALEY, Patsy (1999). "Institutional analysis, communicative planning and shaping places" a *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), pp. 111-122.
- HERBOLZHEIMER, Krisitan (2003a). "Torre Negra (I): La Plataforma cívica", *Diari de Sant Cugat*, 21/4/2003.
- HERBOLZHEIMER, Krisitan (2003b). "Torre Negra (II): els obstacles", *Diari de Sant Cugat*, 27/4/2003.
- HERBOLZHEIMER, Krisitan (2003c). "Torre Negra (III): els protagonistes", *Diari de Sant Cugat*, 4/5/2003.
- HERBOLZHEIMER, Krisitan (2003d). "Torre Negra (IV): els reptes", *Diari de Sant Cugat*, 12/5/2003.
- HERRERO CANELA, Maria (2004). "La Plaça Lesseps". A: ESTEBAN, Juli i TARROJA, Àlex (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2003*. Barcelona: Diputació de Barcelona i Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 260-261.
- HERRERO CANELA, Maria (2005). "Millora urbana de la Plaça Lesseps (Barcelona)". A: TARROJA, Àlex (dir.). *Anuari Territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 247-248.
- HERRERO CANELA, Maria (2009). "La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios. A: FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; SALOM, Júlia (eds.). *Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia: Universitat de València.
- HERREROS, Tomàs (2004). "Moviments socials i cicles de protesta: el cicle de protesta del capitalisme global, 1994-2003", *VIII Congreso Español de Sociología*, Alacant, 23-25 de setembre.
- HOCH, Carles J. (1992). "The paradox of power in planning practice", *Journal of Planning Education and Research*, 11 (3), pp. 206-215.
- HUERTAS CLAVERIA, Josep M<sup>a</sup> (1973). "Los nueve barrios (que pronto seran diez)", *CAU Construcción Arquitectura Urbanismo*, 20, pp. 38 -44.

- HUERTAS, Josep Maria (1997). “El moviment ciutadà a Barcelona i l’aparició del Pla General Metropolità”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 28, pp. 65-68.
- HUERTAS, Josep Maria i ANDREU, Marc (1996). *Barcelona en lluita (1965 – 1996)*. Barcelona: FAVB.
- HUXLEY, Margo i YIFTACHEL, Oren (2000). “New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory”, *Journal of Planning Education and Research*, 19 (4), pp. 333-342.
- IBARRA, Pedro; MARTÍ, Salvador i GOMÀ, Ricard (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria editorial.
- INDOVINA, Francesco (1990). “La città possibile”. A: INDOVINA, Francesco (a cura de). *La città di fine millennio. Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino*. Milà: Franco Angeli, pp. 11-74.
- INDOVINA, Francesco (1995). “Intorno a la pianificazione urbana e territoriale”. A: AA.VV. *Actes de les I jornades de Geografia i Urbanisme: Girona 19 i 20 de maig de 1994*. Girona: Universitat de Girona, pp. 41-52.
- INDOVINA, Francesco (2006a). *Governare la città con l’urbanistica*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- INDOVINA, Francesco (2006b). “Pianificazione di area vasta e conflitti locali”, *Area Vasta*, 12-13. Disponible a: [http://www.areavasta.eu/av\\_2006n12e13/Osservatorio\\_italia\\_pag43\\_51.html](http://www.areavasta.eu/av_2006n12e13/Osservatorio_italia_pag43_51.html)
- INICIATIVA PER CATALUNYA-VERDS, PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA, ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA (2003). *Acord per un govern catalanista i d’esquerres a la Generalitat de Catalunya*.
- INNES, Judith E. (1995). “Planning theory’s emerging paradigm: communicative action and interactive practice”, *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3), pp. 183-190.
- INNES, Judith E. (1996). “Planning Through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal”, *Journal of the American Planning Association*, 62 (4), pp. 460-472.

- INNES, Judith E. (1998). "Information in communicative planning", *Journal of the American Planning Association*, 64 (1), pp.52-63.
- INNES, Judith E. (2004). "Consensus Building: Clarifications for the Critics", *Planning Theory*, 3 (1), pp. 5-20.
- INNES, Judith i BOOHER, David (1999). "Consensus-building as a role-playing and bricolage", *Journal of the American Planning Association*, 65 (1), pp. 9-26.
- INSTITUT D'ESTUDIS VALLENCIS I CENTRE D'ESTUDIS DE LA CONCA DE BARBERÀ (1990). *Ni pagesos, ni industrials: residuals. La lluita de l'Alt Camp i La Conca de Barberà contra el Pla de Residus*. Montblanc i Valls: CECB i IEV.
- ISTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO I ISTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA (1989). *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- JIMÉNEZ, Anna (2004). "Estació d'esquí i urbanització a la Vall Fosca" A: ESTEBAN, Juli i TARROJA, Àlex (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2003*. Barcelona: Diputació de Barcelona i Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 154.
- JIMÉNEZ, Manuel (2003). "Sumando esfuerzos. Tendencias organizativas en el movimiento ecologista en España durante los noventa", *Cuadernos Bakeaz, Movimientos sociales*, 56, pp. 1-11.
- JOBERT, Arthur (1998). "L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général", *Politix*, 11 (42), pp. 67-92.
- JORBA, Laia; MARTÍ, Joel i PARÉS, Marc (2007). *La qualitat en la participació: Orientacions per a l'avaluació participada*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- JORDI, Moisès (2010). "Centrals eòliques. Zones de desenvolupament prioritari", *Anuari Territorial de Catalunya 2010*. Disponible a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2010/04/centrals\\_eOliques\\_zones\\_de\\_desenvolupament\\_prioritari\\_2547.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2010/04/centrals_eOliques_zones_de_desenvolupament_prioritari_2547.php)
- JUAN, Jordi (2005). "La cultura del no tiene un coste para ICV", *La Vanguardia*, 06/06/2005.

- KELLY, Eric Damian i BECKER, Barbara (2000). *Community Planning. An Introduction to the Comprehensive Plan*. Washington: Island Press.
- KIREISI, Hans P. (1999). "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político". A: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D. i ZALD, Mayer N. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo, pp. 221-261.
- KLOSTERMAN, Richard E. (1985). "Arguments For and Against Planning", *Town Planning Review*, 56 (1), pp. 5-20.
- KOOIMAN, Jan (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- KRUMHOLZ, Norman (1982). "A Retrospective View Of Equity Planning: Cleveland 1969-1979 ", *Journal of the American Planning Association*, 48 (2), pp. 163-174.
- KRUMHOLZ, Norman (1994). "Dilemmas of equity planning: a personal memoir", *Planning Theory*, 10-11, pp. 45-56.
- KRUMHOLZ, Norman i FORESTER, John (1990). *Making Equity Planning Work. Leadership in the Public Sector*. Filadèlfia: Temple University Press.
- LAGOMARSINO, Luigi (2002). "Progetto e partecipazione". A: CRISTOFORETTI, Gianluca i GHIARA, Hilda (a cura di) *Progetto, Conflitti e Territorio*. Convegno. Florència: Alinea Ed, pp. 17-24.
- LAKE, Robert W. (1987). *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- LAKE, Robert W. (1993). "Rethinking NIMBY", *Journal of the American Planning Association*, 59 (1), pp. 87-93.
- LAMPE, David i KAPLAN, Marshal (1999). *Resolving Land-Use Conflicts through Mediation: Challenges and Opportunities*. Lincoln Institute of Land Policy. [working paper]
- LARROSA I PADRÓ, Manel (2004). "Els barris d'autoconstrucció. Model de ciutat i política urbana", *Arxaona*, 28, pp. 14-23.
- LEAVITT, Jacqueline (1994). "Planning in an age of Rebellion: Guidelines to Activist Research and Applied Planning", *Planning Theory*, 10-11, pp. 110-130.

- LEAVITT, Jacqueline i SAEGERT, Susan (1990). *From abandonment to Hope. Community Households in Harlem*. New York: Columbia University Press.
- LECOURT, Arnaud i FABUREL, Guillaume (2005). “Comprendre la place des territoires dans les conflits d’aménagement. Une application aux espaces ruraux”, *Éspace et Sociétés*, 23, pp. 287-301.
- LEGATES, Richard T. i STOUT, Frederic (2007). *The City Reader. 4th Edition*. Londres i Nova York: Routledge.
- LEIRA, Eduardo (2007). “Influencia catalana en el urbanismo en España. ¿Una ‘escuela’? Algunas reflexiones intencionalmente personales de un madrileño de origen catalán en términos disciplinares”. A: PIÉ, Ricard (ed.). *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l’ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Barcelona: Societat Catalana d’Ordenació del Territori i Agrupació d’Arquitectes Urbanistes de Catalunya, pp. 389-405.
- LEIRA, Eduardo i QUERO, Damian (1989). “I Piani degli anni Ottanta”, *Urbanistica*, 94, pp. 34-41.
- LEONARD, Liam (2006). *Green Nation: The Irish Environmental Movement from Carnsore Point to the Rossport Five*. Drogheda: Greenhous Press i Choice Publishing & Book Services.
- LEWANSKI, Rudy (1997). *Governare l’ambiente. Attori e processi della politica ambientale: interessi in gioco, sfide, nuove strategie*. Bologna: Ed. Il Mulino.
- LEY 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- LEY 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común.
- LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- LEY 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales.
- LEY 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.



