

7.1.2.

La institucionalització de la participació ciutadana en les àrees metropolitanes

Aprentatges per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

Àrea de Governança i Polítiques Públiques

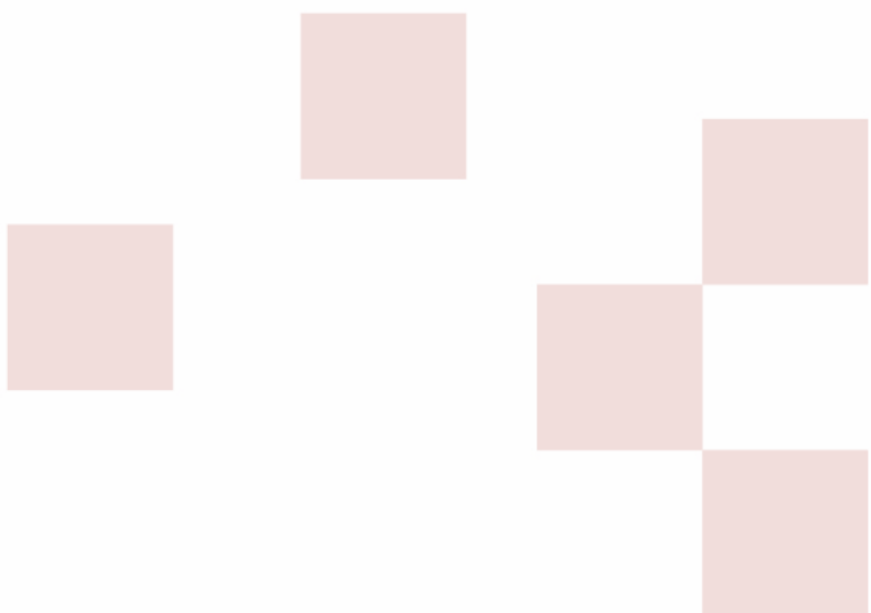


Treball realitzat per l'equip de governança i polítiques públiques de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) per l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB).

Equip d'investigació de l'IERMB:

Marc Martí (Dir.), Roger Barres

Cerdanyola del Vallès, 21 de desembre del 2020



Sumari

1. Introducció	1
1.1. Metodologia i estructura	2
2. Marc i justificació	4
3. Eines de participació ciutadana en les àrees metropolitanes a Europa	8
3.1. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a França	8
3.2. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Itàlia	12
3.3. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes al Regne Unit	16
3.4. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Portugal	21
3.5. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Alemanya	23
3.6. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Europa: una mirada comparada	25
4. Eines de participació ciutadana a l'àrea metropolitana de Barcelona	32
4.1. Procés participatiu del PDU	33
4.2. Procés participatiu del PREMET25	38
4.3. Participació ciutadana en el PMMU	41
4.4. Promoció de la participació en el Parc Natural de Collserola	50
4.5. Òrgans de participació de l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic	55
5. Aprenentatges i conclusions	60
6. Bibliografia	64

1. 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 (Hamilton, 2004; Nicholls 2005; Heinelt i Kübler, 2005; Purcell, 2007).

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 afegixen 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).

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 (legitimitat de sortida), 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 són dèbils. Igualment encara no disposa de marcs normatius i organitzatius propis que permetin avançar cap a un govern metropolità obert i col·laboratiu, i dissenyar els instruments necessaris per al seu desenvolupament.

Malgrat tot, recentment s'han produït algunes passes endavant en àmbits com la transparència, amb la Llei de Transparència catalana i, especialment, la creació de l'Oficina de Transparència de l'AMB. També s'han anat assajant diferents experiències participatives en l'elaboració de plans i projectes (PMMU, PDU, PREMETS, 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 dels mecanismes de legitimitat d'entrada i particularment en les eines de participació ciutadana en altres àrees metropolitanes d'Europa i el 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 avaluació del sistema participatiu de Barcelona, la millora de la participació metropolitana del projecte DEMOC "Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana" o els sistemes electorals metropolitans.

1.1. Metodologia i estructura

Per tal de donar resposta a aquesta objectius, primerament en el informe s'han analitzat les eines de participació ciutadana en diverses àrees metropolitanes europees. La tria de casos s'ha fet a partir d'una selecció dels països europeus que compten amb un desenvolupament més avançat d'àrees metropolitanes: França, Itàlia, Alemanya, el Regne Unit i Portugal.

Per a cada cas s'han identificat aquelles eines més rellevants (o que ocupen un espai central en els sistemes de participació ciutadana de cada àrea metropolitana), així com aquelles més innovadores, i es descriuen les seves funcions, objectius, participants, etc. Per tal de delimitar aquelles experiències de participació hem seguit el criteris propis de cada institució, per tant, incorporant tots aquells instruments i mecanismes que cada institució considera participació ciutadana.

L'anàlisi s'ha realitzat a partir de la revisió exhaustiva dels portals institucionals de les àrees metropolitanes, lleis i reglaments, articles acadèmics, altres fonts documentals i les aportacions fetes per representants d'algunes de les àrees metropolitanes en els seminaris *Governança de les àrees metropolitanes a Europa* organitzat per la Universitat de València i el seminari de difusió dels resultats del projecte "Participació i Metròpoli", coordinat per la Dra. Mariona Tomàs.

Pel que fa a l'àrea metropolitana de Barcelona hem fet una selecció d'eines de participació ciutadans que s'han implementat o desenvolupat recentment, segons la seva rellevància o novetat en el context de l'àrea metropolitana. De cada un dels casos seleccionats hem

enfocat l'anàlisi en aspectes com¹: el context en el qual es desenvolupa, les seves funcions i objectius, el funcionament intern i eines emprades, els seus membres i l'accés, coordinació i iniciativa, recursos, integració amb altres dinàmiques participatives existents, impactes i resultats.

Per a fer-ho hem comptat amb la base dels treballs prèviament realitzats, juntament amb el GREL (Grup de Recerca en Estudis Locals) de la Universitat de Barcelona, en el projecte DEMOC "Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana", a més de revisió de la documentació generada per a cada eina, portals webs, normativa i entrevistes a agents clau.

El document s'estructura de la següent forma. En primer lloc presentem una síntesi dels debats teòrics al voltant de la legitimitat democràtica de les àrees metropolitanes i la participació.

En el segon punt es presenta l'anàlisi dels instruments de participació ciutadana en les àrees metropolitanes de diversos països europeus (França, Itàlia, el Regne Unit, Portugal i Alemanya), presentant el context en el qual s'emmarquen la governança metropolitana en cada cas i identificant aquells espais i mecanismes de participació més rellevants o innovadors.

En els tercer punt presentem l'anàlisi de la selecció d'eines de participació ciutadana a l'àrea metropolitana de Barcelona. Per a cada eina es descriu el context normatiu i antecedents en el qual es desenvolupa, les principals característiques de cada un d'ells pel que fa a les seves funcions i funcionament, i una breu valoració dels punts dèbils i forts.

Finalment, en el darrer apartat, presentem els aprenentatges i reflexions que, arran de l'anàlisi del desenvolupament de la participació metropolitana en el context europeu i la valoració de les eines implementades fins al moment a l'àrea de Barcelona, poden guiar el desenvolupament i millora de l'arquitectura de la participació ciutadana a l'AMB.

¹ 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" i "Guia de disseny d'espais deliberatius per a la participació ciutadana"

2. Marc i justificació

Tradicionalment la recerca sobre la governança metropolitana ha estat molt enfocada als arguments econòmics, sobre aspectes com la competència territorial, l'eficiència i l'eficàcia en la provisió de béns i serveis públics, l'austeritat... En canvi, els debats al voltant de la legitimitat i qualitat democràtica de la governança metropolitana han sigut menys centrals, tot i que han anat guanyant més pes recentment.

Diversos estudis posen de manifest la tensió entre la capacitat dels governs metropolitans de prestar serveis i produir béns amb la seva legitimitat democràtica (Heinelt & Kübler, 2005; Purcell, 2007). Autors com Zimmermann apunten a que el desenvolupament d'estructures de governança metropolitana pot produir un "dilema democràtic" en tant que la cerca de l'eficàcia pot sobrepassar alguns elements bàsics de la democràcia, com la participació ciutadana o el retiment de comptes (2014: 183).

En els debats teòrics sobre els models de governança també s'ha arrossegat aquesta dialèctica entre eficiència i procés democràtic. 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 (Blais & Loewen, 2009; Savitch & Vogel, 2009).

Durant la dècada dels 60 i 70, la gran innovació pública que va representar l'expansió de l'estat del benestar va propiciar un gran optimisme respecte a la capacitat dels governs de proveir béns i serveis. En aquest context, sorgeix l'escola de la reforma metropolitana que veu en la consolidació dels governs metropolitans, mitjançant la fusió municipal o la creació d'institucions supramunicipals, el principal mecanisme per proveir de manera efectiva i equitativa els serveis públics en els entorns metropolitans (Sharpe, 1995; Stephens & Wikstrom, 2000).

Així mateix, la consolidació del govern metropolità és per l'escola reformista un dels principals pilars de la governança metropolitana democràtica. Des d'aquest punt de vista, la legitimitat democràtica es dona principalment a través dels mecanismes clàssics de la democràcia representativa: l'elecció directa dels representants polítics en les institucions metropolitanes.

A finals de la dècada dels 70 i durant els 80, les diverses crisis econòmiques i l'arribada de nous marcs i models públics influenciats pel Thatcherisme, van tenir un especial impacte en les teories i pràctiques de la governança metropolitana. En aquest context 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. Des d'aquesta perspectiva els ciutadans són vistos com a consumidors racionals que busquen maximitzar el benefici del seu municipi de residència en terme de costos/serveis (Tiebout, 1956). Sota aquesta premissa es generen dinàmiques positives de competència entre els municipis per oferir els millors serveis de la manera més eficient (Ostrom et al., 1961; Bish & Ostrom, 1973). De fet, durant aquest període, a nivell Europeu, van desaparèixer bona part dels governs metropolitans més icònics: Londres, Copenhaguen, Rotterdam... i la Corporació Metropolitana de Barcelona (Sharpe, 1991; 1995).

Respecte al principi democràtic, l'escola de l'elecció racional també veu en la fragmentació en comunitats petites (els municipis) la principal font de legitimitat democràtica, a través dels mecanismes de l'elecció dels representants municipals.

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 també reconeix l'escala metropolitana com a necessària per fer front a la diversitat de reptes urbans però, a diferència de l'escola reformista, defensa mecanismes més flexibles i menys institucionalitzats en forma de xarxes, plans estratègics i, en general, mecanismes voluntaris de cooperació entre els diversos actors metropolitans (Blais & Loewen, 2009; Tomàs, 2012). Des d'aquesta perspectiva, els principals elements de governança metropolitana són la interdependència i la cooperació.

El nou regionalisme, sota el marc de la nova governança, té una aproximació ambivalent respecte al principi democràtic (Heinelt & Kübler, 2005; Kübler & Schwab, 2007): 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 & 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 (Heinz, 2000; Benz, 2001).

De fet, en els debats al voltant de la governança democràtica, el dilema democràtic s'ha centrat especialment en la tensió entre democràcia representativa i aproximacions més "pluralistes i dialogants" (Bever, 2010), en les quals els agents privats i socials participen

directament en la definició i elaboració de les polítiques públiques, ja sigui a través d'instruments institucionals o a través de la política contenciosa (McAdam, et al., 1996)².

Alguns autors reconeixen que la convivència entre diversos mecanismes i legitimitats és clau per a la governança democràtica. Per exemple, per a Sørensen i Torfing (2005; 2009) la governança democràtica s'ha de basar tant en els mecanismes clàssics de democràcia representativa com en una representació més pluralista de tots els actors afectats en l'elaboració i implementació de les polítiques.

Respecte a la governança metropolitana, particularment, Zimmermann (2014) defensa que a l'hora de valorar la qualitat democràtica de la governança metropolitana s'han de tenir en compte diverses fonts de legitimitat democràtica, més enllà dels mecanismes clàssics de democràcia representativa, apuntant a tres fonts principals de legitimitat democràtica: la legitimitat d'entrada (*input legitimacy*), la legitimitat de sortida o de resultats (*output legitimacy*) i la legitimitat de rendiment o procedimental (*throughput legitimacy*). El primer cas és la legitimitat donada tant per la representació política a través de processos electorals (democràcia representativa) però sobretot per la participació directa de grups i individus en els processos de presa de decisions, a través de mecanismes de democràcia participativa o de democràcia directa. En el segon cas es tracta de la legitimitat donada per l'actuació institucional i la seva capacitat de donar resposta i solucions a les necessitats de la ciutadania. Per últim, la legitimitat democràtica també té la seva font en la capacitat d'incorporar tots els actors involucrats en la governança, més enllà dels actors institucionals, i es defineix per elements com processos de decisió oberts i inclusius, el retiments de comptes o la transparència (Schmidt, 2013).

Tanmateix, malgrat la participació ciutadana és un element clau per a una governança democràtica, en els entorns metropolitans es troba amb algunes dificultats afegides. Si bé els processos de consolidació metropolitana són cada vegada més freqüents, les àrees metropolitanes són espais políticament fragmentats i es defineixen principalment per dinàmiques de mobilitat de la seva població. En aquest sentit, la població metropolitana es caracteritza per fer ús d'una diversitat d'espais (laborals, educatius, residencials, d'oci i cultura...) que no corresponen a una única unitat política-institucional.

² L'àrea de governança i polítiques públiques de l'IERMB també ha treballat l'àmbit de la democràcia representativa i les eleccions metropolitanes (veieu "Sistemes electorals en àrees metropolitanes europees") i la política contenciosa i l'acció col·lectiva metropolitana (veieu "Acció col·lectiva i eines de participació ciutadana").

Malgrat tot, el municipi de residència és la unitat bàsica on la ciutadania participa en activitats cíviques i polítiques. Alguns estudis a nivell europeu posen de manifest la complexitat i diversitat de factors (tant individuals com col·lectius i institucionals) que poden determinar la participació política en l'escala metropolitana; tant pel que a la participació en municipis on un ciutadà no hi té fixada la residència però desenvolupa una part important de la seva activitat, i també pel que fa a aquells àmbits que l'afecten més enllà del seu municipi (veure Lidström & Schaap, 2018).

En el cas concret de l'AMB, si bé el seu desenvolupament més recent a partir de la llei 31/2010 el configura com un veritable govern local pel que fa a les seves potestats i competències (Font, 2018), els seus fonaments democràtics estan fortament basats 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 dèficits en les altres fonts de legitimitat. D'una banda, els òrgans de govern metropolità són d'elecció indirecta i, malgrat ja s'han engegat diversos instruments de participació ciutadana, encara queda camí per desenvolupar un arquitectura coherent i comprensiva de la participació en l'escala metropolitana.

A això li hem de sumar la feblesa del fet metropolità com a realitat política o identitària/comunitària (Vallbé, et al., 2015; Tomàs, 2018): en primer lloc, si bé el nom i concepte de l'AMB és àmpliament conegut 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. D'altra banda, el grau d'identitat metropolitana, si bé existeix, és inferior a la forta identitat local/municipal i, a més, varia segons els municipis de residència; més emocional en el cas de Barcelona, mentre que a la resta de municipis la identificació és de caire més 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 i això, el desenvolupament d'eines de participació metropolitana és necessària, no només per la rellevància i impacte sobre la ciutadania dels serveis i polítiques de l'AMB, sinó precisament per la construcció d'una governança metropolitana més cooperativa i l'aprofundiment de la metròpoli com a comunitat política.

3. Eines de participació ciutadana en les àrees metropolitanes a Europa

En aquest punt presentem un resum de les eines de participació ciutadana en les àrees metropolitanes de diversos països europeus (França, Itàlia, el Regne Unit, Portugal i Alemanya), presentant el context en el qual s'emmarquen les àrees metropolitanes i identificant aquells espais i mecanismes de participació més rellevants o innovadors en cada cas.

3.1. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a França

En l'actualitat a França hi ha un total de 22 àrees metropolitanes. A partir de la Llei MAPTAM³ de 2014 es consoliden 19 àrees metropolitanes de dret comú i 3 d'estatus particular: París, Marsella i Lió (veure taula 1).

Taula 1. Àrees metropolitanes a França

Metròpoli	Població (milers hab.)	Règim jurídic (Llei MAPTAM)	
Grand Paris	7.090	Metròpolis o agrupaments municipals de dret particular	
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	1.895		
Métropole de Lyon	1.400		
Métropole Européenne de Lille	1.157	Comunitat territorial d'estatus particular	
Bordeaux Métropole	796		
Toulouse Métropole	775		
Nantes Métropole	655		
Métropole Nice Côte d'Azur	545		
Métropole Rouen Normandie	499		
Eurométropole de Strasbourg	498		
Montpellier Méditerranée Métropole	473		
Rennes Métropole	455		Metròpoli o agrupament municipal de dret comú
Grenoble-Alpes-Métropole	450		
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	439		
Saint-Etienne Métropole	410		
Tours Métropole Val de Loire	300		
Clermont Auvergne Métropole	295		
Orléans Métropole	290		
Métropole du Grand Nancy	262		
Dijon Métropole	258		
Metz Métropole	226		

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

La mateixa llei MAPTAM 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. En el cas de Lió, des de les eleccions municipals de 2020, és la primera àrea metropolitana que elegeix el seu consell metropolità mitjançant unes eleccions independents.

