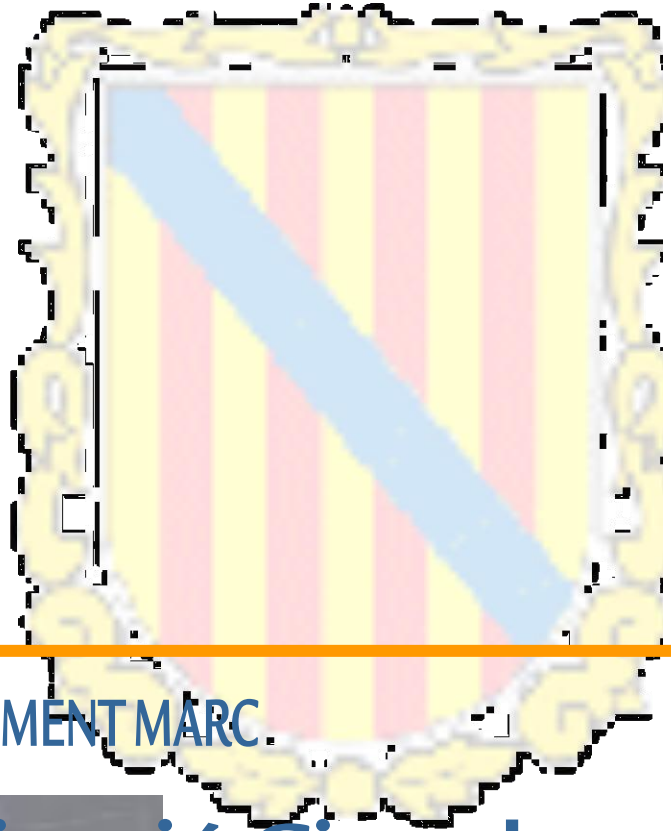




**Govern de les Illes Balears**  
Conselleria de Presidència  
Direcció General de Relacions Institucionals



DOCUMENT MARC

# I Pla de Participació Ciutadana



**Aprovat pel Consell de Govern  
del dia 25 de gener de 2008**

# Índex

1. PRESENTACIÓ
2. SITUACIÓ ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA
  - 2.1. MARC LEGISLATIU
  - 2.2. SITUACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ RESPECTE DEL CIUTADÀ
  - 2.3. SITUACIÓ ACTUAL DEL CIUTADÀ EN RELACIÓ AMB ELS PODERS PÚBLICS
3. INFORME DE L'ASSOCIACIONISME A LES ILLES BALEARS
4. OBJECTIUS I PRINCIPIS RECTORS DE LA POLÍTICA EN PARTICIPACIÓ CIUTADANA
  - 4.1. OBJECTIUS
  - 4.2. PRINCIPIS RECTORS DE LA POLÍTICA EN PARTICIPACIÓ
  - 4.3. COMPROMÍS POLÍTIC I INSTITUCIONAL
5. ACCIONS I INSTRUMENTS PARTICIPATIUS
  - 5.1. DESCRIPCIÓ DE LES ACCIONS I ELS INSTRUMENTS
  - 5.2. NOVES TECNOLOGIES I PARTICIPACIÓ CIUTADANA
6. EL PROCÉS PARTICIPATIU
7. ACCIONS DEL PRIMER PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA
  - 7.1. ESTUDIS SOCIOLÒGICS I D'OPINIÓ
  - 7.2. PÀGINA WEB
  - 7.3. PLA DE FOMENT DE L'ASSOCIACIONISME
  - 7.4. COMISSIÓ INTERDEPARTAMENTAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA
  - 7.5. JORNADES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA
  - 7.6. ESTUDI DE NOVES FÓRMULES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA
  - 7.7. FORMACIÓ EN PARTICIPACIÓ CIUTADANA
8. METODOLOGIA DEL TREBALL
9. BIBLIOGRAFIA

## 1. PRESENTACIÓ

---

### *“Consultem de forma efectiva i demostrem que hem escoltat”*

La participació ciutadana és una peça fonamental del sistema democràtic. Sense participació no hi ha democràcia. Aquest dret fonamental en la nostra societat, cada vegada més complexa, no es pot limitar únicament a la participació en les eleccions periòdiques per elegir els representants de les institucions —la coneguda democràcia representativa—, sinó que s’ha d’ampliar i s’ha d’aprofundir incorporant-hi la ciutadania tant en la configuració com en l’elaboració de les polítiques públiques. S’ha d’entendre la política com la gestió de la cosa pública, com el govern dels interessos col·lectius, com el mitjà de resoldre els conflictes socials. La ciutadania ha de sentir que forma part de la comunitat política en la qual s’organitza la societat en què viu. Si no es produeix aquest sentiment, difícilment s’exercirà la ciutadania activa.

A més, els poders públics tenen el mandat constitucional (art.9.2 de la Constitució espanyola) de promoure i de fer realitat aquest dret de participació, impulsant accions perquè la ciutadania s’impliqui en els assumptes públics i, així, aconseguir entre tots una gestió més eficaç i una acció de govern més encertada.

La participació ciutadana és l’indicador de la nostra temperatura democràtica.

Encara que sabem que la participació ciutadana és un dret i que els poders públics tenen l’obligació de promoure’l, és molt usual establir el nivell de participació ciutadana d’un poble només segons les consultes electorals (percentatge d’abstenció).

Democràcia significa ‘govern del poble’. Sota aquest concepte, democràcia i participació són termes sinònims i complementaris: “no hi ha un camí cap a la democràcia, la democràcia és el camí”.

Perquè aquest exercici del dret de participació sigui eficaç necessita un procés, un canal o un instrument que en garanteixi l’existència i la continuïtat, i és necessari que els governs hi dediquin recursos, coneixements i tècniques que l’afavoreixin. I, sobretot, es necessita una planificació, perquè tots hem de saber que la participació no s’improvisa.

El Parlament de les Illes Balears ha instat el Govern a elaborar aquest pla de participació ciutadana, el I Pla de Participació Ciutadana de les Illes Balears. Si bé és veritat que no es pot fer aquest encàrrec sense implicar-hi la ciutadania, sense tenir en compte les seves inquietuds o sense saber en què volen participar o quines actuacions

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

concretes volen que s'hi prevegin, també és cert que això vindrà en un moment posterior, quan es desenvolupin accions més concretes i es duguin a terme els processos participatius adequats, alguns dels quals ja s'han proposat en aquest document.

Aquest Pla es presenta com un pla director. El seu contingut final podria ser similar al d'un pla estratègic, però la metodologia d'elaboració inicial és diferent, més tècnica i menys participativa, i el conjunt d'autors és molt reduït. És un document obert, que disposa d'uns mitjans de caràcter estructural que han de provocar aportacions dels ciutadans i que s'anirà desenvolupant a mesura que els seus protagonistes s'hi impliquin. Aquest Pla és el punt de partida, és el posicionament polític d'aquest Govern, que creu en la ciutadania activa.

Sabem que el camí no serà fàcil i que tenim el gran repte de crear il·lusions tant als responsables polítics com a la ciutadania (de forma individual i/o mitjançant les seves associacions). Això només es pot fer des de la creença ferma que apostar per aquesta via significa assumir noves formes de relació que permetin que els polítics, els tècnics i els ciutadans treballin conjuntament en un clima de col·laboració i, així, fer un exercici actiu de participació.

Aquest I Pla de Participació Ciutadana de les Illes Balears neix amb la voluntat d'ajudar a confirmar el camí complex i no sempre fàcil que suposa apropar l'activitat política a la ciutadania.

## 2. SITUACIÓ ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA

---

### 2.1. Marc legislatiu

#### ÀMBIT ESTATAL

La participació ciutadana és un dret fonamental i una obligació, i per això resulta imprescindible situar-la dins el marc legislatiu que l'empara.

La Declaració Universal dels Drets Humans adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides en la Resolució 217 A (III), de 10 de desembre de 1948, recull els drets humans considerats bàsics, i en l'article 21 estableix de forma expressa el següent:

1. Tota persona té dret a participar en el govern del seu país, directament o per mitjà de representants lliurement escollits.
2. Tota persona té el dret d'accés, en condicions d'igualtat, a les funcions públiques del seu país.
3. La voluntat del poble és la base de l'autoritat del poder públic; aquesta voluntat s'expressarà mitjançant eleccions autèntiques que s'hauran de celebrar periòdicament, per sufragi universal i igual i per vot secret o altre procediment equivalent que garanteixi la llibertat del vot.

A la vegada, els pactes de Nova York, o pactes internacionals de drets humans, comprenen els dos tractats internacionals sobre drets humans adoptats en el si de l'Assemblea General de les Nacions Unides el 16 de desembre de 1966: el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

L'article 25 del Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics torna a fer menció al dret de participar:

Tots els ciutadans gaudiran [...] dels següents drets i oportunitats:

- a) Participar en la direcció dels assumptes públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits;
- b) Votar i ser elegits en eleccions periòdiques, autèntiques, realitzades per sufragi universal i igual i per vot secret que garanteixi la lliure expressió de la voluntat dels electors.

La unió d'aquesta Declaració de 1948 i els pactes internacionals de drets humans comprèn el que s'ha denominat la CARTA INTERNACIONAL DELS DRETS HUMANS. Aquests tractats van ser ratificats per Espanya el 1977 i, des de llavors, formen part de l'ordenament jurídic sobre aquesta matèria.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

En el títol primer de la Constitució espanyola de 1978 es recullen els drets i els deures fonamentals. L'article 23 fa referència a la participació ciutadana i diu textualment:

Els ciutadans tenen dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal.

Com es pot observar en totes les redaccions del dret fonamental de participació en els assumptes públics, aquest dret es duu a terme de dues maneres: directament o per mitjà de representants.

La crida directa al poble perquè opini sobre una determinada actuació o política només s'ha produït dues vegades des de la proclamació de la Constitució: per promoure l'entrada a l'OTAN i per aprovar el text de la Constitució europea, a més dels referèndums per ratificar estatuts d'autonomia, l'aprovació final dels quals depèn d'aquest tràmit referendari tal com està establert a la Constitució espanyola (CE).

Des de l'altra perspectiva, no com a dret, sinó com a mandat, la CE en l'article 9.2 estableix:

Correspon als poders públics promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

Aquest article s'ha d'interpretar com un mandat de la Constitució a tots els poders públics perquè, entre altres accions, facilitin la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

D'altra banda, el text constitucional també estableix altres formes de participació, entre les quals es troba la iniciativa legislativa popular.

La carta magna, a l'article 87.3, fa referència a la iniciativa legislativa popular, que consisteix en una proposta legislativa en la qual els proponentes no tenen cap tipus de poder decisor, però que permet completar la integració d'interessos per mitjà de la irrupció en la discussió política de temes que, a pesar de ser d'interès per a un sector de la població, tal vegada no han estat plantejats per les forces polítiques parlamentàries.

