

# LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



RAFAEL RUBIO NÚÑEZ



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES  
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

CENTRO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA,  
RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES



LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA COMO MECANISMO  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



# LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Rafael Rubio Núñez  
*Universidad Complutense de Madrid*  
[rafa.rubio@der.ucm.es](mailto:rafa.rubio@der.ucm.es)

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES  
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2020

Este trabajo se ha desarrollado en el marco de los siguientes proyectos y actuaciones:

Observatorio de la Participación.  
III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España.  
Periodo 2017-2019.

Grupo de Trabajo de Participación Ciudadana.  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia,  
Relaciones con las Cortes y memoria democrática

Proyecto de Investigación «Diagnóstico y evaluación de la participación ciudadana:  
diseño metodológico y puesta a prueba».  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2020:

Imagen de portada:  
Imagen cedida por el Foro de Gobierno Abierto

© RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

© SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE PRESIDENCIA

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
Plaza de la Marina Española, 9  
28071 Madrid  
<http://www.cepc.gob.es>  
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 091-20-021-1  
NIPO CEPC PDF: 091-20-022-7  
NIPO CEPC EPUB: 091-20-023-2  
NIPO SGJ EN PAPEL: 089-20-002-8  
NIPO SGJ PDF: 089-20-003-3  
NIPO SGJ EPUB: 089-20-004-9

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	13
--------------------	----

## PRIMERA PARTE: MARCO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1. MARCO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA .....	19
1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA .....	19
1.2. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS: CONSTITUCIÓN Y DESARROLLO AUTONÓMICO .....	23
1.3. LA FUNCIÓN CONSULTIVA: PERSPECTIVA EUROPEA .....	26
1.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA .....	27
2. GOBIERNO ABIERTO: LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	31
2.1. UN MODELO DE ESTADO EN CUESTIÓN .....	32
2.2. ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTRÓNICOS: ¿UN NUEVO PARADIGMA? ...	33
3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....	37
3.1. LA ELABORACIÓN DEL CENSO DE ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA AGE .....	39
3.2. SELECCIÓN DE CASOS DE ANÁLISIS .....	40
a. <i>Información a recopilar</i> .....	41
b. <i>Consejos consultivos seleccionados</i> .....	42
3.3. EVALUACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS A TRAVÉS DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD .....	44

a. <i>Guion de las entrevistas</i> .....	45
b. <i>Selección de informantes clave</i> .....	46
c. <i>Análisis y procesamiento de la información</i> .....	49

SEGUNDA PARTE:  
 DIMENSIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS  
 CONSULTIVOS EN EL ÁMBITO DEL ESTADO

4. CENSO DE CONSEJOS CONSULTIVOS .....	53
4.1. ADSCRIPCIÓN POR MINISTERIO Y ÁMBITO DE ACTIVIDAD .....	54
4.2. NORMA REGULADORA Y DENOMINACIÓN .....	57
4.3. AÑOS EN FUNCIONAMIENTO .....	58
4.4. TRANSPARENCIA DE SU ACTIVIDAD .....	60
4.5. CARACTERIZACIÓN COMO ÓRGANOS DE EXPERTOS O DE PARTICIPACIÓN .....	63
4.6. LISTADO DE ÓRGANOS CONSULTIVOS POR MINISTERIO .....	64
<i>Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente (15)</i> .....	65
<i>Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (4)</i> .....	65
<i>Ministerio de Defensa (12)</i> .....	65
<i>Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (14)</i> .....	66
<i>Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (26)</i> .....	66
<i>Ministerio de Empleo y Seguridad Social (11)</i> .....	67
<i>Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (23)</i> .....	68
<i>Ministerio de Fomento (11)</i> .....	68
<i>Ministerio de Justicia (8)</i> .....	69
<i>Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (34)</i> .....	69
<i>Ministerio del Interior (4)</i> .....	70
<i>Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas</i> .....	70
<i>Ministerio de la Presidencia (2)</i> .....	71
<i>Órgano constitucional: Consejo de Estado</i> .....	71
<i>Fundación Privada: Real Instituto ELCANO (think tank)</i> .....	71
<i>Jefatura del Estado: Corporación RTVE (Consejo Asesor)</i> .....	71
<i>Unión Europea (3)</i> .....	71
<i>Sin datos (6)</i> .....	71