Entre les funcions del Consell metropolità hi ha l'elecció del President metropolità que, juntament amb les vicepresidències, forma l'executiu. En el cas de les àrees metropolitanes amb un estatus propi (París, Marsella i Lió) destaca que les ciutats centrals també compten amb òrgans de govern descentralitzat: els consells de districte.

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. En primer lloc, existeixen alguns òrgans previstos per la llei que comparteixen totes les àrees metropolitanes: els Debats Públics i els Consells de desenvolupament.

El **Debat Públic** és un instrument previst en la llei 95-101 de 1995 relativa al reforçament de la protecció del medi ambient. Es tracta d'un mecanisme que no és exclusiu per a les àrees metropolitanes però que per les seves característiques és molt indicat per a alguns projectes específics d'àmbit metropolità (p. ex. el projecte de desenvolupament de la xarxa de tramvies de l'àrea metropolitana de Nantes, la xarxa de transport públic de l'àrea de Brest o el tractament de residus domèstics a la metròpoli de Marsella⁴).

El seu objectiu principal és el d'incorporar la participació ciutadana en la preparació de grans projectes de planificació territorial o d'infraestructures i equipaments amb un impacte significatiu en el medi ambient o la planificació. Concretament, és una instrument d'informació, deliberació i validació, ja que valora tant la conveniència de l'aplicació del projecte com el debat sobre alternatives.

⁴ Els podeu trobar en aquest enllaç: <https://www.debatpublic.fr/projets-en-debat>

Compta amb un organisme independent que s'encarrega de la seva implementació: la [Comissió Nacional del Debat Públic](#) (CNDP). Està formada per representants de l'estat (consell d'estat, poder judicial i òrgans de control), parlamentaris, regidors municipals, representants d'entitats empresarials, civils i sindicals.

La iniciativa del debat públic pot ser de diverses administracions, tant a nivell estatal, regional o local, així com per part d'entitats. Tanmateix és sempre la CNDP l'encarregada de la implementació de cada procés.

Els debats públics són oberts a la participació ciutadana a través de diversos espais presencials (tallers, taules rodones, punts en espais públics, etc.) i digitals, a través d'una plataforma de participació online que es crea específicament per a cada projecte. 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.

El **Consell de Desenvolupament** és el principal òrgan consultiu de les àrees metropolitanes a França i l'únic instrument de participació que totes comparteixen (amb altres aglomeracions i comunitats de municipis). De fet, el Codi General que regula les àrees metropolitanes i altres aglomeracions⁵ preveu la seva creació per a aquells ens més grans de 50.000 habitants, tot i que deixa un marge ample per a la seva organització interna.

Els consells de desenvolupament són òrgans consultius. Entre d'altres, la llei els atorga competències en la definició, implementació i avaluació de polítiques públiques, mitjançant la contribució activa en l'elaboració, seguiment i avaluació de plans estratègics i territorials (plans de desenvolupament urbà, d'habitatge, mobilitat, energia i desenvolupament sostenible, etc.). També tenen la funció de donar opinió, difondre i crear espais de diàleg en tots aquells àmbits rellevants per a l'àrea metropolitana, adreçant-se directament als òrgans de govern metropolità, com el Consell Metropolità.

Pel que fa a la seva organització, donat el marge que dona la llei, podem trobar una diversitat de models. Tot i això, en tots els casos són de caràcter multi-sectorial, incorporant representants d'entitats dels àmbits econòmic, social, ambiental i cultural de l'àrea metropolitana (p. ex. veure [París](#), [Marsella](#), [Lió](#), [Lilla](#), [Bordeus](#)). Generalment s'organitzen a través de grups de treball sectorials que traslladen els resultats de la deliberació a un plenari.

⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2020-11-04/

També destaca l'existència d'un ens de coordinació a nivell estatal obert a tots els consells: la [Coordinació nacional dels Consells de desenvolupament](#) (CNCD). El CNCD fa tasques de promoció de l'activitat dels consells, intercanvi de pràctiques i coneixement i suport als consells.

Més enllà d'aquests dos instruments, que són compartits per totes les àrees metropolitanes, podem trobar una varietat d'altres mecanismes i òrgans dels quals presentem una mostra dels més destacats.

Primer de tot, però, cal destacar que a nivell organitzatiu hi ha àrees metropolitanes que han avançat molt en la institucionalització i formalització de la participació ciutadana; bé han elaborat **reglaments de participació** (p. ex. [Lió](#), [Lille](#), Bordeus, Orleans, Grenoble, Metz...) i/o **direccions polítiques i equips tècnics de participació ciutadana**. Trobem algunes experiències en les quals els responsables de participació ciutadana tenen entre les seves funcions les de donar **suport tècnic als municipis metropolitanos**. Per exemple, en el cas de Grenoble s'ha constituït un òrgan, la [Xarxa territorial de la participació](#), que connecta càrrecs electes i tècnics municipals per a l'intercanvi de bones pràctiques i experiències participatives, i com a espai de formació.

Dit això, entre els instruments de participació, en primer lloc és molt destacable una gran presència de **plataformes online** de participació ciutadana que s'han implementat en àrees metropolitanes com [Lille](#), [Bordeus](#), [Nantes](#), [Rouen-Normandia](#), [Estrasburg](#), [Grenoble](#), [Orleans](#) o [Brest](#). Les plataformes són espais que vehiculen la participació online i offline i agreguen informació de tots els processos, òrgans, enquestes públiques, pressupostos participatius, iniciatives ciutadanes, etc. que s'organitzen a la metròpolis. També és molt destacable que, en molts dels casos, la plataforma també incorpora processos i òrgans de participació a nivell municipal, convertint-les en el principal espai de participació dels diversos nivells de govern.

També podem veure que, en general, la majoria d'àrees metropolitanes desenvolupen processos participatius a nivell metropolità, sobretot vinculats a plans de desenvolupament urbà, projectes de regeneració urbana, plans d'energia, clima i medi ambient... ([París](#), [Lió](#), [Lille](#), [Bordeus](#), [Nantes](#), [Rouen Normandia](#)).

D'altra banda, algunes àrees metropolitanes despunten pel desplegament d'un nombre importants d'òrgans temàtics i territorials. Entre aquests, destaquem:

- **Comissions consultives dels serveis públics locals** (p. ex. Lió, Grenoble, Nantes). Es tracta d'òrgans permanents de control ciutadà dels serveis públics metropolitans (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. En altres casos, com Grenoble, també compten amb comitès sectorials d'usuaris de serveis específics que estan representats alhora en una Comissió.
- **Consells ciutadans de barris prioritaris** (p. ex. Estrasburg, Grenoble, Orleans, Nancy). Són òrgans de co-producció ciutadana vinculats a projectes de renovació urbana. La llei 21/2014 de programació de la ciutat i la cohesió urbana⁶ estableix el marc pel finançament de projectes de renovació urbana en un conjunt de 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.
- **Consells sectorials**. En alguns casos s'han implementat consells de caire sectorial, particularment consells de joventut o d'estudiants (p. ex. Orleans, Nancy); d'accessibilitat, autonomia personal i espai públic (Lió, Nantes) o consell d'actors econòmics (Nantes).

3.2. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Itàlia

El primer impuls als governs metropolitans a Itàlia s'inicia amb la Llei 142 de 1990 que va establir 9 ciutats metropolitanes. La seva constitució, que si bé inicialment es va plantejar obligatòria passarà a ser opcional, era responsabilitat de les regions que n'havien de posposar la seva creació. Però la introducció de l'elecció directa dels alcaldes a partir del 1992 no va afavorir la seva creació, i es va tendir a desenvolupar altres formes de

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028636804/>

cooperació intermunicipal, especialment en l'àmbit de la planificació territorial (Del Fabbro, 2018).

El 2001 es modifica la Constitució italiana per introduir la figura de la Città Metropolitana alhora que es donaven nous incentius per a la fusió de municipis. Malgrat tots aquests esforços, no és fins a la llei 56 de 2014 quan es dona el pas definitiu per a la creació de les àrees metropolitanes, a partir de la supressió de les províncies per substituir-les per ciutats metropolitanes. En total se'n creen 10: Roma, Torí, Milà, Venècia, Gènova, Bolonya, Florència, Bari, Nàpols i Reggio de Calàbria. A més, les regions amb estatus especial també en podran constituir, i es creen les ciutats metropolitanes de Càller, a Sardenya, i Palerm, Catània i Messina, a Sicília (veure taula 2).

Taula 2. Ciutats metropolitanes a Itàlia

Ciutats metropolitanes	Població (milers hab.)
CM Roma Capitale	4.342
CM di Milano	3.250
CM di Napoli	3.085
CM di Torino	2.259
Cm di Palermo	1.253
CM di Bari	1.252
CM di Catania	1.108
CM di Bologna	1.015
CM di Firenze	1.011
CM di Venezia	853
CM di Genova	841
CM di Messina	627
CM di Reggio Calabria	548
CM di Cagliari	431

Font: elaboració pròpia.

El govern de les ciutats metropolitanes italianes està format per tres òrgans d'elecció indirecta: l'alcalde metropolità, el consell metropolità i la conferències metropolitanes, on hi són representats els alcaldes de tots els municipis metropolitans. Després de la supressió de les regions, totes les ciutats metropolitanes han adquirit les seves competències en àmbits com la planificació territorial, medi ambient, transport o desenvolupament econòmic i social.

Pel que fa a la participació ciutadana, els estatuts de les ciutats metropolitanes preveuen que entre les seves funcions hi ha la promoció de la participació i el desenvolupament de mecanismes i instruments de participació (Roma, Milà, Nàpols, Torí, Bari, Bolonya...).

Alguns estatus preveuen l'elaboració d'un **reglament de participació**, tot i que no són gaires els casos que ja en disposen (Bari, Venècia...). També hi ha casos en els quals els estatus posen de relleu la centralitat dels municipis pel que fa a la participació, com a entitats de govern més properes als ciutadans (Bolonya). En aquest sentit el paper del govern metropolità és principalment de suport i foment de les eines de participació actives en el nivell municipal (Gemanò i Parisi, 2015).

La reglamentació de la participació ciutadana, que sovint té el seu origen en les competències que desenvolupaven les regions, ha permès el desenvolupament d'un nombre important d'instruments de participació. Per exemple, els estatuts de les ciutats metropolitanes de Milà, Nàpols i Torí preveuen i regulen mecanismes com les audiències públiques, les iniciatives ciutadanes, les peticions i els referèndums, així com els processos en la planificació estratègica i territorial. D'altra banda, ciutats metropolitanes com Bari compten amb reglaments de participació ciutadana que també preveuen instruments com les enquestes ciutadanes, les assemblees públiques, fòrums temàtics, i alguns òrgans i taules de treball.

Entre els mecanismes de participació destaquem, d'una banda, les **instàncies**, **peticions** i les **iniciatives ciutadanes**. Les instàncies són demandes d'un grup de ciutadans o entitats per incloure debats al Consell metropolità i les peticions són demandes d'actuació administrativa. La iniciativa per engegar-les correspon a la ciutadania, organitzada o no. Per exemple, a la ciutat metropolita de Milà es requereixen un mínim de 1.000 signatures per a presentar-les, i a Bari, bé 1.000 signatures o un mínim de 50 entitats del territori metropolità.

D'altra banda, les iniciatives són mecanismes propositius sobre tots aquells àmbits de competències metropolitana. A Milà, es poden sol·licitar per un nombre de ciutadans igual al 0,5% dels residents de la ciutat metropolitana. També el poden exercir els ajuntaments, com a mínim sis municipis que representin una desena part de la població metropolitana. A Nàpols, les iniciatives requereixen un 1% dels residents metropolitans o 15 ajuntaments que representin com a mínim un 10% de la població.

Un altre instruments previst és el dels **referèndums**, de caire tant consultiu, propositiu o abrogatiu. Els referèndums es poden celebrar sobre competències metropolitanes i àmbits amb afectació sobre la ciutat metropolitana. Queden exclosos àmbits com la modificació del propi estatut de la ciutat metropolitana i ens dependents, i els reglaments dels òrgans de govern, el pressupost o el pla estratègic i el pla territorial metropolità.

Per exemple, a la ciutat metropolitana de Milà s'estableixen fins a quatre tipologies de referèndum:

Taula 3. Referèndums a la ciutat metropolitana de Milà

Tipologia de referèndum	Àmbit de consulta	Iniciativa
Consultius, propositius i abrogatius	Competències metropolitanes exclusives	<ul style="list-style-type: none"> • 1.000 signatures
Consultius	Àmbits competencials i d'interès de l'àrea metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> • 1,5% del cens electoral • 1/6 dels municipis que representin 1/6 de la població metropolitana
Propositius	Àmbits competencials i d'interès de l'àrea metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> • 3% del cens electoral • 1/5 dels municipis que representin 1/5 de la població metropolitana
Abrogatius	Resolucions del Consell Metropolità	<ul style="list-style-type: none"> • 3% del cens electoral • 1/5 dels municipis que representin 1/5 de la població metropolitana

Font: elaboració pròpia.

Perquè els resultats siguin considerats vàlids, en el cas dels referèndums propositius i abrogatius, requereixen una participació del 50% dels votants en les últimes eleccions locals immediatament anteriors. En el cas dels referèndums consultius, el 30%.

Els resultats tant dels referèndums propositius com abrogatius són vinculants. En el cas dels referèndums consultius, el Consell Metropolità ha de deliberar sobre el tema del referèndum dins dels 60 dies següents a l'anunci del resultat de la consulta.

Destaca l'existència d'un òrgan, el col·legi metropolità de garanties, responsable de decidir sobre l'admissibilitat de les iniciatives popular i referèndums, així com sobre la formulació de preguntes i processos consegüents.

Igualment, a la ciutat metropolitana de Torí l'estatut preveu referèndums consultius, propositius o derogatius, però queden limitats a les competències exclusives i per ser vàlids requereixen 1/3 de la participació en les eleccions locals. En canvi, a la ciutat metropolitana de Nàpols, només es preveuen referèndum consultius i propositius i requereixen indistintament la iniciativa de l'1% del cens electoral, municipis que representin un 10% de la població metropolitana o 15 ajuntaments.

Pel que fa als **òrgans de participació** s'han pogut identificar diversos casos, d'una banda consell sectorials (de joventut a Roma, Milà, Nàpols) i, de l'altra, òrgans de participació vinculats a la planificació estratègica.

A Milà, l'estatut de la ciutat metropolitana preveu un **Fòrum metropolità** de la societat civil (actualment constituït com a Taula Metropolitana). El Fòrum constitueix l'òrgan de debat i intercanvi entre la ciutat metropolitana i la comunitat local, del món de la cultura, empresa i sindicats, associacions i tercer sector. Es convoca anualment, per part de l'alcalde metropolità, que el presideix. El fòrum elabora un document de propostes sobre línies de planificació triennals de la ciutat metropolitana.

La ciutat metropolitana de Nàpols compta amb el Fòrum Metropolità, amb un reglament propi que regula el seu funcionament, funcions i participació. Les seves principals funcions són el debat periòdic entre els òrgans de govern i les entitats del territori metropolità, elevar propostes al Consell metropolità, participar en la planificació estratègica i urbana, promoure iniciatives, recerques i tallers al voltant dels àmbits de competència metropolitans.

El reglament preveu la participació d'entitats empresarials, sindicats, col·legis professionals, tercer sector i associacions. La participació de les entitats és a proposta de l'alcalde metropolità o a iniciativa de les pròpies entitats, prèvia aprovació del ple del fòrum.

El reglament de participació de la ciutat metropolitana de Bari també estableix un seguit d'òrgans vinculats a la planificació estratègica: el comitè econòmic-social, format per entitats sindicals, empresarials i del tercer sector; les taules de treball (taula d'entitats de la societat civil i taula d'infància i joventut) i els fòrums metropolitans de planificació estratègica, formats per entre 15-20 membres representants dels altres òrgans (comitè o taules), com a espais de treball operatiu i sectorial.

3.3. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes al Regne Unit

Actualment, al Regne Unit hi ha 11 autoritats, totes elles a Anglaterra (veure taula 4). La consolidació de les autoritat metropolitans a Anglaterra es pot dividir en dues fases.