La norma estableix que es requeriran no menys de 500.000 signatures acreditades. No serà procedent aquesta iniciativa en les matèries pròpies de llei orgànica, tributàries o de caràcter internacional ni en allò que pertany a la prerrogativa de gràcia. (Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular.)

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Cal fer esment també a la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (Llei 30/1992, de 26 de novembre, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener) que considera el dret de participació com una de les bases del sistema. Així, en l'article 3, "Principis generals", es concreta en el punt 5:

En les seves relacions amb els ciutadans les administracions públiques actuen de conformitat amb els principis de transparència i de participació.

Finalment, l'article 19 de la Llei orgànica del poder judicial també inclou el dret a participar mitjançant l'acció popular, com també el de participar en l'Administració de justícia a través de la institució del Jurat, en la forma i amb el respecte a aquells processos penals que la llei determini, en els tribunals consuetudinaris i tradicionals i en els altres casos que la llei estableixi.

Així mateix, existeix legislació sectorial que ara no pertoca analitzar.

### AMBIT AUTONÒMIC

Des d'una perspectiva autonòmica, la participació ciutadana està regulada actualment en l'article 15 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAIB), segons la redacció donada per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

En concret, l'article 15 estableix:

#### Article 15 EAIB

1. Tots els ciutadans de les Illes Balears tenen dret a participar de forma individual o col·lectiva en la vida política, econòmica, cultural i social de la comunitat autònoma. Els poders públics promouran la participació dels agents econòmics i socials del conjunt de la societat civil en els assumptes públics.
2. Els ciutadans de les Illes Balears tenen el dret a participar en condicions d'igualtat en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, en els termes que estableixen la Constitució, aquest Estatut i les lleis. Aquest dret comprèn:
  - a) El dret a elegir els membres dels òrgans representatius de la comunitat autònoma i a concórrer-hi com a candidat.
  - b) El dret a promoure i presentar iniciatives legislatives davant el Parlament de les Illes Balears i a participar en l'elaboració de lleis, directament o mitjançant entitats associatives, en els termes que estableixi la llei.
  - c) El dret a promoure la convocatòria de consultes populars pel Govern de les Illes Balears, els consells insulars o els ajuntaments en els termes que estableixin la Constitució espanyola i les lleis.

El punt 2 b es refereix a la *iniciativa legislativa* que, segon assenyala l'Estatut d'autonomia en l'article 26, correspon als diputats, al Govern, als consells insulars i al poble.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La iniciativa que correspon als diputats, denominada *proposició de llei*, pot ser presentada per un grup parlamentari amb la signatura única del seu portaveu, o bé per un diputat amb la signatura d'altres quatre membres de la cambra.

La presentació d'iniciatives legislatives per part dels consells insulars requereix l'aval d'una quarta part dels diputats o d'un grup parlamentari de la cambra.

Analitzar les altres dues fórmules, és a dir, la iniciativa legislativa popular i la potestat normativa del Govern, com a instruments de participació ciutadana, és el que es farà a continuació.

a) La iniciativa legislativa popular (ILP), com s'ha esmentat abans, és una proposta legislativa en la qual els proponents no tenen cap tipus de poder decisor, però que podria completar la integració d'interessos que té lloc en l'àmbit d'aquesta comunitat autònoma i dins el Parlament de les Illes Balears per mitjà de la irrupció en la discussió política de temes que, a pesar de ser d'interès per a un sector de la població, tal vegada no han estat plantejats per les forces polítiques parlamentàries.

A les Illes Balears es va aprovar la Llei 4/1991, de 13 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular i, a l'empara d'aquesta, s'han presentat al Parlament de les Illes Balears tres iniciatives:

① Proposició de llei d'iniciativa legislativa popular de modificació de la Llei 14/1991 de declaració de l'arxipèlag de Cabrera parc nacional maritimoterrestre.  
[Rebutjada en la presa en consideració: BOPIB, 37, 12-6-1992]

② Proposició de llei d'iniciativa legislativa popular d'ampliació de la Llei 14/1991 de creació del Parc Nacional Maritimoterrestre de l'arxipèlag de Cabrera.  
[Inadmissió a tràmit: BOPIB, 48, 16-10-1992]

③ Proposició de llei d'iniciativa legislativa popular que prohibeix la incineració de residus.  
[Rebutjada en la presa en consideració: BOPIB, 58, 18-12-1995]

Per tant, cap iniciativa legislativa popular presentada al Parlament de les Illes Balears ha estat finalment aprovada.

Segons la Llei 4/1991, de 13 de març, el procediment s'ha d'iniciar mitjançant la presentació davant la Mesa del Parlament d'un escrit que ha de contenir el text articulat, una exposició detallada de les raons per a la tramitació i aprovació, i una relació dels membres que formen la comissió promotora. Aquesta proposició de llei ha de ser subscripta, almenys, per deu mil signatures o, si pertoca, pel 30% dels electors d'una circumscripció electoral.



## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La iniciativa legislativa popular ha estat regulada per llei a totes les comunitats autònomes. Algunes d'aquestes lleis tenen més de trenta anys de vigència i altres han estat reformades recentment.

Crida l'atenció el cas de la Generalitat de Catalunya, en què l'any 1995 es va aprovar la llei reguladora de la iniciativa legislativa popular (Llei 2/1995) i l'any 2006 la llei vigent 1/2006 en va modificar substancialment el contingut.

Els aspectes fonamentals de canvi en la nova regulació a Catalunya són: la rebaixa als 16 anys de l'edat mínima per donar suport a una ILP, la reducció de 65.000 a 50.000 en les signatures necessàries per formular una llei, i la major facilitat en els treballs de la comissió promotora de la iniciativa durant la tramitació parlamentària, entre d'altres.

Juntament amb la nova llei 1/2006, que millorava substancialment el procediment per promoure iniciatives populars, el Govern català va editar una guia d'utilització, és a dir, una espècie de manual d'instruccions per poder exercir millor aquest dret. Des de setembre de 2006 fins a març de 2007, s'havien produït més de 3.000 descàrregues d'aquell text. Des de l'any 1995 s'havien tramitat al Parlament de Catalunya tres ILP mentre que, en el poc temps de vigència de la nova llei, ja hi ha quatre ILP en tramitació.

b) L'article 15 també es refereix a les denominades potestats normatives del Govern i aquestes es troben regulades en la llei 4/2001, del Govern de les Illes Balears.

Aquesta llei estableix, en els articles 35 i 36, la iniciativa legislativa del Govern mitjançant els avantprojectes de llei que s'han de trametre al Parlament.

L'article 36 concreta que a la proposta d'avantprojecte abans esmentat, s'han d'adjuntar els estudis, els informes i la documentació que es considerin oportuns. Aquest és un punt de partida, encara que molt tímid, en el concepte de participació ciutadana.

A més dels articles esmentats de la llei 4/2001, actualment són d'aplicació les Instruccions sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern, aprovades pel Consell de Govern de les Illes Balears en la sessió de dia 28 de desembre de 2004, en la instrucció setena de les quals es concreta:

Ultimat l'esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de llei i complets els requisits d'elaboració documental establerts a les regles anteriors, la conselleria competent, si n'és el cas, facilitarà la participació ciutadana, organitzada o no, en el procediment d'elaboració de l'avantprojecte.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La participació ciutadana organitzada s'articularà, preferentment, a través de la tècnica de la consulta a les organitzacions i grups representatius d'interessos econòmics i socials.

Si així ho decideix el conseller competent, s'impulsarà també la participació funcional no organitzada mitjançant el tràmit d'informació pública o de qualsevol altre tipus de consulta oberta a tota classe d'al·legacions i suggeriments dels ciutadans.

De tots els tràmits i actuacions practicats en aquesta fase de participació ciutadana, se'n deixarà constància a l'expedient mitjançant la incorporació de les actes, els informes o els documents que es considerin adequats a aquest efecte.

Aquest és el marc actual en què es troba la possibilitat de participació ciutadana a l'hora de redactar els avantprojectes de llei.

La realitat és que, encara que no es posa en dubte que des de les diferents conselleries es duen a terme tots aquells tràmits preceptius que són de compliment obligat, des d'aquí, i a la vista del que s'ha exposat, es consideren un poc exigües i limitades les possibilitats que aquesta participació ciutadana sigui efectiva i real, atès que moltes vegades es limita a ser un pur tràmit que s'ha de passar i no un vertader procés participatiu.

Quines possibilitats ofereix aquest marc? Hi ha la possibilitat que la instrucció setena abans esmentada, si interessa, es reglamenti o, si s'escau, es pot fer una modificació a l'article 36 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, en la qual es concreti l'obligació de la participació ciutadana d'una forma més ferma en el procediment de la iniciativa legislativa del Govern.

Encara que l'article 15 de l'EAIB només fa referència a les iniciatives legislatives, és convenient fer un comentari en relació amb la participació ciutadana en les disposicions reglamentàries.

Hi ha dues formes de participar regulades a la Llei 4/2001. La primera a l'article 43, que es titula "De l'audiència i la participació", i que diu literalment:

1. El projecte s'ha de sotmetre a l'audiència dels ciutadans, directament\* o per mitjà de les entitats reconegudes per la llei que els agrupin o els representin\*\*, sempre que els seus fins estiguin relacionats amb l'objecte de regulació, en els casos següents:
  - a) Quan ho exigeixi una norma amb rang de llei.
  - b) Quan la disposició hagi d'afectar els drets i els interessos legítims dels ciutadans.
  - c) Quan el Consell de Govern, o el conseller competent, ho decideixi motivadament.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

2. No serà exigible el tràmit previst al punt anterior respecte de les entitats esmentades si han estat consultades en el procediment d'elaboració o hi han participat mitjançant informes.

3. L'audiència no serà exigible en relació amb els projectes de disposicions que regulin l'organització del Govern, de l'Administració de la Comunitat Autònoma o de les entitats públiques que en depenguin. Així mateix, es podrà prescindir d'aquest tràmit quan ho exigeixin raons greus d'interès públic apreciades per resolució del conseller competent, les quals hauran de posar-se de manifest a l'expedient.

4. El termini de l'audiència ha de ser adequat a la naturalesa de la disposició, i no inferior a quinze dies. Per raons justificades, i mitjançant acord o resolució degudament motivat, aquest termini pot reduir-se a set dies.

Per tant, l'audiència a la ciutadania pot ser DIRECTA. És molt poc usual i es produeix, en casos molt particulars, en aquelles normes que afectin un grup determinat de persones i quan l'Administració en tengui coneixement per fer l'audiència corresponent. (Notificació personal de la norma per presentar al·legacions o suggeriments que es considerin procedents).

