


Actuació N°

7.1.1

Una política de participació per a l'AMB

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

FEB 2022



**Treball realitzat per l'equip de l'Institut d'Estudis Regionals i
Metropolitans de Barcelona (IERMB).**

Director: Marc Martí-Costa

Autors/res: Roger Barres.

Cerdanyola del Vallès, febrer de 2022.

00. Sumari

00.	Sumari	3
01.	Resum executiu	4
02.	Introducció	6
03.	Metodologia i estructura.....	8
04.	Benchmarking internacional de participació metropolitana	11
	3.1. Àrea metropolitana de Lille	11
	3.2. Àrea metropolitana de Montreal.....	15
	3.3. Aprenentatges per a l'AMB	17
05.	Diagnosi de la participació a l'AMB: normativa, objecte, mètode i actors	20
	4.1. Marc normatiu de la participació a l'AMB	20
	4.2. Objecte i coordinació de la participació a l'AMB.....	23
	4.3. Mètode i instruments participatius emprats	25
	4.4. Els actors de la participació metropolitana	28
	4.5. Aprenentatges: avanços i límits de la participació a l'AMB	31
06.	Propostes per a una política de participació de l'AMB	36
	5.1. Marc polític i regulador.....	36
	5.2. Organització interna i recursos	38
	5.3. Línies de treball	39
07.	Bibliografia.....	45

01. Resum executiu

a/ Existència d'un marc polític i normatiu propici per desplegar les polítiques de participació

En l'acord de govern de l'AMB (2019-2023) es proposa aprofundir en els mecanismes participatius *online* i *offline* en l'elaboració del PAM, plans i projectes. Igualment, el marc de la Llei de l'AMB configura un context propici pel desenvolupament d'una política de participació per a l'AMB i, concretament, requereix la participació dels agents econòmics, social i institucionals en l'elaboració de plans com el PDU (art.25) o el Pla estratègic metropolità (art 14.G.b).

b/ Experiències significatives sectorialitzades

A l'AMB s'han desenvolupat diverses experiències participatives, en processos (PDU, PMMU, PREMETS...), òrgans (consell assessor de mobilitat, medi ambient, de l'Agència de Desenvolupament Econòmic...) i mecanismes deliberatius (taules dels conflictes socioecològics, Taula de reactivació econòmica i reindustrialització...), entre d'altres. També ens trobem en un moment de desplegament inicial de les polítiques de govern obert a nivell metropolità, amb la creació recent de l'Agència de Transparència de l'AMB i la participació activa de l'AMB en xarxes i iniciatives de govern obert.

Si bé totes aquestes experiències representen processos d'experimentació i innovació institucional en el marc de l'AMB, es considera que encara no són prou visibles, *cap enfora* ni *cap endins* del conjunt de l'organització. En seu conjunt, els instruments es caracteritzen per una baixa integració i coherència, ja que la participació es troba sectorialitzada i no s'aprofiten del tot els aprenentatges i experiències entre els diferents processos.

En un context institucionalment tant dens com el de l'àrea metropolitana, els processos i mecanismes de participació esdevenen necessaris també com a espais de diàleg i coordinació amb diferents institucions i entitats públiques, especialment amb els ajuntaments metropolitans. Tanmateix, pels equips locals de participació no existeix cap referent clar a l'AMB.

c/ Carta de participació

Prenent com a referent la carta de la Metròpoli de Lille, es proposa elaborar una Carta de Participació de l'AMB. La Carta s'ha d'entendre com una **declaració i acord de caràcter polític i de compromís davant de la ciutadania i el conjunt dels agents metropolitans**; un pas previ a la consolidació d'un reglament de participació que es podria desenvolupar durant el proper mandat.

La Carta podria incorporar els següents elements: a) Objectius de la política de participació b) Principis i criteris; c) Línies de treball: d) proposta i definició dels Instruments de participació.

d/ Unitat de participació

Per tal de desplegar la Carta és necessari una Unitat tècnica de participació en el si de l'AMB. Aquesta unitat hauria de comptar amb suport i lideratge polític, i funcionalment ubicar-se on es pugui desplegar la transversalitat que requereix l'impuls del govern obert i la participació.

Les funcions principals de la Unitat podrien ser: a) Disseny i desplegament de la política de participació de l'AMB, garantint que aquesta sigui coherent i reconeixible en el conjunt de l'organització; b) Suport i coordinació del conjunt d'instruments i accions participatives que desenvolupin les diferents àrees de l'AMB; c) Ser referent i interlocutor de la política de participació cap a d'altres institucions, particularment els ajuntaments, però també del teixit social i econòmic metropolità i d) Donar suport en la consolidació de la política de govern obert de l'AMB i en el desplegament de les seves accions.

02. Introducció

Des de la creació dels primers governs metropolitans en la segona meitat del segle XX, la recerca sobre la governança metropolitana s'ha centrat en descriure, analitzar i comparar les formes d'organitzar institucionalment les àrees metropolitanes per tal de prestar serveis de manera més eficient i eficaç. En aquest context, diversos estudis han posat de manifest la tensió entre la capacitat de prestar serveis dels governs metropolitans amb la seva legitimitat democràtica (Purcell, 2007; Zimmermann, 2014).

En aquest sentit, en l'anàlisi comparada cada vegada va guanyant més pes l'estudi de la qualitat democràtica de la governança metropolitana, i les formes de millorar-la i aprofundir-la (Heinelt i Kübler, 2005; Kübler i Schwab, 2007; Lidström, 2010; Kübler, 2012; Buser, 2013; Lidström i Schaap, 2018).

El debat sobre la qualitat democràtica de la governança metropolitana s'ha vehiculat, generalment, al voltant de dues dimensions bàsiques de legitimitat: la legitimitat de sortida (*output legitimacy*), basada en la capacitat i efectivitat de les institucions d'aportar solucions i proveir serveis públics; i la legitimitat d'entrada (*input legitimacy*), basada en la representativitat, control i participació de la ciutadania en el procés d'elaboració de les polítiques (Heinelt i Kübler, 2005; Zimmermann, 2014). A aquestes s'hi afegeixen tots aquells principis i mecanismes que incorporen agents no institucionals en el procés de presa de decisions (*throughput legitimacy*) i que s'han associat al govern obert, la transparència o el retiment de comptes (Schmidt, 2013; Zimmermann, 2014).

Els debats teòrics sobre els models de governança també s'han arrossegat aquesta dialèctica entre eficiència i participació democràtica. Històricament aquests debats s'han vehiculat a través de tres escoles: la reforma metropolitana, l'escola de l'elecció pública i, més recentment, el nou regionalisme (Savitch i Vogel, 2009).

Durant la dècada dels 60 i 70, per l'escola reformista el principal pilar per una governança metropolitana efectiva i democràtica és la consolidació del govern metropolità; la legitimitat es dona principalment a través dels mecanismes clàssics de la democràcia representativa com l'elecció directa dels representants polítics. Posteriorment, a finals de la dècada dels 70 i durant els 80, es consolida la visió de l'escola de l'elecció pública que valora la fragmentació de les regions metropolitanes com un mecanisme positiu per a la provisió efectiva dels béns i serveis públics. També veu en els municipis la principal font de legitimitat democràtica, i per tant es reverteixen els processos de consolidació metropolità que s'havien donat fins el moment (Sharpe, 1991; 1995).

Més recentment, a partir dels anys 90 sorgeix el nou regionalisme com una alternativa a la dialèctica entre l'escola de la reforma i l'elecció racional. El nou regionalisme defensa mecanismes més flexibles i menys institucionalitzats en forma de xarxes i, en general, mecanismes voluntaris de cooperació entre els diversos actors metropolitans (Tomàs, 2012). Des d'aquesta perspectiva, els principals elements de governança metropolitana són la interdependència i la cooperació.

Tanmateix, el nou regionalisme comparteix amb la teoria de la nova governança un dilema respecte al principi democràtica; entre democràcia representativa i aproximacions més "pluralistes i dialogants" en les quals els agents privats i socials participen directament en la definició i elaboració de les polítiques públiques (Bevir, 2010). Des d'una visió optimista la participació d'una gran varietat d'actors en xarxes de governança és una oportunitat per a l'apoderament ciutadà, la pluralització de l'estat i la millora de la política deliberativa i de la democràcia associativa (Sørensen i Torfing, 2005; 2009; Bevir, 2010). En contrast, existeix una

visió pessimista que dubta de la centralitat de l'eficàcia i l'eficiència i el domini dels interessos de mercat per davant d'elements de qualitat democràtica, com la participació ciutadana o el retiments de comptes (Heinelt i Kübler, 2005; Kübler i Schwab, 2007).

En el nostre context, l'AMB basa la seva legitimitat en la seva capacitat de proveir béns i serveis públics al territori metropolità d'una manera efectiva, però encara té una base feble de legitimitat d'entrada: els òrgans de govern són elegits indirectament i la participació ciutadana en l'elaboració de les polítiques públiques i el retiments de comptes es troben en una fase inicial del seu desplegament. Igualment encara no disposa d'un marc organitzatiu propi per avançar cap a un govern metropolità obert i col·laboratiu, i dissenyar els instruments necessaris per al seu desenvolupament. Tanmateix, com evidencia el present informe, també ha fet passes endavant vers principis i mecanismes vinculats a les fonts de legitimitat més procedimentals (*throughput legitimacy*) amb la incorporació d'agents no institucionals en el procés de presa de decisions i en general, element vinculats al govern obert, la transparència o el retiment de comptes.

Malgrat això, la falta d'un veritable *demos* metropolità i la complexitat i desconeixement pel que fa a les seves funcions i capacitats són elements que dificulten la intervenció per part de la ciutadania en els processos de presa de decisions i disseny de polítiques d'escala metropolitana (Vallbé, et al., 2015; Tomàs, 2018).

Recentment s'han produït passes endavant en àmbits com la transparència, amb la Llei de Transparència catalana i, especialment, la creació de l'Agència de Transparència de l'AMB. També s'han anat assajant diferents experiències participatives en l'elaboració de plans i projectes (PMMU, PDU, PREMETS25, etc.) i, arran de l'acord de govern 2019-2023, s'ha proposat aprofundir en els mecanismes participatius *online* i *offline* en l'elaboració del PAM.

En aquest marc, el present projecte proposa aprofundir en el coneixement del sistema participatiu en l'àmbit metropolità de Barcelona, per avançar en la definició de les bases pel desenvolupament d'una arquitectura de la participació ciutadana a l'àrea metropolitana de Barcelona.

El projecte dona continuïtat als projectes de l'àrea de governança de l'IERMB sobre la millora de la participació metropolitana del projecte DEMOC "Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana" o "La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanas: Aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona".

03. Metodologia i estructura

Per tal de donar resposta a aquesta objectius, primerament en el informe s'ha analitzat la participació ciutadana en dues àrees metropolitanas: Lille i Montreal. La tria dels dos casos s'ha fet per la seva adequació i els aprenentatges que poden aportar per al cas de l'AMB, i en base al coneixement adquirit en projectes anteriors¹.

Per a cada cas s'ha analitzat el marc normatiu, el disseny institucionals i com s'hi encabeixen la política de participació ciutadana i els mecanismes més rellevants. L'anàlisi s'ha realitzat a partir de la revisió dels portals institucionals de les àrees metropolitanas, lleis i reglaments, i altra documentació generada per cada govern metropolità. Així mateix, com ja hem comentat, el que presentem en el benchmarking internacional es construeix sobre el coneixement ja adquirit en recerques prèvies de l'IERMB sobre participació metropolitana a nivell internacional.

Pel que fa a l'AMB, l'objectiu és caracteritzar el sistema de participació ciutadana vigent que ha de servir per, posteriorment, elaborar un document de bases i principis del model de participació de l'AMB. Per a fer-ho hem fet una selecció dels instruments de participació vigents més rellevants, tenint en compte els seus diferents objectius i metodologies. En conjunt hem analitzat el sistema participatiu de l'AMB a partir d'elements de caràcter normatiu i d'articulació institucional, modes de representació i d'intervenció (Mérida i Telleria, 2021); i concretament hem analitzat tres àmbits bàsics dels mecanismes de participació vigent²: a) l'objecte i coordinació de la participació, b) el mètode i instruments participatius i c) els actors participants.

Per a fer-ho hem comptat amb la base dels treballs prèviament realitzats, així com la revisió i anàlisi de la documentació generada per l'AMB, espais web dels processos/òrgans, normativa i entrevistes a agents clau. Pel que fa a les entrevistes, se n'han fet sis a agents metropolitans, representatius de la diversitat de sectors: sector econòmic, veïnal i d'entitats ambientals i de la mobilitat.

Taula 1. Entrevistes

NOM	ENTITAT/ORGANITZACIÓ
Camilo Ramos	FAVB-Besòs
Georgina Montesinos	PTP
Joan Soler	PIMEC Baix Llobregat-l'Hospitalet; Soler i Sauret
José Manuel Jurado	CCOO
Josep M. Carrera	DEPANA
Sergi López-Grado	GlxSU; FAVB

Font: IERMB.

D'altra banda, s'ha organitzat un grup de discussió amb tècnics/es de participació dels ajuntament metropolitans al voltant les experiències i valoracions de la participació dels

¹ Per un anàlisi àmplia dels models participatius en les àrees metropolitanas europees veure l'estudi *La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanas: Aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona* (IERMB, 2020).

² Respecte als criteris per analitzar i/o avaluar eines de participació veure les guies breus de participació ciutadana de la Generalitat de Catalunya *Guia per avaluar processos participatius* (Parés i Hug, 2012).

ajuntaments en el context de l'AMB. La sessió es va celebrar 26 de novembre del 2021, va tenir 1:30h de durada, i hi van participar 15 ajuntaments, representatius de la diversitat local metropolitana:

Taula 2. Grup de discussió amb tècnics/es de participació

NOM	AJUNTAMENT
Manuel Punsoda	Barcelona
Isuka Palau	Santa Coloma de Gramenet
Marina Casals	Sant Cugat del Vallès
Antoni X. Fernández	Sant Boi de Llobregat
Aida Jiménez	Viladecans
Élida Roca	el Prat de Llobregat
Àngel Rossell	Cerdanyola del Vallès
Miquel Àngel Díaz	Gavà
Pilar Cazorla	Montcada i Reixac
Lydia Cots	Sant Joan Despí
Juan Vargas	Sant Andreu de la Barca
Eva Torregrossa	Molins de Rei
Xavier Cabrera	Badia del Vallès
Judit Jiménez	Castellbisbal
Esther Rufas	Begues

Font: IERMB.

A l'hora de valorar la proposta de política de participació es va fer un grup de contrast amb acadèmics i persones expertes en polítiques de participació ciutadana:

Taula 3. Grup de contrast amb experts

NOM	ADSCRIPCIÓ
Quim Brugué	Catedràtic ciència política UdG
Carola Castellà	Professora ciència política UAB. Cap Servei Agenda 2030 i Participació Diba
Joan Font	Investigador IESA-CSIC
Ricard Gomà	Director IERMB i professor titular ciència política UAB
Ernesto Morales	Coordinador de l'Escola de IGOP
Mariela Iglesias	Professora col·laboradora del Màster de Ciutat a la UOC
Mariona Tomàs	Investigadora GREL i professora ciència política UB

Font: IERMB.