Taula 4. Autoritats metropolitanes al Regne Unit

Autoritat	Any de creació	Població (en milers d'hab.)	Ciutat central
Greater London Authority	2000	9.006	City of London
West Midlands CA	2016	2.897	Birmingham
Greater Manchester CA	2011	2.799	Manchester
West Yorkshire CA	2014	2.252	Leeds
North East CA	2014	1.161	Durham
Liverpool City Region CA	2014	1.544	Liverpool

Sheffield City Region CA	2014	1.393	Sheffield
West of England CA	2017	927	Bristol
Cambridgeshire & Peterborough CA	2017	847	Cambridge
North of Tyne CA	2018	819	Newcastle
Tees Valley CA	2016	672	Stockton-on-Tees

Font: elaboració pròpia.

Les primeres mesures de creació d'una administració regional a Londres daten de finals del segle XIX, però és l'any 1965 que es crea el primer òrgan de govern metropolità. Aquest serà eliminat pel govern conservador de Margaret Thatcher l'any 1986. A partir de l'any 2000 es reverteix aquesta situació i es crea l'actual *Greater London Authority* (GLA). Aquesta ha esdevingut un cas paradigmàtic de govern metropolità: compta amb dos nivells de govern, d'una banda, 33 districtes o *boroughs*, que corresponen als antics municipis, i de l'altra el govern metropolità, del qual els màxims òrgans són l'assemblea i l'alcalde, ambdós òrgans d'elecció directa. Té competències en àmbits com la planificació urbana, mobilitat, habitatge, seguretat, desenvolupament econòmic i medi ambient.

La resta d'àrees metropolitanes angleses han viscut un procés similar, amb la creació i abolició dels *councils* i el desplegament d'una agenda descentralitzadora, que en l'escala metropolitana té la seva resposta en la creació de les autoritats combinades o *combined authorities* (CA). El procés de creació de les CA es produeix en el marc d'acords bilaterals entre cada una de les autoritats locals i el govern central. Així, cada nova CA té un acord de creació (*devolution deal*) únic per al seu cas que a efectes pràctics implica certa diversitat en els models institucionals. Cal destacar que el procés d'elaboració d'aquests acords sovint ha estat criticat per ser molt horitzontal i no comptar amb la participació dels residents.

A diferència de Londres, el govern de les *Combined Authorities* està format per dos òrgans, però no hi ha una assemblea de representació, que es deixa en mans dels alcaldes metropolitans. Així doncs, d'una banda hi ha un alcalde metropolità d'elecció directa que concentra gran part de les competències en transport públic, seguretat, protecció civil i habitatge, així com les funcions de representació. D'altra banda, hi ha un consell executiu on hi són representants tots els alcaldes (*leaders*) de les ciutats que formen l'àrea metropolitana, cada un dels quals responsable d'una àrea de govern.

Pel que fa a la participació institucionalitzada, malgrat un nivell de desenvolupament baix respecte als casos anteriors, volem destacar dos instruments. D'una banda, tot i que no

està generalitzat, algunes àrees metropolitanes disposen de **plataformes online** com el principal mecanisme de participació ciutadana. Per exemple, la plataforma de la GLA [Talk London, Your Voice](#) de la West Yorkshire CA o [LCR Listens](#) de la Liverpool City Region, que inclouen instruments com **enquestes ciutadanes** i **espais de deliberació** temàtica i per a plans o projectes.

En el cas de la LCR Listens, per exemple, ha estat recentment reconeguda i premiada com a una bona pràctica en el camp de la planificació urbana al Regne Unit⁷. Neix a partir del pla de desenvolupament urbà metropolità (*LCR Listens: Our places*), però s'ha consolidat com a espai de consulta i deliberació ciutadana per a plans i projectes, que combina la participació online mitjançant consultes, enquestes ciutadanes i espais de deliberació.

Pel que fa a òrgans destaquem les **associacions de desenvolupament econòmic**, *Local Enterprise Partnership* (LEP). Les LEP són associacions, de caràcter voluntari i regional, entre el sector econòmic, tercer sector, universitari i les autoritats locals/metropolitanes, a través d'una junta on cada sector compta amb representants. Es creen l'any 2011 en substitució d'agències de desenvolupament regional i donen compte de la centralitat de les polítiques de desenvolupament econòmic en el procés de metropolització a Anglaterra.

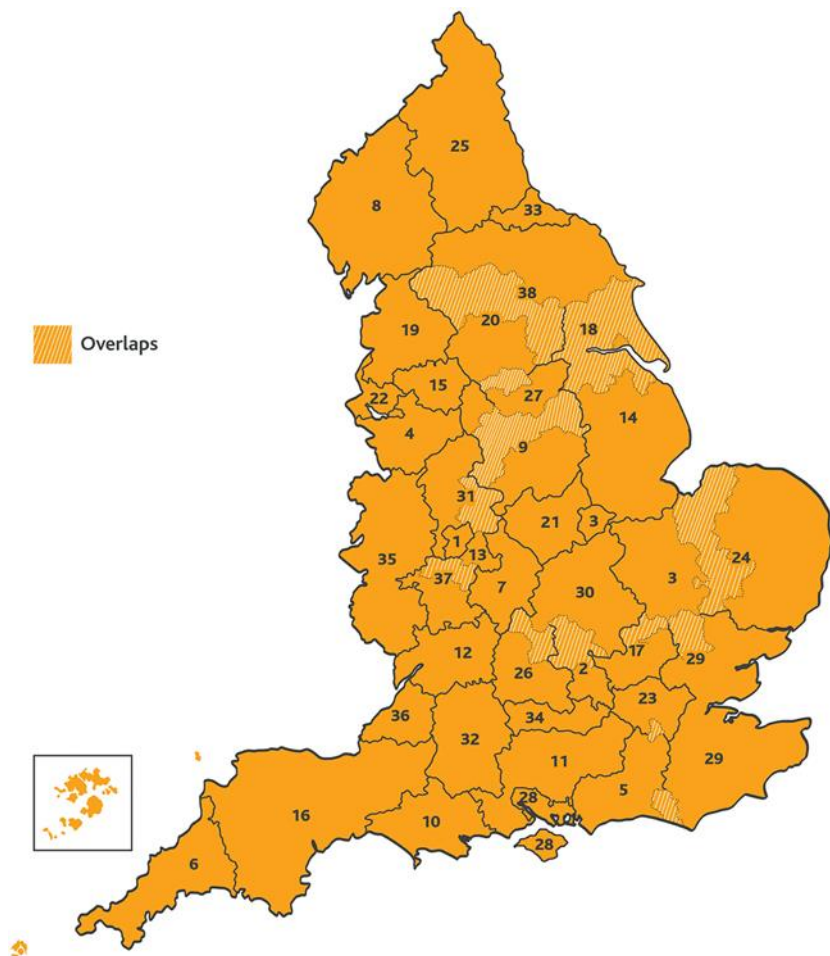
No són entitats exclusives de les àrees metropolitanes ja que, de fet, tot el territori anglès està cobert per aquestes associacions; tot i això, en termes generals, cada àrea metropolitana compta amb una LEP pròpia (veure figura 5). Tot i això també hi ha casos en els quals la LEP abraça un territori més gran que l'àrea metropolitana o l'àrea metropolitana està fragmentada en diverses LEP de caire local.

En el cas de les autoritats combinades, la junta d'una LEP està formada per representants de les entitats privades, membres del consell metropolità i representants municipals. La LEP rendeix comptes davant l'autoritat metropolitana. Entre les seves funcions, principalment de promoció econòmica regional i metropolitana, també destaquen alguns casos com el Greater Manchester o la North East CA, que són responsables de la planificació estratègica (p. ex. [Stronger Together: the Greater Manchester Strategy](#); [North East Strategic Economic Plan](#); [Liverpool City Region Growth Strategy](#)).

Totes les LEP s'integren en una xarxa ([LEP Network](#)) que s'encarrega de la seva representació davant altres agents públics i privats a nivell nacional.

⁷ <https://www.planningawards.com/finalists/lcr-listens-our-places-liverpool-city-re/>

Figura 5. Local Enterprise Partnership (LEP)



1	Black Country	20	Leeds City Region
2	Buckinghamshire	21	Leicester & Leicestershire
3	Cambridgeshire & Peterborough	22	Liverpool City Region
4	Cheshire & Warrington	23	London
5	Coast to Capital	24	New Anglia
6	Cornwall and Isles of Scilly	25	North East
7	Coventry and Warwickshire	26	Oxfordshire
8	Cumbria	27	Sheffield City Region
9	Derby, Derbyshire, Nottingham, Nottinghamshire	28	Solent
10	Dorset	29	South East
11	Enterprise M3	30	South East Midlands
12	GFirst	31	Stoke-on-Trent and Staffordshire
13	Greater Birmingham & Solihull	32	Swindon and Wiltshire
14	Greater Lincolnshire	33	Tees Valley
15	Greater Manchester	34	Thames Valley Berkshire
16	Heart of the South West	35	The Marches
17	Hertfordshire	36	West of England
18	Humber	37	Worcestershire
19	Lancashire	38	York, North Yorkshire and East Riding

*En vermell, àrees metropolitanes.

Font: LEP Network.

3.4. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Portugal

A Portugal actualment només hi ha dues àrees metropolitanes: Lisboa i Porto. Lisboa és l'àrea metropolitana més gran, amb 18 municipis i 2,8 milions d'habitants. L'Àrea Metropolitana de Porto està formada per 17 municipis i 1,7 milions d'habitants.

En aquest cas, el procés d'integració europea va establir les bases per un canvi socioeconòmic, acompanyat per un seguit de reformes de modernització de l'administració pública demandades per les institucions europees. Entre aquestes reformes destaca l'acceleració d'un procés de descentralització de l'estat, ja iniciat en els anys 70, que també pren la forma de desenvolupament de noves formes de governança local, metropolitana i regional (Nunes Silva i Syrett, 2006). En el marc d'aquestes reformes, el procés de metropolització i d'institucionalització de les regions metropolitanes està altament condicionat per la iniciativa del govern central. A més, la manca d'un nivell de govern regional converteix els municipis en el principal actor per sota de l'administració central i, per tant, el principal mecanisme de governança era la cooperació intermunicipal.

Si bé la primera experiència de col·laboració intermunicipal data de l'any 1964, l'Àrea Metropolitana de Lisboa (AML) no es crea fins el 1991. A principis dels 2000, nous intents de descentralització de l'estat van aprofundir en els models de cooperació intermunicipals. El 2008 es reforma la personalitat jurídica de les àrees metropolitanes i l'última modificació de les àrees metropolitanes és del 2013 amb la llei 75/2013⁸, quan es consoliden i clarifiquen les seves funcions, competències i recursos.

La llei atorga a les àrees metropolitanes competències en planificació territorial, mobilitat, desenvolupament econòmic i social, subministrament i gestió de residus, formació, seguretat i protecció civil.

Aquestes reformes també han anat acompanyades d'un aprofundiment de la descentralització, que inclou la racionalització dels districtes (o *freguesias*) i la dotació de més autonomia funcional, competències i recursos vers als municipis i districtes. Els districtes tenen una llarga tradició històrica i es basen en les agrupacions al voltant de les

⁸ Llei 75/2013 que Estableix el règim jurídic de les autoritats locals, aprova l'estatut de les entitats intermunicipals, estableix el règim jurídic per a la transferència de competències de l'Estat a les autoritats locals i entitats intermunicipals i aprova el règim jurídic de les associacions municipals.

parròquies. Actualment, compten amb òrgans de govern propis d'elecció directa i competències pròpies que han anat ampliant, especialment en l'àmbit del benestar social.

Així doncs, en aquest context de descentralització intensa de l'escala local, el desenvolupament de mecanismes de participació s'ha concentrat principalment en l'escala municipal i sub-municipal. En el nivell metropolità no s'ha aprofundit massa en els instruments de participació ciutadana, més enllà d'alguns processos vinculats a plans i projectes (p. ex. Pla Metropolità d'adaptació a les alteracions climàtiques a Lisboa o AMP 2020 Estratègia de base territorial a Porto), i sobretot els **consells estratègics per al desenvolupament metropolità**.

El Consell estratègic (*Conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano*) és l'instrument de participació més important de les àrees metropolitanes portugueses. De fet, és l'únic previst en la Llei 75/2013 com a òrgan propi de les àrees metropolitanes, juntament amb el Consell metropolità i la Comissió executiva.

La Llei defineix el Consell estratègic com un òrgan de caràcter consultiu i assessor dels òrgans de govern de les àrees metropolitanes, per a totes aquells àmbits d'interès metropolità, i està format, en genèric, per representats "d'institucions, entitats, organitzacions amb rellevància i intervenció en àmbits d'interès metropolità" elegits pel Consell Metropolità (arts. 78 i 79).

En concret, el Consell Estratègic de l'àrea metropolitana de Lisboa el componen una cinquantena d'entitats entre agències i ens estatals (formació professional, medi ambient, marítima...), entitats gestores d'infraestructures (aeroports, ports, carreteres), direccions generals (energia, educació, patrimoni, seguretat social, territori, agricultura i pesca) federacions d'entitats i entitats mediambientals, cambres de comerç i patronals, sindicats, cossos de seguretat de l'Estat, protecció civil i bombers, i universitats i centres de recerca.

És destacable que gairebé la totalitat de les entitats representades no tenen un caràcter específicament metropolità: prop de la meitat de les entitats representades tenen un caràcter nacional; la resta, o bé tenen un caràcter regional (concretament l'antiga regió de Lisboa i Vall del Tajo que és un àmbit més gran que l'àrea metropolitana), o bé municipal (particularment de les ciutats de Lisboa i Setúbal).

En canvi, a l'Àrea Metropolitana de Porto, tot i que és un tema present en l'agenda sobretot arran de la pandèmia de la COVID-19⁹, encara no s'ha constituït.

3.5. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Alemanya

En el cas alemany hi ha una pluralitat de models de governança metropolitana ja que, tractant-se d'un estat federal, la creació de les àrees metropolitanes és una competència de cada estat, que elaboren legislació pròpia, amb nivells d'institucionalització molt diferents (Heinelt & Zimmermann, 2011; Zimmermann, 2014; 2017; Zimmermann & Feiertag, 2018).

El procés de metropolització a Alemanya s'ha d'enmarcar en una tendència dels governs locals a la regionalització i a la institucionalització d'entitats urbanes supramunicipals, arrelades en una tradició governamentalista i de planificació territorial (Fürts, 2005).

Entre les regions metropolitanes alemanyes podem trobar: Berlin-Brandenburg, la regió metropolitana del Nord-oest, la regió metropolitana central, Frankfurt Rin-Main, Hamburg, Múnic, Nuremberg, Rin-Neckar... La Regió d'Stuttgart i la Regió de Hannover són les més rellevants, tant per la seva trajectòria (creades els anys 1994 i 2001, respectivament), com pel seu nivell d'institucionalització: ambdós són les úniques que compten amb òrgans de govern d'elecció directa (consell metropolità i/o president metropolità), a les quals s'ha unit la regió del Rur a partir del setembre de 2020. En aquest cas, hem enfocat l'anàlisi en els casos d'Stuttgart i Hannover.

La regió metropolitana de Hannover compta amb una població de prop d'un milió d'habitants i la formen 21 municipis. Es tracta d'una de les estructures de govern metropolità més fortes i institucionalitzades d'Alemanya i d'Europa. Es crea el 2001 en substitució d'un ens de planificació territorial (*Großraum Hannover*) i a partir de l'annexió de la ciutat-estat a la seva regió circumdant (Landkreis Hannover). La regió metropolitana va ser promoguda pel *Großraum Hannover* amb l'objectiu de reduir les divergències fiscals internes, millorar la provisió d'infraestructura a nivell regional, aplicar polítiques mediambientals més efectives i enfortir la representació de la ciutat-regió internacionalment (Fürts, 2005).

Actualment, la Regió de Hannover compta, entre d'altres, amb competències en transport, planificació territorial, gestió de residus i la gestió dels hospitals públics. Els òrgans de

⁹ <https://www.jornalnovoregional.pt/2020/07/conselho-estrategico-para-o-desenvolvimento-metropolitano-proposta-de-jose-manuel-ribeiro/>

govern són el Consell i el President regionals, ambdós d'elecció directa. Aquest darrer és l'únic alcalde metropolità d'elecció directa de l'Europa continental, que té funcions de representació i com a cap de l'administració metropolitana.

L'àrea metropolitana de Stuttgart, al Land alemany de Baden-Württemberg, està format per 179 municipis de 5 províncies diferents i un total 2,8 milions d'habitants. Es tracta doncs d'una regió molt fragmentada. De fet, l'alta fragmentació i les dificultats de coordinació i conflictes entre els diversos municipis estan en l'arrel de la creació de l'actual govern metropolità.

Actualment té competències en àmbits clàssics de les polítiques metropolitanes: planificació territorial, mobilitat, desenvolupament econòmic i gestió de residus i medi ambient. L'assemblea regional és el màxim òrgan de decisió i representació política i l'únic òrgan d'elecció directa. Entre les seves funcions hi ha la d'elegir el president de la regió d'entre els seus membres.