TERCERA PARTE:  
CASOS DESTACADOS DE ÓRGANOS CONSULTIVOS

5. EL CONSEJO DE ESTADO .....	75
5.1. MARCO JURÍDICO .....	75
5.2. FUNCIÓN CONSULTIVA .....	76
5.3. ESTRUCTURA .....	79
a) <i>El Presidente del Consejo de Estado</i> .....	82
b) <i>Los Consejeros Permanentes</i> .....	82
c) <i>Los Consejeros natos</i> .....	83
d) <i>Los Consejeros electivos</i> .....	83
e) <i>El Secretario general</i> .....	84
f) <i>Los Letrados del Consejo de Estado</i> .....	84
g) <i>Estatuto jurídico de los Consejeros de Estado</i> .....	86
5.4. PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO .....	86
5.5. TRANSPARENCIA DE SU ACTUACIÓN .....	90
5.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	91
6. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL .....	93
6.1. MARCO JURÍDICO .....	93
6.2. FUNCIÓN CONSULTIVA .....	95
6.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO .....	96
a. <i>Órganos colegiados</i> .....	96
b. <i>Órganos unipersonales</i> .....	99
6.4. LA PARTICIPACIÓN .....	103
6.5. TRANSPARENCIA .....	108
6.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	109
7. FORO DE GOBIERNO ABIERTO .....	111
7.1. MARCO JURÍDICO .....	111
7.2. FUNCIÓN CONSULTIVA .....	113
7.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO .....	113
7.4. PARTICIPACIÓN .....	118
7.5. TRANSPARENCIA .....	122
7.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	122

8. FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES ...	125
8.1. MARCO JURÍDICO .....	125
8.2. FUNCIÓN CONSULTIVA .....	127
8.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO .....	127
8.4. PARTICIPACIÓN .....	129
8.5. TRANSPARENCIA .....	130
8.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	131
9. CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO .....	133
9.1. MARCO JURÍDICO .....	133
9.2. FUNCIÓN CONSULTIVA .....	134
9.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO .....	135
9.4. PARTICIPACIÓN .....	141
9.5. TRANSPARENCIA .....	143
9.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	144
10. COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN (CGC) .....	145
10.1. MARCO JURÍDICO .....	145
10.2. FUNCIÓN CONSULTIVA .....	146
10.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO .....	147
10.4. PARTICIPACIÓN .....	148
10.5. TRANSPARENCIA .....	150
10.6. INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	151
11. VISIÓN DE CONJUNTO DE LOS CASOS ANALIZADOS .....	153
11.1. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS A LA LUZ DE SUS FUNCIONES, OBJETO Y VALOR DE SUS INFORMES .....	153
11.2. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS SEGÚN SU COMPOSICIÓN .....	157
a. <i>La preponderancia de la Administración</i> .....	159
b. <i>Clasificación de los órganos consultivos en función de             su composición</i> .....	161
11.3. VISIÓN DE CONJUNTO .....	162

CUARTA PARTE:  
EVALUACIÓN, DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

12. DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LOS ORGANISMOS CONSULTIVOS DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	167
12.1. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN .....	168
a. <i>Objetivos de los consejos consultivos</i> .....	168
b. <i>Miembros de los Consejos Consultivos</i> .....	169
12.2. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS .....	170
a. <i>La actividad de los consejos consultivos</i> .....	170
b. <i>Planificación y plazos</i> .....	171
c. <i>Sesiones de trabajo y comunicación interna</i> .....	172
d. <i>Estudio y seguimiento de las propuestas</i> .....	173
e. <i>Documentación de trabajo</i> .....	174
f. <i>Evaluación de la actividad de los órganos consultivos</i> .....	175
12.3. TRANSPARENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS .....	175
12.4. VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN .....	177
13. RECOMENDACIONES DE MEJORA Y PROPUESTA DE INDICADORES DE AUTOEVALUACIÓN .....	181
13.1. RECOMENDACIONES .....	181
A) <i>Avanzar hacia los estándares de la participación</i> .....	181
B) <i>Formar a los empleados públicos en participación</i> .....	183
C) <i>Aprovechar todo el potencial participativo de los órganos consultivos</i> .....	183
D) <i>Proactividad. La iniciativa de los organismos de consulta</i> .....	184
E) <i>Mejorar la bidireccionalidad</i> .....	184
F) <i>Mejorar la transparencia y la apertura a la sociedad</i> .....	185
13.2. PROPUESTAS DE INDICADORES DE AUTOEVALUACIÓN .....	186
A) <i>Acción y actividades</i> .....	186
B) <i>Participación</i> .....	186
C) <i>Validez y seguimiento de las propuestas</i> .....	187
D) <i>Rendición de cuentas y Transparencia</i> .....	188
FUENTES .....	189