LEY 8/2007, de 10 de mayo, de Suelo.

LEY de 12 de mayo sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1956.

LLEI 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local.

LLEI 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme.

LLEI 2/2004, de 4 juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

LLEI 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial.

LLEI 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya.

LLEI 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística.

LLURDÉS, Joan Carles (2003). "L'abocador de Cardona. Residus industrials, reestructuració econòmica i resposta local". A: NEL·LO, Oriol (ed.). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Ed. Empúries, pp. 94-113.

LOLIVE, Jacques (1997). "La montée en généralité pour sortir du *Nimby*, la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, 10 (39), pp. 109-130.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (1993a). *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. València: Universitat de València.

LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (1993b). "El ensimismamiento en el «urbanismo urbano» como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial", *Ciudades*, 1, pp. 67-66.

MARCELLONI, Maurizio (1989). "Mirando hacia España". A: INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO I ISTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA (ed.). *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 11-15.

- MARSHALL, Tim (2000). "Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?", *International Planning Studies*, 5 (3), pp. 219-319.
- MARSHALL, Tim (2004). *Transforming Barcelona*. Londres: Routledge.
- MARTELL, Meritxell (2003). *Experiències de participació ciutadana en els processos d'Agenda 21 local dels municipis de la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat*. Barcelona: Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat. Disponible a: <http://www.diba.es/xarxasost/cat/Participacio.pdf>
- MARTÍ, Francisco i MORENO, Eduard (1974). *Barcelona ¿a dónde vas?*. Barcelona: Dirosa.
- MARTÍ-COSTA, Marc (2005). *Poblenou, entre la continuïtat i la substitució : una aproximació a la governança urbana de Barcelona a partir de l'anàlisi del Pla 22@bcn : 1995-2005*. Treball de recerca. Departament de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona.
- MARTÍ-COSTA, Marc (coord.); PYBUS, Miquel i CASTRO, Mauro (2009). *La participació ciutadana en l'urbanisme: els Plans d'Ordenació Urbanística Municipal*. Institut de Govern i Polítiques Públiques i Direcció General de Participació Ciutadana. [document inèdit]
- MARTÍ-COSTA, Marc i BONET I MARTÍ, Jordi (2008). "Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad", *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (121). Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>
- MARTÍ-COSTA, Marc i PARÉS, Marc (2009). *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integrada*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- MARTIN, Deborah G. (2004). "Reconstructing Urban Politics. Neighborhood Activism in Land-Use Change", *Urban Affairs Review*, 39 (5), pp. 589-612.
- MARTÍN-CRESPO MURO, Maite (1996). "Por qué sí y por qué no en mi patio de atrás. Una revisión del concepto del síndrome 'Nimby' (Not In My Back Yard) en torno al tema de la gestión de residuos radioactivos", *Política y Sociedad*, 23, pp. 147-152.
- MARTÍNEZ CARO, Carlos; IBÁÑEZ CEBA, Ángel i VEGARA GÓMEZ, Alfonso (1985). *La ordenación urbana. Aspectos legales y práctica profesional*. Pamplona: EUNSA.

- MARTÍNEZ I MUNTADA, Ricard (2004). “El moviment veïnal en el tardofranquisme i la transició: conflicte, identitat obrera i valors alternatius”. A: PRAT, Enric (coord.). *Els moviments socials a la Catalunya contemporània*. Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 71-91.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel (2008). “Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial”, *European Science Foundation Conference on The Right to the City: New Challenges, New Issues*. Vadstena, Suècia, 11-15 d'octubre.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan (2003). “Environmental conflicts, environmental justice and valuation”. A: AGEYMAN, Julian, BULLARD, Robert D., EVANS, Bob (eds.) *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Earthscan.
- MC ADAM, Doug (2002). “Movimientos “iniciadores” y “derivados”: procesos de difusión de los ciclos de protesta”. A: TRAUGOTT, Mark (ed.). *Protesta social*. Barcelona: Editorial Hacer, pp. 243–270.
- MCLOUGHLIN, Brian J. (1969). *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*. Londres: Faber and Faber.
- MELA, Alfredo ; BELLONI, M. Carmen i DAVICO, Luca (2000). *Sociologia e progettazione del territorio*. Roma: Carocci ed.
- MELUCCI, Alberto (1994). “¿Qué hay de nuevo en los “nuevos movimientos sociales”?”. A: LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO, Enrique i GUSFIELD, Joseph (coords.). *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, pp. 119-150.
- MESTRES I ANGLÀ, Francesc (1999). “Espai agrari i planejament”, *Quaderns de la SCOT*, 9, pp. 57-65.
- MILÀ I SOLSONA, Salvador (2005). “Los porqués del «aquí no»”, *La Vanguardia*, 07/06/2005.
- MOIX, Llàtzer (1994). *La ciudad de los arquitectos*. Barcelona: Anagrama.
- MONER, Josep (2007). “Aportacions de la cultura del *no* a l'aprenentatge col·lectiu”, *Educació i Societat*, 1, pp. 19-21.
- MONTANER, Josep M<sup>a</sup> (2004). “La evolución del modelo Barcelona (1979-2002)”. A: Borja, Jordi i Muxí, Zaida (eds.). *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Barcelona: Edicions UPC, ETSAB, pp. 203-219.

- MONTCLÚS, Francisco-Javier (2000). “Barcelona’s planning strategies: from «Paris of the South» to «Capital of West Mediterranean», *GeoJournal*, 51 (1-2), pp. 57-63.
- MONTCLÚS, Francisco-Javier (2003). “El «modelo Barcelona» ¿una fórmula original? De la «reconstrucción» a los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004)”, *Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives*, 3, pp. 1-13. Disponible a: <http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/703/1/art03-3.htm>
- MONTCLÚS, Francisco-Javier i GUÀRDIA, Manel (2003). “Modelos urbanísticos y cultura de las ciudades”, *Perspectivas urbanas*, 2, pp. 59-61.
- MONZÓ, Quim (2005). “Sino todo lo contrario”, *La Vanguardia*, 30/12/2005.
- MORA TICÓ Pere (1996). *El proceso de politización e institucionalización del movimiento ecologista en Catalunya (1970-1995)*. Departament d’Història Moderna i Contemporània. Universitat Autònoma de Barcelona.
- MORA, Pere (2004). “El moviment ecologista: història i procés d’institucionalització”. A: PRAT, Enric (coord.). *Els moviments socials a la Catalunya contemporània*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 133-154.
- MORENO, Eduard i VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel (1991). *Barcelona, cap a on vas?* Barcelona: Llibres de l’Índex.
- NAVARRO ACEBES, Ferran (2003). “La nueva Ley Catalana de Urbanismo (14 de marzo de 2002)”. A: Font, Antonio (coord.) *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 231-238.
- NAVARRO I ACEBES, Ferran (1999). “La gestió dels plans”, *Quaderns de la Societat Catalana d’Ordenació del Territori*, 9, pp. 77-82.
- NEL·LO, Oriol (2003b). “Els conflictes territorials a Catalunya. Orígens, dinàmica i alternatives”. A: NEL·LO, Oriol (ed.). *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Ed. Empúries, pp. 11-67.
- NEL·LO, Oriol (2003c). “Lloa’t sia el conflicte?”, *El Punt*, 13/10/2003.
- NEL·LO, Oriol (2005a). “Más política, más soluciones”. *La Vanguardia*, 03/07/2005.
- NEL·LO, Oriol (2005b). “¡Así, sí!””, *El País*, 24/06/2005.