Finalment, per a l'estudi dels actors participants en els mecanismes de l'AMB s'ha fet un buidatge de totes les actes dels instruments analitzats. De les actes s'ha recollit els participants i s'han categoritzat per tipologia: administració local, administracions de segon nivell, departaments i agències de la Generalitat, associacions i xarxes, associacions empresarials/cambres, associacions professionals, ens instrumentals, operadors privats, partits polítics, sindicats, i universitats i centres de recerca. També s'ha analitzat la intensitat de la participació, quantificant la participació de cada entitat en les sessions de cada mecanisme. Finalment, a partir de les relacions entre actors i mecanismes participatius s'ha fet una anàlisi de xarxa per identificar la dispersió/concentració de la xarxa i els actors centrals.

El document s'estructura de la següent forma. En primer lloc presentem el benchmarking internacional dels dos casos ja anunciats, Lille i Montreal. En aquest punt presentem una descripció dels principals elements definidors de cada cas i els aprenentatges que podem obtenir per al cas de l'AMB. En el segon punt, per situar la capacitat per avançar en la política de participació a nivell metropolità, presentem una breu anàlisi del context jurídic i polític de la participació a l'AMB. A continuació presentem l'anàlisi i valoracions globals dels mecanismes de participació ciutadana a l'AMB a partir del seu objecte i coordinació, el mètode i els instruments participatius i els actors participants. Finalment, en el darrer apartat, presentem una sèrie de propostes per articular una política de participació a l'AMB en relació al marc polític, normatiu i l'organitzatiu així com les possibles línies de treball a desenvolupar en aquest àmbit.

04. Benchmarking internacional de participació metropolitana

A continuació presentem els principals atributs de l'anàlisi de dos casos internacional en tres àmbits: a) el marc normatiu, b) el disseny institucional i c) els instruments de participació.

3.1. Àrea metropolitana de Lille

L'àrea metropolitana de Lille (*Métropole Européenne de Lille, MEL*) consta de 95 municipis amb un total de 1,1 milions de persones. Tot i això el seu territori és una mica més gran que l'àrea metropolitana de Barcelona, amb prop de 670 Km². Per tant, destaca la diferència en la fragmentació i composició; formada per municipis més petits i de caràcter rural, els municipis de la MEL tenen 12 mil habitants de mitjana, essent Lille la ciutat més gran, amb 23 mil habitants.

En el context francès, és una de 22 àrees metropolitanes les existents en l'actualitat. A partir de la Llei MAPAM³ de 2014 es consoliden 19 àrees metropolitanes de dret comú (entre les quals, Lille) i 3 d'estatus particular (París, Marsella i Lió).

La llei MAPAM també determina les competències de la àrees metropolitanes, en àmbits com el desenvolupament econòmic i social (cultura, esport, etc.), planificació territorial, mobilitat, medi ambient, abastiment d'aigua i gestió de residus. A aquestes, a més, se'ls sumen totes aquelles que poden delegar els municipis.

També fixa l'organització política de les metròpolis; totes les àrees metropolitanes compten amb un Consell metropolità elegit a partir de les eleccions municipals. Entre les funcions del Consell hi ha l'elecció del President metropolità que, juntament amb les vicepresidències, forma l'executiu.

Pel que fa a la participació ciutadana, en termes generals, les àrees metropolitanes franceses compten amb uns sistemes de participació dels més desenvolupats a nivell europeu. Més enllà de les particularitats de cada cas destaquen dos mecanismes que totes les àrees metropolitanes comparteixen: els Debats públics i els Consells de desenvolupament⁴.

Els **Debats públics**, si bé no són uns mecanismes exclusius per a les àrees metropolitanes, ja poden implementar-les diferents administracions (locals, regionals i estatals) així com entitats, per les seves característiques són molt adequats per a projectes d'àmbit metropolità.

L'objectiu principal és el d'incorporar la participació ciutadana (informació, deliberació i validació) en grans projectes de planificació territorial o d'infraestructures amb un impacte significatiu en el medi ambient. Són oberts a tota la ciutadania a través d'espais presencials i digitals. Al finalitzar el debat es publica un informe amb els resultats i avaluació del procés, al qual ha de donar resposta l'autoritat responsable del projecte.

³ *Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*

⁴ Per veure una anàlisi amb més profunditat d'aquests mecanismes podeu consultar l'estudi *La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanes: aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*.

Pel que fa als **Consells de desenvolupament**⁵ (*Conseil de développement*) són els mecanismes de participació bàsics de les àrees metropolitanes. Son obligatoris per a totes les àrees amb més de 50 mil habitants.

Són òrgans consultius de representació de les associacions i entitats de cada metròpolis. Tenen competències en la definició, implementació i avaluació de totes les polítiques metropolitanes a través de la participació en l'elaboració, seguiment i avaluació de la planificació (plans de desenvolupament urbà, habitatge, mobilitat, energia i desenvolupament sostenible...). També tenen funcions de donar opinió, difondre i crear espais de diàleg en tots aquells àmbits rellevants per a l'àrea metropolitana. Generalment s'organitzen a través de grups de treball sectorials que traslladen els resultats de la deliberació a un plenari.

En el cas de la MEL, compta amb uns 160 membres distribuïts en tres grups: l'econòmic, format per representants empresarials i sindicals, centres de recerca, economia social i solidària, tercer sector, col·legis professionals, etc.; el social, format per representants d'entitats educatives, culturals, salut i esport, medi ambient, etc.; i un tercer grup de ciutadania a títol individuals, triada pel seu reconeixement, implicació i experiència. A més, el Consell disposa d'una presidència i un òrgan executiu, triats pel mateix Consell a proposta de l'assemblea metropolitana, que s'encarreguen de la seva organització, funcionament i comunicació.

Un altre instrument d'ús recurrent en diverses àrees metropolitanes són els **Consells ciutadans**. Són òrgans de co-producció ciutadana vinculats a projectes de renovació urbana en barris vulnerables allunyats dels processos tradicionals de participació. La llei 21/2014 de programació de la ciutat i la cohesió urbana estableix el marc pel finançament de projectes de renovació urbana en barris o districtes de tot el país en base al seu nivell de renda. La llei requereix l'elaboració d'un Contracte de Ciutat per tal de dirigir un conjunt de polítiques públiques locals (educació, ocupació, seguretat, transport i salut) vers a l'objectiu de reduir les desigualtats entre barris. En aquest marc, els consells ciutadans són els òrgans responsables, juntament amb les autoritats públiques locals, de l'elaboració, implementació i avaluació del Contracte de Ciutat. Estan formats per representants d'associacions, ciutadans voluntaris i ciutadans triats per sorteig. En el cas de la MEL 19 municipis tenen consells ciutadans.

Més enllà d'aquests elements comuns a totes les àrees metropolitanes franceses, la MEL presenta algunes característiques pròpies. Pel que fa a la participació ciutadana, és un dels models més avançats a França i un eix molt important de la MEL. La institució metropolitana és qui centralitza i organitza bona part del sistema participatiu a la metròpoli. Ha ampliat el marge que reconeix la llei respecte a la participació ciutadana: si bé la concertació es obligada legalment per a certs àmbits o temes (urbanisme i infraestructures, plans integrals, residus), des de la MEL s'ha obert la participació a totes les seves competències⁶. Així, cada àrea o departament de la MEL pot organitzar processos o desenvolupar espais de participació, que canalitza una unitat de participació. A més, la participació està ben integrada en el procés d'elaboració de les polítiques metropolitanes: els resultats són part dels dossiers que es discuteixen i voten al Ple metropolità (*Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana, 2020*).

⁵ Podeu consultar el Consell de desenvolupament de l'àrea metropolitana de Lille (<https://conseildeveloppement.lillemetropole.fr/>) i de l'àrea metropolitana de Grenoble (<https://c2d.grenoblealpesmetropole.fr/>)

⁶ Entre les competències de la MEL: desenvolupament econòmic i ocupació, agricultura i alimentació, infraestructures digitals i comunicació, joventut, prevenció i convivència, planificació territorial i urbana, habitatge, mobilitat, residus, energia, medi ambient i espais naturals, qualitat de l'aire i contaminació acústica, participació ciutadana, política horària, cohesió urbana, esport, cultura, turisme, relacions europees i internacionals, accessibilitat, aigua, patrimoni.

Dit això, dels elements constitutius del model de participació ciutadana de la MEL, més enllà del prescriptiu Consell de desenvolupament, destaquen: a) la carta de participació (*Charte de la participation citoyenne*), b) la unitat de participació formada per un equip tècnic de 3-4 persones i amb direcció política (vice-presidència de ciutadania al consell executiu) i c) un conjunt d'instruments que constitueixen un "ecosistema" que ofereix una participació àmplia i integrada: de base associativa, deliberatiu i de democràcia directa.

Un element central d'aquest "ecosistema" és la plataforma de participació ciutadana⁷ (*À Vous La Parole*) creada sobre la plataforma Decidim⁸. La plataforma centralitza i organitza les accions els processos i d'altres mecanismes de la MEL, així com la documentació relativa a la participació (reglament, plans d'acció). Tot el que es fa offline es fa online, tot i que en els processos més grans la darrera sessió de retorn sempre és presencial. De fet, el punt feble és la bretxa digital i també s'ha detectat participació diferent segons els temes, tipus d'instruments o també diferències entre territoris (*Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana*, 2020).

A data de setembre de 2021, compta amb més de 5.500 persones inscrites i s'han iniciat prop de 60 d'accions molt variades, tant temàticament (planificació territorial, renovació urbana, medi ambient, mobilitat, residus, habitatge, gènere, joventut...) com pel tipus de mecanisme (processos lligats a plans, enquestes, fòrums, cartografies col·laboratives...). Per cada acció hi ha documentació i informació sobre les fases, resultats, actes i memòries, etc.

Respecte a la Carta de participació ciutadana (*Charte de la participation citoyenne*) es va aprovar el 2017. Recentment s'ha actualitzat a través d'un procés en el qual han participat representants del 95 municipis, el Consell de desenvolupament i tallers obert a tota la ciutadania metropolitana

Més que una reglamentació detallada dels instruments de participació, la naturalesa de la Carta és doble, definir un marc de referència de la participació a la metròpoli, metodologia (veure figura 1) i objectius del pla d'acció.

Primer, estableix el marc de referència de la participació a la metròpoli, definint els principis i valors, entre aquests: un enfocament participatiu sistemàtic als projectes i polítiques metropolitans; transparència i accessibilitat dels processos; inclusió i diversitat en la participació; cooperació i coresponsabilitat; intel·ligència col·lectiva i visió comuna; i la millora continua.

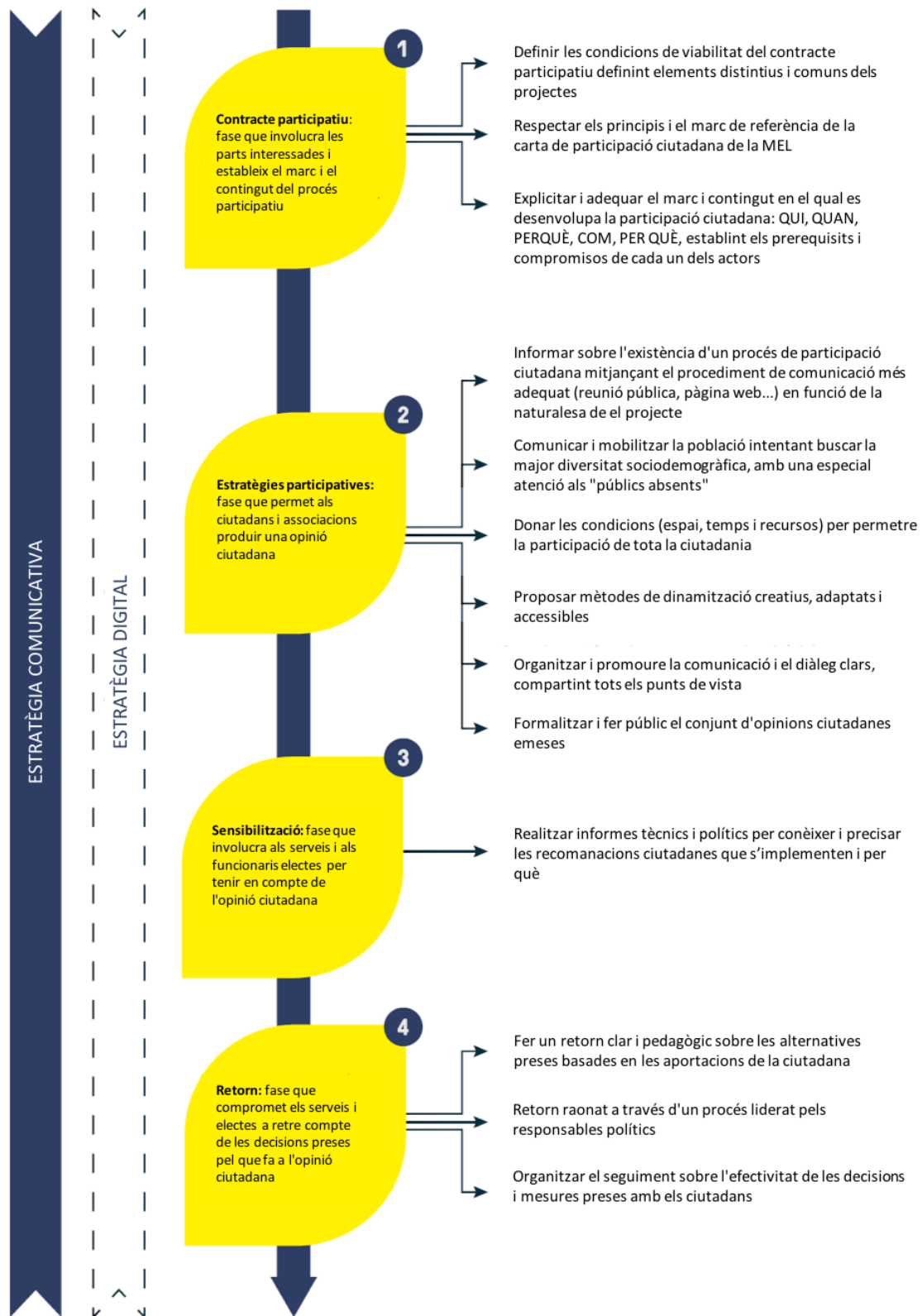
Segon, formalitza la participació, fixant objectius i metodologies en un pla d'acció. El pla d'acció es desglossa en diversos eixos i accions, entre els quals: a) enfortir la participació ciutadana en el sistema institucional de la MEL; b) millorar la col·laboració amb els altres agents de la participació; c) millorar la participació ciutadana, apropar a la ciutadania i territorialitzar la participació; d) innovar en la participació; i e) millorar la comunicació i accessibilitat en la participació.