L'audiència a la ciutadania pot ser INDIRECTA mitjançant entitats reconegudes per la llei que els agrupin o els representin. És la que normalment es du a terme per part del Govern.

I com a darrer punt, l'article 44 parla de la informació pública i concreta que la norma hi serà sotmesa quan així ho exigeixi la naturalesa de la disposició o ho decideixi el Consell de Govern o el conseller competent.

En forma de conclusió s'ha de dir que, en virtut de l'article 15 de l'Eaib, actualment els drets de participació dels ciutadans de les Illes Balears són el dret a promoure i presentar iniciatives legislatives davant el Parlament de les Illes Balears, a participar en l'elaboració de lleis, directament o mitjançant entitats associatives, en els termes que estableixi la llei, i els drets a participar en les formes reglamentàries, com són decrets o ordres.

Les referències legislatives actuals en relació amb l'article 15 de l'Estatut d'autonomia són la llei d'iniciativa legislativa popular de les Illes Balears, i la llei del Govern. Lògicament hi haurà legislació sectorial pel que fa a la participació ciutadana, que s'haurà de tenir en compte, però això s'ha d'analitzar en cada cas particular.

### ÀMBIT LOCAL

És a l'àmbit municipal on la participació ciutadana ha tingut més incidència ja que sempre s'ha considerat que l'ajuntament es l'administració més propera al ciutadà.

En la llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, en matèria de participació ciutadana, s'estableixen uns estàndards mínims que

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

constitueixen els mecanismes necessaris per a la seva potenciació: l'establiment de la necessitat de reglaments orgànics en tots els municipis en matèria de participació ciutadana, que determinin i regulin els procediments i mecanismes adequats per fer-la efectiva; l'aplicació necessària de les noves tecnologies de la informació i la comunicació de forma interactiva, per facilitar la participació i la comunicació amb els veïns, com també per facilitar la realització de tràmits administratius; i la introducció en la legislació bàsica sobre règim local de les iniciatives ciutadanes, que poden constituir un important instrument participatiu, que pot donar lloc, fins i tot, a consultes populars.

En definitiva, els diversos mecanismes participatius creats i impulsats per la llei col·loquen el nostre règim local en la línia avançada de promoció de la participació que està adquirint cos en tot el continent, impulsada pel Consell d'Europa, i de la qual és una important manifestació la Recomanació del Comitè de Ministres (Rec 19 2001), que va servir de font d'inspiració per a la reforma de la llei.

A la comunitat autònoma de les Illes Balears es va promulgar la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears. En aquesta llei també s'estableix la possibilitat de participar mitjançant la consulta popular.

Així, en l'article 123, estableix que els batles o les batllesses, amb l'acord previ del ple per majoria absoluta, poden sotmetre a consulta popular els assumptes de la competència pròpia municipal i de caràcter local que siguin d'especial importància per als interessos del veïnatge, llevat dels relatius a les hisendes locals.

A la vegada, el batle o la batlessa ha de sotmetre al ple les sol·licituds de consulta popular quan siguin subscrietes per un nombre de veïnats i veïnades amb dret a vot que, com a mínim, sigui el 20% dels habitants en poblacions de menys de 5.000 habitants; 1.000 habitants més el 10% dels habitants que excedeixin els 5.000, en les poblacions de 5.000 a 100.000 habitants; o 10.000 habitants més el 5% dels habitants que excedeixin els 100.000, en poblacions de més de 100.000 habitants.

En tot cas, l'autorització de la convocatòria de consulta popular s'ha d'ajustar a determinades regles com ara que la corporació local ha de trametre a la Comunitat Autònoma una còpia literal de l'acord adoptat pel ple de l'ajuntament, la qual ha de contenir els termes exactes de la consulta. Posteriorment, el Govern de les Illes Balears ha d'enviar la sol·licitud municipal al Govern de l'Estat i és aquest el que ha d'autoritzar la consulta.

Una vegada concedida l'autorització, l'ajuntament ha de convocar la consulta popular, adoptant les mesures necessàries per garantir el dret de participació de tots els electors i la transparència de la consulta.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La figura de consulta popular està molt poc desenvolupada a tot el territori nacional. Ara bé, és una eina molt eficaç per dur a terme una participació ciutadana real i efectiva en què els diferents interessos dels ciutadans es deliberen mitjançant una forma de “democràcia directa” .

L'Agenda local de la participació de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (2006) assenyala que la participació “[...] no és només l'exercici d'un dret fonamental, sinó l'element clau per connectar l'acció de govern amb les necessitats de les persones i facilitar l'eficàcia de les polítiques. Les persones tenen dret a participar en el seu benestar, fi darrer de l'acció política. Els ciutadans i les ciutadanes tenen dret a ser poble sobirà i actiu i no només públic espectador i passiu i una manera d'aconseguir-ho és implicant-se en l'elaboració i el desenvolupament de les actuacions públiques que els afecten.”

S'ha de destacar que a l'àmbit local s'està treballant de valent en aquesta qüestió mitjançant l'elaboració de reglaments de participació ciutadana, plans específics, etc. Ara bé, això hauria de ser sinònim de participació ciutadana activa i no només d'un augment de normativa.

### 2.2. Situació de l'Administració respecte del ciutadà

Fent una anàlisi, com si fos una anàlisi DAFO (**D**ebilitats, **A**menaces, **F**ortaleses i **O**portunitats), de la situació actual de l'Administració amb el ciutadà, es detecten a simple vista una sèrie de deficiències de l'Administració pública. L'anàlisi permet constatar una sèrie de punts febles o debilitats:

- L'Administració pública, en general, pateix d'estructures i procediments rígids i jeràrquics que són herència del passat.
- De forma genèrica i sense intenció d'analitzar casos concrets, hi ha un sentiment en el ciutadà de falta de credibilitat en la voluntat resolutiva dels poders públics.
- Hi ha una absència de sistemes adequats perquè els ciutadans expressin les seves opinions i preferències sobre qüestions concretes.

Quins són els conceptes que suposen una amenaça i que s'han de superar amb l'objectiu de fer una aposta per la participació?:

- S'han de deixar de banda pensaments com que “moltes vegades el ciutadà es mostra ignorant i/o apàtic”.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

- No s’ha de entendre com una aposta amb la finalitat d’obtenir un rèdit electoral ja que això porta a pensaments com que “el cost del temps que cal invertir en el procés de participació és desproporcionat respecte als beneficis esperats”.
- S’ha d’eradicar l’actitud d’alguns gestors que consideren que són els únics que tenen la capacitat i la responsabilitat d’emetre un judici professional.
- No s’ha de considerar que les institucions governamentals tenen obligacions legals que en cap cas poden ser transferides a ningú.
- S’han d’eliminar pensaments que creuen que la participació ciutadana és una possibilitat per manipular els fòrums que es constitueixen per grups d’interessos particulars.

Quines són les fortaleeses i els avantatges de la participació ciutadana en la relació de l’Administració amb el ciutadà? Hi ha moltes raons que justifiquen per si mateixes els beneficis que la participació pot reportar.

- L’obtenció d’informació precisa no es pot aconseguir sense la participació.
- La participació permet l’adequació de les respostes del públic a les necessitats i demandes dels ciutadans. La participació i la consulta permeten anticipar-se a certes demandes ciutadanes abans que aquestes cristal·litzin en reivindicacions que poden produir respostes precipitades, escassament planificades i probablement més costoses econòmicament.
- El desenvolupament de la participació ciutadana provoca que els plans i les polítiques empreses se sentin com a propis i, per tant, que els ciutadans en facin un bon ús.
- La implicació en l’acció de govern. La participació afavoreix una major eficiència en la intervenció pública perquè es produeixen respostes i propostes ben orientades que optimitzen recursos: millors serveis amb iguals recursos.
- La participació aprofundeix en la democràcia i facilita l’articulació social. Es tracta d’assumir que la fragmentació i la dialèctica social poden possibilitar el canvi si s’aborden des d’un plantejament complex i dinàmic de les relacions socials i la construcció col·lectiva de propostes innovadores.
- La participació introdueix les perspectives dels diferents actors socials (majoria silenciosa, sectors de base, minories actives, agents econòmics i institucions) en l’àmbit de la planificació i la intervenció, i permet orientar i gestionar de forma complementària aquells processos planificadors que han identificat clarament els interessos dels ciutadans.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

- La participació permet arribar a obtenir el major consens possible, públic/privat/ciudadà, a través de diferents processos oberts de consulta i debat (els processos participatius), sigui dins del model tradicional de participació, mitjançant normes i reglaments (en l'àmbit municipal), la consulta ciutadana o referèndum, o bé dins de les noves estratègies i dinàmiques de participació que més endavant s'exposaran.
- La participació ciutadana és un mitjà per millorar la qualitat de vida.

### 2.3. Situació actual del ciutadà en relació amb els poders públics

Si s'observa el gràfic següent es pot constatar de forma ràpida quina és la situació actual del ciutadà en relació amb els poders públics:



És necessari dir que hi ha una gran desafecció política i un escàs prestigi social de la política. La crisi de confiança en les institucions i els seus representants i la pèrdua de legitimitat són una realitat. Es més, és evident l'escassa credibilitat en els polítics, els funcionaris i l'Administració.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

En la nostra societat impera un judici negatiu contra l'activitat política i contra els que s'hi dediquen. S'ha estès una desil·lusió generalitzada i una pèrdua de confiança en els polítics, principalment davant la permissivitat del sistema i la laxitud dels mecanismes de control sobre l'acció i els comportaments dels nostres representants. El desinterès per la cosa pública provoca desconfiança en les institucions i genera un avenc infranquejable entre la societat real i els organismes que la dirigeixen.

Les motivacions d'aquest fenomen són diverses: percepció que les forces polítiques no ofereixen alternativa, possibles conseqüències derivades de la participació que puguin afectar els interessos i la tranquil·litat personal, descoratjament i cansament davant l'esdevenir diari de la vida pública, falta de temps, comoditat, ordre de prioritats personals, etc.

La participació requereix una doble credibilitat en els poders públics, basada en la transparència en el funcionament i la despesa, i la flexibilitat i el diàleg com a estil de relació amb la ciutadania. Són condicions prèvies al desenvolupament de la participació ciutadana.

En la mentalitat col·lectiva s'ha produït una particularització de les demandes i els interessos de la ciutadania, en detriment de la consciència social de defensa dels interessos generals i la resolució dels problemes col·lectius, que ha de regir qualsevol presa de decisió dels poders públics.