Pel que fa a la participació ciutadana, si bé a nivell municipal hi ha un ventall d'instruments de consulta i proposta (peticions, enquestes i panels ciutadans, assemblees de districte), a nivell metropolità la participació ciutadana es vehicula principalment a través de processos vinculats a plans i projectes específics. En cap dels casos analitzats s'han creats altres instruments de participació de caràcter permanent.

En aquest sentit, la forta concepció del nivell local com al principal espai de participació ciutadana i legitimació democràtica, conjuntament amb la introducció de l'elecció directa als òrgans de govern metropolità, poden haver previngut el desenvolupament d'instruments de participació al nivell metropolità (Heinelt & Kübler, 2005; Zimmermann, 2014)

Així doncs, la tradició de planificació territorial i governamentalista que, entre d'altres, s'expressa en la creació d'institucions representatives d'elecció directa ha tingut efectes sobre el model de participació ciutadana a nivell metropolita, que es produeix principalment en el marc de processos vinculats a l'elaboració de la planificació urbana i territorial; per exemple, el programa de planificació territorial regional ([RROP 2016](#)) o el [pla per a la protecció climàtica](#) a Hannover o, a Stuttgart, la [planificació urbana regional, paisatgística, mobilitat](#), etc.

3.6. Participació ciutadana a les àrees metropolitanes a Europa: una mirada comparada

Per tal de donar una mirada comparada a les eines de participació ciutadana en les àrees metropolitanes europees, en primer lloc, presentem una taula-resum dels principals instruments de participació que hem identificat, així com alguns dels exemples de cada instrument (veure taula 6).

Com es pot constatar, la institucionalització de la participació ciutadana en l'escala metropolitana a Europa encara té un llarg recorregut per endavant. En molts dels casos analitzats, la participació ciutadana encara és un àmbit relativament restringit al nivell municipal. De fet, en molts d'aquests casos el procés més habitual ha sigut el de reforçar la democràcia local i desconcentrar la participació, a través de la constitució d'òrgans i altres instruments participatius en barris i districtes de les ciutats.

De fet, des d'una visió pessimista, alguns autors adverteixen de la possible tensió entre els processos de descentralització i l'aprofundiment de la democràcia local amb la consolidació metropolitana. La feblesa institucional i política de les àrees metropolitanes són conseqüència, en part, de la resistència per part dels estats i dels mateixos governs municipals (Lefèvre, 1998; 2010). I concretament, el reforç dels municipis i districtes per a l'aprofundiment democràtic poden afavorir la fragmentació política i institucional, convertint-se en grans obstacles a l'emergència de la metròpoli com a actor polític.

Des d'una altra perspectiva, l'elecció directa dels representants metropolitans o la representació delegada per part dels representants municipals és un factor de legitimitat democràtica que no genera incentius per desenvolupar nous instruments de participació ciutadana a nivell metropolità (Heinelt & Kübler, 2005; Zimmermann, 2014).

	Òrgans	Processos	Altres instruments	Exemples
FRANÇA		Debats públics		Marsella Nantes Brest
	Consells de desenvolupament			París Marsella Lió
	Plataformes participació (processos, òrgans, enquestes públiques, iniciatives...)			Lille Bordeus Nantes
		Processos participatius vinculats a planificació		París Lió Lille
	Comissions consultives dels serveis públics locals			Lió Grenoble Nantes
	Consells ciutadans de barris prioritaris			Estrasburg Grenoble Orleans
	Consells sectorials			Lió Nantes Orleans
ITALIA	Fòrums metropolitans			Milà Nàpols Bari
	Consells sectorials			Roma Milà Nàpols
			Referèndums	Milà Torí Nàpols
			Iniciatives ciutadanes	Milà Nàpols
			Instàncies i peticions	Milà Bari
REGNE UNIT		Plataformes participació (enquestes ciutadanes, espais deliberació)		Greater London Liverpool West Yorkshire
	Associacions de desenvolupament econòmic (LEP)			Manchester Liverpool North East
PORTUGAL	Consell estratègic per al desenvolupament metropolità			Lisboa
		Processos participatius vinculats a planificació estratègica i territorial		Lisboa Porto

ALEMANYA		Processos participatius vinculats a planificació estratègica i territorial		Hannover Stuttgart
----------	--	--	--	-----------------------

Taula 6. Resum instruments de participació en àrees metropolitanes europees

Font: elaboració pròpia.

Així, en l'escala metropolitana la participació ciutadana s'ha concentrat sobretot en l'àmbit de la planificació estratègica i urbana/territorial. De fet, hem observat que aquest és l'únic àmbit en el qual totes les àrees metropolitanes han constituït algun tipus d'eina de participació, sobretot a través de processos, però també amb la constitució d'òrgans en les fases d'elaboració i de seguiment dels plans.

Dit això, també hem pogut observar com en alguns casos s'ha avançant força en el desenvolupament de la participació ciutadana metropolitana. Particularment, el cas de les àrees metropolitanes franceses demostren ser els casos més avançat en la institucionalització de la participació ciutadana.

Primerament cal destacar que algunes àrees metropolitanes, com Lille o Grenoble, són els únics casos a nivell europeu que compten amb el reconeixement polític i tècnic a través, d'una banda, de la creació d'àrees o departaments de participació en l'organització governamental i, de l'altra, amb equips tècnics propis de participació.

També són dels pocs casos, juntament amb Itàlia¹⁰, que s'ha identificat algun tipus de reconeixement formal de la participació i un marc regulador de les seves funcions i funcionaments, ja sigui a través de reglaments o cartes de participació o en els estatus de l'àrea metropolitana.

En aquest sentit podem apuntar a una relació entre el grau de formalització i reconeixement de la participació ciutadana (a través de reglaments i/o estructures tècniques i polítiques) i el desenvolupament de sistemes participatius més avançant.

Pel que fa a les eines a les àrees metropolitanes franceses, en primer lloc destaca el reconeixement per llei d'alguns instruments per a totes les àrees metropolitanes: els debats públics, els consells de desenvolupament i els consells ciutadans de barri. En aquest cas destaquen els debats públics per la seva funció de debat, millora i desestimació de grans projectes.

També hem identificat algunes experiències interessants en òrgans, com les comissions consultives dels serveis públics o els comitès d'usuaris, amb funcions de control i avaluació sobre la prestació de serveis de competències municipals com l'abastiment d'aigua o energia, la gestió de residus o el transport públic.

¹⁰ A Portugal els consells de desenvolupament també estan previstos en la llei que regula les àrees metropolitanes.

I no menys important, és molt destacable el desenvolupament de les plataformes digitals de participació ciutadana com a instruments centrals de les polítiques de participació ciutadana, que vehiculen i agreguen informació de tots els processos, òrgans i altres mecanismes. Les plataformes, en alguns casos, també s'han convertit en l'espai participatiu a nivell municipal, incorporant els processos i òrgans de participació propis dels ajuntaments.

Les plataformes de participació també són un instrument que ha començat a prendre força entre algunes autoritats combinades angleses com el Greater London o la Liverpool City Region. En aquests casos s'han enfocat particularment a les enquestes ciutadanes i els espais de debat i deliberació al voltant de plans i projectes.

Un altre dels països que han avançat en la institucionalització de la participació ciutadana a nivell metropolitana ha sigut Itàlia. En aquest cas, però, podem considerar que el procés pel qual les àrees metropolitanes han adquirit funcions i mecanismes de participació ciutadana ha vingut donada per l'atribució de les antigues competències de les províncies cap a les noves ciutats metropolitanes.

Així, podem identificar com els estatuts i reglaments de les àrees metropolitanes italianes reconeixen algunes eines de participació molt avançades, particularment peticions i iniciatives ciutadanes, i els referèndums, tant de caràcter consultiu, propositius com abrogatius.

D'aquestes, un aprenentatge a tenir en compte és la reglamentació que fan de la iniciativa per a presentar-les que té tant en compte tant la iniciativa per part de la ciutadania metropolitana en el seu conjunt, com per part d'una representació dels municipis metropolitans (veure taula 7).

Taula 7. Resum de criteris per a la iniciativa ciutadana de mecanismes de participació

Ciutat metropolitana	Instruments	Iniciativa
Milà	Referèndums consultius	1,5% del cens electoral o 1/6 dels municipis que representin 1/6 de la població metropolitana
	Referèndums propositius o abrogatius	3% del cens electoral o 1/5 dels municipis que representin 1/5 de la població metropolitana
	Iniciatives ciutadanes	0,5% dels residents a l'àrea metropolitana o 6 municipis que representin 10% de la població metropolitana
Nàpols	Referèndums consultius o propositius	1% del cens electoral o 15 ajuntaments o municipis que representin el 10% de la població metropolitana

	Iniciatives ciutadanes	1% residents a l'àrea metropolitana o 15 municipis que representin el 10% de la població metropolitana
--	------------------------	--

Font: elaboració pròpia.

Per últim, també volem destacar les LEP de les autoritats combinades angleses. Com en el cas dels Consells de desenvolupament francesos es tracta d'un òrgan compartit per totes les àrees metropolitanes (i altres entitats regionals) i regulades per llei en tot el territori anglès. En aquest cas, però, tenen un fort enfocament en les polítiques de desenvolupament econòmic donat, probablement, pels propis objectius vinculats a la dinamització econòmica i competitivitat que han determinat la creació de les autoritats combinades angleses. Dit això, destaquem, d'una banda, la consolidació i institucionalització d'aquestes associacions, en les quals participen tant representants metropolitans i municipals com entitats empresarials, del món de la recerca i el tercer sector, i el seu paper en el desenvolupament de la planificació estratègica metropolitana i regional.

A partir de l'observació dels casos europeus també podem apuntar alguns reptes i oportunitats. El més important de tots és la integració de les diferents escales de la participació ciutadana. Com hem comentat anteriorment, el nivell municipal i infra-municipal han esdevingut espais de desenvolupament prioritari de les polítiques de participació ciutadana; el canvi a l'escala metropolitana d'aquestes ha de tenir en compte l'arquitectura preexistent i s'han de dissenyar mecanismes adequats perquè s'hi integrin.

Aquesta integració encara és un camp poc desenvolupat, tot i que ja s'han iniciat algunes passes en aquesta direcció. Per exemple, en els casos més avançats (algunes àrees metropolitanes franceses) els equips tècnics metropolitans de participació donen suport als processos participatius dels municipis metropolitans més petits i/o amb menys recursos. També s'han constituït alguns espais de debat i intercanvi entre equips tècnics de participació dels municipis metropolitans (veure la Xarxa territorial de la participació de l'àrea metropolitana de Grenoble).

En aquest sentit, algunes plataformes són bons exemples com a espais centrals de la participació ciutadana, que vehiculen processos, òrgans i altres espais de debat i deliberació, situant sota un mateix paraigua processos i òrgans de participació de l'escala metropolitana, municipal i infra-municipal.

Amb tot, la integració les eines de participació (i els resultats d'aquesta) que es donen en les diferents escales encara és un repte pendent: com s'hauria de 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 en els mateixos processos d'elaboració de les polítiques? No menys important, com afavorir que les escales més consolidades, en termes de participació, integrin també les polítiques metropolitanes en les seves agendes?

4. Eines de participació ciutadana a l'àrea metropolitana de Barcelona

En aquest apartat ens endinsem en l'anàlisi i valoració de les eines i instruments de participació més recents en l'àrea metropolitana de Barcelona. Arran del projecte DEMOC "Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana", hem identificat un seguit d'eines de participació ciutadana en el context metropolità de Barcelona. Hem fet una selecció dels més rellevants tenint en compte els seus diferents objectius i metodologies: des d'espais de deliberació, proposició i seguiment de l'activitat pública (processos participatius), mecanismes de coproducció i cogestió (òrgans de participació i gestió col·laborativa) i desenvolupament de la democràcia digital (veure taula 8).

Taula 8. Eines de participació ciutadana a l'AMB

EINES	Processos	Òrgans	Gestió col·laborativa	Plataformes online
OBJECTIU PPAL	Millorar polítiques públiques	Coproducció polítiques	Cogestió bens públics	Democràcia digital
PERMANENT/ PUNTUAL	Puntual	Permanent	Permanent	Puntual/Permanent
INICIATIVA	Institucional	Institucional	Mixta	Mixta
COMPOSICIÓ	Ciutadania o col·lectius específics	Entitats, representants polítics /tècnics	Ciutadania, entitats, empreses	Ciutadania
MOMENT CICLE POLÍTICUS	Formulació	Formulació i avaluació	Implementació	Formulació i avaluació
EXEMPLES AMB	PDU PREMET25 PMMU	Consell Assessor de l'AMDE	PN Collserola	PDU PREMET25 PMMU

Font: elaboració pròpia.

A continuació, per a cada una de les eines presentem, de manera resumida, la seva definició, sobretot tenint en compte el context, incloent els antecedents i el marc legal i normatiu, les característiques principals de l'instrument, incloent el funcionament general, la seva composició, els mecanismes de participació i resultats. Per últim, fem una breu valoració dels punts forts i febles per a cada un dels instruments.

En total hem analitzats 5 instruments de participació ciutadana a l'àrea metropolitana, entre processos i òrgans: el procés de participació en el marc de la valoració del projecte d'avanç del PDU metropolità; la participació en l'elaboració del Programa Metropolità de Prevenció i Gestió de Recursos i Residus Municipals 2019-2025 (PREMET25); els instruments de

participació del Pla Metropolità de Mobilitat Urbana (PMMU); els òrgans de participació en la gestió del Parc Natural de Collserola; i els òrgans de participació de l'Agència de Desenvolupament Econòmic de l'AMB.

4.1. Procés participatiu del PDU

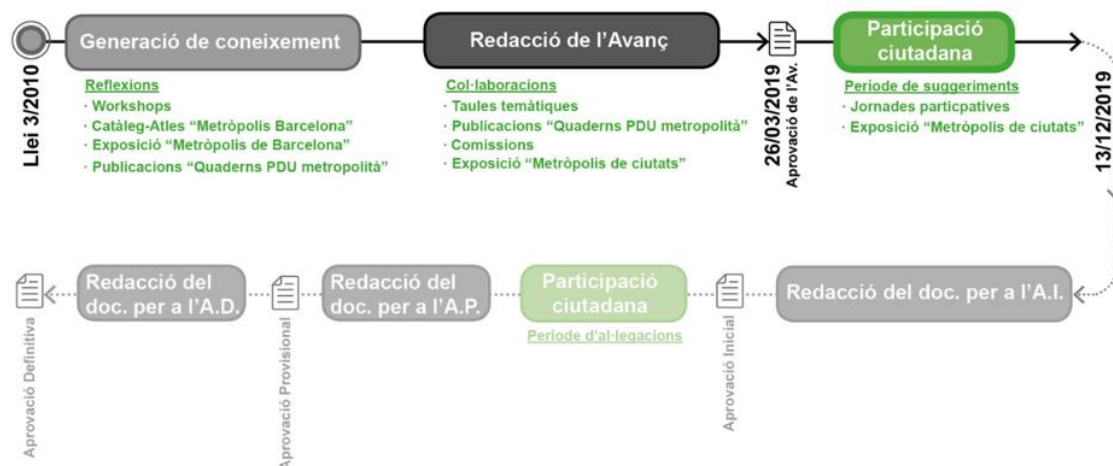
Context

Després de més de 40 anys de vigència del Pla General Metropolità (PGM), l'any 2016 s'inicien els treballs per a l'elaboració d'un nou Pla Director Urbanístic metropolità (PDU), en compliment de la llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona que atorga a l'AMB les competències urbanístiques per a definir les principals línies de desenvolupament urbanístic en el territori metropolità (art. 14 i Títol III).

El procés d'elaboració del PDU, fins al moment, ha estat format per tres fases principals:

- Una primera fase de diagnòstic (2013-2015) a partir de workshops amb experts i el disseny d'algunes accions comunicatives (Quaderns PDU metropolità; exposicions...);
- Una segona fase amb la redacció i aprovació de l'Avanç del PDU (2016-2019) a partir de taules temàtiques amb experts provinents del món acadèmic, professional i institucionals;
- La darrera fase que s'inicia amb l'aprovació de l'Avanç, inclou el període d'informació pública que va acompanyat d'un procés participatiu obert a tota la ciutadania i entitats. Té una durada de 6 mesos i tanca a finals de gener del 2020, donant peu a la redacció del PDU Metropolità. En l'actualitat, el Servei de Redacció del Pla Director (SRPD) està elaborant el document del PDU (veure figura 9).

Figura 9. Procés d'elaboració i tramitació del PDU Metropolità



Font: <http://urbanisme.amb.cat/participacio/elaboracio-pdu>

La participació en el PDU s'emmarca tant en la legislació autonòmica (Llei 10/2014 de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana; Llei 19/2004 de transparència, accés a la informació pública i bon govern; Llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), així com en normativa sectorial, concretament la normativa d'urbanisme a Catalunya que 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.