Cada un d'aquests eixos incorporen múltiples accions a desenvolupar. En primer lloc, pel que fa a **l'enfortiment de la participació ciutadana en el si de la MEL**, integrant la participació en l'arquitectura normativa i institucional del conjunt de la MEL, la formació/capacitació dels actors interns de la MEL i la sensibilització dels electes, identificant valors i metodologies comunes dels diferents mecanismes, creant una xarxa interna d'intercanvi sobre participació ciutadana per harmonitzar pràctiques.

Figura 1. Pla d'acció Carta de la participació metropolitana, MEL

⁷ <https://participation.lillemetropole.fr/>

⁸ <https://decidim.org/ca/>



Font: IERMB a partir de *Charte de la participation citoyenne*.

Igualment, **reforçar els vincles amb els municipis metropolitans** per compartir coneixement del territori, coordinar espais i metodologies de participació per millorar la mobilització i l'acompanyament dels habitants en la participació. En aquest sentit, es busca articular els mecanismes de participació metropolitans amb els municipals, enfortir la col·laboració entre projectes i serveis de la MEL amb organismes de participació locals, mitjançant la identificar i

mapejar dels òrgans existents a l'àrea metropolitana (sectorials, municipals, etc.), elaborar una caixa d'eines de participació per als ajuntaments, i d'un mecanisme per la contractació agregada de proveïdors de serveis de participació.

En aquest sentit també es va crear la Xarxa d'actors de la participació ciutadana (*Réseau des acteurs de la participation citoyenne, RAP*), formada per representants d'òrgans i entitats, càrrecs electes i tècnics (metropolitans i municipals), per l'intercanvi regular de bones pràctiques.

Dit això, la MEL no s'ocupa de la participació a escala local i, per tant, hi ha una separació entre mecanismes locals i metropolitans. De fet, la Carta fa explícit el respecte al principi de subsidiarietat: "correspon als electes locals adoptar els enfocament participatius per a projectes d'interès estrictament local", malgrat la MEL ofereix suport als ajuntaments que ho sol·licitin. Tot i això, els ajuntaments desenvolupen els seus propis processos que a vegades són similars als metropolitans i es reconeix que s'haurien d'harmonitzar millor (*Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana*, 2020).

D'altra banda, es vol **enfortir la proximitat i millorar la visibilitat de la MEL**, principalment mitjançant els tallers anomenats "*MEL à l'écoute de ses habitants*" que es fan a nivell local i estan enfocats a donar a conèixer la MEL, explicant el seu funcionament i recollint opinions i propostes per millorar els serveis públics metropolitans. També mitjançant la **territorialització de la participació ciutadana**, promovent mecanismes de participació propers als diversos territoris de la metròpoli, i la **millora dels serveis directes i equipaments metropolitans i incorporar la valoració** ciutadana d'aquests mitjançant òrgans de consulta sectorials.

Entre aquest destaquen les comissions consultives dels serveis públics. Són òrgans permanents, presents en diverses àrees metropolitanes franceses, de control ciutadà dels serveis públics sectorials (aigua, residus, mobilitat, energia...). Estan compostats per responsables polítics i usuaris, tant representats d'entitats com ciutadans a títol individual. Entre les seves funcions principals està la d'emetre la seva opinió prèviament a la delegació (o renovació) d'un servei públic a una entitat o empresa, avaluar i fer el seguiment anual de l'activitat i execució dels serveis, i en general donar opinió sobre el funcionament i qualitat dels serveis públics metropolitans.

També es busca experimentar i implementar **eines i tècniques innovadores de participació**, en particular, sistemes de recolzament als pressupostos participatius municipals un esdeveniment per promoure la ciutadania metropolitana ("Festival de la ciutadania" o "Dia de la participació ciutadania"), o impulsar nous òrgans de participació sectorials (Consell metropolità del Clima) i nous instruments (panels metropolitans, consultes i referèndums).

Per últim **millorar la comunicació**, en particular, l'accessibilitat a la plataforma digital de participació i articular les plataformes dels municipis (per exemple, acollint consultes a la plataforma metropolitana), així com la disponibilitat en la mateixa plataforma de tota documentació (informes, avaluacions...) relativa a projectes per garantir la participació informada en tots els òrgans i processos. També millorar la comunicació segmentada (o personalitzada) per promoure o incrementar la participació de col·lectius com persones joves, la gent gran, persones amb discapacitats, famílies...

3.2. Àrea metropolitana de Montreal

L'àrea metropolitana de Montreal (*Communauté Métropolitaine de Montréal, CMM*), creada el 2001, és més extensa (82 municipis i 4.360 km²) i més similar en termes poblacions a l'àrea de Barcelona (4 milions d'habitats).

A diferència del cas de França, on el procés de metropolització és vertical i ve determinat per polítiques i normatives estatals, a Canadà el model de govern local és competència pels governs provincials, en el cas de Montreal el govern de Quebec. En el procés de consolidació metropolitana els actors institucionals locals són centrals i s'ha caracteritzat per unes relacions complexes, amb freqüents conflictes entre els governs municipals, el provincial i el metropolità entorn a les reformes de consolidació metropolitana (Tomàs, 2012).

L'organització política està formada per dos òrgans: el Consell metropolità i la Junta de Govern, ambdós d'elecció indirecta a partir dels representants municipals. Com en el cas de Barcelona no té unitat/representant de participació ni reglament.

La participació ciutadana a la CMM es dona a través de mecanismes de caràcter deliberatiu, destacant un fòrum ciutadà sobre planejament territorial, l'Àgora metropolitana (*Agora Métropolitaine*).

L'Àgora es va crear el 2010 vinculada al **procés d'elaboració i seguiment del pla territorial metropolità** (*Plan métropolitain d'aménagement et de développement, PMAD*), incorporant debats al voltant del creixement urbà, la mobilitat, l'habitat urbà, ruralitat i seguretat alimentària, salut, resiliència i transició ecològica o la conservació dels espais naturals.

Posteriorment es reuneix cada dos o tres anys per fer seguiment del desenvolupament del pla territorial 2012-2018. En les sessions que s'han celebrat entre 2013, 2015 i 2018 hi han participat una mitjana de 600 persones (*Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana*, 2020). Posteriorment a l'Àgora del 2018 es va establir les bases pel PMAD 2019-2023. L'edició del 2021, en el context de la pandèmia mundial, s'ha fet en format virtual, distribuïda en 10 seminaris temàtics durant els mesos de març i octubre.

Les sessions de l'Àgora són espais d'informació i recollida de propostes/demandes entre l'administració metropolitana, persones expertes, electes locals i entitats. Es tracta d'un **espai de legitimació i presentació del desenvolupament del pla territorial, presentació i debat de demandes per part dels actors no governamentals**.

Destaca el protagonisme que han pres els representants municipals; s'ha consolidat com un **espai d'informació i intercanvi de bones pràctiques i reforçar compromisos vers les polítiques de desenvolupament sostenible**. Aquest factor d'informació i intercanvi entre electes locals l'hem de situar en les característiques pròpies del disseny institucional de la CMM. Al consell metropolità només hi són representats els municipis més grans de l'àrea metropolitana (Montreal, Laval i Longueuil) i la resta del territori ho està a partir de representants de municipis de la corona nord i de la corona sud. Així doncs, l'Àgora esdevé un **mecanisme de governança per crear pertinença i objectius comuns** entre representants de municipis molt diferents i sense visions compartides sobre el projecte metropolità ni una cultura de cooperació entre ells (Tomàs, 2012).

Tanmateix, l'Àgora presenta certes debilitats vinculades a la seva organització i actors. D'una banda, es tracta d'un mecanisme de seguiment d'un projecte complex, com és un pla territorial, que a més es realitza amb una periodicitat de tres anys i una mirada molt general, que treu efectivitat als seus objectius. D'altra banda, la dificultat de l'escala metropolitana per la mobilització d'actors de la societat civil i associativa i una certa apropiació per part dels representats municipals que resta pes a la iniciativa ciutadana (*Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana*, 2020).

3.3. Aprenentatges per a l'AMB

Malgrat aquestes experiències de participació metropolitana, la institucionalització de la participació ciutadana en l'escala metropolitana encara té un llarg recorregut. Generalment, la participació ciutadana encara és un àmbit relativament restringit al nivell municipal. De fet, sovint el procés més habitual ha sigut el de reforçar la democràcia local i desconcentrar la participació, a través de la creació d'instruments participatius en barris i districtes de les ciutats més grans que conviuen amb mecanismes de participació a nivell municipal i, en menor mesura, els metropolitans.

En aquest sentit, un primer aprenentatge rellevant és **la integració de les diferents escales de participació** que encara planteja reptes importants: com s'ha vehicular la participació ciutadana que es produeix en els barris, districtes i municipis metropolitans perquè tingui impacte en les polítiques metropolitanes, i viceversa? Com integrar els òrgans i instruments dels diferents espais i escales en els processos d'elaboració de les polítiques? Com afavorir que les escales més consolidades en termes de participació (municipis, districtes, barris...) incorporin les polítiques metropolitanes en les seves agendes?

Igualment, si el nivell local és el més desenvolupat, **el salt d'escala de les polítiques de participació ha de tenir en compte l'arquitectura preexistent, a la qual s'hi ha d'integrar harmònicament, és a dir, garantint el respecte a l'autonomia local i el principi de subsidiarietat, i evitant la duplicació d'òrgans i processos.**

En aquest cas destaca l'experiència de l'àrea metropolitana de Lille que ha dissenyat diversos instruments i estratègies en aquesta direcció. Primer, aprofundir en el coneixement del ecosistema participatiu del territori metropolità a través de la identificació i mapeigs dels instruments existents en les diverses escales i àmbits de polítiques. Segon, diversificar el paper de l'administració metropolitana en les polítiques de participació incloent el suport i promoció de la participació ciutadana en tot l'àmbit metropolità: recursos (materials i tècnics) per al desplegament d'instruments de participació dels municipis que ho requereixin i espais d'intercanvi sobre participació integrats per tots els agents metropolitans rellevants (tècnics, polítics i socials).

En contrast, a Montreal, **en un context amb un grau elevat de localismes que dificulten la coordinació i cooperació dels actors municipals de la metròpoli, l'Àgora Metropolitana ha jugat un paper clau a l'hora de crear sentiment de pertinença i visió comuna entre els representants dels municipis metropolitans.** Tanmateix, en el cas de Montreal això ve amb un cost sobre la inclusivitat i l'obertura de l'òrgan, limitant la iniciativa ciutadana.

Un segon aprenentatge és la voluntat d'apropar la institució metropolitana a la ciutadania mitjançant la **territorialització d'instruments participatius i, encara més, la creació de mecanismes d'avaluació i control ciutadà dels serveis públics metropolitans.** En aquest cas destaquem les comissions consultives sectorials dels serveis metropolitans a França, formats per responsables polítics i usuaris, i que tenen funcions de seguiment i avaluació de l'execució dels serveis públics, incloent emetre opinió sobre l'adjudicació/renovació dels contractes.

Dit això, com en el cas de l'AMB i, en general, a les àrees metropolitanes europees⁹, hi ha un **àmbit prioritari en el qual s'ha avançat en la participació ciutadana metropolitana: la planificació urbana i territorial.** En aquest cas destaca la creació d'**òrgans de participació (regulars i específics) encarregats de l'elaboració i el seguiment dels plans territorials,** com l'Àgora metropolitana. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que la planificació territorial té

⁹ Veure *La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanes. Aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona* (IERMB, 2020).

vinculades certes dificultats, per la seva complexitat i nivell de concreció, que pot afectar a l'efectivitat i capacitat mobilitzadora d'aquests instruments.

En un context on conviuen múltiples instruments i escales sobresurt una **eina amb capacitat per centralitzar i vehicular la participació: les plataformes digitals de participació ciutadana**. En aquest sentit, una plataforma pot fer funcions tant d'espai digital de participació de processos metropolitans, com vehicular i agregar informació i documentació dels altres òrgans i mecanismes existents, i en última instància incorporant els processos i òrgans de les diferents escales (metropolitana i local). Tot i això, la bretxa digital és encara un repte i demana convivència i complementarietat dels processos online amb el manteniment de la presencialitat.

Finalment, destaca **la consolidació de la participació metropolitana mitjançant el desenvolupament normatiu, polític i tècnic**. De fet, podem apuntar a una relació entre el grau de formalització i reconeixement de la participació ciutadana i el desenvolupament d'ecosistemes participatius més avançats. En cas de la MEL això es tradueix, primer, en el **responsable polític i la unitat tècnica de participació**. D'aquest darrer destaca el seu paper de facilitar la participació en el conjunt d'àrees i departaments de l'administració metropolitana i els actors municipals metropolitans, la capacitat d'innovació en eines i tècniques, i la gestió i comunicació dels processos i mecanismes de participació.

D'altra banda, el reconeixement normatiu de la participació que es tradueix en l'elaboració de reglaments o cartes de participació. En aquest cas, la Carta de la participació ciutadana de la MEL pot ser un model inspirador. Com a **contracte amb la ciutadania i els municipis metropolitans, defineix els valors i principis de la co-creació de les polítiques i projectes metropolitans i fixa un pla amb objectius operatius, accions concretes i metodologies per participació ciutadana metropolitana**.

També el reconeixement i protecció per part de normativa supralocal d'alguns instruments de participació com els debats públics, els consells de desenvolupament o els consells ciutadans.

Taula 4. Aprenentatges del *benchmarking* internacional

ÀMBIT	APRENTATGES	ACCIONS/MECANISMES
Marc normatiu	Reconeixement normatiu	Reglament/carta de participació Llei participació ciutadana
Disseny institucional	Desenvolupament polític i tècnic	Responsable polític
		Unitat tècnica de participació
		Promoció/capacitació interna de la participació
	Integració de les diverses escales de participació	Conèixer l'ecosistema de la participació (àrea metropolitana i municipis)
		Suport/promoció de la participació als municipis
Fomentar pertinença i visió comuna dels representants locals	Espai d'intercanvi sobre participació amb agents tècnics, polítics i socials metropolitans	
Mecanismes participatius	Plataforma de participació ciutadana	Territorialització de la participació metropolitana
		Vehicular mecanismes de participació metropolitana online
	Instruments de participació	Integrar informació/documentació d'òrgans, processos i escales
		Òrgan consultiu metropolità (ex. Consell de Desenvolupament)
		Processos deliberatius i de validació per a grans projectes territorials/infraestructures
	Òrgans d'avaluació/control de serveis metropolitans	
	Instruments de formulació i seguiment de plans metropolitans	

Font: IERMB.

05. Diagnosi de la participació a l'AMB: normativa, objecte, mètode i actors

En aquest apartat presentem una anàlisi i valoració de la participació a l'AMB, a partir de les eines i instruments de participació més recents en l'àrea metropolitana de Barcelona. Així doncs, per concretar l'anàlisi, hem fet una selecció dels més rellevants tenint en compte els seus diferents objectius i metodologies i tenint en compte aquells processos o òrgans vigents o que s'han desenvolupat a partir del 2018 (PDU, PMMU i Consell de Mobilitat, PREMETS25, Taula de Reactivació Econòmica i Reindustrialització, Taules de debat i participació de conflictes socioecològics). No obstant, en alguns dels espais del treball de camp han sortit referències a altres processos de caràcter més puntual que també s'han recollit en la diagnosi per complementar la informació.