S'ha de tenir en compte, al mateix temps, que la insatisfacció creixent i les limitacions de les vies participatives convencionals dels sistemes de representació democràtica —convocatòries electorals i partits polítics, que són els canals actuals de representació— dificulten la participació dels ciutadans anònims a causa de la rigidesa i el ritualisme que comporten.

Probablement, una de les causes d'aquesta apatia amb la cosa pública també és el desconeixement i la desinformació sobre els assumptes públics i els mecanismes de participació existents.

A la vegada, l'aparició del govern multinivell ha donat lloc a una realitat de l'Administració complexa, on es mesclen les competències i les responsabilitats de les diferents —i sovint encavalcades— administracions. Aquesta complexitat resulta de comprensió difícil per al ciutadà mitjà, la qual cosa ha afavorit la percepció que la política només és una labor d'experts i tecnòcrates.

Així mateix, el desenvolupament d'una participació ciutadana institucionalitzada, excessivament burocratitzada i canalitzada en uns marges estrictament normatius, ha propiciat la creació d'òrgans de participació que a poc a poc han anat perdent interès per als mateixos ciutadans i ha deixat poc espai a la participació activa individual.



### 3. INFORME DE L'ASSOCIACIONISME A LES ILLES BALEARS

---

L'associacionisme és un mitjà de sumar esforços i compartir ideals a través de respostes col·lectives. És un instrument de participació ciutadana amb continuïtat i projecció de la societat .

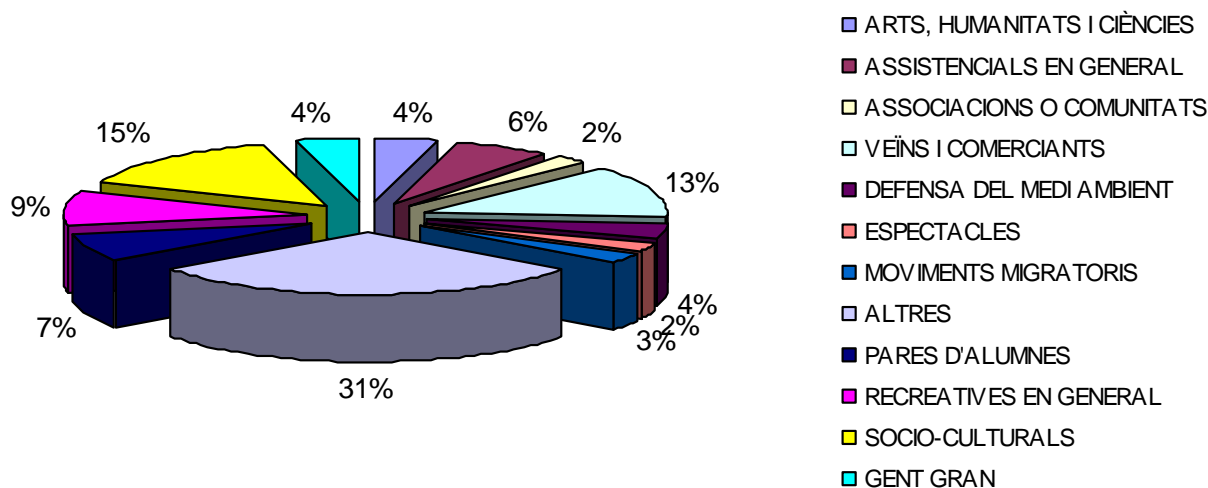
En tot cas, s'ha de partir d'una reflexió: la participació no s'ha de basar només en associacions perquè encara que aquestes són una manera d'arribar a una quantitat molt important de la ciutadania també és veritat que la participació ciutadana és un dret que es pot exercir de forma individual.

Les formes de participació s'han de plantejar d'una manera general, perquè arribin a tota la ciutadania i no únicament a aquella part compromesa amb els fins d'una associació específica, tot i que, com s'ha esmentat abans, serveixi de gran ajuda.

Conèixer com és la situació de l'associacionisme a les Illes Balears serà un dels indicadors que ens permetrà tenir un coneixement de la realitat de la participació ciutadana en la nostra societat.

Per a l'elaboració d'aquest informe s'han analitzat les dades del Registre d'Entitats Jurídiques de la Conselleria de Presidència del Govern de les Illes Balears i altres dades. Aquest Registre compta amb 6.419 associacions. Aquesta quantitat d'associacions és la que actualment està donada d'alta al Registre; ara bé, això no significa que aquestes associacions estiguin en actiu. Atès que no es tenen mecanismes per conèixer aquesta situació, s'empra aquesta quantitat com a indicador.

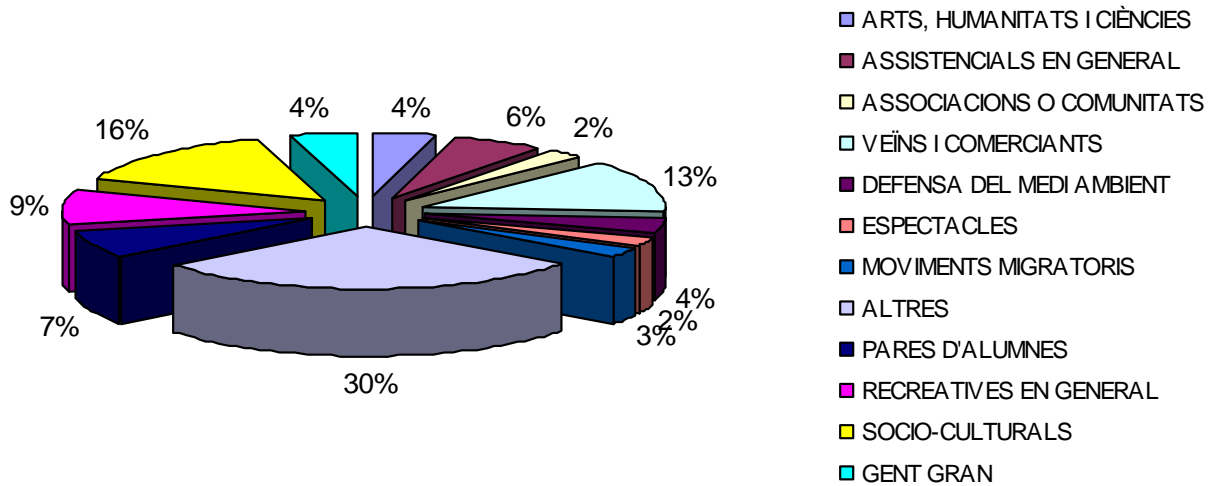
**ASSOCIACIONS ILLES BALEARS**



**ASSOCIACIONS ILLES BALEARS**

ACTIVITAT	NRE.
ARTS, HUMANITATS I CIÈNCIES	274
ASSISTENCIALS EN GENERAL	396
ASSOCIACIONS O COMUNITATS	151
VEÏNS I COMERCIANTS	866
DEFENSA DEL MEDI AMBIENT	263
ESPECTACLES	138
MOVIMENTS MIGRATORIS	172
ALTRES	1914
PARES D'ALUMNES	440
RECREATIVES EN GENERAL	585
SOCIOCULTURALS	956
GENT GRAN	264
	<b>6419</b>

**ASSOCIACIONS MALLORCA**

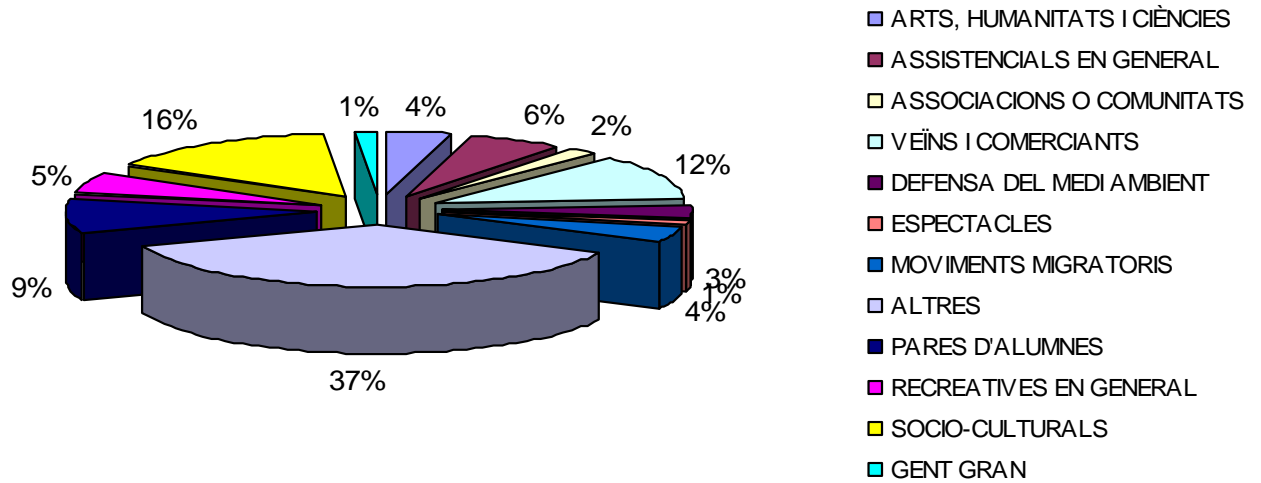


**ASSOCIACIONS MALLORCA**

ACTIVITAT	NRE.
ARTS , HUMANITATS I CIÈNCIES	248
ASSISTENCIALS EN GENERAL	356
ASSOCIACIONS O COMUNITATS	143
VEÏNS I COMERCIANTS	774
DEFENSA DEL MEDI AMBIENT	241
ESPECTACLES	129
MOVIMENTS MIGRATORIS	148
ALTRES	1716
PARES D'ALUMNES	392
RECREATIVES EN GENERAL	544
SOCIO-CULTURALS	873
GENT GRAN	254