- NEL·LO, Oriol (2005c). “La nuova politica territoriale della Catalogna”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 83, pp. 39-70.
- NEL·LO, Oriol (a cura de) (1996). *Gallecs, espai obert*. Barcelona: Centre d’Estudis Molletans i Institut d’Estudis Metropolitans de Barcelona.
- NEL·LO, Oriol (ed.) (2003a). *Aquí no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Ed. Empúries.
- NEVEU, Érik (2002). *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Editorial Hacer.
- NEZ, Héloïse (2009). “Saberes ciudadanos y democracia participativa: la puesta en debate del proyecto urbano en paris y córdoba”, *IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Màlaga, 23-25 de setembre.
- ORANJE, Mark (2002). “Planning and the Postmodern Turn”. A: ALLMENDINGER, Philip i TEWDWR-JONES, Mark (eds.). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. Londres: Routledge, pp. 172-186.
- PABA, Giancarlo (1998). *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*. Milà: Franco Angeli.
- PALERMO, Pier Carlo (2004). *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*. Milà: Franco Angeli.
- PARÉS, Marc (2006). *Sostenibilitat, espai públic i participació. Conseqüències i paradoxes del model urbà d’una societat postmoderna*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- PARÉS, Marc (2008). “El conflicte territorial i ambiental: reptes i alternatives”. A: FERRAN, Antoni i CASAS, Carme (coords.). *La cultura del no. El conflicte ambiental i territorial a Catalunya*. Vic: Eumo editorial, pp. 44-57.
- PARÉS, Marc (2009b) “Conclusiones”. A: PARÉS, Marc (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel; pp. 441-455.
- PARÉS, Marc (coord.) (2009a). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

- PARÉS, Marc (coord.); GENER, Berta; CRUZ, Helena i MARTÍ, Marc (2008). *La participació ciutadana en la gestió de l'aigua*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- PASQUI, Gabriele (1995). "Pianificazione come argomentazione e comunicazione. Riflessioni su alcuni recenti programmi di ricerca nella planning theory", *Archivio di studi urbani e regionali*, 52, pp. 89-128.
- PASQUI, Gabriele (2005). *Progetto, governo, società. Ripensare le politiche territoriali*. Milà: Franco Angeli.
- PAÜL, Valerià (2006). *L'ordenació dels espais agraris metropolitans. Plans, gestió i conflictes territorials a la regió de Barcelona*. Tesi doctoral. Departament de Geografia Física i Anàlisi Regional. Universitat de Barcelona.
- PAÜL, Valerià (2007). "Paisajes de resistencia: acerca de las representaciones paisajísticas en algunos conflictos territoriales recientes en Catalunya". A: PAÜL, Valerià i TORT, Joan (eds.). *Territorios, paisajes y lugares. Trabajos recientes de pensamiento geográficos*. Cabrera de Mar i Madrid: Galerada i Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 473-495.
- PEÑA ORTIZ, Martín (2005). "Nuevos conflictos territoriales en el medio rural. Localización de plantas de gestión y tratamiento de residuos en el Valle de Ayora-Cofrentes", *Cuadernos de Geografía*, 77, pp. 81-100.
- PERMIQUEL I LLUCH, Francesc i SALVÀ I ROSELLÓ, Isabel (1997). *Transformacions urbanes : Eix Macià, Sabadell; Casernes, Girona; Canyeret, Lleida; Campus Terrassa; Can Mulà, Mollet; Port, Badalona; Sucre, Vic*. Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Barcelona.
- PÉREZ QUINTANA, Vicente i SÁNCHEZ LEÓN, Pablo (eds.). *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*. Madrid: Catarata.
- PHARR, Susan J. i PUTNAM, Robert D. (eds.) (2000). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princenton: Princenton University Press.
- PICKVANCE, CHRIS (1982). "Physical planning and market forces in urban development". A: PARIS, CHRIS. (ed.). *Critical Readings in Planning Theory*. Oxford: Pergam Press.

- PIÉ, Ricard (1996). “El Pla General Metropolità”. A: AINAUD DE LASARTE, Josep Maria (et alii) *Barcelona contemporània, 1856-1999*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona-Diputació de Barcelona, pp. 206-209.
- PINDADO, Fernando (1999). *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- PINDADO, Fernando (coord.); REBOLLO, Oscar i MARTÍ, Joel (2002). “Bases, mètodes i tècniques”. *Papers de participació ciutadana*, 6. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- PLAYÀ MASET, Josep (2005). “La cultura del no”, *Revista La Vanguardia*, 03/07/2005.
- POL, Enric; DI MASSO, A.; CASTRECHINI, A.; BONET M.R.; VIDAL, T. (2006). “Psychological parameters tu understand and manage the NIMBY effect”, *Revue européenne de psychologie appliquée*, 56, pp. 43-51.
- PONT, Josep (dir.); HERRERA, Encarna; MAXÉ, Vanessa i MENA, Esther (2002). *La lluita per l'Ebre. El moviment social contra el Pla hidrològic nacional*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- PORTAS, Nuno (1996). “El planeamiento urbano como proceso de regulación variable”, *Ciudades*, 3, pp. 97-109.
- PORTAS, Nuno (1998). “L'emergenza del progetto urbano”, *Urbanistica*, 110, pp. 51-60.
- PRADAS, Rafael (2005). “Aquí no, i allà tampoc”, *El Periódico*, 22/12/2005.
- PRAT, Narcís i ESTEVAN, Antoni (2004). “Alternativas para una gestión sostenible del agua en Catalunya”, *Ambienta*, 39, pp. 33-40.
- PUIG, Oriol (1973). “Lesseps: visto para sentencia”, *CAU Construcción Arquitectura Urbanismo*, 19, pp. 41-46.
- PUJADAS, Romà i FONT, Jaume (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- PUJOL, Jordi (2005). “La cultura del no”, *Avui*, 28/05/2005.
- PURCELL, Mark (2009). “Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements?”, *Planning Theory*, 8, pp. 140-165.

- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert i NANETTI, Raffaella (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, José Luis (1992). “La participación ciudadana en los países nórdicos: Experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones para el futuro”, *Scripta Vetera, Edición electrónica de trabajos publicados*, 61. Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/sv-61.htm>
- REAL DECRETO 1346/1976, de 9 d’abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- REAL DECRETO 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo.
- REAL DECRETO 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.
- RECIO, Albert i NAYA, Andrés (2004). “Movimiento vecinal: claroscuros de una lucha necesaria”, *Mientras tanto*, 91-92, pp. 63-82.
- RHODES, Rod A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- RIBAS I PIERA, Manuel (2004). *Barcelona i la Catalunya-ciutat*. Barcelona: Angle editorial.
- RICOU, Javier (2005). “El rechazo a la prisión”, *Revista La Vanguardia*, 03/07/2005.
- RIECHMANN, Jorge i FERNÁNDEZ BUEY, Francisco (1994). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós.
- ROCHE, Laurence i CIRELLI, Claudia (2009). “Fabrique des savoirs citoyens et gestion des déchets”, *Territoires*, 497, pp. 30-31.



- ROOTES, Christopher (2007). "Acting Locally: The Character, Contexts and Significance of Local Environmental Mobilisations", *Environmental Politics*, 16 (5), pp. 722-741.
- ROSELL LASTORTRAS, Juan (2005). "Por la cultura del sí", *La Vanguardia*, 25/07/2005.
- ROSEMANN, Jorgen (2005) "La nuova dimensione della pianificazione". A: Marcelloni, Maurizio (a cura de). *Questioni della città contemporanea*. Milà: Franco Angeli; pp. 80-87.
- RUBERT TAYÀ, Júlia (2006). "Centre logístic dels Plans de la Sala". A: TARROJA, Àlex; CASTANER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 117-118.
- RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto
- SABATÉ, Joaquim (2003). "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal". A: FONT, Antonio (coord.). *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 181-204.
- SABATINI, Francisco (1997). "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas", *Eure*, XXII (68), pp. 77-91.
- SAINZ GUTIÉRREZ, Victoriano (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla: Junta de Andalucía i Universidad de Sevilla.
- SALADIÉ GIL, Sergi (2008a). "Conflictes territorials al voltant del procés d'implantació de centrals eòliques a les comarques meridionals de Catalunya", *Actes del X Coloqui Internacional de Geocrítica*. Universitat de Barcelona, 26-30 de maig. Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/370.htm>
- SALADIÉ, Sergi (2008b). [Intervenció en el torn de paraules]. A: FERRAN, Antoni i CASAS, Carme (coords.) (2008). *La cultura del no. El conflicte ambiental i territorial a Catalunya*. Vic: Eumo editorial.
- SANCASSIANI, Walter (2005). "Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni". A: PELLIZZONI, Luigi (a cura de). *La deliberazione pubblica*. Roma: Ed. Meltemi, pp. 205-227.