L'estructura participativa del procés de redacció del PDU està composta per tres nivells: el politicoinstitucional, el tècnic i el ciutadà. En aquest cas ens centrarem particularment en totes aquelles accions i instruments del nivell ciutadà i que es van produir en el període posterior a l'aprovació inicial de l'Avanç.

Instruments de participació

Si bé la Llei d'urbanisme preveu la participació ciutadana a partir de l'aprovació de l'avanç de planejament, en el cas del PDU ja es van posar en marxa algunes accions o instruments participatius durant la redacció de l'avanç.

Particularment es van realitzar accions de difusió, mitjançant l'habilitació de l'espai web del PDU¹¹, es van dissenyar espais expositius ("Metròpolis verda" i "Metròpolis de ciutats") i diversos actes públics. D'altra banda, es va fer un pla pilot a Badia del Vallès amb participació ciutadana en el pla d'acció local, en el marc del projecte URBACT *sub>urban*¹².

¹¹ <https://urbanisme.amb.cat/home>

¹² <https://urbact.eu/sub.urban>

A partir de l'aprovació inicial de l'Avanç entra en funcionament el **Programa de Participació Ciutadana**. Es tracta del document que guia els valors i principis vinculats a la participació en el PDU, es detallen les accions, i es defineixen les funcions dels diversos agents col·laboradors en el procés.

El Programa s'estructura en tres fases: la fase d'informació pública de l'Avanç, la d'informació pública del Pla i la fase posterior a l'aprovació definitiva del Pla.

En la fase d'informació pública de l'Avanç, més enllà dels instruments ja previstos en la legislació (recollida suggeriments), es posen en marxa diversos espais i instruments de participació. Concretament, es realitzen **debats i tallers participatius** amb ciutadania i entitats per a presentar el document d'avanç i recollir propostes per a la fase de redacció del pla (veure taula 10).

En aquest cas destaquem que durant tot el procés, tant en les fases inicials de diagnòstic com en l'avanç, els espais de debat i participació ciutadana s'han organitzat a partir de 5 àmbits territorials de la metròpoli, amb alguns municipis seu (veure taula 11). Cada una de les sessions de debat ciutadà han estat acompanyades per l'exposició itinerant "Metròpolis de ciutats" en el municipi seu. En els debats ciutadans hi van participar prop de 400 persones i es van realitzar un miler d'aportacions.

Taula 10. Debats i tallers participatius

Debats	Àmbits
Debats ciutadans	Sant Feliu de Llobregat
	el Prat de Llobregat
	Cerdanyola del Vallès
	Badalona
	Barcelona (2 sessions)
Tallers amb associacions, grups d'interès i operadors	Infraestructura verda, Sant Vicenç dels Horts
	Cicles de matèria i energia, Sant Boi de Llobregat
	Desenvolupament socioeconòmic, Barberà del Vallès
	Cohesió social, Sant Adrià de Besòs
Debats amb col·legis professionals i centres de recerca	Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya
	Col·legi d'Ambientòlegs de Catalunya
	Col·legi Oficial d'Enginyers Industrials de Catalunya
	Col·legi d'Economistes de Catalunya
	Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya
	Col·legi d'Enginyeria de Camins, Canals i Ports
	Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona
Altres debats	Consell ciutadà per la sostenibilitat (Barcelona)
	Pacte per la mobilitat (Barcelona)

Font: PDU.

També es van realitzar debats i tallers dirigits a entitats sectorials i a col·lectius d'experts, com col·legis professionals i centres de recerca. Els tallers sectorials es van dividir en 5 àmbits temàtics (infraestructura verda; cohesió social; cicles de matèria i energia; mobilitat; desenvolupament socioeconòmic) i una limitada al debat amb entitats (marc regulador i governança metropolitana). En total, entre tallers i debats amb entitats hi van participar 580 persones (500 de col·legis i 80 en els tallers).

En paral·lel, es va preveure l'ús d'eines digitals de participació. En aquest cas no s'ha recorregut a una plataforma especialitzada sinó que ha sigut el mateix portal web del PDU que fa aquestes funcions. En primer lloc és el repositori de tota la informació generada en els espais de participació presencials, a través de resums de cada sessió participativa¹³. 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. Es van rebre un total de 257 respostes.

Finalment, en aquesta fase del procés també es realitza una sessió de retorn per presentar les conclusions extretes del procés de participació i indicadors del propi procés (participants, perfils, aportacions...). Aquesta sessió va tenir lloc el 5 de març de 2020.

Taula 11. Àmbits territorials del PDU Metropolità

Debats	Municipis
Ordal-Vall Baixa	Begues
	Castellbisbal
	Cervelló
	Corbera de Llobregat
	Molins de Rei
	Pallejà
	La Palma de Cervelló
	El Papiol
	Sant Andreu de la Barca
	Sant Climent de Llobregat
	Sant Feliu de Ll. (municipi seu)
	Sant Vicenç dels Horts
	Santa Coloma de Cervelló
	Torrelles de Llobregat
Llobregat	Castelldefels
	Cornellà de Llobregat
	Esplugues de Llobregat
	Gavà
	L'Hospitalet de Llobregat
	El Prat de Llobregat (municipi seu)

¹³ Veure <https://urbanisme.amb.cat/participacio/elaboracio-pdu/accions/debats-ciutadans>

	Sant Boi de Llobregat
	Sant Joan Despí
	Sant Just Desvern
	Viladecans
Vallès	Badia del Vallès
	Barberà del Vallès
	Cerdanyola del V. (municipi seu)
	Montcada i Reixac
	Ripollet
	Sant Cugat del Vallès
Barcelona Nord	Badalona (municipi seu)
	Montgat
	Sant Adrià de Besòs
	Santa Coloma de Gramenet
	Tiana
Barcelona	Barcelona

Font: PDU

Valoracions

- Es tracta de la primera gran experiència de participació de l'AMB: estableix algunes bases i posa de manifest mancances i àmbits de millora. S'ha anat més enllà del que demana la legislació.
- S'ha elaborat un document marc que guia la participació ciutadana del procés (Programa de participació ciutadana). Es tracta del primer document en aquest àmbit en el context de l'AMB.
- En el marc del procés s'ha generat una gran quantitat de documentació i recursos informatius (exposicions, web, documents de treball, material comunicatiu...).
- L'objecte de participació és abstracte, sovint molt complex i tècnic. A això se li suma el desconeixement de la pròpia AMB.
- No va acompanyat d'una partida pressupostària. Pot no desenvolupar-se seguint els resultats del procés. Que no es compleixin els acords és un risc important dels processos participatius.
- La participació ha sigut molt sectorialitzada; dificultats per involucrar organitzacions en àmbits que no són de la seva expertesa i aconseguir una visió més transversal.
- La planificació i disseny del procés ha estat centralitzat des de l'AMB. No s'ha comptat amb la participació de tècnics municipals o equips consultors en aquesta fase. Manca un equip tècnic de participació (o tècnics de participació en les àrees) en l'estructura de l'AMB i limitacions en els recursos invertits en el procés.

4.2. Procés participatiu del PREMET25

Context

Prèviament a l'elaboració i aprovació del Programa Metropolità de Prevenció i Gestió de Residus Municipals 2019-2025 (PREMET25) es van desenvolupar dos programes metropolitans de residus, un pel període 1997-2006 i un altre pel 2009-2016. A nivell català, el pla vigent és el PRECAT20 (2013-2020) impulsat pel Departament de Territori i Sostenibilitat i l'Agència Catalana de Residus (ACR). A nivell estatal, trobem el Programa Estatal de Prevenció de Residus 2014-2020 i el Pla Estatal Marc de Gestió de Residus (PEMAR) 2016-2022.

El PREMET25 dóna continuïtat als plans anteriors ja que la normativa marc no ha canviat substancialment: el marc de treball continua sent la Directiva Marc de Residus 2008/98/CE i la seva transposició a Espanya amb la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats. En aquesta llei ja es fixen objectius de reducció del 10% en la generació de residus pel 2020 respecte als del 2010 i d'arribar l'any 2020 al 50% de la recollida selectiva dels residus generats.

Pel que fa a la participació, la Directiva europea ja establí, en el seu article 31, la necessitat de garantir la participació: "els Estats membres garantiran que els interessants pertinents, les autoritats i el públic en general tinguin l'oportunitat de participar en l'elaboració dels plans de gestió de residus i en els programes de prevenció de residus [...]".

A nivell estatal, la Llei 27/2006, de 18 de juliol, regula els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en medi ambient. En relació amb la participació la llei garanteix (art. 3) "participar de manera efectiva i real en l'elaboració, modificació i revisió d'aquells plans, programes i disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient".

Instrumentos de participació

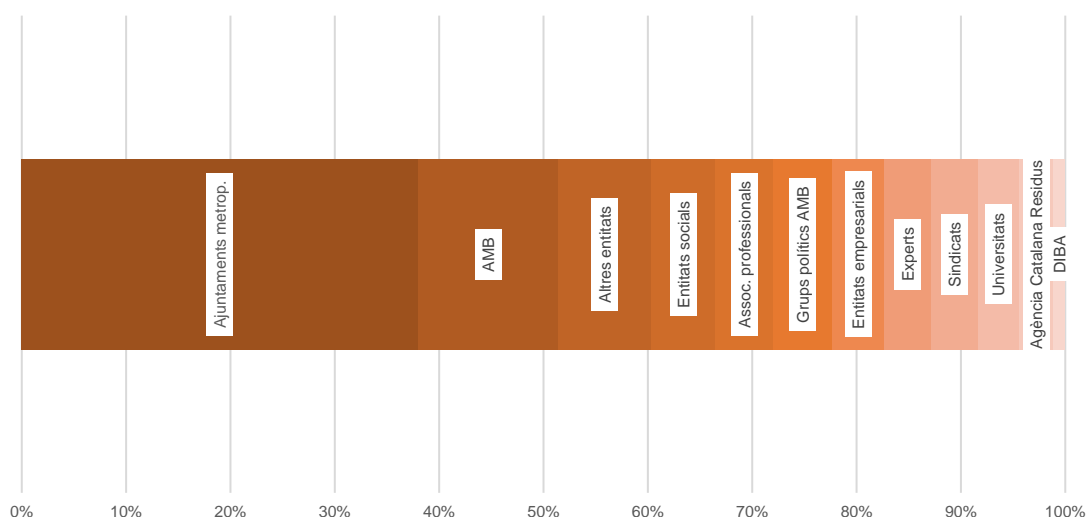
El procés de participació, que com s'ha vist és d'obligat compliment degut a la legislació sectorial, s'ha articulat a través d'un **Consell de Participació**, constituït durant l'elaboració de l'avantprojecte, i de diversos grups de treballs que actuen sota el seu paraigua.

En la sessió plenària del Consell Metropolità del 30 de maig del 2017, s'aprova l'inici dels treballs del programa i la creació del nou Consell de Participació, que substitueix la Comissió de Seguiment de l'anterior pla. La facultat de nomenament dels membres del

Consell de Participació s'atorga a la Vicepresidència de Medi Ambient de l'AMB. Els membres han de ser, bé representants dels partits polítics amb representació al Consell Metropolita, bé representants del món científic, social i mediambiental.

La memòria participativa del pla recull els membres del Consell de Participació, que inclouen representants polítics i directius de l'AMB, experts, universitats i entitats vinculades (BR, IERMB, Parc de Recerca UAB...), associacions professionals, empresarials, sindicats i entitats socials, així com una important presència de representants dels ajuntaments metropolitans (veure figura 12).

Figura 12. Tipologia de participants Consell de Participació PREMETS



Font: elaboració pròpia.

La participació durant la fase d'informació pública de l'avantprojecte es va dur a terme des del 23 de juny de 2017 fins el 9 d'abril de 2018 i es va articular a partir d'una sessió constitutiva i tres sessions temàtiques (una sobre matèria orgànica, una sobre matèria inorgànica amb SGR i una altra sobre matèria inorgànica sense SGR).

En la sessió de constitució hi van assistir 74 persones i en les tres sessions dels grups de treball entre 39 i 28. Les dinàmiques consistien, després d'una presentació de la temàtica, en un treball en petits grups amb dos objectius: imaginar un futur desitjable en la matèria i aportar i debatre possibles actuacions a realitzar per assolir els objectius del programa. La dinamització del procés va anar a càrrec de l'empresa Arc Mediació Ambiental.

En paral·lel es va habilitar un **espai web de participació**, utilitzant la plataforma Decidim¹⁴, per compartir informació i fer propostes (veure figura 13). Com a resultat dels grups de treball i la participació virtual es van proposar fins a 64 mesures. D'aquestes, el 42% van ser noves mesures i el 58% restants van ser mesures existents per a potenciar o modificar. Pel que fa als àmbits d'actuació, la governança va ser l'àmbit amb més mesures seguit de les prevenció, la recollida, la fiscalitat i el tractament de residus.

Figura 13. Tipologia de participants Consell de Participació PREMET25

The screenshot shows the website interface for PREMET25. At the top, there is a navigation bar with the following items: EL PROCÉS, ANTECEDENTS, OBJECTIUS, PLA D'ACTUACIÓ, PROPOSTES (highlighted), and TROBADES. On the right side, there is a box indicating the current phase: FASE 4 DE 5, Fase de contrast i priorització de propostes, with the dates 23-05-2019 - ? and a button labeled VEURE LES FASES. Below the navigation bar, there is a main content area with a light blue background containing text about the proposal process. Below this, there is a section for 122 PROPOSTES with a 'Nova proposta +' button. On the left, there is a search bar and a filter section for 'ESTAT' with options: Totes, Acceptada, En avaluació, and No resposta. On the right, there are two proposal cards. The first card is titled 'Augmentar la ràtio de contenidors de recollida selectiva per habitant' and is marked as a 'Proposta oficial'. The second card is titled 'Participació en els processos d'elaboració normativa' and is also marked as a 'Proposta oficial'. The interface includes sorting options ('Ordenar propostes per: Aleatori') and a results per page setting ('Resultats per pàgina: 20').

Font: participa.premet25.cat/

En paral·lel al Consell de Participació, i dinamitzada per una altra empresa consultora, es va dur a terme un **taller participatiu** sobre educació ambiental que va comptar amb 54 assistents. Els objectius del taller eren l'avaluació participada del pla d'educació sobre recursos i residus del programa "Compartim un futur" de l'AMB i l'elaboració de propostes sobre estratègies educatives.

El 26 de febrer del 2020 s'aprova inicialment el PREMET25 i s'obre el període d'al·legacions. En l'aprovació inicial també s'incorpora l'**Acord Metropolità cap al residu Zero** a través del qual els 36 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i la

¹⁴ <https://participa.premet25.cat/>

Generalitat de Catalunya, a través de l'Agència Catalana de Residus, fan seus els objectius i les accions del pla.

L'Acord Metropolità preveu que s'ha de concretar la creació d'una comissió de seguiment metropolitana, comissions de seguiment municipals i, en última instància, l'elaboració o adaptació de plans locals de prevenció i de recollida de residus que haurien de seguir o adaptar-se a les directrius que marca el PREMETS25 o el futur Pla Metropolità de Prevenció de Residus.

També es preveu la realització de grups de treball per a l'intercanvi d'informació i experiències en àmbits com la recollida porta a porta, els contenidors intel·ligents, les recollides comercials o la fiscalitat municipal i metropolitana.

Valoracions

- La participació és obligatòria per la legislació sectorial.
- La participació es dona en la fase de redacció; la fase de diagnosi ha sigut tècnica.
- Discontinuitat amb l'anterior pla pel que fa a la participació, concretament entre el Consell de participació i Consell de seguiment.
- Els instruments de participació són ad hoc, sense formalitzar la seva funció i funcionament (reglaments).
- El procés participatiu ha estat segmentat (eix educació ambiental separat de la resta), amb diferents metodologies i resultats que dificulten la integració en el Programa.
- La governança institucional i social és mixta, es fa en el mateix espai (el Consell de participació).
- El Programa desenvolupa un nou sistema de governança metropolitana ampliada amb mecanismes d'articulació, però hi ha una certa discontinuïtat amb els espais de seguiment de l'Acord Metropolità.

4.3. Participació ciutadana en el PMMU

Context

La llei 31/2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB) atorga a l'AMB les competències per aprovar el Pla Metropolità de Mobilitat Urbana (PMMU), a més d'altres

competències relatives al transport i la mobilitat: col·lectiu urbà en superfícies, serveis de metro, ordenació i intervenció administrativa del servei de taxi, promoció del transport sostenible, participació en la programació i gestió del trànsit, ordenació del transport de viatgers amb finalitat cultural i turística, i, per delegació dels ajuntaments, la coordinació i gestió dels serveis complementaris de mobilitat que comporten l'ús especial o privatiu de la via pública.