5818

**ASSOCIACIONS MENORCA**

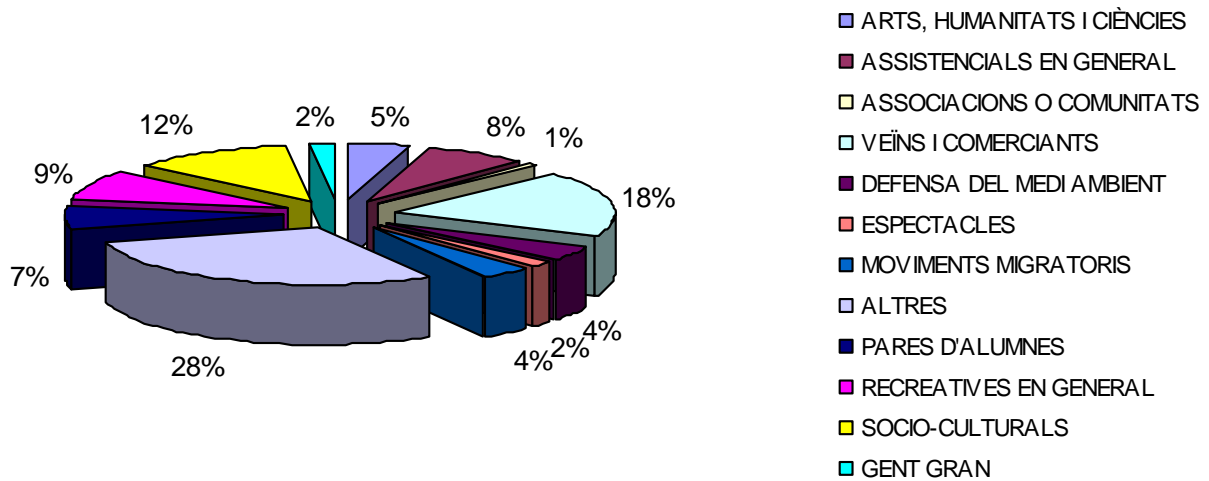


**ASSOCIACIONS MENORCA**

ACTIVITAT	NRE.
ARTS, HUMANITATS I CIÈNCIES	13
ASSISTENCIALS EN GENERAL	18
ASSOCIACIONS O COMUNITATS	6
VEÏNS I COMERCIANTS	36
DEFENSA DEL MEDI AMBIENT	10
ESPECTACLES	4
MOVIMENTS MIGRATORIS	13
ALTRES	110
PARES D'ALUMNES	27
RECREATIVES EN GENERAL	16
SOCIΟ-CULTURALS	47
GENT GRAN	4

**304**

**ASSOCIACIONS EIVISSA**

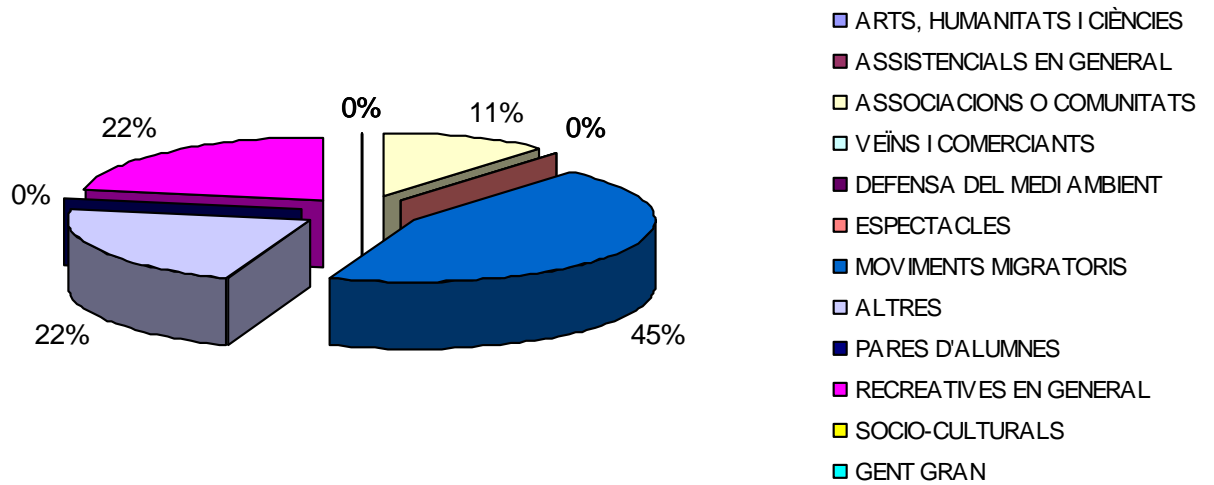


**ASSOCIACIONS EIVISSA**

ACTIVITAT	NRE.
ARTS, HUMANITATS I CIÈNCIES	13
ASSISTENCIALS EN GENERAL	22
ASSOCIACIONS O COMUNITATS	2
VEÏNS I COMERCIANTS	55
DEFENSA DEL MEDI AMBIENT	12
ESPECTACLES	5
MOVIMENTS MIGRATORIS	11
ALTRES	84
PARES D'ALUMNES	19
RECREATIVES EN GENERAL	25
SOCIO-CULTURALS	34
GENT GRAN	6

288

**ASSOCIACIONS FORMENTERA**



**ASOCIACIONES FORMENTERA**

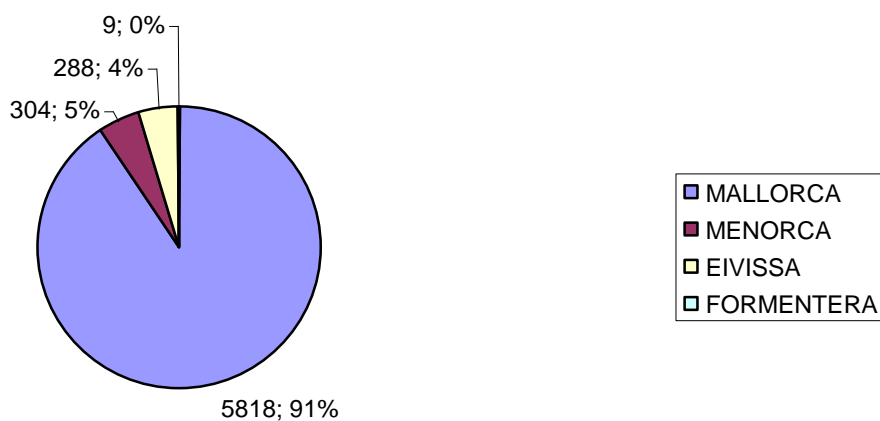
ACTIVITAT	NRE.
ARTS, HUMANITATS I CIÈNCIES	0
ASSISTENCIALS EN GENERAL	0
ASSOCIACIONS O COMUNITATS	1
VEÏNS I COMERCIANTS	0
DEFENSA DEL MEDI AMBIENT	0
ESPECTACLES	0
MOVIMENTS MIGRATORIS	4
ALTRES	2
PARES D'ALUMNES	0
RECREATIVES EN GENERAL	2
SOCIOCULTURALS	0
GENT GRAN	0
	9

# I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

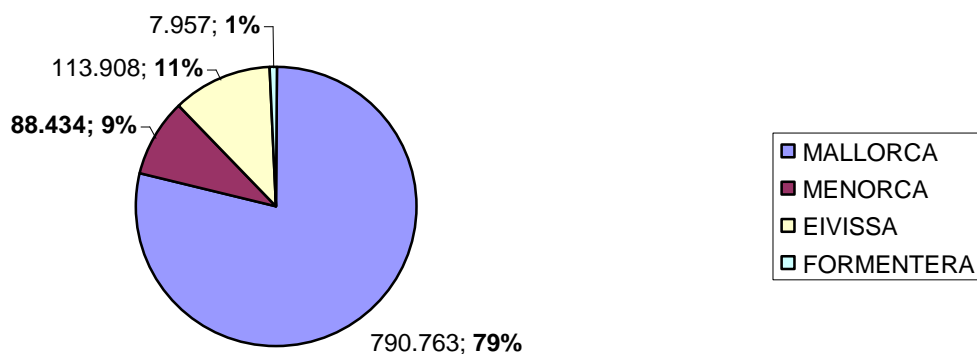
## ASSOCIACIONS A CADA ILLA, PER HABITANT, SEGONS PADRÓ DE POBLACIÓ

ILLA	NRE. ASSOCIACIONS	POBLACIÓ SEGONS PADRÓ 2006	PERS/ASSOCIACIÓ
MALLORCA	5818	790.763	136
MENORCA	304	88.434	291
EIVISSA	288	113.908	396
FORMENTERA	9	7.957	884
<b>ILLES BALEARS</b>	<b>6419</b>	<b>1.001.062</b>	<b>156</b>

### ASSOCIACIONS PER ILLES



### DISTRIBUCIÓ DEMOGRAFICA PER ILLES



## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La ràtio de persones per associació (156) està en la línia d'altres comunitats. Algunes tenen una ràtio més baixa, devers 130, però en totes hi ha un component comú: la incertesa de conèixer el percentatge de les associacions inscrites que es mantenen actives. Catalunya, per exemple, calcula que de les aproximadament 54.000 associacions inscrites, deuen mantenir activitat la meitat.

És per això que una de les tasques inicials ha de ser modificació de la sistemàtica de treball del Registre d'Entitats Jurídiques, per tal d'aconseguir una millor informació respecte de les associacions, a fi que aportí una aproximació més fiable de la realitat.

En els quadres anteriors, destaquen pel seu nombre les associacions d'àmbit sociocultural i les del moviment veïnal.

S'ha de fer una breu referència, atesa la seva quantitat, a les 50 federacions, 2.207 clubs esportius i 311 agrupacions de promoció esportiva inscrites al Registre d'Entitats Esportives, que, per aquesta raó, tenen el seu propi règim jurídic. Per tant, no s'han tingut en compte a l'hora de fer aquest estudi.



### 4. OBJECTIUS I PRINCIPIS RECTORS DE LA POLÍTICA EN PARTICIPACIÓ CIUTADANA

---

#### 4.1. Objectius

- Considerar la participació ciutadana com una opció estratègica que ha de presidir totes les actuacions que dugui a terme el Govern.

Tothom sap que el Govern es formalitza després del resultat de les eleccions autonòmiques i que així es compleix el precepte de l'article 23 de la CE, quant a la participació ciutadana, mitjançant representants lliurement elegits en comicis de forma periòdica i per sufragi universal. Però aquesta elecció democràtica dels representants no esgota ni molt menys les possibilitats de participar per part de la ciutadania. El Govern ha de cercar canals de participació perquè la seva acció de govern sigui realment legítima.

“La participació no és una finalitat en si mateixa sinó un mitjà per aconseguir qualque cosa.” És aquesta la idea que ha de presidir qualsevol projecte de la gestió pública. S'ha de tenir present que la participació és un dret, però també una eina, una eina eficaç i necessària per dur a terme l'acció de govern i arribar a resultats de consens en què la ciutadania se senti escoltada i activa en els assumptes públics. Per tant, no servirà de res la creació d'instruments participatius si no s'exercita el dret de participar.

- Propiciar un canvi d'actitud tant en la ciutadania com en les institucions.

Per obtenir determinades actituds desitjables es necessita que la nostra societat adquireixi una veritable consciència i per això es requereix una implicació i un compromís ètic. És precisament mitjançant aquesta participació ciutadana com es pot canalitzar aquesta implicació de la ciutadania, per aconseguir així entre tots una millor acció de govern.

#### 4.2. Principis rectors de la política en participació

- Millorar la comunicació entre els diferents departaments de l'Administració i els ciutadans.
- Garantir el dret dels ciutadans a l'accés a la informació.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

- Oferir tot un ventall de fórmules participatives.
- Fomentar el paper de les associacions i de les agrupacions de ciutadans.
- Reforçar l'esperit de la ciutadania.
- Millorar la coordinació entre les diferents administracions.