A continuació, després de la revisió del marc normatiu, presentem l'anàlisi comparada a través de tres elements dels mecanismes de participació: a) objecte i coordinació de la participació, b) mètode i instruments participatius i c) actors participants.

4.1. Marc normatiu de la participació a l'AMB

En aquest punt presentem un breu resum del context en el qual es desenvolupa la participació i les possibilitats que dona el marc jurídic¹⁰ vigents per l'aprofundiment en la participació ciutadana a l'AMB.

L'aprovació de la Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB) per part del Parlament de Catalunya representa la consolidació de l'AMB com a ens local amb importants competències, particularment en àmbits com la planificació urbana, el medi ambient i o la mobilitat.

A més, la pròpia LAMB fixa entre els principis generals pels quals es regeix l'actuació de l'AMB el d'autonomia local, que garanteix l'exercici de l'actuació sota la seva responsabilitat estricta (art 1.4a). Tal com preveu la Carta Europea de l'Autonomia local, l'autonomia garanteix als ens locals la potestat de regular i gestionar òrgans, procediments i estratègies de participació en les seves àrees de responsabilitat.

En aquest sentit, el marc que ofereix la Llei 31/2010 pel que fa a les potestats i prerrogatives de l'AMB la configuren com un veritable 'govern local' que pot formular polítiques d'ordenació de la vida econòmica i social en el seu territori (Font, 2018: 74).

Així mateix, les competències que reconeix la LAMB (arts. 13-18), tant les pròpies, com les que puguin delegar municipis i altres administracions, ofereixen un marc d'actuació ample per que fa a les polítiques que pot desenvolupar, amb un potencial especial en el desplegament de polítiques en àmbits com la cohesió social o el desenvolupament econòmic. En aquest sentit, per "la naturalesa, l'abast, i les formes de reconeixement de les potestats i competències de l'AMB la configuren com una veritable entitat de 'govern local', [...] tot això permetria configurar l'AMB com un veritable 'municipi metropolità', com una 'ciutat metropolitana' [...]" (Font, 2018: 76).

¹⁰ Per veure en més profunditat una anàlisi del marc jurídic podeu consultar els resultats del projecte DEMOC *Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana* (2020).

Marc jurídic i polític de la participació ciutadana

Normativa general i sectorial:

- Constitució Espanyola
- Llei 7/1985 reguladora de les bases de règim local
- Estatut de Catalunya
- Llei 10/2014 de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana
- Llei 19/2004 de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- Llei 9/2003 de mobilitat de Catalunya
- Llei 1/2010 d'urbanisme de Catalunya (modificacions Llei 7/2011 i Llei 3/2012)

Normativa pròpia de l'AMB:

- Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
- Reglament Orgànic Metropolità

Acords polítics:

- Acord de Govern 2019-2023

La participació metropolitana en la normativa general i sectorial

L'AMB, com a una entitat local de caràcter territorial dotada d'autonomia política, la normativa general li reconeix aquesta autonomia local pel que fa a la participació. Concretament, pel que a la participació, la Constitució Espanyola reconeix a les entitats locals de caràcter territorial l'autonomia pel que fa gestió dels propis interessos (art. 137 de la CE). La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL) les reconeix com les "vies immediates de participació ciutadana en els assumptes públics" (art. 1.1) i reconeix la participació ciutadana com una competència pròpia (art. 25) i en preveu la seva promoció en el capítol IV (arts. 69 a 72).

En el cas de l'Estatut de Catalunya, que reconeix les àrees metropolitanes com a ens locals, també considera el municipi "el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics (art. 86.1). A Catalunya, a més, la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, malgrat la declaració d'inconstitucionalitat d'alguns dels seus articles, deixa marge per a l'establiment de formes i mecanismes de participació ciutadana institucionalitzada en l'àmbit competencial dels ens locals: iniciatives, enquestes, audiències, fòrums i processos (títol III). I la Llei 19/2004 de transparència, accés a la informació pública i bon govern té per objecte, entre altres, la promoció del bon govern i la participació i col·laboració ciutadanes (art. 1)

Pel que fa a la normativa sectorial, en el context català, la participació ciutadana està prevista i regulada en diversos àmbits d'actuació principal de l'AMB. Per exemple, la normativa d'urbanisme aposta per un model participatiu en el desenvolupament de plans urbanístics, tant pel que fa a la informació com a la participació activa en les fases del procés de redacció. O, pel que fa a la participació ciutadana en l'elaboració dels plans de mobilitat urbana, la Llei 9/2003 de Mobilitat de Catalunya estableix que en el procés d'elaboració dels plans de mobilitat urbana ha d'estar garantida la participació a través "d'òrgans de consulta i participació dels diferents agents

representatius dels organismes i les entitats vinculades amb aquesta matèria i dels ciutadans” (art. 23).

La participació metropolitana en la normativa pròpia

Com hem vist, el marc que ofereix la LAMB configuren un context propici pel desenvolupament d'una política de participació pròpia per a l'AMB. En concret, la normativa pròpia de l'AMB preveu i regula alguns principis i instruments de participació ciutadana. La mateixa LAMB estableix que un dels principis generals de funcionament de l'AMB és la proximitat i participació en la gestió i prestació de serveis (art. 1.4, b i h).

També preveu la participació altres aspectes més concrets: la participació dels agents econòmics, social i institucionals en el Pla estratègic metropolità (art 14.G.b), el programa de participació ciutadà del PDU (art.25) o la capacitat del Consell Metropolità de crear òrgans de participació sectorial els quals poden estar integrats per ciutadania, associacions, universitats, representants d'altres administracions, així com consellers metropolitans i regidors dels municipis, personal especialitzats de l'AMB i representants d'altres administracions (art. 39).

En conjunt, aquest marc jurídic dona possibilitats a l'AMB, no només de desenvolupar instruments de caràcter més polítiques pel desplegament de les polítiques de participació ciutadana, com acords o una carta de participació, sinó que es podria desenvolupar un reglament propi o ordenança que desplegués i regulés la política participació ciutadana de l'AMB (*Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana, 2020*).

Finalment, el ROM, que regula l'organització i funcionament dels òrgans de govern i administració de l'AMB, preveu i reconeix la transparència, el dret a l'accés a la informació i a la participació ciutadana (art 1.2).

En particular, el títol IV es fa referència al dret de participar en els afers públics i el compromís de l'AMB promoure la participació en l'elaboració, prestació i avaluació de les seves polítiques públiques (art. 73.2). Així mateix, amb l'objectiu d'incrementar el nivell de participació, l'AMB es compromet a revisar i millorar els canals i mecanismes que faciliten la intervenció de la ciutadania i els ajuntaments en la gestió dels seus assumptes, i ampliar-los assajant i posant en pràctica noves fórmules participatives sustentades en les noves tecnologies de la informació i el coneixement (art 73.3).

El ROM, també es reconeixen drets de participació individuals, de caràcter més formal o procedimentals (art. 47): el dret general d'accés a la informació pública; el dret fonamental de petició; el dret de dirigir-se a l'AMB, a través de la Presidència o dels òrgans col·legiats, per sol·licitar-ne aclariments o actuacions; el dret de petició; el dret a formular propostes d'accions o d'actuacions relatives a matèries de competència o interès metropolità; el dret a ser escoltats personalment en la tramitació dels procediments o en la realització d'actuacions; i el dret a presentar queixes, reclamacions i suggeriments respecte a l'activitat de la Institució i els seus serveis públics.

Finalment, destaca l'article 77 sobre la web corporativa de l'AMB, estableix específicament que “s'impulsarà a la pàgina web un espai de participació ciutadana on es puguin presentar idees, opinions, suggeriments, fòrums de debat sobre temes d'interès metropolità i similars” (art. 77.9).

Com podem observar ens trobem davant d'un marc jurídic prou favorable a l'aprofundiment de les polítiques de participació. Malgrat aquesta consolidació i institucionalització que ha representat la LAMB, i els més de 10 anys de trajectòria, no han anat del tot acompanyat d'una consolidació i desenvolupament sistemàtic de la participació ciutadana. Dit això, s'ha avançat en diversos que han representat processos d'experimentació i innovació institucional, especialment en els darrers anys.

Accions i acords polítics per avançar en la participació metropolitana

Clarament s'han produït algunes passes endavant en el desplegament del govern obert, particularment la transparència, arran de l'aprovació de la Llei de Transparència catalana i, especialment, la creació de l'Agència de Transparència de l'AMB. També en aquest àmbit destaca la incorporació de l'AMB en xarxes de govern obert; a nivell català la Xarxa de governs transparents, i recentment la participació activa de l'Agència en el procés d'adhesió de Catalunya a la l'Aliança Mundial de Govern Oberts (*Open Government Partnership*).

També s'han anat assajant diferents experiències participatives que han significat processos d'experimentació i innovació institucional en el marc de l'AMB; processos participatius en l'elaboració de plans i programes (PMMU, PDU, PREMETS25, Codi ètic, etc.), consells de participació sectorials (mobilitat, residus, desenvolupament econòmic...), així com taules de deliberació i debat (conflictes socioecològics, reactivació econòmica i reindustrialització...)

A més, l'acord de govern 2019-2023, s'ha proposat aprofundir en els mecanismes participatius *online* i *offline* en l'elaboració del PAM, plans i projectes. I el propi PAM 2019-2023 en la línia d'intervenció 8. Modernització de l'administració estableix l'objectiu 8.1. de garantir la proximitat i la participació ciutadana en la gestió i prestació dels serveis públics i el dret a la bona administració, amb accions com establir mecanismes per avaluar l'opinió dels sectors interessats i de la ciutadania en general sobre la qualitat dels serveis metropolitans; definir un pla d'accions per a la implementació dels objectius corporatius de transparència, comunicació, informació i participació; revisar el ROM però per adequar-lo als principis inspiradors de govern transparent i obert a la participació; i promoure la participació ciutadana dels principals plans i projectes metropolitans, mitjançant espais de comunicació metropolitans i sessions i processos participatius. Alhora, en l'objectiu 21.3 estableix l'objectiu d'articular la participació, el debat i la col·laboració amb altres entitats, i concretament, "continuar les accions de dinamització i participació i debat de les diverses àrees de gestió de l'AMB" (actuació 21.3.4).

En resum, podem comprovar com, tant el marc jurídic, com el context polític i institucional, permeten avançar en el desenvolupament d'una política i un model de participació propi a l'AMB. A continuació presentem una diagnosi de les característiques principals del model vigent de participació a l'AMB i que han d'assentar les bases per la proposta d'institucionalització.

4.2. Objecte i coordinació de la participació a l'AMB

Pel que fa a l'objecte de la participació, ens fixem tant al àmbit de política com la seva relació al cicle de les polítiques. Alhora també analitzen elements propis de la planificació i coordinació dels instruments de participació, com la iniciativa i lideratge dels processos, la seva transversalitat en la representació tècnica i política, o els recursos amb els que compten.

En primer lloc destaca que, en efecte, malgrat cada vegada podem veure més experiències de participació ciutadana en el marc de l'AMB, encara ens trobem en un estadi inicial del desenvolupament d'un veritable "sistema" o "arquitectura" de la participació ciutadana metropolitana. Malgrat això ens trobem davant d'un incipient model propi de participació de l'AMB, amb particularitats respecte als models participatius municipals.

Una part important de les **eines de participació ciutadana que s'han implementat fins al moment responen més aviat a la necessitat motivada per la legislació sectorial**, tot i que a vegades es va més enllà d'aquesta, com és el cas del PDU.

De fet, **els àmbits de participació més desenvolupats són aquells vinculats a les competències dures** (medi ambient, mobilitat i planificació territorial i urbana). Es tracta

d'aquelles polítiques clàssiques de l'escala metropolitana; les que tenen més trajectòria i més recursos en el context de la metròpoli barcelonina.

Dit això, també hi han experiències en nous àmbits propis del desenvolupament econòmic (taules de reactivació, consell assessor de l'agència de desenvolupament econòmic), la inclusió de noves perspectives (conflictes socioecològics) o alguns processos vinculats als àmbits de transparència i bon govern (Codi ètic i de conducta dels alts càrrecs de l'AMB). Malgrat això, hi ha àmbits on encara no s'han desenvolupat experiències participatives, particularment les polítiques socials, o no s'han creats espais de caràcter transversal.

També destaquem la **capacitat dels plans i programes sectorials, i de nou en àmbits com la mobilitat, el medi ambient o l'urbanisme, per estructurar els processos participatius** (PDU, PMMU, PREMETS25). Fins i tot vehiculen òrgans de participació, com els consells de mobilitat i residus, o desenvolupen noves eines de governança o implementació territorialitzada en el marc dels plans locals de mobilitat o plans locals de residus. En canvi, els instruments que s'han creat en altres circumstàncies, no vinculats a plans i programes, tenen un caràcter més diagnòstic, en formats de fòrums de debat o d'experts, però amb capacitat més limitada en la implementació de polítiques.

Aquest fet denota una **forta vinculació entre l'estructura organitzativa de l'AMB i la participació ciutadana: les àrees i agències de l'AMB creen espais i processos de participació propis, en detriment d'aquells àmbits sense una estructura pròpia o d'espais més transversals**. En aquest cas, l'experiència dels debats socioecològics d'iniciativa de l'Àrea de Planificació Estratègica, que ofereix una mirada multi-sectorial (socioecològica) representa una experiència interessant per explorar noves responsabilitats de caràcter més transversal.

Pel que fa al rol dels mecanismes de participació en el cicle de les polítiques públiques podem observar, en general, processos més clàssics, vinculats a la formulació de polítiques (PDU, PREMETS25, PMMU...), o els consells sectorials vinculats a la formulació i seguiment de polítiques (Mobilitat, Residus...). Però també podem observar altres instruments vinculats a la deliberació, diagnòstic i identificació de problemes, que comparteixen processos de generació i compartició de coneixement, com les taules de debats socioecològics o de reactivació econòmica (veure figura 2).

Ahora també es desenvolupen altres **experiències participatives innovadores en l'entorn de l'AMB**. Per exemple, els programes de gestió participativa al Parc Natural de Collserola¹¹ o la co-creació d'accions per fer front al canvi climàtic en el projecte europeu TeRRIFICA¹². Malgrat això, **molt sovint aquestes experiències no tenen visibilitat, tant dins de l'organització com fora, i estan allunyades dels processos de decisió i disseny de polítiques de l'AMB**.

Respecte a la planificació del procés apuntem a dos factors rellevants. En primer lloc, a la **iniciativa**, és a dir, qui promou i té la responsabilitat del procés o òrgan. En aquest sentit, **generalment estem davant de processos centralitzats per part de l'AMB**.