- SÁNCHEZ GARCÍA, Juan (ed.) (2004). *Toma de decisiones colectivas y política del suelo*. Tegui-se: Fundació César Manrique
- SANDERCOCK, Leonie (1998a). "The Death of Modernist Planning: Radical Praxis for a Postmodern Age". A: DOUGLASS, Mike i FRIEDMANN, John (eds.). *Cities for citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester: John Wiley and Sons, pp. 163-184.
- SANDERCOCK, Leonie (1998b). *Towards Cosmopolis*. Londres: John Wiley.
- SANDOVAL, Antoni F. (2005). "Tradició contestatària", *Revista La Vanguardia*, 03/07/2005.
- SANS, Sara (2005). "El efecte antitràsvase", *Revista La Vanguardia*, 03/07/2005.
- SANTACANA, Francesc (2000). *El planejament estratègic*. Barcelona: Aula de Barcelona.
- SANTOLARIA, J.J.; ALVAREZ, G. i MIGUÉLEZ, F. (1975). "Urbanismo: Planificación y conflictos urbanos. El caso de L'Hospitalet de Llobregat", *CAU Construcción, Arquitectura, Urbanismo*, 32, pp. 29-34.
- SARASA, Sebastià (1998). "Associacionisme, moviments socials i participació cívica". A: GINER, Salvador (dir.). *La societat catalana*. Barcelona: Idescat, pp. 975-1002.
- SARAVIA MADRIGAL, Manuel (1998). "El planeamiento urbano, otra vez en crisis". A: GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José (et alii). *El malestar urbano en la gran ciudad*. Madrid: Talasa Ediciones i Fundació Cultural COAM; pp. 91-111.
- SAU, Elisabet (2006a). "Estacions d'esquí i urbanitzacions a la Vall Fosca". A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 156-157.
- SAU, Elisabet (2006b). "Pla urbanístic del Pla de Rocacorba (Querol)". A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 331-332.
- SAU, Elisabet (2007). "Pla urbanístic del Pla de Rocacorba (Querol)". A: TARROJA, Àlex; CASTAÑER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.). *Anuari Territorial de*

- Catalunya 2006*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 337-338.
- SAU, Elisabet (2008). "Estació d'esquí i plans urbanístics de la Vall Fosca (Pallars Jussà)", *Anuari Territorial de Catalunya 2008*. Disponible a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2008/12/estaciO\\_d\\_esquI\\_i\\_plans\\_urbanIstics\\_de\\_la\\_vall\\_fosca\\_pallars\\_jussA\\_2008\\_068.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2008/12/estaciO_d_esquI_i_plans_urbanIstics_de_la_vall_fosca_pallars_jussA_2008_068.php)
- SAU, Elisabet (2009). "Millora urbana de la Plaça Lesseps (Barcelona)", *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Disponible a: [http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/11/millora\\_urbana\\_de\\_la\\_plaCa\\_less eps\\_barcelona\\_1525.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/11/millora_urbana_de_la_plaCa_less eps_barcelona_1525.php)
- SCANDURRA, Enzo (1999). "Quale ruolo per il planner e per il piano in una società pluralistica e senza vertice e senza centro?". A: DEMATTEIS, Giuseppe; INDOVINA, Francesco; MAGNAGHI, Alberto; PIRODDI, Elio; SCANDURRA, Enzo; SECCHI, Bernardo (ed.). *I futuri della città. Tesi a confronto*. Milà: Franco Angeli; pp. 13-39.
- SCLAVI, Marianella (2003). *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*. Milà: Bruno Mondadori ed.
- SDINO, Leopoldo (2002). "Ricerca, territorio, sostenibilità e conflitto". A: CRISTOFORETTI, Gianluca i GHIARA, Hilda (a cura de). *Progetto, conflitto e territorio. Convegno*. Florència: Alinea, pp. 65-67.
- SECCHI, Bernardo (1989). "I progetti del piano", *Casabella*, 563, pp. 36-37.
- SECCHI, Bernardo (2000). *Prima lezione di urbanistica*. Roma-Bari: Laterza.
- SECCIÓ NATURA DE LA UNIÓ EXCURSIONISTA DE SABADELL (1997). *En defensa dels horts del Ripoll*. Sabadell. [document no publicat].
- SEMPERE, Joaquim (dir.); RODRÍGUEZ, Roser i TORRENTS, Jordi (2005). *El paper dels experts en els moviments ambientalistes a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 164/2001.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997.
- SERRAHIMA, Claret i GUAYABERO, Óscar (2006). "No", *El País*, 14/02/2006.

- SERRATOSA, Albert (2006). *Més enllà de l'urbanisme*. Barcelona: Abadia de Montserrat.
- SIERRA, Lluís (2005). “Ni AVE ni narcosalas”, *Revista La Vanguardia*, 03/07/2005.
- SINTOMER, Yves (2008). “Du savoir d'usage au métier de citoyen?”, *Raisons politiques*, 31, pp. 115-133.
- SOJA, Edward (1997). “Planning in/for postmodernity”. A: BENKO, Georges i STROHMAYER, Ulf (eds.) *Space and Social Theory: Interpreting Modernity and Postmodernity*. Oxford: Blackwell; pp. 236-249.
- SOJA, Edward (2004). “Lo macro, lo mezzo, lo micro. Entrevista a Edward Soja”, *Café de las ciudades*, 22. Disponible a: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_22.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_22.htm)
- SOLANS, Joan Antoni (1996). “El Pla General Metropolità”. A: AINAUD DE LASARTE, Josep Maria (et alii) *Barcelona contemporània, 1856-1999*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona-Diputació de Barcelona, pp. 202-205.
- SÒRIA, Mariona (2005). “Els partidaris del «no» s'organitzen”, *El Punt*, 14/12/2005.
- SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel (2006). “Participación ciudadana y ordenación del territorio”, *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (677). Disponible a: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-677.htm>
- SUAU-SANCHEZ, Pere; PALLARES-BARBERA, Montserrat i PAÛL, Valerià (2010, en premsa). “Incorporating annoyance in airport environmental policy: noise, societal response and community participation”, *Journal of Transport Geography*.
- SUBIRATS, Joan (2006). “La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada”. A: TARROJA, Àlex i CAMAGNI, Roberto (coords.). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 398-408.
- SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Joaquim; FONT, Joan; GOMÀ, Ricard; JARQUE, Maria i MEDINA, Lucía (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SUBRA, Philippe (2007). *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin.

- SUSSER, Ida (ed.) (2001). *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza.
- TAKAHASHI, Lois M. (1998). *Not In My Back Yard: Homelessness, AIDS, and Stigmatization*. Oxford i Nova York: Oxford University Press.
- TARRAGÓ, Salvador (1978). *En defensa de Barcelona*. Barcelona: AEDOS.
- TARROJA, Àlex (dir.) (2005). *Anuari territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- TARROJA, Àlex; CASTANYER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.) (2006). *Anuari territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- TARROJA, Àlex; CASTANYER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.) (2007). *Anuari territorial de Catalunya 2006*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- TARROJA, Àlex; CASTANYER, Margarita i MERCADÉ, Montserrat (dirs.) (2008). *Anuari territorial de Catalunya 2007*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- TARROW, Sidney (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- TARROW, Sidney (2002). "Ciclos de acción colectiva: entre los momentos de locura y el repertorio de acción". A: TRAUGOTT, Mark (ed.). *Protesta social*. Barcelona: Editorial Hacer, pp. 99–130.
- TAYLOR, Nigel (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage.
- TELLO, Enric (2000). "Los próximos veinticinco años del movimiento ecologista (y los anteriores)". A: GRAU, Elena i IBARRA, Pedro (coords.). *Anuario de movimientos sociales. Una mirada sobre la red*. Barcelona: Icaria Editorial i Tercera Prensa, pp. 221-246.
- TERÁN, Fernando de (1982). *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Madrid: Alianza Editorial.
- TERÁN, Fernando de (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra.

- TEWDWR-JONES, Mark i ALLMENDINGER, Philip (1998). "Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning", *Environment and Planning A*, 30 (11), pp. 1975-1989.
- TEWDWR-JONES, Mark i ALLMENDINGER, Philip (2002). "Conclusion. Communicative Planning, Collaborative Planning and the Post-Positivist Planning Theory Landscape". A: ALLMENDINGER, Philip i TEWDWR-JONES, Mark (eds.). *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. Londres: Routledge, pp. 206-216.
- TILLY, Charles (1993). *Las revoluciones europeas 1492-1992*. Barcelona: Crítica.
- TORE, Sager (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Ashgate.
- TRAPERO BALLESTERO, Juan Jesús (1985). "Características del nuevo planeamiento municipal", *Estudios Territoriales*, 17, pp. 169-181.
- TRAPERO, Juan Jesús (1994). "La práctica del planeamiento urbanístico en España". A: MOYA, Luis (ed.). *La práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid: Síntesis, pp. 19-38.
- TROM, Danny (1999). "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue française de science politique*, 49 (1), pp. 31-50.
- UNIÓ TEMPORAL D'ESCRIBES (UTE) (2004). *Barcelona marca registrada. Un model per desarmar*. Barcelona: Virus Editorial.
- URGELL, Arnau (2009). "Abocador de Pinós", *Anuari Territorial de Catalunya 2009*. Disponible a:  
[http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/12/abocador\\_de\\_pinOs\\_2009\\_1507.php](http://territori.scot.cat/cat/notices/2009/12/abocador_de_pinOs_2009_1507.php)
- VALLDEPÉREZ, Santi (2004). *Natros! Gent i identitat de les Terres de l'Ebre*. Barcelona: Pòrtic.
- VALLECILLOS, Mar (2005). "No al meu barri", *El Periódico*, 24/11/2005.
- VEGARA GÓMEZ, Alfonso (1993). "Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96, pp. 245-255.