### 4.3. Compromís polític i institucional

L'èxit d'un pla de participació ciutadana no serà mai el resultat matemàtic de la posada en marxa d'una sèrie de mesures determinades, sinó que és el fruit d'una concepció de la política, la responsabilitat de la qual recau, exclusivament, sobre els representants polítics de les institucions.

El respecte a l'adversari, el rebuig a la pràctica del filibusterisme polític, el desterrament de l'insult, l'eradicació de l'abús de poder i l'exclusivitat de la raó són elements indispensables per crear el medi necessari en el qual es desenvolupi aquesta participació.

Sembla oportú, doncs, un pacte entre tota la classe política per encetar un nou camí de relacions entre els partits, en el qual es valori més l'interès del ciutadà que les posicions purament partidistes. Sense aquesta implicació dels valors cívics essencials, s'amputa gran part de la democràcia.

És necessari que es produeixi aquest canvi d'actituds polítiques, que substitueixi la confrontació estratègica partidista pel diàleg franc, i l'anihilació de l'enemic polític per l'exploració continuada del consens. Només així es podrà lluitar amb garanties contra l'apatia social que va en augment.

## 5. ACCIONS I INSTRUMENTS PARTICIPATIUS

### 5.1. Descripció d'accions i instruments

Aquests són alguns dels instruments més coneguts de participació que, com tot, tenen les seves potencialitats i debilitats, amenaces i oportunitats. Hi ha molta literatura sobre aquests canals però aquí només es descriuran. Trobar el canal adequat no és tasca fàcil, moltes vegades depèn del col·lectiu a qui va dirigit. Però tots tenen un objectiu comú: fer participació ciutadana.

TIPUS	DESCRIPCIÓ
<b>Enquestes</b>	És la realització d'un sondeig d'opinió d'una mostra representativa sobre un o diversos temes concrets dels quals és necessari esbrinar l'opinió concreta i representativa de la població.
<b>Audiències públiques i conferències</b>	Consisteix en la realització d'una jornada de portes obertes, d'una exposició, conferència, etc. en què s'informa sobre els detalls d'un projecte en concret per debatre amb els responsables tècnics i polítics sobre la qüestió d'una manera informal, que permet un acostament real entre la ciutadania i l'Administració.
<b>Consells consultius i fòrums</b>	Consisteix en un grup estable de representants, de grups i entitats de tots els sectors implicats, que es reuneixen de manera periòdica per identificar i avaluar problemes, elaborar i valorar propostes i dur el seguiment de les accions portades a terme. És un dels mecanismes més utilitzats.
<b>Grups de discussió</b>	És un instrument sociològic que consisteix en la constitució d'un grup petit de ciutadans als quals se'ls sol·licita que expressin les seves opinions i debatin sobre un projecte concret, sobre el qual no és necessari que estiguin especialment informats ni interessats. En aquest grup hi ha un dinamitzador que estimula la conversació i de l'experiència s'extreuen punts de vista, opinions, punts de consens i dissens, la qual cosa permet fer una extrapolació de la realitat.
<b>Grups d'investigació</b>	En temes concrets i de vital importància per a una població en un moment concret, és necessari constituir grups específics d'investigació que ajudin a aclarir algun aspecte o problema concret o a determinar-ne alguna solució.
<b>Tècniques de visualització de futur</b>	És una metodologia de dinàmica de grup que es basa en la determinació d'una visualització ideal de futur a llarg termini, un escenari tendencial, que s'usa com a guia de futur estratègica per a la presa de decisions dels poders públics.

### 5.2. Noves tecnologies i participació ciutadana

Les noves tecnologies permeten al ciutadà apropar-se a l'Administració i són una eina en la relació amb els poders públics, encara que no s'ha assolit l'accés per a tots, sobretot per als grups d'edat més alts i els sectors de la societat amb rendes baixes. No obstant això, són òbvies les possibilitats que ofereix aquest tipus de comunicació, sobre la base de: fòrums electrònics, votacions telemàtiques, suggeriments via correu electrònic, directori d'associacions, consultes ciutadanes, enllaços de mitjans de comunicació, canals de participació institucional, agenda, etc.

Ja fa força anys que el desenvolupament de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) està transformant de forma molt significativa la manera de fer les coses a les organitzacions públiques. El potencial de millora i d'innovació que planteja la introducció de les TIC al món de la gestió pública incideix tant en termes de qualitat, com d'eficàcia i productivitat, però també obre noves alternatives per implicar els ciutadans en la decisió i la gestió dels afers públics.

Malgrat que les TIC són un mitjà per millorar la gestió, la seva implantació redefineix les tasques del govern i de la gestió pública i, d'aquesta manera, facilita el sorgiment de l'anomenat *e-govern*, on les noves tecnologies tenen un paper molt important.

Les tecnologies són una eina que ajuda a l'evolució d'una administració pública en la qual la forma de prestar serveis canvia de manera important. Això està suposant una agilització dels processos administratius i una adaptació dels serveis a demandes ciutadanes que exigeixen una major personalització. És la coneguda *e-administració*, o Administració digital.

Aquesta nova forma de relació entre l'Administració i els ciutadans possibilita, o així hauria de ser, un intercanvi d'informació, de consulta i d'opinió entre aquests dos actors. Així es crea un canal de comunicació on es possible mantenir una relació directa amb el ciutadà. És el fenomen que es coneix amb el terme *e-democràcia*, que al·ludeix a la necessitat dels governs d'implicar-se de forma individual o col·lectiva (en el teixit associatiu) per així desenvolupar un model de democràcia relacional i participativa.

La *e-governació* implica que la ciutadania sigui subjecte actiu en l'elaboració de polítiques que tenen com a objectiu assegurar la igualtat dels molts de sectors que estan exclosos de participar. Això suposa una visió inconformista de la política. En aquest punt, el teixit associatiu té un paper fonamental. La col·laboració entre les associacions i els governs (autonòmic, insular o local) és crucial a l'hora de plantejar solucions. Les polítiques de participació ciutadana són, per això, una de les claus per a la solució dels problemes.

Si es vol superar la fissura existent entre ciutadania i institucions s'ha de reforçar el paper actiu i social d'aquella, utilitzant les noves tecnologies com un instrument per fer acció de govern.

## 6. EL PROCÉS PARTICIPATIU

---

Són moltes les institucions i les persones que parlen de participació ciutadana però la realitat és que no totes saben com dur-la a terme. I és que la participació ciutadana no s'improvisa; al contrari, s'ha de planificar i concretar en un projecte. És el que es coneix com a *procés participatiu*.

El procés participatiu és aquella seqüència d'actes que es realitzen per obtenir un resultat final. S'ha d'entendre com un diàleg argumentat (entre la ciutadania i les institucions) i constructiu (afecta una política pública concreta).

Abans d'impulsar el procés participatiu és imprescindible que des de l'òrgan que n'és el promotor es coneguin diverses qüestions: per què s'impulsa?, qui hi participarà?, com es durà a terme? i quins resultats s'esperen?

S'ha de començar sempre elaborant un document de bases per part del promotor del procés que ha de servir com a marc de referència i en el qual s'han de fixar els continguts, els objectius i els límits del debat. Aquest document s'ha de poder discutir, esmenar i modificar.

És necessari que inclogui clarament l'objecte de debat, identificant els aspectes més destacables o polèmics, que utilitzi un llenguatge comprensible i apropiat i que deixi clar que es debatran uns continguts amb l'objectiu d'influir en l'elaboració d'una política pública, una llei, un pla de treball, un programa d'acció, etc.

També és important fixar amb claredat els límits del debat. No es tracta de coartar la llibertat d'expressió, sinó de no despertar falses expectatives.

A la mateixa vegada s'han de definir les condicions de la participació, és a dir, on es produirà, el temps que s'hi dedicarà, quins canals i quins recursos s'utilitzaran.

Del marc de referència i de les regles del joc esmentades en els punts anteriors, dependrà el resultat del procés participatiu.

Per aconseguir l'èxit del procés és absolutament necessari un compromís de totes les unitats administratives, atès que el procés participatiu requereix espais transversals de coordinació.

La ciutadania aborda els temes de manera integral, no s'expressa prenent en consideració les fronteres entre els diferents òrgans de l'Administració i les seves competències. Per això és fa necessari un espai de coordinació: la Comissió Interdepartamental de Participació Ciutadana. Aquest espai no eximeix que hi hagi d'haver un lideratge per part de l'òrgan promotor del procés participatiu.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

El procés participatiu s'adreça a la gent i, per tant, s'ha de facilitar tota la informació emprant un llenguatge accessible per a la ciutadania i dissenyant un pla informatiu específic en funció del col·lectiu a qui va dirigit. De la mateixa forma, s'ha de promoure una labor de comunicació que arribi a tots els participants. És adequada una estratègia de comunicació que no només arribi a tothom, sinó que a més ho faci amb continguts i amb missatges que estimulin la participació.

Una vegada planificat el procés participatiu, aquest s'ha d'executar. Desplegar-lo suposa unes pautes de funcionament i de comportament. Totes aquestes pautes tindran la seva singularitat, però sempre hi ha d'haver, en qualsevol procés, dos moments bàsics: la fase d'obertura, en què se cerquen idees i aportacions, i la fase de tancament, en què se cerquen els acords i els consensos que generaran compromisos i concretaran un resultat.

Les pautes de comportament en tot el procés han de reflectir un caràcter democràtic, en el qual imperi una actitud dialogant que equilibri parlar i escoltar, les raons amb les relacions, la reflexió amb l'acció, i també les maneres d'estar en desacord.

Tot això vol dir que el procés participatiu s'ha de dur a terme amb qualitat, però el que realment és important són els resultats i els impactes que genera.

Com a darrera passa del procés, l'Administració ha de mostrar als ciutadans el resultat de la seva participació. És la coneguda com a *fase de retorn*, que consisteix a dur a terme un document de conclusions que es s'ha de distribuir entre els participants.

Un procés participatiu és una forma de prendre decisions en què la decisió guanya legitimitat, representa un projecte públic, genera coneixement i respecte entre les parts i es basa en un major coneixement de la realitat.

A la pràctica, el procés participatiu ha de demostrar als participants que se'ls ha escoltat, que s'ha pres nota de la informació obtinguda i que s'hi ha treballat. No per força s'han d'acceptar les aportacions, però és imprescindible fer un document de conclusions el qual ha de ser distribuït extensament entre els participants.

Els participants han de poder comprovar que se'ls ha escoltat, quina ha estat la influència de les seves participacions i fins a quin punt la decisió final ha incorporat les seves idees i punts de vista.