Tant pel que fa a la iniciativa com al propi disseny del procés generalment **l'AMB assumeix majoritària les tasques i responsabilitats i hi ha poc marge per la participació d'altres agents externs** en aquests àmbits. Per exemple, en els diferents processos analitzats el paper dels ajuntaments metropolitans ha sigut de baixa intensitat, per exemple, en el suport a la comunicació i difusió del procés, la mobilització de la participació local o la cessió d'espais per a

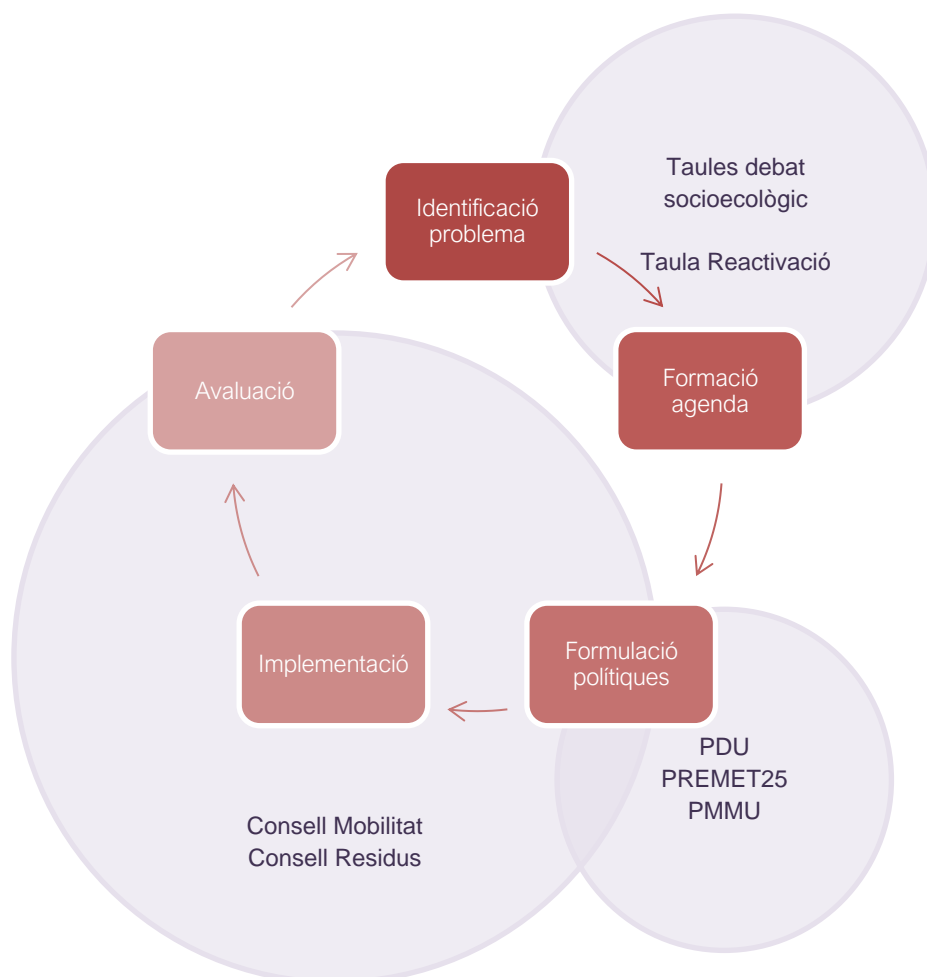
¹¹ Veure l'informe de l'IERMB *La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanes: aprenentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona* (2020).

¹² <https://terrifica.eu/>

les sessions participatives. En contrast, no hi ha hagut cooperació o coordinació en les fases de disseny del procés o en la implementació, més enllà d'aquesta comunicació.

A més, són les àrees responsables de cada procés qui assumeixen aquestes tasques i responsabilitats, per tant pot requerir recursos, habilitats i coneixements nous per als equips tècnics, alhora que pot comportar certa desconexió entre els processos de diferents àrees.

Figura 2. Instruments de participació de l'AMB en el cicle de les polítiques



Font: IERMB.

4.3. Mètode i instruments participatius emprats

En aquest punt, analitzem factors vinculats al disseny dels processos, incloent dinàmiques i metodologies participatives, eines de participació, capacitat de proposta i qualitat de la deliberació i la informació generada. Hem d'apuntar que donada la diversitat de processos i òrgans i, per tant, en l'ús de metodologies i dinàmiques diferents en aquest apartat presentem les característiques generals, elements comuns i definidors dels diferents mecanismes per poder obtenir una imatge àmplia que permeti comprendre el conjunt del sistema de participació.

En primer lloc, cal assenyalar que, en conjunt, els instruments i mecanismes participatius representen processos d'experimentació i innovació institucional en el marc de l'AMB. Els

processos vinculats a plans i programes representen els exemples més avançats (particularment PDU, però també PMMU, PREMET25), ja que creen o habiliten diversos instruments i mètodes participatius.

En aquest cas destaca la **capacitat dels processos vinculats a plans i programes per avançar en el procés d'institucionalització de la participació: creen o vehiculen òrgans de participació sectorials** (Consell de Mobilitat, Consell de Residus) **o desenvolupen noves eines de governança** (Acord Metropolità cap al residu zero; acord marc per a plans locals de mobilitat).

En el marc d'aquests processos també s'han dissenyat un conjunt variat d'instruments participatius de caràcter propositiu. D'una banda, **grups de treball o sessions de caràcter temàtic**. Per exemple, en procés del PMMU (trànsit privat, transport públic, mobilitat activa, i mercaderies i logística), en el PDU (infraestructura verda, cicles de matèria i energia, desenvolupament socioeconòmic, cohesió social), o en el PREMET25 (matèria orgànica; matèria inorgànica amb SIGR; matèria inorgànica sense SIGR; educació ambiental). En alguns casos també s'han fet **sessions de caràcter més tècnic o expert, en paral·lel a sessions de participació més obertes**.

També cal destacar **experiències en la territorialització de sessions o tallers participatius** (p.ex. PDU, PMMU), tot i que no respon sempre a les particularitats dels territoris on es descentralitzen les sessions i la mobilització és feble.

Per altra banda l'ús d'**eines de participació online**. El procés del PREMET25 utilitza la plataforma Decidim per compartir informació del procés i facilita un espai per a fer propostes. La Taula de Reactivació Econòmica i Reindustrialització també ha previst un formulari en el portal web de l'AMB per a presentar propostes concretes.

En el cas del PMMU, es va vehicular la participació on-line a través de la plataforma Yammer, amb accés restringit només per als membres del Consell de Mobilitat i l'equip tècnic redactor del Pla. En la fase inicial del procés de participació es va crear un qüestionari on-line amb la intenció de facilitar la participació a aquelles persones que no varen poder assistir en els tallers (malgrat que els resultats del mateix no s'hagin utilitzat). Els materials utilitzats en el taller participatiu van tenir la seva versió telemàtica i es van penjar a la plataforma. Aquells que van voler, van poder fer la prioritització de les diferents línies estratègiques per a cada grup temàtic, a més de fer les seves aportacions.

En el cas del PDU no s'ha recorregut a una plataforma especialitzada sinó que ha sigut el mateix portal web del PDU que fa aquestes funcions. És el repositori de tota la informació generada en els espais de participació presencials, a través de resums de cada sessió participativa. D'altra banda, es va posar en marxa una enquesta amb els mateixos àmbits que es tracten presencialment, aportant propostes concretes per a valorar-les i un espai per a poder fer suggeriments lliurement.

A més, arran de les mesures derivades de la pandèmia de COVID-19, podem observar una extensió de l'ús d'eines de comunicació online que poden influir en la consolidació de noves formes de participació, tant online com híbrides.

Malgrat això, **la participació online s'han desenvolupat de manera poc integrada; els diferents processos i òrgans participatius ha creat webs o plataformes pròpies per a cada procés i, per tant, no es compta amb una eina compartida i cohesionada pel que fa als instruments i metodologies participatives online**.

A banda dels processos vinculats a plans i programes s'han desenvolupat taules (Taula de reactivació econòmica i reactivació i Taules de debats socioecològics) amb un caràcter més deliberatiu però amb capacitat més limitada en la implementació de polítiques.

Així, per la seva naturalesa, **els mètodes de les taules estan enfocats a la identificació de problemes i formació d'agenda, en formats de fòrums de debat o d'experts, o sessions deliberatives amb actors rellevants.** En alguns casos això ha permès introduir algunes innovacions metodològiques. Destaca el cas de les taules de debat que, en primer lloc, pel que fa a la iniciativa i disseny ha sigut coordinat entre l'AMB i una entitat, la CST (Centre per a la Sostenibilitat Territorial), amb metodologies innovadores de localització de conflictes incipients i vincles entre recerca-acció participativa, participació de teixit organitzats amb una mirada transversal...¹³

Més enllà d'aquestes particularitats, un altre element central del mètode participatiu és la qualitat de la **deliberació**. De nou, no entrarem en l'anàlisi en detall de cada procés però alguns elements comuns que poden guiar-nos en la definició futura de principis i bases de la participació a l'AMB.

Així doncs, arran de les entrevistes apareixen valoracions respecte a la qualitat del debat, sobretot dels òrgans de caràcter més permanent, com els consells sectorials, però també en sessions de processos (PDU, PMMU...).

Entre aquestes apareix la valoració d'aquests com a **espais de caràcter més aviat informatiu, de presentació institucional i retiment de comptes, on la deliberació té un paper secundari.** Aquestes percepcions poden venir donades, entre d'altres, per les metodologies de dinamització participativa. En aquest sentit, la manca d'equips dinamitzadors especialitzats en alguns casos o també la manca d'espais de treball més àgils i efectius (p. ex. comissions o grups de treball) poden afectar el desenvolupament de dinàmiques deliberatives i de debat multilateral.

Un altre element clau dels processos participatius és la informació que es dona per part de la institució als participants. Aquesta informació té naturalesa i objectius diversos, però destaca una informació adequada prèvia i durant al procés que capaci la participació informada, i la informació posterior al procés, que es dona en fases de retorn, on s'avalua el procés de manera conjunta i es reten comptes als participants respecte a les seves aportacions en els resultats finals.

Primer, en general, destaca la seva qualitat tècnica de la informació dels processos i òrgans. En aquest sentit, destaca la **capacitat i expertesa de l'AMB en els seus àmbits de competència** com l'urbanisme, la mobilitat o el medi ambient. Aquesta expertesa és especialment valorada pels representants locals, especialment per aquests àmbits en els quals l'AMB té més experiències i expertesa, i pot ser clau el seu suport en processos a nivell local.

A més, en general, s'ha generat documentació i informació adequada per al desenvolupament dels processos participatius, destacant el procés del PDU que ha comptat amb una selecció àmplia de material informatiu per donar suport a la participació (exposicions, web, documents de treball, material comunicatiu...).

Dit això, les apreciacions sobre la qualitat de la informació venen molt determinades per l'expertesa dels interlocutors. En aquest sentit, una informació especialitzada i tècnica pot donar lloc a deliberacions i debats molt productius si els receptors tenen un coneixement avançat sobre el tema que es tracta, però també pot efectes contraris. A això a més se li pot sumar el desconeixement de la pròpia institució de l'AMB en alguns àmbits. En aquest sentit, és necessari

¹³ Per més informació podeu consultar: <https://www.amb.cat/web/amb/govern-metropolitana/planificacio-estrategica/taules-de-debat-i-participacio-dels-conflictes-socioecologics>

cercar l'equilibri entre la informació especialitzada, destinada a un públic expert, o una informació més entenedora, per a processos més oberts. En aquest sentit, és clau dissenyar els processos i metodologies participatives tenint en compte els participants i objectius.

Com hem vist, més enllà de la participació, els **portals web i plataformes són els principals repositoris d'informació dels diversos processos i òrgans**. Inclouent tota la informació rellevant respecte a la naturalesa i objectius dels instruments, fins a documentació rellevant per al procés o les actes de les sessions.

Finalment apareix un element comú en diversos dels processos/òrgans és la **manca de retorn dels processos o que aquesta informació triga massa**. De fet, malgrat algun procés com el PDU ha previst sessions de retorn, a partir de les entrevistes realitzades es pot constatar que aquesta no ha tingut l'abast necessari i no ha assolit els seus objectius.

4.4. Els actors de la participació metropolitana

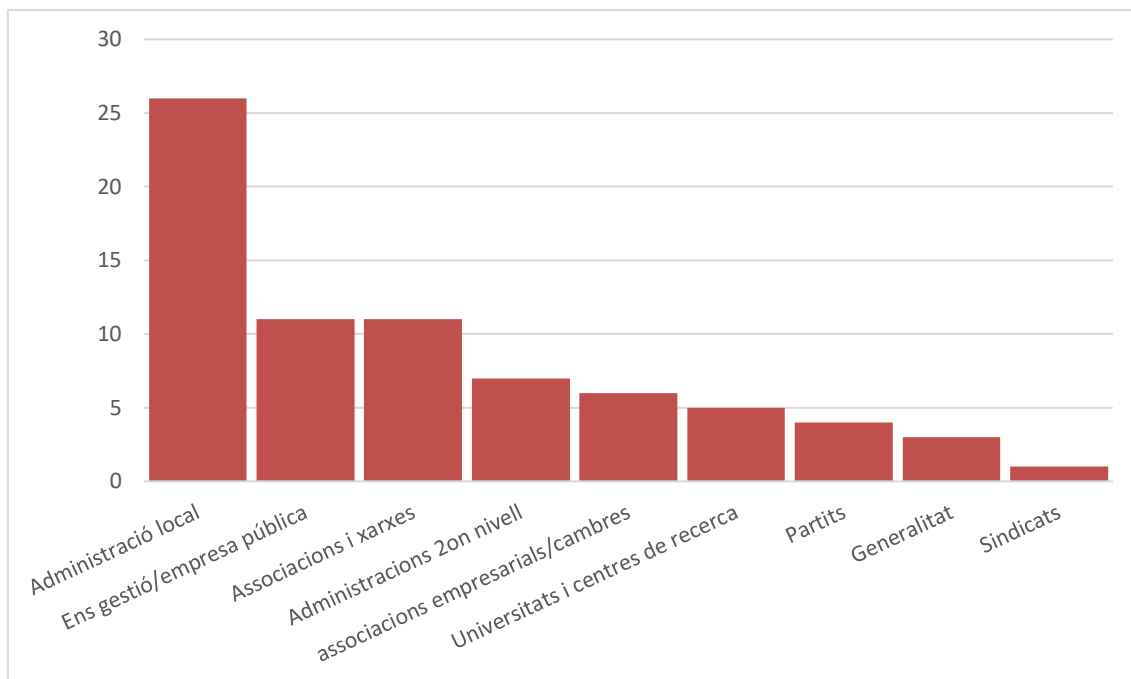
Finalment, observem la tipologia d'actors participants en el conjunt dels instruments. En total han participat al voltant de 500 ens, entre administracions, societat civil, empreses i operadors, i centres de recerca. En primer lloc es constata que la participació es dona principalment amb representants d'entitats i en molt menor mesura amb persones a títol individual.