- VELÀZQUEZ, Isabela i VERDAGUER, Carlos (2005). “Instrumentos para la intervención social activa: Los talleres de futuro EASW en el urbanismo participativo”. A: HERRERO, Luis Fco. (ed.) *Participación ciudadana para el urbanismo del siglo XXI*. València: ICARO CTAV, pp. 165-177.
- VENTURA, Montserrat (2004). *Conflictes socioterritorials i participació pública en la gestió de l'aigua de la conca del riu Muga (Alt Empordà)*. Tesis doctoral. Universitat de Girona.
- VIDAL, Pere (1999). *Parque fluvial del Ripoll. Sabadell*. Sabadell: Institut de Desenvolupament Estratègic de Sabadell i Ajuntament de Sabadell. [document no publicat]
- VILANOVA CLARET, Josep Maria i NAVARRO ACEBES, Ferran (2000). *Transformació de la ciutat construïda. Instruments urbanístics*. Barcelona: Edicions UPC.
- VILANOVA, Santiago (1981). *L'econacionalisme. Una alternativa catalana dins una Europa ecològica*. Barcelona: Editorial Blume.
- VILLASANTE, Tomás (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- VITALE, Tommaso (2007). “Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza e i dilemmi dell'azione collettiva nelle mobilitazioni locali”. A: VITALE, Tommaso (a cura de). *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*. Milà: Franco Angeli, pp. 9-40.
- WATES, Nick (2000). *The Community Planning Handbook. How people can shape their cities towns & villages in any part of the world*. Londres: Earthscan Publications.
- XALABARDER AULET, Maria (2005). “Centre penitenciar del camp de Lledoner (Sant Joan de Vilatorrada)”. A: TARROJA, Àlex (dir.). *Annari Territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori, pp. 153-155
- YIFTACHEL, Oren (1995). “Planning as control: policy and resistance in a deeply divided society”, *Progress in Planning*, 44 (2), pp. 115-184.
- YIFTACHEL, Oren (1998). “Planning and social control: exploring the dark side”, *Journal of Planning Literature*, 12 (4), pp. 395-406.

YIFTACHEL, Oren i HUXLEY, Margo (2000). "Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4), pp. 907-913.

## WEBGRAFIA

ANUARI TERRITORIAL

<http://territori.scot.cat>

BORD PLENÀLA

<http://www.pleanala.ie/>

CONFLICTES TERRITORI PAÍS VALENCIÀ

<http://www.conflictesterritoripv.org/>

CONVENI PER LA REQUALIFICACIÓ DE LES GINESTERES II (COLLBATÓ)

<http://www.collbato.cat/pl18/id897/actualitat/noticies/conveni-les-ginesteres.htm>

LLISTA DE CORREU ELECTRÒNIC [TERRITORI]

<http://es.groups.yahoo.com/group/territori/>

MAPA DE LES EMERGÈNCIES TERRITORIALS DE LA TOSCANA (ITÀLIA)

<http://www.toscanainfelix.org/>

OFICINA TÈCNICA D'ESTRATÈGIES PER AL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC,  
DIPUTACIÓ DE BARCELONA.

<http://www.diba.es/promoeco/plans/default.asp>

PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA

[www.pemb.cat](http://www.pemb.cat)

PLANNING FOR REAL<sup>©</sup>

<http://www.nif.co.uk/planningforreal>

PROCESSOS DE PARTICIPACIÓ - CATÀLEGS DE PAISATGE

[http://www.catpaisatge.net/cat/catalog\\_participacio.php](http://www.catpaisatge.net/cat/catalog_participacio.php)



REGISTRE DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC

<http://ptop.gencat.net/rpucportal/>

## Annex



## ACRÒNIMS

A21	Agenda 21
AA.VV.	Associacions de Veïns
ACTUR	Actuacions Urbanístiques Urgent
ADENC	Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura
AENA	Aeroports Espanyols i Navegació Aèria
AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
AVE	Alta Velocidad Española
BANANA	Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody
BO	Butlletí Oficial
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Butlletí Oficial Provincial
CAVE	Citizens Against Virtually Everything
CCAA	Comunitats Autònomes
CIMALSA	Centre Integral de Mercaderies i Activitats Logístiques SA
CiU	Convergència i Unió
CTUB	Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona
DAD	Decideixo-Anuncio-Defenso
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
EASW	European Awareness Scenario Workshop
ED	Estudi de Detall
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
FAVS	Federació d'Associacions de Veïns de Sabadell
GEPEC	Grup d'Estudi i Protecció dels Ecosistemes Catalans
IAEDEN	Institució Altempordanesa d'Estudis Naturals
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
INCASÒL	Institut Català del Sòl
IPCENA	Institució de Ponent per la Conservació i l'Estudi de la Natura

---

L02	Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme
L04	Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local
L81	Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística
L83	Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial
L84	Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya
L97	Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales
LMU07	Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística
LS07	Ley 8/2007, de 10 de mayo, de Suelo
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LS98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
LULU	Locally Unwanted Land Uses
MAT	Molt Alta Tensió
NIABY	Not In Anyone's Back Yard
NIMBY	Not In My Back Yard
NIMEY	Not In My Election Year
NIMFYE	Not In My Front Yard Either
NIMO	Not In My Office
NIMTO	Not In My Term Office
NNSS	Normes Subsidiàries
NOOS	Not On Our Street
NOPE	Not On Plane Earth
PDE	Plataforma en Defensa de l'Ebre
PDU	Pla Director Urbanístic
PDUSC	Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner
PE	Pla Especial
PEIN	Pla d'Espais d'Interès Natural
PERI	Pla Especial de Reforma Interior
PG	Pla General

PGM	Pla General Metropolità
PGOU	Pla General d'Ordenació Urbana
PHN	Pla Hidrològic Nacional
PIITBY	Put It In Their Back Yard
POUM	Pla d'Ordenació Urbanística Municipal
PP	Partido Popular
Pp	Pla parcial
PPUD	Pla Parcial Urbanístic de Delimitació
PSC	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PTGC	Pla Territorial General de Catalunya
PTPCC	Pla Territorial Parcial de les Comarques Centrals
PU	Projecte d'Urbanització
R03	Decret 287/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament parcial de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme
R06	Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
R78	Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
R84	Decret 146/1984, de 10 de abril, pel qual s'aprova el Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya
RCGP	Reial Club de Golf El Prat
RENFE	Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles
TAV	Tren d'Alta Velocitat
TGV	Train à Grand Vitesse
TR05	Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'urbanisme
TR08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
TR76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TR90	Decret legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova la refosa dels textos legals vigents a Catalunya en matèria urbanística
TR92	Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

UA	Unitat d'Actuació
UE	Unió Europea
UES	Unió Excursionista de Sabadell
WWF	World Wildlife Fund for Nature
YIMBY	Yes In My Back Yard

## **PORTALS WEB DE PLATAFORMES CIUTADANES, ASSOCIACIONS AMBIENTALISTES I ASSOCIACIONS DE VEÏNS**

ADENC: ASSOCIACIÓ PER LA DEFENSA I L'ESTUDI DE LA NATURA DE CATALUNYA

<http://www.adenc.cat/>

AGRUPACIÓ NATURALISTA I ECOLOGISTA DE LA GARROTXA

<http://anegxdelagarrotxa.blogspot.com/>

ALNUS

<http://alnus.pangea.org>

ALTERNATIVA PER LA VALL FOSCA

<http://programaav.blogspot.com/>

APAGUEM LES NUCLEARS

<http://www.apaguemlesnuclears.cat>

ARA O MAI

<http://www.araomai.org>

ASSOCIACIÓ Cerdanyola VIA VERDA

<http://www.viaverda.org>

ASSOCIACIÓ DE NATURALISTES DE GIRONA

<http://www.naturalistesgirona.org>

ASSOCIACIÓ DE VEÏNS I COMERCIANTS DE LA PLAÇA LESSEPS

<http://www.avclesseps.cat>

ASSOCIACIÓ EN DEFENSA DE L'ALT URGELL  
<http://salvem-alturgell.blogspot.com>

ASSOCIACIÓ PER LA SOSTENIBILITAT DELS POLÍGONS  
<http://www.poligonimesquita.com/index.php>

ASSOCIACIÓ MEANDRE  
<http://meandremanresa.com/>

BARCELONETA AMB L'AIGUA AL COLL  
<http://labarcelonetaambelaiguaalcoll.blogspot.com/>

BEGUES ALTA TENSIÓ  
<http://www.beguesfinsalcollonsdelaltatensio.cat>

CAMPANYA CONTRA EL QUART CINTURÓ  
<http://ccqc.pangea.org/>  
<http://noalquartcinturo.blogspot.com/>

CANC: COORDINADORA ANTI-CEMENTIRI NUCLEAR DE CATALUNYA  
<http://glogcanc.glogspot.com>