## 7. ACCIONS DEL PRIMER PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

---

### 7.1. Estudis sociològics i d'opinió

Per a la posada en marxa completa i eficaç del I Pla de Participació Ciutadana, es considera necessari dur a terme estudis d'opinió sobre la percepció que els ciutadans tenen de la participació en general, del seu nivell de participació i de quines són les seves inquietuds respecte d'aquest tema.

Aquests estudis han de contenir una primera anàlisi sociològica que serveixi de punt de partida, i una segona anàlisi longitudinal que serveixi de seguiment i avaluació del Pla.

#### a) Estudi base de participació ciutadana

Serà el primer estudi que anirà adreçat a la ciutadania en general, el que podrà denominar-se *estudi o anàlisi de partida*. Servirà com a autèntica “anàlisi de la realitat social de les Illes Balears” en matèria de participació ciutadana. És de vital importància conèixer i avaluar l'estat de la participació ciutadana en l'àmbit de les Illes Balears.

Com a ítems de partida, s'ha d'investigar sobre el següent:

- Grau de coneixement del concepte *participació ciutadana*
- Conceptes i atributs associats a aquest concepte
- Nivells percebuts de participació (geogràfics, professionals...)
- Demandes de participació segons nivells
- Motius subjacents a la participació
- Atribució de la demanda i responsabilització
- Taxes de participació ciutadana (real i desitjada): política, institucional, econòmica, cultural, social, veïnal...

#### b) Observatori de participació ciutadana

Recollirà el conjunt d'activitats relacionades amb l'avaluació de l'opinió pública relatives als seus nivells de participació i les valoracions que en fan els ciutadans. Tindrà metodologia d'avaluació contínua tipus *tracking*, mitjançant estudis quantitius (enquestes) i qualitius (grups focals a ciutadans i entrevistes a funcionaris en contacte amb ciutadans, etc.).

L'observatori ha d'investigar sobre dues àrees complementàries:

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

- Avaluació específica d'aquelles mesures posades en pràctica durant el període d'estudi base (essencialment nivells de coneixement i valoració), per exemple atenció ciutadana, pàgina web, associacionisme, participació política, campanyes de sensibilització, etc.
- Avaluació específica d'assumptes que hagin estat d'actualitat o ho hagin d'estar en els mesos futurs.

Les possibilitats d'investigació poden obrir-se en cascada, fins a un amplíssim nivell de contingut, ja que sota el concepte de participació es poden incloure gairebé totes les activitats de gestió política i institucional, inclusivament totes aquelles de societat civil (econòmica, lúdica, esportiva, social, cultural, associativa, empresarial, comercial, electoral...).

Un dels estudis de l'observatori, que estarà adreçat a les associacions, serà l'anàlisi de la realitat del teixit associatiu de les Illes Balears. Per impulsar la participació ciutadana dins les associacions és necessari implicar de manera immediata el sector i, per tant, s'ha de saber la realitat associativa a les Illes, mitjançant diferents instruments (enquestes, debats) i a la vegada s'ha de poder aprofitar la informació existent.

L'observatori proporcionarà un informe periòdic amb indicadors objectius, i les recomanacions que s'obtinguin es podran presentar en format tipus DAFO (debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats).

### 7.2. Pàgina web

#### Projecte Balears Opina

Per generar una ciutadania participativa és imprescindible que el Govern disposi d'un canal d'informació bidireccional que permeti, d'una banda, transmetre informació a la ciutadania perquè conegui, participi, s'impliqui, etc., i, de l'altra, que possibiliti al Govern-Administració conèixer quines són les seves inquietuds, demandes, interessos, apreciacions, decisions, etc. Per això, s'han d'aprofitar les noves tecnologies i crear una pàgina web que serveixi perquè la ciutadania disposi de tota la informació que necessiti, com també d'un canal d'opinió, de queixa, de suggeriment o de consulta sobre totes aquelles qüestions d'interès públic que ens afecten.

Aquesta pàgina web s'ha de convertir en una eina eficaç, accessible, còmoda i de fàcil utilització. Tot això comporta una gran coordinació per part de tots els òrgans de l'Administració autonòmica atès que, de forma sistemàtica, tots aquests òrgans haurien d'informar dels seus projectes concrets, per poder facilitar a la ciutadania una informació actualitzada de l'acció de govern. Amb aquesta idea de reciprocitat s'ha



## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

estructurat la pàgina web Balears Opina, perquè sabent què interessa a la ciutadania, i escoltant-la, serà més fàcil dur a terme la gestió dels interessos públics.

Els objectius que es persegueixen són impulsar que els ciutadans participin i opinin i que els responsables públics de l'Administració coneguin aquesta opinió.

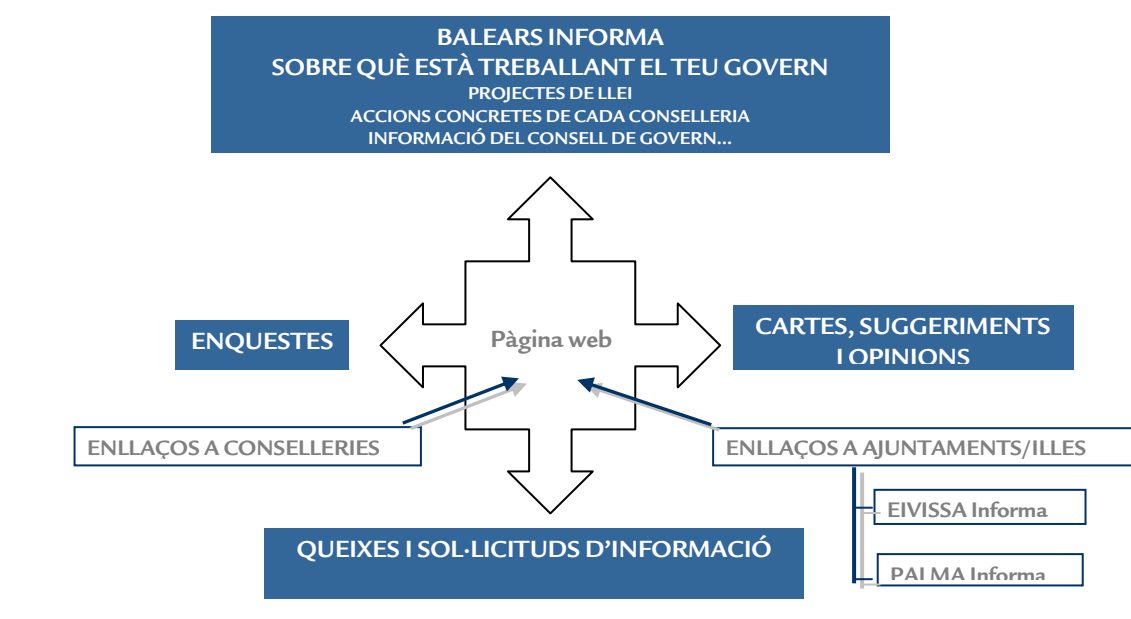
Per obtenir aquets objectius és necessari crear una nova via de participació des de la plataforma de la pàgina web institucional per recollir suggeriments, iniciatives, queixes i opinions dels ciutadans, com també donar informació de tot allò que el Govern o l'Administració considerin oportú.

Aquesta nova pàgina web ha de ser:

1. Associada a l'actual pàgina web del Govern.
2. Independent, interactiva, moderna i còmoda.
3. Vinculada a l'existència de terminals telemàtics orientats a la ciutadania, gratuïts i d'ús fàcil per pantalla tàctil (xarxa Administratel).

La xarxa Administratel ja és una realitat que és necessari aprofitar en aquest projecte (1)

### Diagrama de fluxos d'informació de la pàgina web



(1) <http://dgtic.caib.es> - <http://www.administratel.com>

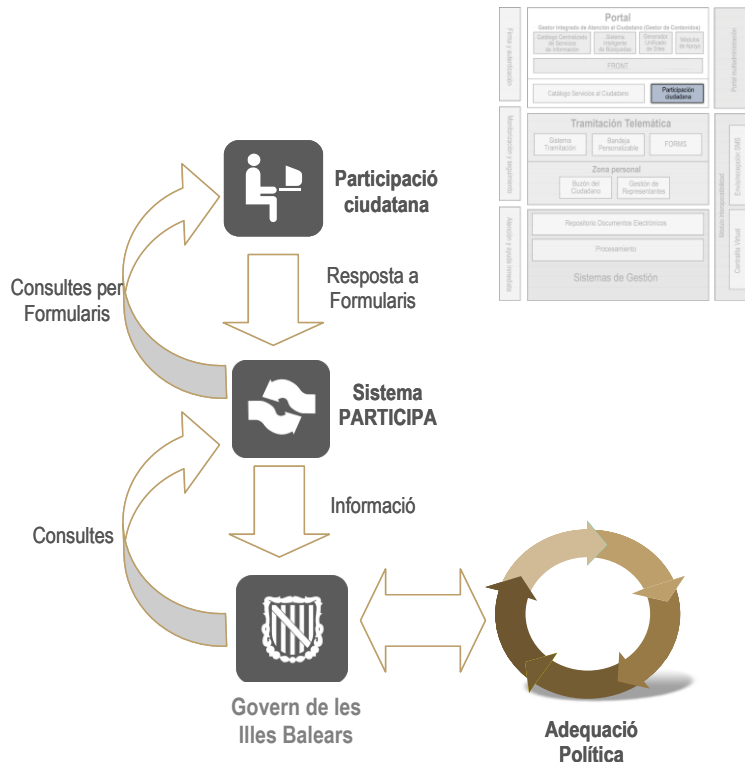
# I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

A través d'aquesta web, el Govern dels Illes Balears, a iniciativa dels seus òrgans de direcció, pot plantejar qüestions sobre les quals li interessa conèixer el punt de vista dels ciutadans.

Aquestes qüestions es poden traduir en unes enquestes (formularis) que es publiquin en la web de Participació ciutadana. En aquest cas, es recolliran les respostes i s'analitzaran els resultats obtinguts, tenint sempre en compte que no es tracta d'estudis rigorosos i que el concepte d'enquesta està devaluat des que estan proliferant les enquestes per Internet.

La validesa estadística d'aquests resultats és molt relativa, ja que la mostra no està seleccionada i hi pot haver respostes múltiples per part d'alguns ciutadans. Tampoc no es disposa d'una metodologia suficientment rigorosa com per no estar sotmesos a polèmiques inútils sobre la seva major o menor fiabilitat.

## Gràfic d'actuació



### 7.3. Pla de Foment de l'Associacionisme

Actualment hi ha una certa distància entre l'Administració i el món associatiu, que pot ser deguda a la burocratització i la professionalització de la seva gestió.