D'aquests hem analitzats els 100 més actius (en termes de participació en el conjunt dels mecanismes i en cada un d'ells) per obtenir una fotografia de la tipologia d'actors (veure figura 3).

En primer lloc, entre els agents més actius destaca una forta presència dels ajuntaments metropolitans en el conjunt de mecanismes de participació de l'AMB. Tot i que amb menys pes també algunes administracions de segon nivell com la Diputació de Barcelona, consells comarcals o les mateixes àrees de l'AMB que estan presents en diversos instruments, més enllà que siguin espais propis. També destaca la presència ens els actors més participants d'ens de gestió o empreses públiques, habitualment de caràcter sectorial (Barcelona Regional, Port de Barcelona, ATM, FGC, Agència de Residus de Catalunya, Consorci Besòs...).

També podem observar una presència important d'operadors i empreses privades o associacions empresarials, que representen la diversitat dels àmbits sectorials, des d'entitats de l'àmbit de l'urbanisme (Institut Cerdà, Urban Resilience...), del econòmic (Cambra de Comerç de Barcelona, PIMEC, Foment, ACAVE). Destaca particularment una forta presència d'entitats en l'àmbit de la mobilitat i les infraestructures (AENA, AIM, ASTAC Condal, RACC, Gremi del Motor...), sobretot en el marc del consell de mobilitat.

Figura 3. Actors participants en òrgans/processos de l'AMB



Font: IERMB.

Pel que fa a les associacions destaquen sobretot aquelles de caràcter territorial com el Pacte Industrial de la RMB, els col·legis professionals (Ambientòlegs, Enginyers Industrials, Arquitectes, Economistes, Enginyers de Camins...), entitats en l'àmbit de la mobilitat (PTP, AMTU) i la FAVB. També destaca el PEMB com a l'espai de participació i col·laboració en els processos de planificació estratègica metropolitana.

Si concentrem la mirada en els actors que més participen podem trobar en el conjunt dels mecanismes de participació podem trobar entre ells alguns dels ajuntament metropolitans; ajuntaments com el de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, el Prat i Esplugues de Llobregat. També altres administracions supramunicipals com al Diputació de Barcelona, o ens que donen serveis o suport a l'administració, com l'IERMB o Barcelona Regional o el sindicat CCOO.

Per cada un dels processos/òrgans, les entitats més actives varien segons l'àmbit sectorial i la tipologia d'ens. En el procés de participació del PDU de nou destaca la participació de l'Ajuntament de Barcelona, amb algunes de les seves àrees (ecologia urbana, economia) o la Generalitat de Catalunya, sobretot amb els departament de territori i mobilitat i acció climàtica. També destaca la participació d'associacions professionals com el Col·legi d'Enginyers Industrials i el Col·legi d'Arquitectes, centres de recerca com l'Observatori Metropolità de l'Habitatge (OHB) i l'ICTA, així com l'associació empresarial de promotors (APCE).

En les Taules de Reactivació econòmica i Reindustrialització, també es pot observar una participació importants d'administracions locals: Barcelona, el Prat, Viladecans, l'Hospitalet, Sant Climent de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Sant Boi de Llobregat o Ripollet, així com altres administracions supramunicipals (Diputació de Barcelona i Consell comarcal del Baix Llobregat). També associacions com el PEMB o el Pacte Industrials de la RMB, i associacions empresarials com Foment del Treball, la Cambra de Comerç de Barcelona o ACAVE. De nou apareix l'IERMB, així com altres ens instrumentals sectorials com el Consorci de Turisme de Barcelona. Per últim, destaca la participació d'empreses privades i consultores (KPMG, Multiplo...).

En el Consell de Mobilitat destaca un nivell de participació més elevada d'operadors i empreses o associacions d'empreses sectorials (Urban Resilience, AENA, AIM, ASTAC Condal, IDOM,

IMET, INTRA, RACC...), per davant d'administracions públiques, malgrat sí podem observar una participació elevada d'alguns departaments de la Generalitat (Acció climàtica i Territori i mobilitat) o alguns ajuntaments (p.ex. Sant Joan Despí).

En el procés d'elaboració del PREMET25, les entitats que més han participat es distribueixen entre ajuntaments (Barcelona, el Papiol, Torrelles, Badalona, Esplugues, Ripollet), col·legis professionals (Ambientòlegs, Enginyers Industrials) i ens autònoms com Barcelona Regional o l'Agència de Residus de Catalunya. També destaca la forta participació de CCOO i empreses del sector (p.ex. Datambient).

Finalment, en les taules de debat i participació dels conflictes socioecològics es pot observar una participació més heterogènia, entre entitats de l'àmbit del medi ambient; més enllà del CST que en dissenya el procés i participa en la dinamització, la Societat Catalana d'Educació Ambiental, l'associació Vallbona Viu. També altres associacions de caràcter més transversal, com el PEMB, així com alguns ens de gestió com el Consorci Besòs o el Consoci del Parc Agrari del Baix Llobregat.

Dit això, a través d'una anàlisi de xarxes hem pogut observar una certa **auto-concentració del sistema de participació de l'AMB**. És a dir, una part important dels actors participants concentren la seva participació en un espai/instrument. Això va en la mateixa direcció del que s'apuntava prèviament: el marcat caràcter sectorial de la participació a l'AMB.

Però davant d'això també apareixen un conjunt d'ens que tenen posicions més centrades a la xarxa. Es tracta d'ens que per la seva participació activa en més d'un espai o instrument tenen una posició de més centralitat en el conjunt del sistema de participació de l'AMB. A més, aquests actors tindrien capacitat de connectar diferents espais i temes que generalment es debaten de manera més sectorial.

Es tracta d'entitats i associacions del món econòmic i laboral com les patronals Foment del Treball i PIMEC, o els sindicats, especialment CCOO, però també Unió de Pagesos o la UGT. També col·legis professionals, particularment el d'Enginyers Industrials, el d'Arquitectes i el d'Enginyers Industrials Tècnics d'Obres.

També associacions veïnals com la Federació d'Associació de Veïns de Barcelona, d'altres de caràcter més sectorial l'Associació per la Promoció del Transport Públic (PTP), Catalunya Camina o la Federació ECOM, però també d'espai de cooperació de caràcter més institucional com el PEMB.

Des del nivell institucional, també destaquen alguns departaments de la Generalitat de Catalunya, particularment acció climàtica i territori i mobilitat. Universitats i centres de recerca com la UAB, l'IERMB, l'UPC-ETSAB o ISGlobal.

Per últim, operadors de serveis, particularment empreses públiques i ens de gestió de caràcter metropolità com l'ATM, però també de caràcter local, com Barcelona Regional o BSM, o de nivell català, com CIMALSA o l'Autoritat Portuària de Barcelona.

En conclusió, pel que fa als actors de la participació, destaca com emergeixen els mecanismes participatius com els **instruments de governança en xarxa de l'AMB**; una governança tant a nivell interinstitucional (amb la representació tant d'ajuntaments, altres actors supramunicipals, com de la Generalitat) i corporativa (amb la participació d'agents sectorials, representants de diversos grups d'interès, operadors, etc.).

4.5. Aprenentatges: avanços i límits de la participació a l'AMB

En aquest punt presentem els principals avanços i límits de la política de participació de l'AMB fins al moment actual.

Un model institucional particular que requereix un model propi de participació

Per comprendre el desenvolupament actual de les polítiques de participació ciutadana en el marc de l'AMB és necessari tenir en compte les seves característiques politico-institucionals. Ens trobem davant d'un ens local amb unes característiques particulars que s'han de tenir en compte alhora de dissenyar les seves polítiques de participació, diferents de les locals.

En el període entre la dissolució de la Corporació Metropolitana de Barcelona (1987) i la consolidació de l'actual AMB a partir de la Llei 31/2010, la institucionalització metropolitana a Barcelona es dona a través d'agències independents orientades a serveis amb un fort component tècnic: Entitat Metropolitana del Transport, Entitat Metropolitana del Medi Ambient i la Mancomunitat de municipis de l'Àrea Metropolitana.

Així mateix, arran de l'aprovació de la Llei 31/2010, l'AMB s'ha desenvolupat com una administració de segon nivell que desenvolupa unes funcions entre les d'un "consell comarcal", a partir del suport i prestació de serveis als municipis de la metròpoli, i les d'una veritable autoritat metropolitana, en procés de consolidació d'unes polítiques pròpies que desenvolupa al llarg del territori metropolità.

Es tracta d'una institució jove, encara en procés de consolidació de les seves polítiques; en continuïtat amb les agències sectorials, l'AMB ha avançat més en el desplegament de les polítiques anomenades dures, destacant les capacitats tècniques i el coneixement especialitzat i expert en l'actuació governamental que no pas el debat polític i públic.

Respecte als fonaments democràtics de l'AMB encara estan basats principalment en la legitimitat de sortida, és a dir, la seva capacitat de gestionar i proveir bens i serveis públics per als municipis i residents de l'àrea metropolitana.

En canvi, presenta febleses en les altres fonts de legitimitat: els òrgans de govern metropolità són d'elecció indirecta i, malgrat cada vegada podem veure més experiències de participació ciutadana, encara ens trobem en un estadi inicial del desenvolupament d'un model propi de participació ciutadana metropolitana.

A això se li suma la feblesa del fet metropolità com a realitat política o identitària/comunitària (Vallbé, et al., 2015; Tomàs, 2018): per una gran part de la població metropolitana encara no existeix una definició clara ni compartida pel que fa als seus límits, funcions i funcionament; i el grau d'identitat metropolitana, si bé existeix, és inferior a la forta identitat local/municipal i, és de caire funcional, vinculada a la mobilitat i les oportunitats generades pel territori metropolità.

La falta d'un veritable *demos* metropolità i la complexitat i desconeixement pel que fa a les seves funcions i capacitats són elements que dificulten la intervenció per part de la ciutadania en els processos de presa de decisions i disseny de polítiques d'escala metropolitana

Tot comptat, el desenvolupament d'una política de participació pròpia, que tingui en compte les particularitats institucionals i del territori metropolità, és necessària; no només la millora i aprofundiment dels mecanismes de participació ciutadana i el seu impacte sobre els serveis i polítiques metropolitans, sinó per la mateixa construcció d'una governança metropolitana més cooperativa i l'aprofundiment de la metròpoli com a comunitat política.

Avanços en la política de participació i govern obert a l'AMB

El desenvolupament jurídic recent configura l'AMB com un veritable ens local i, malgrat la baixa concreció, possibilita el desenvolupament d'un model propi de participació ciutadana. Alhora, en els darrers temps el consens polític (a partir dels acords de govern i programes d'acció, entre d'altres) va en la direcció d'aprofundir en la participació de la ciutadania.

Això ha tingut la seva traducció principal en el recent **desenvolupament d'algunes experiències participatives, en processos** (PDU, PMMU, PREMETS...), **òrgans** (consell assessor de mobilitat, medi ambient, de l'Agència de Desenvolupament Econòmic...) i **mecanismes deliberatius** (taules dels conflictes socioecològics, Taula de reactivació econòmica i reindustrialització...), entre d'altres.

Taula 5. Instruments de participació ciutadana a l'AMB

INSTRUMENTS	OBJECTIUS	COMPOSICIÓ	EXEMPLES
Processos	Millorar polítiques	Ciutadania i col·lectius específics	PDU PMMU PREMET25
Òrgans	Coproducció Polítiques	Institucions, entitats i operadors	Consell de Mobilitat Consell de Residus
Instruments de governança en xarxa	Coordinació polítiques	Institucions	Acord Metropolità cap al residu zero
Taules	Deliberació	Institucions, ciutadania, entitats, operadors i experts	Conflictes socioecològics Reactivació econòmica
Plataformes online	Democràcia digital/híbrida	Ciutadania	PDU PMMU PREMET25
Altres mecanismes	Co-creació i gestió participativa	Ciutadania i entitats	PN Collserola TeRRIFICA

Font: IERMB.

També ens trobem en un moment de **desplegament inicial de les polítiques de govern obert** a nivell metropolità, amb la creació recent de l'Agència de Transparència de l'AMB i el desenvolupament de diverses eines de transparència i retiment de comptes (codi ètic, registre de grups d'interès...) i la participació activa de l'AMB en xarxes i iniciatives de govern obert (Xarxa de Governants Transparents de Catalunya, pla d'acció *Open Government Partnership* a Catalunya...).

Totes aquestes experiències tenen potencial per introduir una nova cultura en l'organització i els seus processos, nous models de governança, noves escales... A continuació veurem en detall els principals límits i avanços de la participació a l'AMB en el moment actual.

Més que participació ciutadana, desplegament d'espais i mecanismes de governança en xarxa

En un context institucionalment molt dens com és el de l'àrea metropolitana, els processos i mecanismes de participació han esdevingut necessaris com a **espais de diàleg i coordinació**

amb diferents institucions i entitats públiques. En contrast, el model vigent està poc obert a la participació de la ciutadania en general.

El model vigent a l'AMB sobretot incorpora **entitats organitzades**, amb capacitat i visió per actuar en l'escala regional, del **sector públic** (ajuntaments, agències i departaments de la Generalitat, ens de gestió i empreses públiques), **operadors privats i entitats**, de caràcter territorial (p. ex. PEMB, Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona) i sectorials (col·legis professionals, veïnals, mobilitat...). En canvi, la **participació de la ciutadania a títol individual és residual en el conjunt del sistema**, exceptuant alguns processos particulars com el PDU.

També s'observa una certa **auto-concentració i sectorialització de la xarxa participativa**: els actors participen en els mecanismes del seu àmbit, però hi ha poca participació de caràcter transversal. Tot i això, apareixen alguns **actors que participen de forma més transversal** (Foment, PIMEC, CCOO, EIC, COAC, FAVB, PEMB, UAB-IERMB...) en diversos mecanismes, i que poden ser importants per la seva capacitat de connectar la xarxa participativa i tenir una mirada àmplia sobre els processos, polítiques i àmbits d'actuació de l'AMB.

Avanços en la formulació de polítiques participades i creació d'espais deliberatius

Els mecanismes de participació vigents els podem classificar entre a) processos de formulació de polítiques vinculades a plans i programes, b) consells sectorials de caràcter informatiu i de seguiment de les polítiques metropolitanes i, c) espais deliberatius i diagnòstics amb un caràcter més ad hoc, per a temes contextuals o eventuals.

Pel que fa als **processos vinculats a plans i programes destaquen per ser els mecanismes més avançats**, amb incidència sobre el disseny, la implementació i seguiments de polítiques metropolitanes, i que tenen potencial per estructurar la institucionalització de la participació metropolitana.

És destacable el **vinde entre aquests processos i els consells sectorials**, ja que bé directament aquests són un dels principals espais de deliberació i seguiment dels plans i, per tant, s'integren en el procés participatiu, o fins i tot s'han arribat a crear específicament en el marc d'un pla concret, com és el cas del Consell de Residus vinculat al PREMETS5.