CEPA: CENTRE D'ESTUDIS I PROJECTES ALTERNATIUS  
<http://cepa.pangea.org/>

CLUB MUNTANYENC DE SANT CUGAT  
<http://www.clubmuntanyenc.org>

COL·LECTIU ECOLOGISTA BOSC VERD  
<http://boscverd.org>

COMPLEX TURÍSTIC DE LA VALL FOSCA  
<http://www.ipcena.org/?p=240>

COMPROMÍS PEL TERRITORI  
<http://www.compromispelterritori.org>

ECOLOGISTES DE CATALUNYA  
<http://www.ecologistes.cat>



ECOLOGISTES EN ACCIÓ DE CATALUNYA

<http://ecologistesenaccio-cat.pangea.org/nosaltres/ajut.htm>

EL TORRENTAL – CALDETENES

<http://www.torrental.org/>

FACC: FRONT ANTITÈRMICA DE CUBELLES

<http://www.uniodeplataformes.org>

FEDERACIO D'ASSOCIACIONS DE VEÏNS DE SANT QUIRZE DEL VALLES

<http://www.favsq.org/aeroport>

FORUM RIBERA BESOS

<http://www.forumriberabesos.net/blog/>

FRONT ANTITÈRMICA DE CUBELLES I CUNIT

<http://www.frontantitermica.net/>

GENT DEL TER

<http://gdtbloc.blogspot.com/>

GEPEC

<http://www.gepec.org>

GEVEN: GRUP ECOLOGISTA DEL VENDRELL I BAIX PENEDÈS

<http://geven.stormpages.com/>

GRUP DE DEFENSA DEL MEDI NATURAL DE LA SEGARRA

<http://www.ecologistesdelasegarra.org/>

IAEDEN: INSTITUCIÓ ALTEMPORDANESA D'ESTUDIS NATURALS

<http://www.iaeden.cat/>

IPCENA

<http://www.ipcena.org>

LIMNOS: ASSOCIACIÓ DE DEFENSA DEL PATRIMONI NATURAL DE BANYOLES I  
COMARCA

<http://limnos.org>

MANIFESTACIÓ EN CONTRA DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA GENERALITAT

<http://22marc2009.blogspot.com/>

MEANDRE

<http://www.meandremanresa.com>

NO AL CALAIX: PLATAFORMA PEL SOTERRAMENT DE LES VIES I CONTRA EL PLA DE L'ESTACIÓ

<http://noalcalaix.fullblog.com.ar/>

NO AL PLA CAUFEC

<http://www.noalplacaufec.net>

NO FEM EL CIM

<http://www.nofemelcim.org>

PARKIMETROS FUERA DE NUESTROS BARRIOS

<http://www.parquimetrosfuera.org>

PLATAFORMA AIRE NET

<http://www.airenet.es>

PLATAFORMA ANTIINCINERADORA DE LA VALL DEL GES

<http://www.valldelges.net>

PLATAFORMA ANTIINCINERADORA DEL CONGOST

<http://antiincineradoradelcongost.blogspot.com/>

PLATAFORMA ANTIMOLINS DE PORTBOU I COLERA

<http://plataformaantimolinsportboucolera.blogspot.com/>

PLATAFORMA ATUREM CAN BAGES

<http://www.aturemcanbages.org>

PLATAFORMA AVE PEL LITORAL

<http://www.avepellitoral.info>

PLATAFORMA CEL NET

<http://platafomacelnet.blogspot.com>

PLATAFORMA CERDANYOLA SENSE ABOCADORS

<http://cedrdanyolasenseabocadors.blogspot.com>

PLATAFORMA CIUTADANA OPOSITORA AL PROJECTE BARÇA 2000

<http://usuarios.multimania.es/b2000no/>

PLATAFORMA CIUTADANA SALVEM SOLIUS

<http://www.cordada.org/butlleti/Solius.pdf>

PLATAFORMA CÍVICA MONTSALAT

<http://www.laswquia.org/montsalat>

PLATAFORMA CÍVICA PER A LA DEFENSA DE COLLSEROLA

<http://www.collserola.org/salvemelparcnatural/>

PLATAFORMA D'ACCIÓ AMBIENTALS EL ROURE

<http://elrouredosrius.wordpress.com/>

PLATAFORMA DEFENSEM CATALUNYA

<http://www.defensematalunya.org>

PLATAFORMA EN DEFENSA DE L'EBRE

<http://www.ebre.net>

PLATAFORMA GENT PER VENTALLÓ

<http://gentperventallo.blogspot.com>

PLATAFORMA NO A LA MAT

<http://www.nomat.org>

PLATAFORMA PEL TRAMVALLÈS

<http://www.tramvalles.cat/>

PLATAFORMA PER A LA DEFENSA DE GALLECS

<http://salvemgallecs.blogspot.com>

PLATAFORMA PER A LA DEFENSA DE LA TERRA ALTA

<http://www.plataformaterraalta.com>

PLATAFORMA PER LA DEFENSA DEL PATRIMONI NATURAL DEL PRIORAT

<http://www.plataformapriorat.alvent.net>

PLATAFORMA PER LA RETIRADA DEL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DE LA CONCA  
D'ÒDENA

<http://www.espelt.org>

PLATAFORMA PROU SAL

<http://prousal.org>

PLATAFORMA RESPECTEM EL PLA DE BAGES

<http://www.respectemelpladebages.org/blog/>

PLATAFORMA SALVEM EL GAIÀ

<http://blocs.tinet.cat/blog/salvem-el-gaia>

PLATAFORMA SALVEM EL TERRAPRIM

<http://salvemelterraprim.blogspot.com>

PLATAFORMA SALVEM MONTSERRAT (COLLBATÓ)

[www.salvemmontserrat.org](http://www.salvemmontserrat.org)

PLATAFORMA SALVEM QUEROL

<http://salvem-querol.blogspot.com/>

PLATAFORMA SOS PLATGES

<http://plataformasosplatges.blogspot.com>

PLATAFORMA STOP KARTING

<http://stopkarting.blogspot.com/>

PROU ESPECULACIÓ!

<http://prouespeculacio.org/>

RURBANS

<http://www.tesiture.com>

SABADELL CRUÏLLA

<http://www.sabadellcruilla.org>

SALVEM CAN RICART

<http://salvemcanricart.blogspot.com/>

SALVEM ANOIA

<http://www.salvemanoia.org>

SALVEM EL CABANYAL

<http://www.cabanyal.com>

SALVEM EL VALLÈS

<http://www.valles.org>

SALVEM LA ZONA AGRÍCOLA

<http://salvemlazonaagricolha.blogspot.com>

SALVEM L'EMPORDÀ

<http://www.salvem-emporda.org>

SALVEM MAS LLUÍ

<http://salvemasllui.blogspot.com>

SALVEM MONTSERRAT

<http://www.salvemmontserrat.org>

SALVEM OLIVERETES

<http://salvemoliveretes.blogspot.com>

SALVEM TOST

<http://salvem-tost.blogspot.com>

SANT QUIRZE DEL VALLÈS NATURA

<http://sqvnatura.org>

SANTUARI ECOLÒGIC DEL CASTELL DE GALLIFA

<http://www.santuariecologic.com>

SOS EMPORDANET

<http://sosempordanet.blogspot.com>

SOS LLAVANERES

<http://www.sosllavaneres.com/i>

SOS LLORET

<http://www.soslloret.org>

SOS TIBIDABO - AAVV CIM DEL TIBIDABO

<http://www.estimat-tibidabo.org>

U.E.S: UNIÓ EXCURSIONISTA DE SABADELL

<http://www.ues.cat>

UNIÓ DE PLATAFORMES

<http://www.uniodeplataformes.org>

VEÏNS EN DEFENSA DE LA BARCELONA VELLA

<http://www.vdbv-defensemelpatrimoni.blogspot.com/>

VIA VALLÈS

<http://viavalles.blogspot.com>

XARXA PEL DECREIXEMENT

<http://decreixement.net>

## **GUIÓ ENTREVISTA. MODEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC**

### **Planejament urbanístic a Catalunya**

- L'evolució dels plans.

Canvis en les propostes, el mètode d'elaboració, al grau de participació al llarg dels darrers cinquanta anys

Evolució en la rellevància /valor que s'ha donat al pla des de l'inici de l'època democràtica. Podem parlar de generacions de plans?

- El qüestionament permanent del pla.

El debat pla versus projecte.

Pros i contres de la planificació per projectes.

La manca d'una visió global i consensuada de la ciutat pot portar conflictes?

L'aparició de nous instruments: planejament estratègic i A21

El rol dels agents socioeconòmics

- La gestió dels plans.

La tradició de modificació enfront la rigidesa del pla.

Feblesa de l'administració i la fortalesa del promotor privat

La deconstrucció del pla. Causa de conflictes urbanístics?

Informació, comunicació i participació en l'execució del planejament derivat

### **El rol del planejament territorial**

- La no implantació dels plans territorials durant vint anys. Conseqüències.

El planejament urbanístic orfe de directrius supramunicipals

La manca d'un model territorial explícit

Planejament urbanístic i model d'ocupació del sòl: la capacitat del planejament per controlar el desenvolupament territorial

El rol de les Comissions d'Urbanisme en l'aprovació dels plans urbanístics

- Planejament territorial i conflictes.

Feblesa de l'administració i la fortalesa del promotor privat. El rol del planejament territorial com a atenuador de conflictes urbanístics

Quin tipus de conflictes s'evitarien?