Els plans de mobilitat urbana són uns dels instruments de la planificació de la mobilitat a Catalunya definits en la Llei 9/2003 de Mobilitat de Catalunya. La planificació de la mobilitat té una ordenació jeràrquica en la qual els elements rectors són les Directrius nacionals de Mobilitat¹⁵. Per sota es troben els Plans Directors de Mobilitat (PDM), que tenen per objecte desenvolupar les Directrius en diferents parts del territori. En l'actualitat, des de l'Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona, s'està redactant el Pla Director de Mobilitat de l'àmbit territorial corresponent al Sistema Integrat de Mobilitat Metropolitana de Barcelona (SIMMB)¹⁶ pel període 2020-2025, que també inclou l'àrea metropolitana de Barcelona.

El darrer esglaó en la jerarquia dels instruments de planificació són els plans de mobilitat urbana (PMU). L'àmbit d'actuació és el municipal tot i que es preveu el supramunicipal, amb l'acord de tots els municipis afectats. Aquest caràcter supramunicipal es pot aplicar quan diversos municipis tenen un esquema de mobilitat interdependent.

Pel que fa a la participació ciutadana en l'elaboració dels plans de mobilitat urbana, la Llei 9/2003 de Mobilitat de Catalunya, en el seu apartat 9.5, estableix que en el procés d'elaboració dels plans de mobilitat urbana ha de restar garantida la participació del consell territorial de la mobilitat o bé, en cas que aquest ens no hagi estat constituït, la consulta al consell comarcal corresponent i als organismes, les entitats i els sectors socials vinculats a la mobilitat.

En la mateixa Llei es defineixen els Consells Territorials de la Mobilitat com a "òrgans de consulta i participació dels diferents agents representatius dels organismes i les entitats vinculades amb aquesta matèria i dels ciutadans" (art. 23). També s'especifica que la seva composició i el règim orgànic i funcional els determina l'ens promotor.

¹⁵ Aquestes estan definides en el Decret 62/2006, de 3 d'octubre, disponible a <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2006/10/03/362>

¹⁶ Es va aprovar inicialment al juliol del 2019.

En el cas del PMMU, el 23 de juliol de 2015 s'acordà iniciar els treballs per a la seva elaboració. Així, en l'acta de la sessió consta: "aprovar i desenvolupar el Pla metropolità de mobilitat urbana, en el marc de les previsions de la Llei de l'AMB, per atendre de manera unitària la gestió de la mobilitat en aquest àmbit." Finalment, el PMMU va ser aprovat inicialment en el ple del Consell Metropolità del 26 de març de 2019 i definitivament el 27 d'octubre del 2020.

Instruments de participació

El març del 2016, uns mesos després de l'acord d'inici dels treballs del PMMU, s'aprova el reglament dl **Consell de Mobilitat** de l'AMB (CM) que en determina la seva funció, funcionament i composició (veure taules 14 i 15).

Taula 14. Composició i funcions del Consell de Mobilitat Metropolità

COMPOSICIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • La presidència del CMM recau en la vicepresidència responsable de mobilitat de l'AMB i la secretaria és nomenada pel vicepresident entre el personal de l'AMB. • Un representant de cada partit polític o coalició amb representació al Consell Metropolità. • Un representant de cada ajuntament metropolità. • Dos representants designats pel Consell de Municipis per la Lluita contra la Contaminació Atmosfèrica • Representants d'agents, organismes i entitats vinculades a la mobilitat com administracions, institucions, empreses i entitats amb àmbit d'actuació metropolità
FUNCIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta i participació en el desenvolupament de les línies principals de l'Acord de Govern de l'AMB i del Pla d'Actuació Metropolità en matèria de mobilitat i transport. • Consulta i participació en l'elaboració i definició dels objectius estratègics del Pla metropolità de mobilitat urbana. • Rebre informació periòdica sobre les actuacions de l'AMB i les dades de seguiment de les mateixes. • Emetre informes, dictàmens i propostes sobre els assumptes relacions amb la mobilitat i elevar-les als òrgans competents. • Fer seguiment, avaluar i revisar la implementació dels acords adoptats pel Consell. • Diàleg, reflexió i cooperació en qüestions relacionades amb la mobilitat metropolitàna. • Promoure iniciatives d'estudi en l'àmbit de la mobilitat. • Col·laborar amb l'AMB en la sensibilització dels ciutadans per una mobilitat sostenible. • Mantenir obertes línies d'interlocució amb altres consells i taules de mobilitat, sobretot dels ajuntament propers, per tal de conèixer les seves estratègies de mobilitat.
PERIOD.	<ul style="list-style-type: none"> • Com a mínim dues sessions ordinàries a l'any

Font: reglament del Consell de Mobilitat Metropolità.

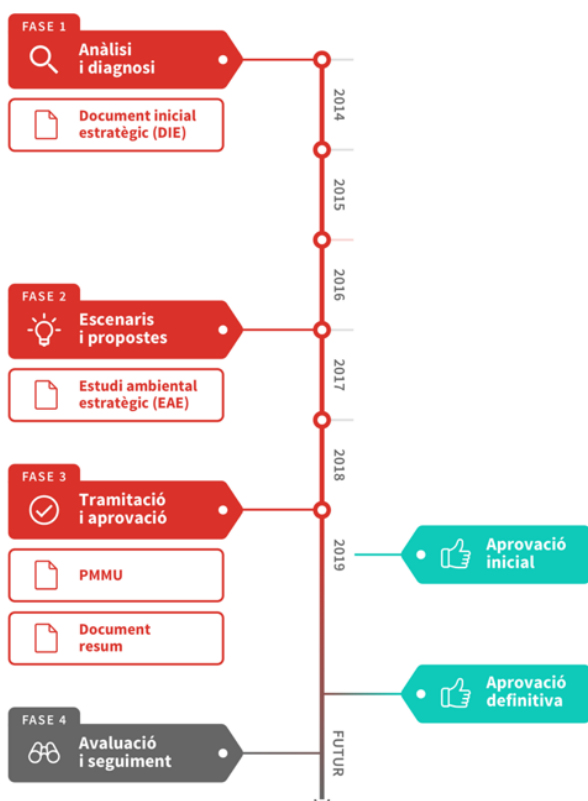
Taula 15. Funcions dels òrgan del CM (plenari i taules de treball)

PLENARI	<ul style="list-style-type: none"> • Proposar anualment les directrius d'actuació del Consell. • Elevar els resultats dels grups de treball i del mateix plenari, si s'escau, als òrgans de govern de l'AMB. • Convidar experts externs per enriquir el debat que es doni al plenari i/o als grups de treball. • Organitzar jornades o conferències de sensibilització i divulgació dels diferents aspectes relacionats amb la mobilitat
GRUPS DE TREBALL	<ul style="list-style-type: none"> • Debatre estratègies i accions, tant supervisió com seguiment. • Elaborar informes, estudis o propostes en les matèries de la seva competències per tal de ser debatudes en el sí del Consell.

Font: reglament del Consell de Mobilitat Metropolità.

En el cas que ens ocupa també són rellevants els instruments de participació que es desenvolupen en les fases de diagnosi i d'elaboració de l'avantprojecte. Primerament, l'objectiu de la fase d'anàlisi i diagnosi va ser elaborar el Document Inicial Estratègic (DIE). Aquesta fase es basa en la planificació de tot el procés, l'elaboració de les anàlisis temàtiques, la realització d'un *benchmarking* i l'anàlisi normatiu, entre d'altres.

Figura 16. Fases d'elaboració del PMMU



Font: AMB (2019) Pla metropolità de mobilitat urbana 2014-2024.

Durant el mes de març de 2014 es va celebrar la primera jornada vinculada als treballs del PMMU. En aquesta es va presentar el **procés participatiu** que perseguia els següents objectius: complir amb el marc legal vigent i enriquir la diagnosi tècnica, incorporant la visió dels diferents agents vinculats a la mobilitat. Els criteris que es pretenien seguir van ser: participació informada (basada en el coneixement existent), deliberativa (amb espais de diàleg col·lectiu) i ordenada (estructurada i dinamitzada per arribar a uns resultats).

En la planificació es preveia un plenari, sessions de treball en tres grups temàtics i finalment un nou plenari el 4 de juny, tot i que en la presentació no s'hi fa menció explícita del Consell de Mobilitat. Comparant la planificació amb el que finalment ha succeït, veiem com el procés de participació ha estat flexible i s'han introduït alguns canvis. Per exemple, s'ha afegit un nou grup, el de mercaderies i logística separat del de vehicle privat.

Una vegada es van tenir les primeres anàlisis tècniques, durant els mesos de juny i de juliol de 2014 es van celebrar tres **tallers participatius** amb la finalitat de crear un debat ordenat i en profunditat sobre diferents àmbits de la mobilitat per donar suport en l'elaboració de la diagnosi. En cada un dels tallers hi va haver, en primer lloc, dues presentacions aportant informació de l'àmbit i, a continuació, hi va haver un taller participatiu. Les temàtiques dels tallers van ser: transport públic, mobilitat a peu i en bicicleta, i mobilitat en vehicle privat i transport de mercaderies.

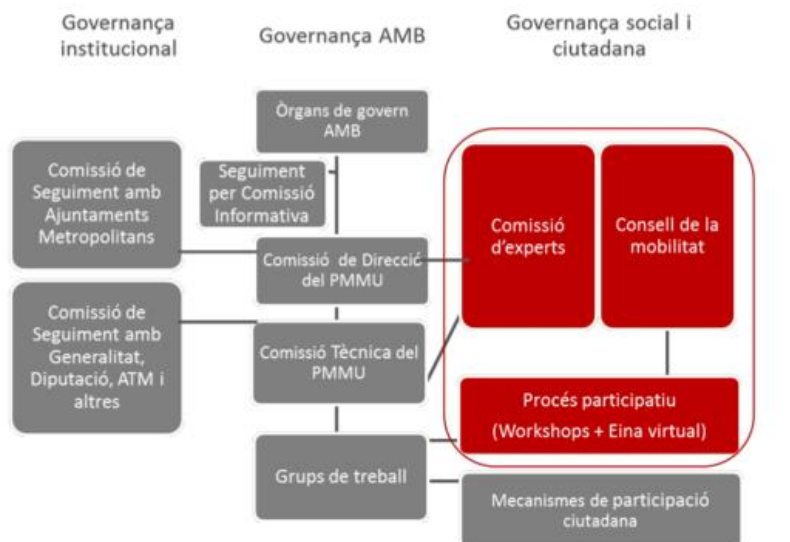
Les sessions participatives van ser dinamitzades per l'empresa Índic i, tant les presentacions tècniques com les opinions dels assistents, es van recollir en el document "Fase de Diagnosi. Workshops participatius"¹⁷. En el document no es fa referència a les metodologies participatives emprades, ni al lloc ni l'horari de les sessions, ni la valoració dels assistents. Sí que recullen els llistats dels assistents i s'ordenen totes les aportacions temàticament. Segons el document, les sessions sobre transport públic i mobilitat a peu i en bicicleta van tenir una assistència d'unes 100 persones i la de transport en vehicle privat i mercaderies una mica inferior, al voltant de 70 persones. La gran majoria dels assistents pertanyien a institucions públiques, ja sigui AMB, ajuntaments metropolitans, ATM, TMB, la Generalitat de Catalunya o organismes de coneixement com l'IERMB o Barcelona Regional (BR).

Pel que fa a la governança desplegada per a l'elaboració del Pla, aquesta té una certa complexitat i s'han establert diferents àmbits de treball. Particularment, pel que fa a la

¹⁷ Disponible a http://www3.amb.cat/repositori/PMMU/Publicacio_2_PMMU.pdf

“governança social i ciutadana”, es va comptar amb dos **espais col·laboratius**: la Comissió d’expert i el propi Consell de Mobilitat (veure figura 17).

Figura 17. Governança en el procés d’elaboració del PMMU



Font: AMB (2019) Pla metropolità de mobilitat urbana 2014-2024.

La **Comissió d’experts** estava formada per 20 persones de diferents disciplines, vinculades amb el sector de la mobilitat i el transport. Aquesta comissió es va reunir al llarg de la fase de proposta del PMMU en 7 ocasions, per tal de donar assessorament i suport tècnic a l’elaboració de les línies d’actuació. Les sessions de la Comissió s’estructuraven a partir d’una presentació o exposició dels aspectes més rellevants sobre l’eix temàtic a tractar (propostes inicials segons mode de transport, escenaris, infraestructures) amb un debat posterior sobre les qüestions plantejades.

Pel que fa al **Consell de Mobilitat**, com hem vist, la seva creació ja està prevista dins la Llei catalana de mobilitat de l’any 2003. Malgrat això, el Consell va començar a funcionar coincidint amb els treballs per a l’elaboració del PMMU. Així, la primera sessió de constitució va ser el juliol del 2016 estant-hi convocats un total de 208 representants.

A la pròpia pàgina web del CM es recullen les actes de les diferents sessions del plenari. Durant els anys 2017 i 2018 es van realitzar les dues convocatòries mínimes ordinàries establertes en el reglament, mentre que l’any 2019 tan sols hi va haver una sessió. No hi ha constància de l’existència de grups de treball. L’ordre del dia del CM incorpora diferents assumptes en relació a la mobilitat metropolitana i en diferents sessions s’ha tractat el

procés d'elaboració del PMMU, sobretot el seu contingut i el component participatiu (veure taula 18).

Taula 18. Sessions del CM

Any	Sessió	Assistents (aprox.)	PMMU
2016	11 de juliol	170	Presentació de la diagnosi del PMMU
2017	12 de gener	130	No se'n parla
	11 de juliol	100	No se'n parla
2018	8 de febrer	150	S'explica el procés participatiu del PMMU
	3 d'octubre	70	Valoració dels grups de treball
2019	20 de març	90	Presentació d'escenaris, eixos i propostes del PMMU
2020	10 de març	Sense dades	---

Font: elaboració pròpia a partir de les actes del CM¹⁸.

Més enllà del que estableix el reglament, segons el que s'ha pogut observar a les actes del Consell, aquest té una funció bàsicament informativa i de rendició de comptes. Habitualment s'estructura amb una primera part informativa per part dels responsables polítics i tècnics de l'AMB seguida d'un torn obert de preguntes entre la resta de membres del Consell. Pel seu funcionament podríem assimilar-lo al format d'audiència pública establert a la ciutat de Barcelona.

D'altra banda, durant els mesos d'abril, maig i juny del 2018 es van crear quatre **grups de treball** (veure taula 19). Cada grup va tenir tres sessions, excepte el de mobilitat activa que en va tenir dues. Els objectius en aquesta fase participativa van ser, primerament, donar a conèixer els treballs del PMMU que s'havien realitzat fins a la data. També posar a debat i prioritzar les línies estratègiques del PMMU, rebre aportacions i orientacions tècniques per a la concreció de les propostes prioritzades, recollir propostes i accions concretes per desenvolupar les línies estratègiques i els temes transversals del PMMU i, per últim, identificar les propostes i accions que més preocupació o interès generaven.

Taula 19. Grups de treball PMMU

Grup	Temàtiques
Trànsit privat	Propostes d'actuació del PMMU relacionades amb el transport privat, la regulació de l'aparcament i el foment de l'ambientalització del parc de vehicles.
Transport públic	Propostes relacionades amb el transport públic, tant col·lectiu com individual, la competitivitat del transport públic col·lectiu, l'equitat en l'accés als serveis, l'accessibilitat física, la millora de la comunicació i promoció, etc.

¹⁸ Disponibles a <http://www.amb.cat/web/mobilitat/mobilitat/consell-de-la-mobilitat/sessions>

Mobilitat activa	Suport a les propostes de l'àmbit de la mobilitat en bicicleta i/o a peu, la convivència entre aquests i altres mitjans de transport, el marc regulador i normatiu, etc.
Mercaderies i logística	Suport en temes relacions amb les noves tecnologies de logística, ús de noves tecnologies com a eines de gestió i les mercaderies.

Font: AMB.

Com a temes transversals es va establir l'accessibilitat, l'equitat i cohesió social, la mobilitat turística, els intercanviadors, els centres generadors de mobilitat a la feina i la seguretat viària. Es van desenvolupar tres tallers per cada grup temàtic.

Els objectius del primer taller (abril 2018) van ser validar i prioritzar les línies estratègiques preliminars, modificar o ajustar el seu contingut, prioritzar les propostes i afegir noves accions encara no considerades. En el segon taller (maig 2018) es van donar a conèixer els resultats de l'avaluació ambiental estratègica, es van aportar més detall a les propostes d'actuació i es van fer suggeriments de millora en relació a algunes propostes. Finalment, en el tercer taller (juny del 2018) es van exposar els resultats de les sessions anteriors. El nombre total d'entitats representades en el tallers va ser de 51, amb una participació constant durant els dos primers tallers (39 i 35 entitats, respectivament), però que decau en el darrer taller (26 entitats).