Respecte als **mecanismes deliberatius**, si bé tenen un impacte menor en la formulació i implementació de les polítiques metropolitanes, **presenten potencialitats per produir innovacions metodològiques i crear espais de debat més transversals**. Malgrat això, és **necessari aclarir i desenvolupar els principis i criteris que han de guiar la creació de mecanismes de participació ad hoc**, per evitar la saturació o duplicitat.

En conjunt, tots aquests mecanismes representen processos d'experimentació i innovació institucional en el marc de l'AMB. Dit això, des d'una perspectiva més àmplia i veient les experiències internacionals encara hi ha marge per desenvolupar i innovar en els instruments de participació, sobretot pel que fa a mecanismes de democràcia directa, democràcia digital, etc. Així mateix, la participació marcadament sectorialitzada i que es dona sobretot en fases de formulació, implementació i seguiment no donen les condicions suficients per facilitar l'entrada de nous temes en l'agenda política metropolitana.

Baixa visibilitat i connexió amb la presa de decisió en les polítiques

En conjunt, malgrat aquesta extensa xarxa de participants, podem dir que en el sistema participatiu actual de l'AMB **la participació és poc visible, dins i fora de la institució**. D'una banda, la sectorialització fa que no hi ha una visió de conjunt del sistema participatiu de l'AMB per part dels actors participants; sovint els actors desconeixen els altres mecanismes, més enllà

dels seus espais sectorials i, de fet, no hi ha una identificació clara de quins són els mecanismes participatius propis de l'AMB i es confonen els espais de participació metropolitans amb altres espais de caràcter local, comarcal, etc.

En aquesta mateixa direcció també és destacable la falta de processos d'informació i debat en algunes polítiques metropolitanes que afecten a la població amb un caràcter general, i que poden tenir un fort impacte en el debat públic. En aquest cas contrasta amb l'àmbit local, on hi ha una llarga trajectòria de participació en una gran diversitat d'àmbits i temàtiques. Això pot contribuir a l'allunyament de l'administració metropolitana de la ciutadania.

La baixa visibilitat també es dona internament, sobretot transversalment. En particular, malgrat s'han desenvolupat **experiències participatives innovadores aquestes no són visibles pel conjunt de l'organització i, sovint, no es connecten amb els processos de *policy-making* de l'AMB** (p. ex. projecte europeu TeRRIFICA).

Sectorialització de la participació, baixa integració i manca de recursos especialitzats

Finalment, malgrat els avanços que representen els instruments de formulació de polítiques i, sobretot, de la governança en xarxa, el model vigent es caracteritza per una baixa integració i coherència, així com manca de capacitat tècnica i recursos especialitzats.

Els processos participatius que s'han engegat ho han fet de manera fragmentada, sense coordinació, poc cohesionada i coherent entre ells; cada àrea responsable del pla o programa ha desenvolupat el seu propi procés i, malgrat els resultats satisfactoris, sense equips especialitzats i metodologies diferents.

En conjunt, **la participació a l'AMB es troba majoritàriament sectorialitzada**; una part important de les eines de participació ciutadana que s'han implementat fins al moment responen a la necessitat motivada per la legislació sectorial, tot i que a vegades es va més enllà d'aquesta, com és el cas del PDU. A més, els processos més desenvolupats es donen en aquells àmbits competencials metropolitans clàssics, que compten amb més trajectòria i recursos per part de l'AMB (medi ambient, mobilitat, planificació territorial i urbana). Dit això, també s'han creat espais deliberatius en altres àmbits o amb mirades més multi-sectorials, per exemple les taules de debats socioecològics o la Taula de reactivació econòmica.

Amb tot destaca la forta vinculació entre l'estructura organitzativa de l'AMB i la participació ciutadana. En termes generals, els instruments es creen en el marc d'una àrea o departament de l'AMB, en detriment d'aquells àmbits sense una estructura pròpia prou consolidada o de mecanismes de participació de caràcter més transversals o integrals.

Aquesta sectorialització i manca d'integració planteja alguns reptes alhora de dissenyar i implementar els processos i òrgans participatius. Actualment, cada àrea impulsa de manera independent els seus mecanismes participatius. **Per a cada procés que s'inicia això pot demanar nous recursos, habilitats i coneixements, els quals, sovint, no són recursos i habilitats pròpies de l'àrea fins al moment d'iniciar el procés.**

La manca d'especialització i de recursos específics també ha pogut afectar la qualitat dels processos participatius, sobretot pel que fa a eines metodològiques, dinàmiques deliberatives, les sessions de retorn, etc.

També ha passat, singularment, amb **l'habilitació d'espais de participació online, que cada procés ha desenvolupat un de propi, sense comptar amb una eina compartida i coherent** pel que fa als instruments i metodologies participatives.

En conclusió, **la desconexió entre processos no facilita el desenvolupament d'una política de participació coherent i cohesionada**. Per tant, no s'aprofiten ni comparteixen els d'aprenentatges i experiències entre els diferents processos, alhora que pot portar algunes ineficiències.

Aquesta manca d'integració també té la seva expressió en la **baixa coherència del model participatiu de l'AMB, cap endins i cap enfora**. En aquest sentit, els processos desenvolupats de manera isolada no contribueix al desenvolupament d'un model propi de participació i d'una cultura participativa compartida en el si de l'AMB.

Un factor central d'aquesta baixa integració és el fet que **no existeix una unitat de participació ciutadana** en l'organigrama de l'AMB, que centralitzi, coordini, dissenyi i implementi els òrgans i processos de participació. Això també es tradueix en la **manca d'un referent de participació de l'AMB**. Això té un efecte més clar en la relació de l'AMB amb els ajuntaments i altres actors de la participació en la coordinació i cooperació de processos que es donen en el territori.

06. Propostes per a una política de participació de l'AMB

A continuació presentem les propostes per articular una política de participació de l'AMB. Arran dels aprenentatges de les experiències internacionals, de la diagnosi del model participatiu vigent i tenint en compte el nivell de desplegament actual i les particularitats d'una institució com l'AMB, presentem una proposta estructurada en tres àmbits: a) el marc regulador i polític en el qual creiem s'ha de desenvolupar la política de participació actualment; b) quins haurien de ser els recursos necessaris per al disseny i desplegament de la política i com s'hauria d'organitzar internament; i c) quines són les principals línies de treball que hauria de desenvolupar la política de participació de l'AMB en el seu desplegament inicial.



5.1. Marc polític i regulador

Com hem vist, el marc jurídic vigent habilita el desplegament d'una política pròpia de l'AMB. Alhora, recentment el consens polític, visibilitzat en l'acord de govern i el PAM del mandat 2019-2023, va en la direcció d'avançar i aprofundir en la política de participació. Malgrat diversos avanços en forma de processos, òrgans i altres mecanismes participatius, és necessari un nou impuls.

Per regular i desplegar la política de participació el marc normatiu possibilita tant instruments de tipus més *regulatius*, com un reglament de participació, i d'altres més de principis i d'orientació com una carta o un pla director.

Donat el nivell actual de desenvolupament de la política de participació i la seva baixa visibilitat, ens decantem pel desenvolupament d'un instrument de caràcter *soft* per desplegar la nova etapa. En aquest sentit, apostem per l'elaboració i aprovació d'una **Carta de Participació Ciutadana**.

La Carta s'ha d'entendre com una **declaració i acord de caràcter polític i de compromís davant de la ciutadania i el conjunt dels agents metropolitans**. La Carta determina la voluntat

d'aprofundir la participació metropolitana i n'estableix el marc de referència pel que fa als principis i objectiu de la participació, i el seu desplegament, a través de les línies de treball i els seus instruments.

En última instància, la Carta és l'acord que habilita al govern metropolità per avançar en el disseny i desplegament de la política de participació pròpia. Més que reglamentar, la Carta desplega pràctiques que institucionalitzen la participació a l'AMB i pot assentar les bases per un futur reglament de participació.

En qualsevol cas, la Carta hauria d'incorporar els següents elements:

- a) Objectius de la política de participació:** definició de la política de participació que vol impulsar l'AMB i la seva vinculació amb les estratègies i polítiques públiques metropolitanes, els serveis i equipaments públics, i els territoris i infraestructures metropolitanes.
- b) Principis i criteris:** que han d'orientar i articular la política de participació i govern obert i els diferents espais, mecanismes i instruments que la desenvolupen. A tall d'exemple, podrien ser els següents:
 - Visió compartida d'una cultura de la participació a l'AMB
 - Coherència, efectivitat i transversalitat de la política de participació
 - Transparència i retiment de comptes dels processos i instruments, garantint en seguiment i el retorn dels resultats
 - Inclusió, accessibilitat i igualtat en la participació
 - Cooperació, col·laboració i co-responsabilitat
 - Accés a la tecnologia i dades obertes
 - Innovació i millora continua
- c) Línies de treball:** definició dels objectius operatius que guien el desplegament de la política de participació de l'AMB. Algunes línies possibles estan detallades a continuació.
- d) Instruments de participació:** proposta i definició dels instruments al servei dels objectius i línies de treball de la política de participació. A continuació presentem una bateria d'eines i instruments possibles per a la política de participació de l'AMB (veure quadre).

Llistat d'eines i instruments de participació

- Consells sectorials
- Acords i pactes
- Consell o Àgora Metropolitana
- Processos participatius
- Enquestes
- Audiències i debats públics
- Fòrums de participació
- Espais consultius i de seguiment de serveis i equipaments metropolitanos
- Projectes de gestió participativa
- Consultes ciutadanes
- Iniciatives ciutadanes
- Plataforma de participació ciutadana (Decidim)

5.2. Organització interna i recursos

Un element clau per tal d'avançar és la **creació d'una Unitat de Participació**, un equip tècnic format per perfils professionals de l'àmbit de la participació ciutadana (sociòlegs, politòlegs). És clau que aquesta Unitat compti amb tots els **recursos necessaris i adients per el desenvolupament de les seves funcions**.

Alhora, és necessari que compti amb **reconeixement i lideratge polític**, pel desenvolupament de la seva acció i la capacitat de transversalitat. En aquest sentit, recomanem que la Unitat **s'integri en una direcció o agència de govern obert** de caràcter transversal.

Les seves funcions principals de la Unitat de Participació podrien ser les següents:

Suport en el disseny i desplegament de la política de participació

La Unitat de participació és responsable de donar suport al **disseny i desplegament de la política de participació de l'AMB, garantint que aquesta sigui coherent i reconeixible en el conjunt de l'organització**.

En aquest sentit, hauria de ser el principal agent del seu desplegament, coordinant i donant suport en el disseny i implementació dels seus instruments participatius, així com en les tasques d'organització, dinamització i seguiment dels treballs dels instruments de participació de l'AMB, en col·laboració amb la resta d'àrees i agents metropolitans.

Assegurar el suport, la qualitat, coordinació i transversalitat entre les àrees de l'AMB pel què fa als instruments i accions participatives

La Unitat ha de tenir un marcat caràcter transversal. Entre les seves principals funcions està la de **donar suport i coordinar transversalment el conjunt d'accions participatives que desenvolupin les diferents àrees de l'AMB**, assegurant la qualitat i coherència del conjunt de la política de participació.

És necessari que sigui una estructura capaç de **generar confiança i amb vocació de transversalitat, aconseguint que tota l'organització acompanyi els objectius participatius**. Per això són claus els recursos que pugui aportar la Unitat, així com la sensibilització i la utilitat percebuda dels mecanismes participatius per part de la resta d'àrees de l'AMB.

Alhora, pot **enfortir la cultura participativa dins de l'estructura de l'AMB** a través de la formació i sensibilització en participació dels tècnics i polítics de l'AMB.

Ser el referent i interlocutor de la política de participació cap enfora i donar-li visibilitat

La Unitat ha d'exercir de **referent i interlocutor de les polítiques de participació per a agents externs, ja siguin altres institucions i ens governamentals, com per a agents no governamentals del territori metropolità** (agents socials i econòmics, teixit associatiu, ciutadania en general...).

També ha de **millorar la visibilitat de la participació metropolitana** cap enfora. En aquest cas, és clau el paper de comunicació i informació que pot fer la Unitat vers a la ciutadania i el teixit social organitzat metropolità. La Unitat hauria de ser un referent especialment per entitats, altres administracions i la ciutadania en general en relació a les possibilitats i accions participatives que es poden dur a terme en el marc de l'AMB.

Alhora, com a referent ha de tenir un paper central de **comunicació i interlocució amb altres actors governamentals del sistema metropolità, ja siguin els ajuntaments metropolitans com altres òrgans i ens supramunicipals**, que desenvolupin polítiques de participació. Entre aquests, és cabdal el paper de referent que pot tenir la Unitat pels ajuntaments metropolitans. És especialment rellevant pels responsables i tècnics de participació dels ajuntaments metropolitans, però també pels tècnics i responsables d'altres àrees municipals que desenvolupin processos participatius, juntament amb els seus referents sectorials de l'AMB.

En conjunt, la Unitat també hauria de tenir **coneixement i contacte amb els altres espais de participació i agents de la participació del territori**. D'una banda, la Unitat ha de conèixer els diferents mecanismes de participació existents en el territori metropolità (a nivell municipal, comarcal...) i **mantenir una activitat d'escolta activa dels debats que s'hi produeixen**. D'altra banda, també ha de conèixer les entitats i persones més rellevants que participen en aquests mecanismes, i mantenir comunicació fluida amb els seus referents per tal de mantenir-los informats i mobilitzats en els espais metropolitans.

Donar suport a les estratègies de govern obert de l'AMB

El desplegament de la política participativa ha d'acompanyar la consolidació de l'estratègia de govern obert. En aquest sentit, l'acció de **la Unitat de participació s'ha d'integrar en l'estratègia de govern obert de l'AMB i ha de donar suport al conjunt d'instruments i accions que desenvolupi l'AMB**: transparència i dades obertes, retiment de comptes i governança col·laborativa.

Particularment, ha de **fomentar la transparència i el retiment de comptes de la pròpia política participativa** a través d'aquelles eines, metodologies i instruments que garanteixin el compliment d'aquests objectius en l'acció participativa de l'AMB.

5.3. Línies de treball

La política es desplega en **9 línies de treball**, entre la **millora i consolidació** dels espais i instruments de participació vigents i, de l'altra, en **aprofundir i innovar** en els objectius i instruments de la participació, sobretot tenint en compte les particularitats i potencialitats de l'AMB.

- Línies de treball per a **millorar i consolidar**:
 1. Consolidar la política de participació dins de l'**estratègia de Govern Obert** de l'AMB
 2. Visibilitzar, dinamitzar i fer més transparents els **espais i instruments de governança en xarxa** existents
 3. Suport a l'elaboració i desplegament participatiu de les **polítiques metropolitanes**
 4. Suport i coordinació en **projectes de caràcter intermunicipal**
- Línies de treball per a **aprofundir i innovar**:
 5. Suport al **seguiment i co-creació de serveis i equipaments metropolitans**
 6. Suport a la **innovació social en els espais públics i infraestructura verda metropolitana**
 7. Avançar cap a una **participació híbrida** (digital i presencial)
 8. Dissenyar instruments específics per la **deliberació sobre grans projectes i/o controvèrsies metropolitanes**

9. Impulsar instruments de **democràcia directa**

Línia de treball 1. Consolidar la política de participació dins de l'estratègia de Govern Obert de l'AMB

Un primer objectiu del desplegament de la política de participació de l'AMB és el d'acompanyar i consolidar l'estratègia de govern obert. En primer lloc, **la consolidació de la política de transparència, en el marc de l'Agència de Transparència, és una bona oportunitat per avançar en el desplegament de la política de participació i dels seus instruments**, particularment, d'una política de participació transparent, oberta i visible, tant cap endins de l'organització com cap enfora.