## **GUIÓ ENTREVISTA. MODEL PARTICIPACIÓ**

### **Participació ciutadana en l'elaboració del planejament**

- Procediment legislatiu versus pràctica administrativa

Marc legislatiu. Novetats segons les reformes

Les exposicions públiques com un tràmit administratiu o com a mètode de participació

Hi ha possibilitats per presentar alternatives i debatre models?

La dependència de la voluntat política i de la disposició dels tècnics

- Participació ciutadana i planejament territorial

Com es dur a terme?

Els municipis com a interlocutors

El rol de la ciutadania no associada

- Implicació dels agents

Interlocutors i representativitat ciutadana.

La fragmentació de la societat civil com una dificultat per l'elaboració del planejament

El rol dels agents socioeconòmics. Canals "privats" de participació

Interlocució política i/o tècnica

- La negociació en l'elaboració del planejament

La participació com oportunitat per llimar diferències. Com es dur a la pràctica aquesta tasca?

### **Metodologies participatives i planejament**

- Nous processos i òrgans de participació

Repàs històric a Catalunya

Tipus i característiques

Impulsors

-La participació estructurada vers la participació en mètodes informals.

Avantatges i inconvenients

- Característiques dels processos participatius

Participació en microprojectes (renovació de l'espai públic) versus en els plans generals

Participació limitada en el temps

- El rol dels tècnics

Subcontractació dels processos de participació ciutadana

Separació de tasques: els dinamitzadors de la participació i els redactors del planejament

La percepció de l'enfortiment de la capacitat de decisió de la ciutadania per part dels professionals

- L'avaluació de la participació

El trasllat de les propostes al pla

Estudi del procés participatiu versus l'anàlisi dels impactes de la participació

### **La moda de la participació**

- La creació de regidories i direccions generals

- La participació com a estil de govern

- La subvenció de la participació

### **Participació i conflicte**

- La participació de la ciutadania permetria evitar conflictes?

Els conflictes sorgeixen en l'execució?

## GUIÓ ENTREVISTA. MODEL CONFLICTES URBANÍSTICS

- Cronologia dels fets

Procés de tramitació del planejament.

Promotor públic/privat

Exposicions públiques. Terminis i oportunitats. Presentació d'al·legacions

- Factors causants del conflicte

- Actors implicats: Legitimitat i representativitat

L'organització de l'oposició

Estratègies de mobilització (actes festius, reivindicatius, via judicial)

Enxarxament: contactes amb altres entitats i associacions

Assessorament amb experts

Argumentari de l'oposició

- Posicionaments

Posicions de partida i evolució (rebuig-proposta)

Disponibilitat per la negociació

Reacció de l'administració

Rol del promotor

- Resolució dels conflictes

De què depèn la resolució?

El polític com a gestor del conflicte.

La resolució pública o les converses privades

Interlocutors

Establiment de processos de mediador / Mecanismes informals

- Balanç del conflicte: Èxits i pèrdues

TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT SEGONS LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA ESTATAL (1956-2008)

	Articles	LS56	LS75	TR76	R78	LS90	TR92	L97	LS98	LS07	TR08
P r i n c i p i s	Cal assegurar la participació de la ciutadania en la formulació i tramitació del planejament		disposició final 14	art. 4.2			art.4.4		derogat	art. 3.2c Cal garantir també el dret a informació dels ciutadans	art. 3.2c Cal garantir també el dret a informació dels ciutadans
	Dret de la ciutadania a participar en processos aprovació i elaboració planejament amb presentació al·legacions, observacions, queixes a l'Administració									art. 4e	art. 4e
	Dret a la ciutadania a rebre resposta de l'Administració davant presentació al·legacions									art. 4e	art. 4e
A p r e c i v i s	Entitats i organismes interessats poden formular avanços de plans i avantprojectes que serveixin d'orientació a la redacció dels plans	art. 23.1		art. 28.1	art.115.1		art.103.1		derogat		
	Els avanços i avantprojectes es podran remetre a l'Ajuntament i a la Comissió d'Urbanisme competent sense informació pública	art.23.2		art.28.2	art.115.2		art.103.2 A l'òrgan competent de CCAA		derogat		
	La seva aprovació tindrà efectes interns	art. 23.3		art. 28.3	art.115.3		art.103.3		derogat		
	Es pot obrir un període d'informació pública abans d'iniciar l'elaboració de qualsevol pla o projecte				art.116.1						
T r a m i t a c i ó	Exposició pública de l'avanç del pla general per presentar suggerències i alternatives				art.125.1						
	Publicació de l'anunci de l'exposició pública				art.125.1 BOP i 1 diari major circulació						
	Període d'exposició pública				art.125.1 Mínim 30 dies						
	Aprovat inicialment el pla, es sotmet a informació pública	art. 32.1		art.41.1	art.128.1		art.114.1		derogat	art. 11.1 Només obliga a que tots els instruments d'ordenació i els convenis s'hi sotmetin.	art.11.1 Només obliga a que tots els instruments d'ordenació i els convenis s'hi sotmetin.
	Període d'informació pública	art. 32.1 Un mes		art.41.1 Un mes	art.128.3 Mínim un mes		art.114.1 Mínim un mes	art.3 Màx. 2 mesos	derogat		
	Publicació de l'anunci de l'inici de la informació pública				art.128.2 BOE, BOP i 1 diari major circulació per capitals província o municipis >50.000 hab. BOP i 1 diari major circulació altres		art.114.1 BO de la CCAA o BOP i 1 diari de major circulació		derogat	art.11.3 Impulsar publicació telemàtica	art.11.4 Impulsar publicació telemàtica
	Audiència als ajuntaments afectats	art. 32.1		art.41.1	art.129		art.114.1		derogat		art.11.7 A les administracions públiques que veïssin les seves competències afectades
	Període d'audiència	un mes		un mes	igual durada informació pública		igual durada informació pública				No s'estableix
	El pla s'aprovarà provisionalment amb les modificacions que procedeixin segons el resultat del procés d'informació pública	art. 32.2		art.42.2	art.130 Si modificacions signifiquen un canvi substancial en els criteris del PG o PP s'obrirà un nou tràmit d'informació pública i audiència abans de l'aprovació provisional		art.114.2 Si les modificacions signifiquessin un canvi substancial en els criteris del PG o PP s'obrirà un nou tràmit d'informació pública i audiència abans de l'aprovació provisional		derogat		
	L'Ajuntament sotmetrà el pla aprovat provisionalment a la Comissió d'Urbanisme competent per l'aprovació definitiva	art. 32.2		art.42.2	art.135 PG i PP de capitals de província o poblacions >50.000 hab els aprovarà el MOP; d'altres municipis, les Comissions Provincials d'Urbanisme		art.114.2 Es sotmetrà el pla a l'òrgan competent que hagi d'otorgar l'aprovació definitiva		derogat		
El resultat del tràmit d'informació pública ha de figurar a la memòria del pla				art. 38							
P u b l i c i t a t	Publicació de l'acord d'aprovació definitiva del pla	art. 35 BOE o BOP		art. 44 BOE o BOP	art. 134 Al BOE si l'ha aprovat el Consell de Ministres o el Ministre d'Obres Públiques; al BOP si l'ha aprovat la Comissió Provincial d'Urbanisme		124.1 Al BO corresponent		vigor Al BO corresponent		art.11.2 Al BO corresponent
	Caràcter públic dels plans, projectes i normes	art. 43.1		art.55.1	art. 164.1		art. 133		vigor	derogat	
	Qualsevol persona els pot consultar	art. 43.1		art.55.1	art. 164.2		art. 133		vigor	derogat	
	Disponibilitat de consulta del pla				art. 164.3 Un exemplar complet de cada instrument, amb acords d'aprovació. Obertura oficines mínim 4 h/dia					art.11.3 Impulsar la publicitat telemàtica del contingut dels instruments	
	Deure d'informació a l'Estat de l'aprovació definitiva						art. 135 Remetre un exemplar del PG al MOPT		derogat		
M o d i f i c a c i o n s	Les modificacions dels plans es regeixen pel mateix procediment d'aprovació que els plans	art.39.1		art. 49.1	art. 161.1		art. 128.1		derogat		
	Deure d'informació a l'Estat de la revisió del planejament						art. 135 Cal notificar a l'Estat l'inici del procediment de modificació i revisió del planejament en un mes des de l'acord		derogat		
	Si la modificació tendeix a augmentar el volum edificable d'una zona	art. 39.2 Requerirà major provisió d'espais lliures, el vot favorable de 2/3 dels membres de l'Ajuntament i de la Comissió que hagin d'intervenir en les aprovacions		art. 49.2 Requerirà major provisió d'espais lliures, el vot favorable de 2/3 dels membres de l'Ajuntament i de la Comissió que hagin d'intervenir en les aprovacions	art. 161.2 Requerirà major provisió d'espais lliures, el vot favorable de 2/3 dels membres de l'Ajuntament i de la Comissió que hagin d'intervenir en les aprovacions		art. 128.1 i 129 Cal major provisió d'espais lliures. Si ús urbanístic és diferent de zones verdes o espais lliures previstos, l'aprovarà l'òrgan superior de CCAA, previ informe favorable del Conseller competent o de l'òrgan autonòmic corresponent		derogat		
	Si la modificació suscita l'oposició del 25% dels propietaris del sector afectat o dels de les finques situades enfront	art. 39.3 Caldrà el vot favorable de 2/3 dels membres de les institucions que intervinguin en l'aprovació		art. 49.3 Caldrà el vot favorable de 2/3 dels membres de les institucions que intervinguin en l'aprovació	art. 161.3 Caldrà el vot favorable de 2/3 dels membres de les institucions que intervinguin en l'aprovació				derogat		