A banda dels diferents tallers presencials, el PMMU va comptar amb la possibilitat de 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 (veure figura 20).

En la fase inicial del procés de participació, i com a extensió del primer taller participatiu de priorització de les línies estratègiques i recollida d'aportacions, 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 priorització de les diferents línies estratègiques per a cada grup temàtic, a més de fer les seves aportacions.

Figura 20. Plataforma PMMU

Mobilitat activa



Claudia Crusat Martorell – A las 8:06 del 5 de junio.

Bon dia,

he llegit aquest article que m'ha semblat interessant. Tot i així, trobo que ningú pensa amb la contribució que també fan els vianants.

<https://www.naciodigital.cat/noticia/156300/empresa/catalana/paga/euro/diari/treballadors/van/amb/bicicleta>

Què passeu un bon dia!



Una empresa catalana paga un euro diari als treballadors que van amb www.naciodigital.cat

ME GUSTA RESPONDER COMPARTIR EDITAR ...

Visto por 16



Emeka Okpala González – A las 9:52 del 8 de junio.

Els incentius fiscals-salarials per canviar tendències en mobilitat són una eina efectiva en alguns casos. Al final ha de ser una col·laboració entre públic-privat en el que totes les parts guanyin una mica i serveixi per canviar el model de mobilitat insostenible que tenim.

Font: AMB.

En la plataforma, també es van compartir els informes dels diferents tallers participatius que l'empresa dinamitzadora del procés participatiu (Lavola) va elaborar al final de cada taller, es van recordar les properes convocatòries dels tallers i es va compartir un qüestionari online de valoració i satisfacció de cada taller i dinàmica. Segons les respostes la valoració global del procés va ser de 3,9 en una escala del 1 al 5.

Aquesta plataforma també es va utilitzar com a mitjà per compartir informació i articles d'interès i d'alguna manera aprofundir sobre alguns temes que durant els tallers presencials van crear polèmica.

Finalment, el Pla també incorpora diferents mesures de seguiment del PMMU com una bateria d'indicadors, canals de comunicació i coordinació interna que a l'AMB que es concreten en comissions de seguiment amb caràcter continu (tant a nivell polític com tècnic), així com comissions no permanents creades per al desenvolupament de projectes amb caràcter puntual. La col·laboració i la participació amb altres agents públics i privats es preveu a través del Consell de Mobilitat de l'AMB i "es podran establir comissions permanents o puntuals que tractin temes sectorials de la mobilitat metropolitana". De forma paral·lela al treball al Consell també es preveuen "mecanismes de participació directa de la ciutadania", amb una jornada de presentació pública del pla i la possibilitat de fer jornades obertes de comunicació i debat.

Valoracions

- La particularitat del procés és que ha servit per activar el Consell de Mobilitat de l'AMB que va més enllà del PMMU.
- En comparació amb el que estableix el reglament, com a òrgan consultiu en l'àmbit de la mobilitat, és més aviat un òrgan informatiu i de retiment de comptes. Hi ha algun any que tan sols s'ha convocat una vegada i no s'ha activat cap grup de treball.
- En contrast amb altres, en aquest pla hi ha hagut participació en la fase de la diagnosi, a més de l'elaboració de l'avantprojecte. Aquesta fase ha servit, sobretot, per garantir una millor governança multinivell, en un moment en que ha coincidit amb l'elaboració d'altres plans, i a les sessions hi ha hagut una important participació de diferents institucions públiques.
- La participació en l'avantprojecte s'ha articulat a través de diferents sessions de grups temàtics restringides a membres del Consell però sense ser grups de treball del Consell. Aquests grups, dinamitzats per l'equip redactor i una empresa externa, han introduït noves mesures i han modificat les existents. L'assistència ha anat minvant al llarg del procés, però la valoració dels participants és positiva.
- Un element fonamental és el de la governança, en el qual s'inclouen elements normatius, de coordinació i de gestió directa. En el fons implica avançar cap a una major concertació de les polítiques municipals en aquest àmbit i un desplegament de les competències pròpies de l'AMB.

4.4. Promoció de la participació en el Parc Natural de Collserola

Context

La serra de Collserola és el parc central de l'àrea metropolitana de Barcelona. Les seves més de 8.000 hectàrees representen el principal pulmó verd de l'entorn metropolità i s'ha convertit en un espai fonamental d'esbarjo i d'activitats (socials, educatives, esportives, agrícoles...) de la metròpoli.

El reconeixement i protecció del parc s'emmarca en un conjunt de normatives d'àmbit autonòmic i metropolità, per exemple: el Pla Especial d'Ordenació i de Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola del 1987 (PEPCo), el Pla d'Espais d'Interès Natural del 1992

(PEIN) i, finalment, la declaració de parc natural l'any 2010 per part de la Generalitat de Catalunya.

Des del 1999 el Consorci del Parc Natural de la Serra de Collserola és l'entitat gestora del parc, conformat per la Diputació de Barcelona, l'AMB, la Generalitat i els 9 ajuntaments metropolitans que tenen part del seu terme municipal en el parc: el Papiol, Molins de Rei, Sant Feliu de Llobregat, Sant Just Desvern, Esplugues de Llobregat, Barcelona, Montcada i Reixac, Cerdanyola del Vallès i Sant Cugat del Vallès.

El propi Pla de gestió del parc reconeix l'educació ambiental com un dels eixos de treball del Consorci, dins del qual es s'inclou la participació d'entitats i la ciutadania en la gestió del parc.

Del 1991 al 2016 la participació es vehicula a través d'un programa de voluntariat ("Voluntaris de Collserola") amb col·laboracions no especialitzades i activitats de formació ambiental.

L'aprovació de la llei 25/2015 del voluntariat i de foment de l'associacionisme fa modificar el programa de voluntariat, ja que no reconeix a les administracions públiques aquesta activitat. A partir del 2017, es crea un nou marc d'actuació de la participació en el Parc que s'estructura a través del programa de "Promoció de la participació i foment del voluntariat" que gestiona el servei d'Ús públic, divulgació i educació ambiental del Consorci.

Instruments de participació

La participació en el Parc de Collserola és vehicula a través dels programes de Promoció de la participació i foment del voluntariat, format per diversos projectes i activitats de gestió col·laborativa i participació en la gestió, i dos òrgans.

En l'estructura organitzativa del Consorci es compta amb un equip format per dues persones (una tècnica del Consorci i una persona externa de suport parcial) que s'encarreguen de la dinamització i coordinació dels diferents instruments de participació en el parc, juntament amb la col·laboració dels equips tècnics de la resta de serveis del Consorci.

Pel que fa als programes de **gestió participativa** o col·laborativa, s'estructuren en tres àmbits: programes adreçats a entitats, a empreses i a persones a títol individual. D'aquests, els més rellevants són aquells programes i projectes adreçats a les entitats:

- **Col·laborem amb el Parc:** programa adreçat a entitats per a participar en activitats de gestió del parc (p. ex. suport a l'atenció al visitants) o la conservació i millora del territori i patrimoni, en un tema específic o una àrea concreta del parc. Els projectes són sovint iniciativa de les pròpies entitats, en relació als seus àmbits d'interès. Hi participen tant entitats del territori (ambientals, socials i culturals) com entitats del món educatiu formal i no formal (centres escolars, AFAS, entitats de lleure...). Si bé es poden programar activitats puntuals, el programa està enfocat a la col·laboració de continuïtat. D'aquesta manera, cada programa es vehicula a través d'un projecte consensuat entre el consorci i l'entitat col·laboradora que es formalitza a través d'un conveni. Cada col·laboració es desplega en un pla de treball anual en el qual s'acorden les actuacions, el calendari i el seguiment. Anualment es fa una valoració conjunta del pla.
- **Projectes de participació en la gestió:** programa destinat a projectes de gestió en els quals és necessària la concertació amb les entitats del territori o sectorials. Es tracta doncs de projectes en els quals si bé la iniciativa és del Consorci, requereixen la participació de les entitats tant per al seu desenvolupament com per a la planificació i gestió del projecte. En aquest sentit, els objectius dels projectes estan marcats per les necessitats del Consorci però la participació de les entitats inclou la planificació, implementació, seguiment i valoració del projecte. Com a exemples: la campanya Let's Clean Up Europe, la d'eradicació de l'ailant, la gestió participada de la riera de Vallvidrera o l'arranjament de fonts i espais fontinals (ConSORCI del Parc Natural de la Serra de Collserola, 2020).

Més enllà dels programes de gestió participativa amb entitats, també hi ha programes d'activitats adreçades a persones a nivell individual, com el "Vols col·laborar?" o el "D'excursió amb...". Es tracta d'accions trimestrals, ja previstes en l'agenda d'activitats del parc, que inclou activitats de formació i divulgació ambiental i actuacions en el territori. Malgrat estar adreçades particularment a la participació puntual de persones a nivell individual, sempre compte amb la participació d'alguna de les entitats vinculades als programes de gestió col·laborativa. En aquest sentit, més enllà de la pròpia activitat, un dels objectius principals d'aquests programes són els de donar a conèixer les entitats vinculades al parc i enfortir els programes de gestió participativa.

Per últim, si bé no podem parlar de voluntariat corporatiu, sota l'estructura del foment de la participació també s'han engegat programes adreçat al sector empresarial: Responsabilitat

Social Corporativa (RSC) i patrocini i mecenatge. En el cas de la RSC es tracta d'un programa que inclou activitats de divulgació i formació ambiental acompanyades d'algun tipus d'activitat de gestió en el parc (arregaments, control d'espècies invasores...) adreçades a empreses. En aquest cas l'empresa participant ha de fer una contribució. També es contempla que les activitats de RSC es vehiculin a través d'altres entitats del tercer sector ambiental.

Pel que fa als **òrgans de participació**, en l'actualitat hi ha dos en funcionament: el Consell Consultiu i la Taula d'entitats col·laboradores del Parc.

El **Consell Consultiu** és un òrgan previst en els estatuts del parc. De fet, tots els parcs naturals de la Diputació de Barcelona segueixen la mateixa matriu i compten amb algun tipus d'òrgan consultiu. En l'àmbit metropolità, el PN de la Serralada de Marina té una trobada anual d'entitats (pendent de formalitzar-se properament com a comissió consultiva); el PN de la Serralada Litoral una assemblea d'entitats; i el Parc Agrari del Baix Llobregat, el Consell Agrari.

Tal com recullen els estatuts del consorci, es tracta d'un "òrgan de caràcter consultiu, on s'integren els sectors socials, acadèmics, culturals, professionals, econòmics i entitats privades sense ànim de lucre, que persegueixin finalitats d'interès general concurrents amb el Consorci". Es reuneix de manera ordinària dues vegades l'any i entre les seves funcions se li reconeixen les "d'informació, consulta i assessorament respecte al Pla d'actuacions i inversions del Consorci" (art. 17).

A més, compte amb un reglament propi en el qual es reconeix la seva composició, funcionament i funcions, entre les quals (art. 2): rebre informació de les activitat que es desenvolupin en l'àmbit de gestió del Consorci, trametre suggeriment o expressar la seva opinió i criteris respecte als assumptes que li plategin els òrgans de govern del consorci.

Els membres del Consell estan designats per l'assemblea general del consorci, a proposta de la comissió executiva. Actualment hi són representades una seixantena d'entitats i institucions entre ajuntaments i associacions de veïns de barris i municipis de l'àmbit territorial del parc, entitats ambientalistes i culturals, centres i clubs excursionistes i de lleure, societats de caça, sindicats, universitats i centres de recerca, l'AMB i la DIBA.

Malgrat tot, donada la seva estructura, a efectes pràctics es tracta d'un òrgan informatiu ja que no s'han desenvolupat espais de treball més operatiu per fer efectives les seves funcions d'assessorament.

Precisament, aquest caràcter informatiu del Consell Assessor va portar a la creació, l'any 2019, de la **Taula d'entitats col·laboradores del Parc**. La Taula té el seu origen en les trobades d'entitats que, des de l'any 2012, es produïen en la marc del programa Col·laborem amb el Parc. La seva bona acollida entre les entitats va portar a la seva reformulació per incloure totes aquelles entitats i persones que participen d'algun dels programes de participació (tant del Col·laborem amb el Parc o els projectes de participació en la gestió) i que actualment representen al voltant d'una quarantena d'entitats, juntament amb representants del consorci.

La creació de la Taula també dona resposta a les indicacions de dos espais en els quals el Consorci participa; d'una banda és una línia que proposa el Pla estratègic d'educació i voluntariat ambiental 2019-2022 de la Generalitat i, de l'altra, és una de les conclusions del Grup de treball sobre voluntariat ambiental de la xarxa de parcs Diputació de Barcelona.

Respecte al seu funcionament i objectius, en la primera sessió s'acorda la periodicitat trimestral (febrer, juny i novembre) i l'estructura de les sessions, que inclouen: informació sobre l'actualitat del parc i la gestió del consorci, la presentació en profunditat d'una de les entitats i deliberació al voltant d'un tema de gestió del parc en profunditat. En aquest sentit, un dels principals objectius de la Taula és la relació i intercanvi entre les entitats.

Pel que fa als dos òrgans de participació del parc, un dels reptes actuals és la seva integració i coordinació, aprofitant les diferents funcionalitats i operativitat de cada un d'ells.

Valoracions

- Dificultat per encabir els instruments participatius en la normativa vigents: no existeix un marc legal que reguli la gestió col·laborativa ni la llei del voluntariat reconeix a les administracions públiques aquest tipus d'activitats.
- Hi ha una àrea tècnica responsable de les activitats de participació en la gestió, però els recursos són limitats. És necessària la bona integració amb la resta d'àrees tècniques que disposen de recursos i informació clau per al desenvolupament de les activitats de participació.
- El dens teixit associatiu a l'entorn del parc natural és un factor molt rellevant de la participació i la iniciativa per part de les entitats.
- La participació en la gestió es vehicula a través de plans de treball que s'acorden entre l'administració i les entitats. A nivell legal, la participació en la gestió es vehicula

a través de convenis. Els recursos de les entitats són molt variats i condiciona la tipologia de conveni i el pla que es pot establir.

- L'òrgan participatiu previst pels estatuts (Consell consultiu) és poc operatiu, a efectes pràctics és un òrgan informatiu. La Taula d'entitats neix amb la voluntat de ser un òrgan d'intercanvi i deliberació. S'ha d'aclarir i solucionar l'encaix d'ambdós òrgans: membres, sistemes de treball i funcions.

4.5. Òrgans de participació de l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic

Context

L'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic de l'AMB crea, l'any 2018, l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic (AMDE) com un instrument de promoció i desenvolupament econòmic en l'àmbit metropolità.

La creació d'una agència d'aquestes característiques té els seus orígens en algunes experiències locals iniciades als anys 80, com empreses de promoció econòmica, consorcis i patronats o àrees de promoció de ciutat, com Barcelona Activa. Durant les primeres dècades del s. XXI es comencen a situar les bases d'una agència metropolitana amb la creació del Consorci Metropolità de Barcelona o la voluntat expressada, per exemple, en el Pla Estratègic Metropolità (2003) o en els diversos plans i programes d'actuació municipals i metropolitans (Santcovsky, 2018).

Finalment, l'any 2018 s'aprova el decret 23/2918 de creació de l'Agència en el qual es defineixen les seves principals funcions i competències. Entre aquestes, l'AMDE es reconeix com l'instrument per "promoure una economia competitiva, innovadora, inclusiva, sostenible i preparada per al segle XXI" (Santcovsky, 2018). Concretament, l'activitat de l'Agència s'estructura en dues línies de serveis, 6 àmbits i 12 programes (veure taula 21).

Taula 21. Estructura de l'activitat de l'Agència de Desenvolupament Econòmic

Serveis	Àmbits	Programes
Internacionalització, inversions, empresa i ocupació	Internacionalització i inversions	Impuls a la internacionalització de l'economia metropolitana
		Promoció i identitat metropolitana
		Captació i seguiment d'inversions
	Empresa, PAEs i ocupació	Re-industrialització metropolitana
		Coordinació i suport als serveis a l'empresa i l'emprenedoria

		Impulsa del mercat de treball metropolità
Innovació, tecnologia i economies locals emergents	Innovació i tecnologia	HUB Talent Metròpolis Barcelona
		Planificació estratègica i capacitació empresarial
		Emprenedoria i talent jove
	Economies locals emergents	Impuls a l'economia verda i circular
		Promoció del sistema alimentari metropolità
		Foment de l'economia cooperativa, social i solidària

Font: Santcovsky (2018).

Particularment, entre les funcions de l'Agència es reconeix la de “promoure la concertació amb els agents socioeconòmics amb compromís de polítiques actives de promoció econòmica i ocupació a nivell metropolità”, que serà la base per a la creació del Consell Assessor.