A més, **el desplegament de les polítiques de participació pot representar una palanca per avançar en el desenvolupament de l'administració col·laborativa i el retiment de comptes**, a partir de les eines instruments propis de la governança en xarxa, espais de co-decisió i co-creació, eines TIC i dades obertes, etc.

Línia de treball 2. Visibilitzar, dinamitzar i fer més transparents els espais i instruments de governança en xarxa

Entre els avanços del model vigent, els instruments de governança en xarxa (consells, acords i pactes...) han esdevingut molt rellevant com a espais de diàleg i coordinació amb les institucions i entitats del territori Metropolità.

En aquest sentit, l'aprofundiment de la política participativa ha de comptar amb la **millora i consolidació d'aquests instruments de governança en xarxa**. D'una banda, millorant la seva efectivitat i impacte a través de la seva dinamització i seguiment. D'altra banda, fent-los més visibles i transparents, tant cap enfora com cap endins, i connectar-los de manera efectiva amb els processos de presa de decisió, implementació i seguiment de les polítiques públiques.

Línia de treball 3. Elaboració i desplegament participatiu de les polítiques metropolitanes

Un altre àmbit molt avançat del model vigent són els processos vinculats a les polítiques metropolitanes. Malgrat això, la participació en les polítiques s'ha donat a diferents velocitats, avançant molt més en les polítiques clàssiques o dures (urbanisme, residus, mobilitat...).

Així doncs, en el desplegament del nou model participatiu una primera línia de treball és la **consolidació de la participació d'aquestes polítiques clàssiques**.

Però, a més, en un entorn institucional tan dens, on altres entitats supramunicipals també fan polítiques participatives¹⁴, l'AMB ha de trobar el seu nínxol en ampliar el **desplegament participatiu de totes les seves polítiques**: habitatge, aigua, infraestructura verda, qualitat ambiental, cohesió social i desenvolupament econòmic...

¹⁴ En aquest sentit és necessari que l'AMB desenvolupi un model propi de suport, cooperació i coordinació que no dupliqui les funcions d'altres administracions del territori, particularment la Diputació de Barcelona. En el cas de la Diputació la seva principal activitat, pel que fa a les polítiques de participació, és de suport als ajuntaments de la província, en forma de recursos tècnics (assessorament, formació, tallers i material de difusió, i suport en el desenvolupament de la plataforma de participació ciutadana) i finançament per a projectes i polítiques de participació ciutadana local.

Aquest desplegament participatiu es pot donar mitjançant dos mecanismes bàsics. D'una banda, continuar fomentant la **participació en la formulació i el seguiment de les polítiques metropolitanas** i, en tot casa, ampliant als nous àmbits de polítiques.

D'altra banda, **territorialitzar la participació en les polítiques metropolitanas i donar suport als ajuntaments en el desplegament local d'aquestes**. És a dir, incorporar la participació local/territorial en els processos d'elaboració i seguiment de les polítiques de l'AMB i incorporar-hi la visió des dels municipis mitjançant la participació activa dels ajuntaments en el seu desplegament participatiu. Bons exemples d'això últim podrien ser el suport (també en la participació) als plans locals de mobilitat o de residus que es fa des de l'AMB als ajuntaments metropolitanas.

També es pot avançar en la coordinació per part de l'AMB de mecanismes participatius locals en els grans temes i processos de l'AMB i en la cooperació en el disseny i desenvolupament d'aquests per part dels actors locals de la participació (tècnics municipals, responsables polítics, òrgans municipals...).

Línia de treball 4. Suport i coordinació en projectes de caràcter intermunicipal

Un altre àmbit particular de la política participativa de l'AMB ha de ser la coordinació en projectes de caràcter intermunicipal. Per la seva naturalesa, i a diferència d'altres ens que actuen en el territori, l'AMB pot tenir un paper central en la **cooperació i coordinació dels ajuntament metropolitanas en aquells projectes i iniciatives intermunicipals** que afectin a més d'un municipi metropolità (p. ex. planificació urbana i paisatge, equipaments i infraestructures, etc.).

En aquest sentit, l'AMB pot tenir un paper actiu en impulsar, coordinar i donar suport en aquells projectes, plans i iniciatives que afecten a més d'un municipi metropolità o que pel seu caràcter territorial tingui afectacions que sobrepassen els límits municipals. Un bon exemple d'aquesta línia de treball és la iniciativa de l'AMB en el projecte Urbact *Repensem l'N-150. Projecte RiConnect*¹⁵.

Línia de treball 5. Suport al seguiment i a la co-creació de serveis i equipaments metropolitanas

Tal com preveuen la mateixa Llei de l'AMB i el ROM, un àmbit prioritari de la política participativa de l'AMB és la **participació en la gestió, prestació i seguiment dels serveis públics metropolitanas**.

En aquest sentit, una línia de treball bàsica de la política de participació ha de passar per **dissenyar i desplegar accions i instruments enfocats a la participació en els serveis públics propis de l'AMB: aigua, residus, transport públic, habitatge, espai públic i medi ambient**.

Aquesta participació en els serveis metropolitanas pot donar-se en diversos nivells: des de la valoració dels serveis mitjançant enquestes; espais consultius de control i seguiment ciutadà; a processos de co-creació dels serveis amb usuaris, operadors i ciutadania.

Línia de treball 6. Suport a la innovació social en els espais i infraestructura verda metropolitana

Un àmbit en el qual l'AMB té competències específiques són els espais i infraestructures verdes, particularment aquells de caràcter intermunicipal: parcs metropolitanas, platges, espais fluvials...

¹⁵ <https://www.amb.cat/web/amb/area-internacional/programes-i-projectes/detall/-/cooperacio/riconnect/8627211/11696>

Són espais especialment rellevants per l'ús intensiu que en fa part de la població metropolitana i pel potencial que tenen de generar sentiment de pertinença metropolitana.

En aquest sentit, l'AMB pot avançar en el **desplegament d'espais i mecanismes participatius i d'innovació social en aquests espais i infraestructures amb l'objectiu d'incorporar la ciutadania i el teixit associatiu metropolitana en la seva gestió.**

Entre aquests espais i mecanismes podríem trobar: òrgans de participació i seguiment de la qualitat i gestió dels espais, iniciatives de gestió participativa o col·laborativa, etc.

Línia de treball 7. Avançar cap a una participació híbrida (digital i presencial)

En el marc de l'aprofundiment i consolidació de la participació i el govern obert, una línia de treball prioritària hauria de ser avançar en el **disseny i desplegament de la democràcia híbrida a l'AMB**, integrant instruments de democràcia digital amb la participació presencial, i que faciliti la participació i asseguri la transparència des processos.

En aquest sentit, la democràcia híbrida també s'ha de **desenvolupar en el marc de l'estratègia més àmplia de govern obert**, explorant les potencialitats de la tecnologia per avançar en la transparència, retiment de comptes, dades obertes, administració digital, etc.

En aquesta línia de treball és prioritari avançar en la **creació d'una plataforma de participació de l'AMB**, del tipus Decidim. De fet, la mateixa AMB ja ha fet ús d'aquestes eines en diversos processos, tot i que de manera desintegrada. A més, una part important dels ajuntament metropolitans ja compta amb algun tipus de plataforma. Per tant, el desplegament d'una plataforma pròpia de l'AMB hauria d'anar acompanyada d'una reflexió al voltant de la seva **integració amb les altres plataformes de participació existents en l'entorn metropolitana.**

Finalment, la creació d'una eina d'aquestes característiques pot **acompanyar el desplegament de tota la resta de línies de treball, dotant-les d'eines i funcionalitats.**

Línia de treball 8. Dissenyar instruments específics per la deliberació sobre grans projectes i/o controvèrsies metropolitanes

Donat el caràcter territorial de l'AMB, un àmbit de la política de participació particular que es podria desenvolupar és el dels **instruments participatius vinculats a grans projectes o controvèrsies metropolitanes.** Alguns exemples recents d'aquestes controvèrsies són la reforma de l'aeroport del Prat o els canvis en el tribut metropolitana. En aquest cas, de les experiències internacionals podem recuperar els instruments deliberatius sobre projectes territorials i infraestructures com els *Debats públics* a França: planificació territorial, infraestructures o equipaments amb un impacte significatiu en el medi ambient o el territori metropolitana... Es tracten **d'instruments de caràcter informatiu i deliberatiu que tenen per objectiu validar i millorar aquest projectes que afecten al conjunt del territori metropolitana, i fins i tot localitzar-los en aquells territoris amb un major impacte del projecte a debat.**

Amb aquest objectiu, es pot avançar en el disseny d'instruments com les audiències públiques, debats o fòrums públics. Les principals funcions d'aquests han de ser la d'informació, debat i validació d'aquests gran projectes. En aquest àmbit la Llei 10/2014 també preveu un altre tipus de mecanisme, els fòrums de participació, que també encaixa en els objectius de debats sobre projectes i seguiment dels serveis públics. Els fòrums de participació també tenen funcions de deliberació i anàlisi sobre la idoneïtat i els efectes d'una iniciativa pública, així com de seguiment, proposta de millora i avaluació de polítiques i serveis públics. Però, a diferència d'altres mecanismes de caràcter obert com les audiències, és necessari comptar amb un registre voluntari de participació.

Línia de treball 9. Impulsar instruments de democràcia directa

Finalment, es pot avançar en l'impuls de la democràcia directa. Els instruments de **democràcia directa** són aquells que permeten la **presa de decisions a la ciutadania sense intermediació**. Si bé els principals instruments de democràcia directa requereixen un major desenvolupament operatiu i logístic, el marc normatiu vigent ja possibilita el seu desplegament a l'AMB.

Els dos principals instruments de democràcia directa en els quals podria avançar la política de l'AMB són les consultes i iniciatives ciutadanes. Pel que fa a les consultes, particularment les consultes populars no referendàries d'àmbit local, són un mecanisme previst per la Llei 10/2014 i, per tant, com a ens locals l'AMB ja el podria desplegar. Gràcies a aquest marc jurídic que les possibilita i per les característiques que li atorga la llei, es tracta d'un dels instruments de democràcia directa més adients pel desplegament inicial de la política de participació de l'AMB. Les consultes ciutadanes són **processos de presa de decisions sobre competències de l'AMB però també obertes a altres matèries de política pública, no vinculants, i a través del vot individual**. Poden ser tant d'iniciativa institucional, com també d'iniciativa ciutadana.

En segon lloc, posant l'accent en la capacitat i responsabilitat ciutadana, les iniciatives ciutadanes tindrien per objectiu **instar a l'AMB a impulsar una política determinada, incloure debats als Consell metropolita o presentar propostes d'actuació administrativa o d'actes jurídics, en el marc de les seves competències**. En aquest cas sí es requeriria algun tipus de desplegament reglamentari, sobretot pel que fa a la determinació del nombre de ciutadans o, fins i tot, la distribució territorial d'aquests a l'hora de presentar la iniciativa o validar els resultats d'una consulta.

Taula 6. Línies de treball i instruments

	LÍNIES DE TREBALL	EINES I INSTRUMENTS
MILLORAR I CONSOLIDAR	LT1. Impulsar l'estratègia de Govern Obert	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma de participació
	LT2. Dinamitzar la governança en xarxa	<ul style="list-style-type: none"> • Consells sectorials • Consell o Àgora Metropolitana • Acords i pactes • Plataforma de participació
	LT3. Desplegament participatiu de les polítiques metropolitanes	<ul style="list-style-type: none"> • Processos vinculats a polítiques metropolitanes • Plataforma de participació
	LT4. Coordinar projectes intermunicipals	<ul style="list-style-type: none"> • Processos vinculats a projectes intermunicipals • Plataforma de participació
APROFUNDIR I INNOVAR	LT5. Seguiment i co-creació de serveis i equipaments metropolitans	<ul style="list-style-type: none"> • Enquestes de valoració dels serveis • Espais consultius de serveis • Processos de co-creació de serveis • Plataforma de participació
	LT6. Innovació social en infraestructura verda metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> • Projectes de gestió participativa • Espais consultius • Plataforma de participació
	LT7. Participació híbrida integrada	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma de participació
	LT8. Deliberació en grans projectes metropolitans	<ul style="list-style-type: none"> • Audiències i debats públics • Fòrums de participació • Plataforma de participació
	LT9. Impulsar democràcia directa	<ul style="list-style-type: none"> • Consultes ciutadanes • Iniciatives ciutadanes • Plataforma de participació

Font: IERMB.

07. Bibliografia

- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Buser, M. (2013). Democratic accountability and metropolitan governance: the case of South Hampshire. *Urban Studies*.
- Font, T. (2018). Cap a un govern local metropolitana: el potencial de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 72-79.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxford: Routledge.
- Kübler, D. (2012). Governing the metropolis: towards kinder, gentler democracies. *European Political Science*, 430-445.
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*(46), 473-502.
- Lidström, A. (2010). Citizens' intermunicipal political orientations: evidence from swedish city-regions. *Urban Studies*, 2093-2109.
- Lidström, A., & Schaap, L. (2018). The citizen in city-regions: Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs*.
- Mérida, J., & Telleria, I. (2021). ¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y 'Ayuntamientos del Camio' en España (2015-2019). *Nueva Época*, 92-110.
- Parés, M., & Marc, H. (2012). *Guia per avaluar processos participatius*. Barcelona: Departament de Governació i Relacions Institucionals, Generalitat de Catalunya.
- Purcell, M. (2007). City-regions, neoliberal globalization and democracy: A research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 197-206.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 234-258.
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). Regionalism and urban politics. A S. Davies, & D. Imborscio, *Theories of urban politics* (p. 106-124). Londres: Sage.
- Schmidt, V. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 2-22.
- Sharpe, L. (1991). The rise and fall of the metropolitan authority. *ICPS Working Papers*.
- Sharpe, L. (1995). *The government of world cities: The future of the metro world*. Chichester: Wiley.
- Tomàs, M. (2012). Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal. *Journal of Urban and Regional Research*, 554-567.

- Tomàs, M. (2018). Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 52-59.
- Vallbé, J.-J., Magre, J., & Tomàs, M. (2015). Being metropolitan: the effects of individuals and contextual factors on shaping metropolitan identity. *Journal of Urban Affairs*, 1-18.
- Zimmermann, K. (2014). Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 182-199.

**Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de
Barcelona**

Universitat Autònoma de Barcelona (Campus de Bellaterra)

Plaça del Coneixement, edifici MRA, planta 2

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

iermb@uab.cat