TRAMITACIÓ DEL PLANEJAMENT SEGONS LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA CATALANA (1978-2008)

	Articles	L84	R84	TR90	L02	R03	TR05	R06	L07
P r i n c i p i s	Fomentar i assegurar la participació de la ciutadania en la tramitació del planejament							art. 15.1, 15.2, 21	
	S'han de fomentar els drets d'iniciativa, informació i participació dels ciutadans en l'elaboració i gestió del planejament				art. 8.1		art. 8.1	art. 19.2 Tot hom té dret a consultar els instruments en informació pública	
	Els ciutadans poden exigir el compliment del planejament urbanístic davant la jurisdicció contenciosa administrativa				art. 12.1			art. 12.1	
A p r e c t i v e s	Entitats i organismes interessats poden formular avanços de plans i avantprojectes que serveixin d'orientació a la redacció dels plans			art. 44.1	derogat				
	Els avanços i avantprojectes es podran remetre a l'Ajuntament i a la Comissió d'Urbanisme competent sense informació pública			art. 44.2	derogat				
	La seva aprovació tindrà efectes interns			art. 44.3	derogat				
	L'acord de formulació de planejament pot fer referència a les actuacions per garantir la publicitat dels treballs i la participació dels administrats		art.2				derogat		
	Es poden constituir consells assessors urbanístics				art. 8.2	art.4.4 Membres designats per ajuntaments	art. 8.2	art. 24 Membres designats per ajuntaments	
Els interessats poden fer avanços del pla per orientar la redacció				art. 73.1 Només pels PPUD		art. 73.1 Només pels PPUD			
T r a m i t a c i ó	Informació pública de l'avanç del POUM per presentar suggerències i alternatives	art. 1 Amb alternatives	art. 3 Amb alternatives			derogat		art. 106.4 Obligatori per POUM, es permet per altres figures	
	Contingut de l'avanç del pla							art. 106.2 Objectius i criteris generals, síntesi d'alternatives, característiques bàsiques i informe ambiental preliminar	
	Comunicar als ajuntaments limitrofs l'acord d'aprovació inicial del PG	art.2	art. 5.1	art. 57.2		derogat			
	Aprovació del programa de participació					art. 4.1 Aprovació simultània del programa de participació		art. 105.1 Abans de l'acord d'aprovació inicial. Obligatori pels POUM	
	Publicació del programa de participació					art. 4.1 Al BOP		art. 22.3, 105.2 Al BOP	
	Característiques del programa de participació					art.4.1 Mesures i actuacions previstes per facilitar divulgació i comprensió del pla, la formulació d'al·legacions o alternatives		art. 22 Mesures i actuacions previstes per facilitar divulgació i comprensió del pla, la formulació d'al·legacions o alternatives	
	Moment d'implantació del programa de participació					art.4.1 Abans, durant o després de la informació pública		art. 22 Abans, durant o després de informació pública	
	Aprovat inicialment el pla, es sotmet a informació pública	art.6.3 PP i PE	art.24.1, 24.2, 45.4 PP i PE	art. 59.1	art.81.2 i 83.4 PDU, POUM i plans derivats	art. 3.1	art.81.2 i 83.4 PDU, POUM i plans derivats	art. 23.2 Ajuntaments >10.000 hab. han de garantir consulta per mitjans telemàtics	
	Període d'informació pública	art.6.3, 8 PP i PE 1 mes, PP iniciativa pública reduïble a 15 dies	art.24.1,32.2, 35.3,45.3. PP i PE 1 mes; PP d'iniciativa pública reduïble a 15 dies; ED i PU 15 dies	art. 59.1	art.81.2, 83.4, 87.6 POUM i plans derivats 1 mes, PDU 1 mes més pels ajuntaments afectats. PU no preceptiva		art.81.2, 83.4, 87.6 POUM i plans derivats 1 mes, PDU 1 mes més pels ajuntaments afectats. PU no preceptiva		
	Publicació de l'anunci de l'inici de la informació pública		art. 45.4 ED i UA al BOP + 1 diari de major circulació			art. 3.1, 3.2.1 El plans generals i PPUD, publicació al BOP i a 2 diaris de més divulgació. Modificacions puntuals i altres plans derivats al BOP i a 1 diari.		art. 23.1, 23.2 POUM i PPUD, publicació al BOP i 2 diaris de més divulgació. Modificacions puntuals i altres plans derivats al BOP i a 1 diari. Municipis >10.000 hab. també per mitjans telemàtics.	
	Contingut de la publicació de l'anunci de l'inici de la informació pública					art.3.3 Concretar termini, adreça, localització telemàtica		art. 23.3 Concretar-hi termini, adreça, localització telemàtica	
	Audiència als ajuntaments afectats			art. 59.1	art.83.7 Simultàniament a la informació pública, audiència als ajuntaments confinants		art.83.7 Simultàniament a la informació pública, audiència als ajuntaments confinants		
	Període d'audiència			1 mes	1 mes		1 mes		
El pla s'aprovarà provisionalment amb les modificacions que procedeixin segons el resultat del procés d'informació pública	art.6.4 PP i PE	art.6,1, 25 PP i PE. Quan canvis substancials, obrir nou període d'informació i audiència pública abans de l'aprovació provisional	art.59.2 ED i projectes d'urbanització, aprovació definitiva directament	art. 83.4 A excepció dels PPUD, els plans derivats es poden aprovar definitivament prescindint de l'aprovació provisional		art. 83.4 A excepció dels PPUD, els plans derivats es poden aprovar definitivament prescindint de l'aprovació provisional	art.112 Si hi ha canvis substancials s'obrirà un nou període d'informació pública		
La memòria del POUM ha d'integrar el programa de participació ciutadana aplicat al llarg del seu procés de formulació i tramitació				art.59.3a) No s'especifica pels plans derivats		art.59.3a) No s'especifica pels plans derivats	art. 69.2 Descripció mesures de foment de participació, síntesi de les al·legacions i de modificacions incorporades		
P u b l i c i t a t	Publicació de l'acord d'aprovació definitiva del pla		art.49 ED i UA al BOP + 1 diari de major circulació	art.71 Al DOGC	art.98.1, 100.1,101.1 POUM i PPUD, al DOGC; altres plans derivats al BOP. Indicar lloc i mitjans per consultar-los	art.7 Indicar el lloc i mitjans per consultar-los	art.98.1, 100.1,101.1 POUM i PPUD, al DOGC; altres plans derivats al BOP. Indicar lloc i mitjans per consultar-los		
	Caràcter públic dels plans, projectes i normes			art. 88.1				art. 17.1	
	Qualsevol persona els pot consultar			art. 88.1				art.17.1	
	Disponibilitat de consulta del pla							art.17.2 Ajuntaments disponible exemplar complet, facilitar-ne còpies i promoure la consulta telemàtica. Garantir la consulta telemàticament quan >100.000hab.	art. 10.5b) Garantir accés telemàtic als instruments
	Incorporació al Registre de planejament urbanístic de Catalunya							art. 18 Garantir l'accés telemàtic. Qualsevol persona pot consultar-lo.	
	Els convenis urbanístics aprovats són consultables				art. 98.4	art. 8	art. 98.4	art. 26.2	
M o d i f i c a c i o n s	Publicació de l'acord d'aprovació dels convenis							art. 26.1 Al BOP	
	Notificació de l'acord d'aprovació definitiva als propietaris afectats		art.31.2 PP i PE			derogat			
	Modificacions puntuals es regixen pel mateix procediment que per l'elaboració			art. 75.1	art. 94.1		art. 94.1		
Si la modificació tendeix a augmentar el volum edificable d'una zona				art. 75.2	art. 94.2		art. 94.2		
				Major provisió espais lliures, majoria absoluta de l'Ajuntament i 2/3 membres Comissió d'urbanisme	Incrementar proporcionalment espais lliures i reserves per equipaments		Incrementar proporcionalment espais lliures i reserves per equipaments		
Si la modificació suscités l'oposició del 25% dels propietaris del sector afectat o dels de les finques situades enfront				art. 75.3	Aprovació amb majoria absoluta de l'Ajuntament i 2/3 membres Comissió d'Urbanisme	derogat			