Tampoc hi ha canals de comunicació que promoguin fàcilment l'intercanvi d'informació entre l'Administració, l'associació i els associats i, encara menys, espais de coordinació.

Atès que l'associacionisme millora la participació ciutadana, perquè és el camí organitzat d'implicació de la ciutadania, s'ha d'apostar per dur a terme un pla del foment de l'associacionisme que impulsi la formació d'associacions, les ajudi a créixer, els faciliti les relacions amb l'Administració i els informi de les qüestions en què estiguin interessades.

Es vol aprofitar la competència que té la Direcció General de Relacions Institucionals, tant en l'acció cívica com en el Registre d'Entitats Jurídiques, per donar suport de manera ferma al món associatiu, fent accions que vagin des de possibilitar una eina més eficaç per a les associacions i les seves relacions amb l'Administració fins a la regulació autonòmica d'aquestes, mitjançant una llei pròpia, entre d'altres.

Els objectius són:

1. Possibilitar un major protagonisme de les entitats ciutadanes.
2. Dinamitzar la creació d'associacions.
3. Millorar la democràcia participativa i la bona relació entre les entitats ciutadanes i l'Administració del Govern de les Illes Balears.
4. Fomentar el paper de les associacions i agrupacions de ciutadans i millorar els recursos del teixit associatiu.
5. Reconèixer la importància de la societat civil en l'acció pública.
6. Promoure l'associacionisme de col·lectius amb dificultats.

Les fórmules d'actuació que es proposen són:

- ✓ Posada en marxa de campanyes de comunicació i d'informació per fomentar els valors positius de l'associacionisme.
- ✓ Informació des de l'Administració sobre els procediments i els models de creació d'associacions.
- ✓ Informació i seguiment de subvencions i convenis autonòmics a entitats o, fins i tot, de les activitats promogudes per les mateixes entitats.

## I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

✓ Difusió d'una informació actualitzada i constant del teixit associatiu mitjançant un directori d'entitats que es pugui consultar a través de la pàgina web, com també informació puntual de temes concrets a les entitats "subscrites".

Des de la pàgina web Balears Informa, el teixit associatiu tindrà la possibilitat de fer una "subscripció" per rebre informació puntual de tots els temes concrets dels quals hagi demanat ser informat. Podrà rebre aquesta informació mitjançant el correu electrònic.

✓ Suport al funcionament de les associacions mitjançant l'atorgament de subvencions i convenis de col·laboració.

✓ Redacció de l'Avantprojecte de la Llei d'associacions propi de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

✓ Realització d'un procés participatiu per a la redacció de la Llei, implicant-hi les associacions més representatives, mitjançant els instruments que es considerin pertinents (per exemple, la constitució d'un òrgan en què estiguin representades les associacions, semblant al Consell Superior de Fundacions).

✓ Potenciació del protagonisme de les entitats ciutadanes mitjançant l'atorgament de premis, guardons especials o, fins i tot, la celebració del Dia de l'Entitat Ciutadana de les Illes Balears.

### 7.4. Comissió Interdepartamental de Participació Ciutadana

Només hi ha una manera de poder posar en marxa aquest Pla de Participació Ciutadana i és des del suport de tots els òrgans directius i tècnics de l'Administració autonòmica.

Per això es fa necessari crear la Comissió Interdepartamental de Participació Ciutadana. Se n'ha de regular la creació i ha d'estar formada pels òrgans directius i assistida pel grup tècnic que correspongui.

Com a tasca principal la Comissió ha de vetllar per establir i impulsar el marc que reguli, afavoreixi, i a la vegada, promogui una nova cultura de participació ciutadana.

Així mateix, i en funció de les competències atribuïdes a la Comissió, pot ser aconsellable la creació de comissions sectorials.

### 7.5. Jornades de participació ciutadana

Aquestes Jornades, que tindran lloc en el primer trimestre de l'any 2008, han de servir per presentar aquest I Pla de Participació Ciutadana de les Illes Balears i per obtenir una primera impressió de tots els col·lectius implicats.

Es faran diferents jornades en funció del col·lectiu a què vagin adreçades.

La primera, destinada als òrgans polítics de l'Administració de la Comunitat Autònoma, ha d'informar de la necessitat de fer un canvi de mentalitat i d'actituds a l'hora de fer política, de fer entendre que la participació ciutadana no és un repte d'un departament, sinó que és una opció estratègica, que ha de presidir tota l'acció de govern. I que perquè sigui un èxit es necessita la col·laboració de tots els òrgans del Govern.

És igualment important aconseguir la complicitat dels funcionaris. Per això la segona jornada anirà adreçada a aquest col·lectiu, especialment a aquells que des dels seus llocs fan feina directa amb els ciutadans o han de promoure processos participatius.

La tercera jornada anirà destinada al personal polític i tècnic de les altres administracions, els consells insulars i els ajuntaments. Per tant, aquesta jornada es farà a cada illa.

Aquest Govern aposta per la participació ciutadana però, alhora, s'han d'aprofitar tots els esforços i animar les altres administracions a fer el mateix, amb l'objectiu d'establir llaços de col·laboració i d'aprenentatge continu per fer de la participació ciutadana una realitat en tots els àmbits. Aquesta jornada ha de ser el punt de partida.

La quarta jornada es farà per a les associacions. Possiblement s'hauran de dur a terme diverses sessions, perquè són molt nombroses, i a més s'hauran de fer en les quatre illes. El teixit associatiu, ja s'ha dit, és un sector més que important a l'hora de fer participació ciutadana. Per tant, s'ha de començar a incentivar les associacions i convidar-les a fer processos participatius.

### 7.6. Estudis de noves fórmules de participació ciutadana

Com ja s'ha dit, el Pla neix com un instrument que marca unes directrius, unes primeres accions participatives, amb l'objectiu d'establir un nou marc d'exercici de la gestió pública. Ara bé, això només és un començament i, per tant, s'ha de fer una recerca constant de fórmules participatives, estudiant altres legislacions i, si pertoca, actualitzar la nostra normativa en la matèria, col·laborant intensament amb altres governs i altres administracions i aprenent d'aquells que tinguin més experiència.

### 7.7. Formació en participació ciutadana

Si entenem que la participació ciutadana és un aspecte clau per a l'èxit de les polítiques públiques es fa absolutament necessari un canvi en les institucions i en la societat. Aquest canvi requereix fer una formació adequada a tots els actors perquè la participació ciutadana sigui exitosa .

### 8. METODOLOGIA DEL TREBALL

---

Les accions d'aquest Pla es duran a terme al llarg de quatre anys.

El seu àmbit d'aplicació serà totes les Illes Balears.

S'utilitzaran tots els recursos disponibles en el Govern de les Illes Balears.

El Servei de Relacions Ciutadanes de la Direcció General de Relacions Institucionals serà el competent per dur-ne a terme l'execució, per la qual cosa posarà en marxa totes les accions participatives que es plasmen en aquest Pla, com també l'impuls, les avaluacions i els seguiments de tots els processos participatius.

En aquest Servei es farà necessària la dotació de mitjans, tant humans com econòmics, per aconseguir el desenvolupament correcte del Pla.

De la mateixa manera, es cooperarà amb tots els departaments del Govern de les Illes Balears, cercant sinergies i un enfocament transversal en el desenvolupament de les accions de participació.

S'establiran els convenis de col·laboració necessaris amb institucions locals o autonòmiques.

Se cercaran recursos europeus i d'altres administracions.

Una vegada creada la Comissió Interdepartamental de Participació Ciutadana a les Illes Balears, s'encarregaran a aquest organisme dictàmens i avaluacions sobre les accions empreses.

Es mantindrà un contacte continu amb altres comunitats autònomes i administracions i, en concret, amb els membres de l'Euroregió, per tal de compartir experiències que puguin ser enriquidores en l'execució del Pla.

## 9. BIBLIOGRAFIA

AUTOR (ANY)	TÍTOL / EDITORIAL
Brugué, Q (coord.) Donaldson, M.; De Maya, S.; Pinyol, G. (2005)	<i>Democratitzar l'Administració. Lideratge i institucions públiques deliberatives.</i> Barcelona. Fundació Catalunya Segle XXI. Editorial Mediterrània
Brugué, Q.; Donaldson, M.; Martí, S. (coord.) (2003)	<i>Democratitzar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local.</i> Barcelona. Fundació Catalunya segle XXI
Cortina, A. (1997)	<i>Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía.</i> Madrid. Alianza
Font, J. (coord.) (2005)	<i>La política i la participació: polítics, partits i eleccions.</i> Barcelona. Fundació Jaume Bofill - Editorial Mediterrània
Martí, J.L.; Bertran, L. (2007)	<i>La participació democràtica digital al món.</i> <i>Informe 2006.</i> Barcelona. Fundació Catalunya segle XXI- Editorial Mediterrània
Pindado, F. (2000)	<i>La participación ciudadana en la vida de las ciudades.</i> Barcelona. Ediciones del Serbal
Subirats, J.; Blanco, I.; Brugué, J.; Font, J.; Gomà, R.; Jarque, M.; Medina, L. (2001)	<i>Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans.</i> Barcelona. Escola d'Administració Pública de Catalunya
Vallès, J.M. (2003)	<i>Ciencia política. Una introducción.</i> Barcelona. Ariel
Vallès, J.M.; Brugué, Q. (2003)	<i>Polítics locals: preparant el futur.</i> Barcelona. Fundació Jaume Bofill - Editorial Mediterrània
Verge, T. (2007)	“Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PSOE, el PP e IU”. <i>Revista española de ciencia política.</i> Nº. 17, Octubre 2007 (pp. 155-177)
Wieviorka, M. (2007)	<i>La primavera de la política. Ideas per acabar amb el declivi de la democràcia tradicional.</i> Barcelona. La Vanguardia edicions

**Publicacions web:**

I Pla de Participació Ciutadana de la Generalitat Valenciana  
 Plan de Participación Ciudadana de la Diputación de Málaga  
 Plan Ciudadanía Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra  
 Participación ciudadana de Eduardo Perero Van Hove (Congreso Nacional del Medio Ambiente)  
 Guia per a incorporar els ciutadans a les polítiques de la Generalitat de Catalunya  
 La participación ciudadana en el ámbito local de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias



# I PLA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

**Govern de les Illes Balears**

Conselleria de Presidència

Hble. Sr. Albert Moragues Gomila

Conseller de Presidència

Sr. Santiago Florit Gomila

Director general de Relacions Institucionals

Sra. Carme Lliteras Arañó

Cap del Servei de Relacions Ciutadanes

Passeig de Sagrera, 2, 1r  
07012 Palma

Tel.: 971 78 41 17  
Fax: 971 78 40 64