Instruments de participació

L'any 2019, a partir del decret 131/2019 de l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic es crea el **Consell Assessor de l'Agència de Desenvolupament Econòmic**. El decret defineix el Consell com a l'òrgan consultiu de participació i assessorament de l'Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic, i estableix les seves funcions bàsiques de debat i estudi de propostes de projectes i actuacions en relació als objectius que té assignada l'Agència.

Es tracta doncs, d'un òrgan permanent amb funcions consultives i d'assessorament en tots aquells àmbits d'actuació de l'Agència, tant pel que fa a la seva actuació i programació, i que han de facilitar o guiar la presa de decisions i la millora de la seva actuació. En aquest sentit, hi ha la voluntat que tingui capacitat d'elaborar propostes, participar en l'elaboració i consensuar els projectes de l'AMDE, o fer recomanacions i traslladar iniciatives dels agents econòmics i socials del municipis metropolitans i el territori metropolità en el seu conjunt.

Els seus membres són designats pel Consell Metropolità, a proposta de l'Agència, i “per raó de la representació d'una institució i/o projecció professional”. Actualment està compost per una trentena de membres entre representants dels grups polítics metropolitans, altres administracions i consorcis, entitats empresarials i associacions, i universitats i centres de recerca (veure taula 22).

Taula 22. Membres Consell Assessor

Grup

Temàtiques

Grups polítics metropolitans	PSC; En Comú Guanyem; ERC; Junts per Catalunya; Ara Decidim Ripollet
AMB	Àrea Desenvolupament Social i Econòmic AMB; Agència Metropolitana de Desenvolupament Econòmic AMB; Oficina Tècnica de Polítiques socials; Gerència AMB
Altres administracions	Barcelona Activa; DIBA; Acció – Generalitat de Catalunya
Consortis	Consorti Zona Franca (2 representants); Consorci de Turisme de Barcelona
Entitats empresarials	Foment del Treball; PIMEC; Cambra de Comerç de Barcelona; Barcelona Tech City; Barcelona Global; Consell de gremis de Catalunya
Sindicats	CCOO; UGT
Associacions	AESCAT; PEMB; Pacte Industrial
Universitats i centres de recerca	Universitat Politècnica de Catalunya; Fundació Recerca de Biomèdica de Barcelona; Fòrum Ambiental

Font: AMB.

En la sessió constitutiva del Consell, celebrada el 19 de febrer del 2019, s'acorda la seva convocatòria cada dos o tres vegades l'any (en el primer any de funcionament se'n preveu convocar dues més a part de la sessió constitutiva) i s'expliciten els objectius d'aquestes, vinculats al debat de les línies treball anuals i les memòries de l'AMDE.

Es tracta, per tant, d'un òrgan de creació encara molt recent. Fins i tot la seva dependència orgànica és també d'un ens nou, ja que l'Agència de Desenvolupament Econòmic encara no compta amb tres anys des de la seva creació. A aquesta se li suma la complexa situació generada a partir de la pandèmia de la covid-19 que no només no ha afavorit la dinamització i el treball del Consell, sinó que en determinarà l'actuació futura.

Més enllà del decret de creació, en el moment actual no es compta amb un reglament que en reguli el funcionament i estructures internes. Així mateix, no s'han constituït espais o grups de treball més enllà del ple del Consell. En aquest sentit, cap de les dues accions es descarten per part de l'AMDE, però el moment tant inicial no n'ha permès la planificació o desenvolupament.

D'altra banda, per part de l'Agència no es compta amb recursos tècnics específics destinats al funcionament i dinamització del Consell.

En paral·lel al Consell Assessor, i arran de la crisi de la covid-19, l'Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic ha endegat una revisió del treball elaborat per la **Taula de Reactivació econòmica i Reindustrialització** de l'AMB. La Taula és un espai de debat i anàlisi en

profunditat d'àmbits vinculats a les polítiques de desenvolupament econòmic (sectors productius, ocupació, comerç, turisme, innovació, logística planificació urbana i mobilitat...). Si bé els treballs de la Taula ja s'iniciaren en el mandat 2015-2019, i el PAM 2019-2023 ja en preveia la recuperació i actualització, la irrupció de la pandèmia i les crisis que se'n deriven l'han prioritzat.

La Taula s'estructura a partir d'àmbits en quatre grups (veure taula 23), oberts a la participació de persones, entitats i institucions, i estan presidides per quatre agents centrals del món econòmic: CCOO, UGT, Foment del Treball i PIMEC. Per a cada grup de treball es realitzen sessions amb la participació d'experts i tècnics, i a partir de la diagnosi i el debat s'elaboren propostes d'actuació i prioritats.

Taula 23. Organització de la Taula de Reactivació Econòmica i Reindustrialització de l'AMB

Grups de treball	Àmbits
Activitat econòmica	Conjuntura i futur econòmic, nova indústria i indústria 4.0
	Economia verda, circular, social i emergents
	Mercat de treball
	Perspectiva de gènere
Territori	Urbanisme
	Mobilitat
	Sostenibilitat
	Logística
	Energia
	Telecomunicacions
Innovació i coneixement	Formació
	Organització i innovació i futur treball
Comerç i turisme	Comerç
	Turisme

Font: AMB.

En aquest sentit, un dels reptes que es plantegen en el futur és la integració i coordinació d'ambdós òrgans: la Taula, com a òrgan de debat i estudi de temes específics, i el Consell, com a òrgan d'assessorament, concertació i validació de l'activitat de l'Agència.

Valoracions

- El desenvolupament de l'Agència, i en particular dels òrgans de participació vinculats, és encara molt recent i fer-ne una valoració sobre el seu funcionament encara és prematur.

- Primer es va crear la Taula de reactivació i després el Consell. Caldria aclarir la composició, funcions i objectius d'ambdós espais i, si s'escau, la seva interrelació.
- El Consell assessor és una de les primeres experiències d'òrgan de participació permanent sectorials en el marc de l'AMB conjuntament amb el consell de mobilitat.
- En l'actualitat no compta amb cap reglamentació formal del seu funcionament (reglament) ni mecanismes d'entrada i participació (actualment és responsabilitat del Consell metropolità, a petició de l'Agència); i no compta amb recursos tècnics especialitzats destinats al desenvolupament de la seva activitat i dinamització de les sessions.
- No s'han previst espais de treball operatiu, però ja existeixen les taules de reactivació. S'ha de plantejar com s'integren i coordinen els dos òrgans.

5. Aprenentatges i conclusions

En aquest darrer apartat hem intentat posar en comú tots els aprenentatges obtinguts arran, tant de l'anàlisi dels instruments de participació ciutadana en altres àrees metropolitanes d'arreu d'Europa, com de les experiències existents a l'àrea metropolitana de Barcelona.

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.

De fet, malgrat el marc jurídic vigent possibilita el desenvolupament d'una diversitat d'eines de participació en el marc de l'AMB¹⁹, 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.

En contrast, s'ha pogut detectar alguna experiència, com el cas del Parc Natural de Collserola, que aprofita el marc vigent per desenvolupar eines innovadores de participació en la gestió d'espais.

Un altre element central és la **manca de coherència, i de capacitat tècnica i reconeixement polític de la participació ciutadana en el marc de l'AMB**. En l'actualitat, l'AMB no compta amb equip tècnic, recursos específics, i/o responsable polític de participació ciutadana. Els processos participatius que s'han engegat darrerament ho han fet de manera fragmentada, segmentada, sense coordinació, poc cohesionada i coherent; cada àrea responsable del pla o programa ha desenvolupat el seu propi procés i, malgrat bons resultats, sense equips especialitzats. En tots els casos hi ha participat equips de consultors externs, tots diferents (i diferents metodologies), i fins i tot, en alguns casos, un únic procés ha comptat amb diversos equips de consultors.

¹⁹ Per a veure un resum jurídic de la participació ciutadana de l'AMB i les diferents eines que amb el marc actual ja es podrien implementar veure el projecte ""Participació i Metròpoli: Aprofundint la participació metropolitana".

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.

Igualment passa amb els òrgans de participació de recent creació que no compten, de moment, amb recursos específics per al seu funcionament i dinamització, i que sense els recursos necessaris tenen risc d'esdevenir espais purament informatius.

Dit això, aquestes experiències poden representar la introducció d'una nova cultura en l'organització i els processos, nous models de governança, noves escales... i uns aprenentatges que seria convenient compartir entre els diferents impulsors dels processos i que poden ser la base per al desenvolupament d'una arquitectura pròpia de la participació ciutadana a l'AMB (p. ex. Programa de Participació Ciutadana del PDU).

A escala europea, hem pogut comprovar que els casos més avançats de participació ciutadana metropolitana sí **han formalitzat una arquitectura pròpia de la participació ciutadana, destacant aquells que han elaborat reglaments de participació o aquells que compten amb recursos tècnics específics i reconeixement en l'organització política.**

Com ja hem apuntat, un element central és la coherència i cohesió dels instruments, molt especialment la coordinació i integració de les eines de participació metropolitana amb els altres sistemes participatius existents. En l'escala europea aquest també és un dels reptes més importants pel desplegament de l'arquitectura de la participació ciutadana. Hem identificat alguns casos en els quals s'han construït **espais d'intercanvi i suport per part de l'àrea metropolitana dels instruments de participació dels municipis.** També hem observat com les plataformes online han servit per centralitzar alguns elements participatius de diferents escales.

Malgrat tot, no hem pogut identificar experiències més avançades en aquesta integració, sobretot pel que fa a la integració local-metropolitana. En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, en la qual hi ha una gran experiència i consolidació de la participació ciutadana institucionalitzada en els municipis, és cabdal **aprofundir en la integració de la participació local i territorial en els processos i òrgans metropolitans.** Això tant pot incloure la integració dels resultats de la participació, dels representants, com la coordinació i intercanvi dels equips de participació dels municipis.

Un altre factor important, donada la gran varietat d'entitats existents en l'entorn metropolità, és la identificació, reconeixement i accés del teixit associatiu, per al desenvolupament d'una arquitectura de la participació oberta i inclusiva.

Per finalitzar, volem tornar a apuntar algunes de les experiències que, bé per la seva novetat com per la potencialitat, poden ser inspiradores. En primer lloc destaquem les **plataformes de participació**; es tracta d'una de les eines que més han evolucionat en els darrers anys. A França han esdevingut instruments centrals de les polítiques de participació ciutadana, tant pel que fa als processos com als òrgans, i espais d'integració de la participació multi-escalar. A Anglaterra són el instrument principal de participació de diverses autoritats combinades; a partir de les plataformes es vehiculen les principals eines participatives d'escala metropolitana.

De fet, en el context de l'àrea metropolitana de Barcelona, el desenvolupament d'aquest tipus de plataformes no és estrany. Una part important dels municipis compta amb algun tipus de plataforma²⁰, altres administracions supra-locales donen suport a la seva posada en marxa i manteniment (DIBA), les experiències més pioneres en aquest àmbit s'han desenvolupat aquí i per tant es compta amb el coneixement i l'experiència (p. ex. Decidim, Civici...), fins i tot alguns dels processos participatius en el marc de l'AMB n'han fet ús. Per tant, **el desenvolupament d'una plataforma online de participació de l'AMB hauria de ser un pas endavant prioritari i hauria d'anar acompanyat d'una reflexió al voltant de la seva integració amb els altres sistemes de participació existents en l'entorn metropolità.**

D'altra banda, la finestra que obre la creació dels primers **òrgans de participació** de l'AMB podria permetre aprofundir i avançar en el disseny de nous espais. En aquest sentit, a nivell europeu s'han estès els consells consultius metropolitans (Consells de desenvolupament, Fòrums metropolitans, Consells estratègics...), amb una especial incidència en la planificació estratègica²¹. I, especialment, per la naturalesa de les competències de l'AMB, experiències com les comissions consultives d'usuaris i serveis públics.

També es poden explorar **altres instruments de participació**, com els debats públic a França (enfocats a debatre, millorar o desestimar grans projectes) o les iniciatives i referèndums a

²⁰ L'àrea de Governança i Polítiques Públiques de l'IERMB fa un seguiment d'aquest tipus d'instruments a la regió metropolitana de Barcelona que publica al Sistema d'Indicadors Metropolitans de Barcelona (SIMBA). Veieu https://iermbdb.uab.cat/index.php?ap=0&id_ind=1099&id_cat=495

²¹ En el nostre cas cal tenir en compte el rol del PEMB. En aquest sentit, l'àrea de Governança i Polítiques Públiques de l'IERMB iniciarà el 2021 un projecte de recerca sobre la governança col·laborativa en els processos de planificació regional.

Itàlia (i el seu reconeixement de la iniciativa ciutadana/territorial)... I no cal anar gaire lluny per trobar altres experiències inspiradores com la participació en la gestió del Parc Natural de Collserola, replicable a la gestió d'altres equipaments i espais metropolitans (parcs i platges).

En definitiva, l'aprofundiment de la participació ciutadana a l'AMB s'ha de desenvolupar des de dues perspectives. D'una banda, la incorporació de noves eines que vagin més enllà de processos i òrgans sectorials, i que permetin una incidència més profunda de la ciutadania en la presa de decisions o la implementació, disseny, seguiment i avaluació de polítiques i serveis metropolitans. I, d'altra banda, el desenvolupament d'una arquitectura que tingui en compte tant el reconeixement polític, la formalització normativa i les capacitats tècniques, alhora que s'integra i es coordina amb tot el sistema de la participació existent en l'entorn metropolità.

6. Bibliografia

- Bevir, M., 2010. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bish, R. & Ostrom, V., 1973. *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*, Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blais, A. & Loewen, P., 2009. The French electoral system and its effects. *West European Politics*, pp. 345-359.
- Buser, M., 2013. Democratic accountability and metropolitan governance: the case of South Hampshire. *Urban Studies*.
- Consorti del Parc Natural de la Serra de Collserola, 2020. *Memòria de gestió 2019*, Barcelona: s.n.
- Del Fabbro, M., 2018. The institutional history of Milan metropolitan area. *Territory, Politics, Governance*, Volum 6, pp. 342-361.
- Fürts, D., 2005. Metropolitan governance in Germany. A: H. Heinelt & D. Kübler, ed. *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Nova York: Routledge.
- Font, T., 2018. Cap a un govern local metropolità: el potencial de la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, Issue 61, pp. 72-79.
- Gemanò, M. & Parisi, R., 2015. *Studio Comparato delle forme di governo delle Città Metropolitane Statuti di Bologn, Torino, Genova, Firenze e Bari*, s.l.: Osservatorio Politiche Pubbliche per le Autonomie Locali.
- Hamilton, D. K., 2004. Developing regional regimes: a comparison of two metropolitan areas. *Journal of Urban Affairs*, pp. 455-477.
- 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*, pp. 430-445.
- Kübler, D. & Schwab, B., 2007. New regionalism in five swiss metropolitan areas: and assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, pp. 473-502.
- Lefèvre, C., 1998. Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, Issue 21, pp. 9-25.
- Lefèvre, C., 2010. The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the western world. *Análise Social XLV*, pp. 623-637.
- Lidström, A., 2010. Citizens' intermunicipal political orientations: evidence from swedish city-regions. *Urban Studies*, pp. 2093-2109.

- Lidström, A. & Schaap, L., 2018. The citizen in city-regions: Patterns and variations. *Journal of Urban Affairs*.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C., 1996. To map contentious politics. *Mobilization: An International Quarterly*, 1(1), pp. 17-34.
- Nicholls, W., 2001. Power and governance: metropolitan governance in France. *Urban Studies*, pp. 783-800.
- Nunes Silva, C. & Syrett, S., 2006. Governing Lisbon: Evolving for of city governance. *International Journal of Urban Regional Research*, pp. 98-119.
- Purcell, M., 2007. City-regions, neoliberal globalization and democracy: A research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 197-206.
- Sørensen, E. & Torfing, J., 2005. The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), pp. 195-218.
- Sørensen, E. & Torfing, J., 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, pp. 234-258.
- Santcovsky, H., 2018. Governança econòmica metropolitana: perspectives de futur i paper de l'Agència de Desenvolupament Econòmic. *Revista Papers*, Volum 61, pp. 94-104.
- Savitch, H. & Vogel, R., 2009. Regionalism and urban politics. A: *Theories of urban politics*. Londres: Sage, pp. 106-124.
- Schaap, L. & Lidström, A., 2018. The citizen in city-regions: patterns and variations. *Journal of Urban Affairs*, pp. 1-12.
- Schmidt, V., 2013. Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, pp. 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.
- Stephens, G. R. & Wikstrom, N., 2000. *Metropolitan government and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiebout, C., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, pp. 416-424.
- Tomàs, M., 2012. Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal. *Journal of Urban and Regional Research*, pp. 554-567.
- Tomàs, M., 2018. Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, pp. 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*, pp. 1-18.

Zimmermann, K., 2014. Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, pp. 182-199.

Zimmermann, K. & Feiertag, P., 2018. Return of the metro-model? Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, pp. 16-27.

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)