ANEXOS .....	193
1. PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN, DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN PARA CONSEJOS CONSULTIVOS .....	195
2. PLANTILLA DE CUESTIONES DE ANÁLISIS SOBRE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS QUE TRABAJAN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ....	209
1. <i>Regulación</i> .....	210
2. <i>Difusión y visibilidad</i> .....	210
3. <i>Convocante</i> .....	210
4. <i>Coordinación</i> .....	211
5. <i>Agenda</i> .....	211
6. <i>Funcionamiento</i> .....	211
7. <i>Herramientas</i> .....	212
8. <i>Documentación</i> .....	213
9. <i>Resultados</i> .....	213
10. <i>Evaluación</i> .....	213
11. <i>Integración</i> .....	214
3. GUION DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A TÉCNICOS/AS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO QUE TRATAN CON CONSEJOS CONSULTIVOS .....	215
A. <i>Cuestiones descriptivas</i> .....	215
B. <i>Cuestiones sobre funcionamiento</i> .....	215
C. <i>Herramientas que se priorizan para llevar adelante la participación</i> .....	216
D. <i>Documentación</i> .....	216
E. <i>Difusión y feedback</i> .....	216
F. <i>Evaluación</i> .....	217
4. GUION DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A REPRESENTANTES DE ENTIDADES Y ASOCIACIONES QUE PARTICIPAN EN CONSEJOS CONSULTIVOS .....	219
A. <i>Cuestiones descriptivas</i> .....	219
B. <i>Cuestiones sobre funcionamiento</i> .....	219
C. <i>Herramientas que se priorizan para llevar adelante la participación</i> .....	220
D. <i>Documentación</i> .....	220
E. <i>Difusión y feedback</i> .....	220
F. <i>Evaluación</i> .....	221

## INTRODUCCIÓN

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional que promueve activamente las políticas de gobierno abierto en el mundo desde 2011. A lo largo de estos años los planes nacionales se han convertido en su herramienta principal de desarrollo. El procedimiento de aprobación, seguimiento y evaluación de estos planes que son sometidos a autoevaluación y evaluación, exigen a los países avances tangibles y significativos que impacten en su calidad democrática.

Desde entonces España ha aprobado, y desarrollado, ya tres planes y está en proceso de elaboración del cuarto plan en el momento de cierre de este libro. El Tercer Plan de Gobierno Abierto de España ha sido, sin duda, su apuesta más determinada y se ha estructurado en torno a cinco ejes: transparencia, colaboración, rendición de cuentas, formación y participación. Y aunque cada uno incluye sus propios compromisos, todos ellos deben ser entendidos en conjunto. Como señalan Lathrop y Ruma (2010: 95), «el Gobierno Abierto, sin un aumento correspondiente de una ciudadanía informada, preocupada y comprometida, no es una solución; de hecho, no tiene sentido».

Este trabajo constituye el resultado de una de las acciones del Observatorio de Participación incluido en el Tercer Plan, junto a otras acciones de investigación en las que se han evaluado las distintas formas de participación en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE)<sup>1</sup>, y se centra en el diagnóstico de los órganos consultivos. En este sentido, cabe señalar que los organismos o consejos consultivos tienen como fin aportar el conocimiento de expertos en materias muy concretas e institucionalizar y canalizar la participación de la ciudadanía en la Administración. De este modo, se dota a las políticas públicas del conocimiento y experiencia de profesionales,

---

<sup>1</sup> Los resultados de otros diagnósticos sobre la participación han sido publicados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Véase las referencias bibliográficas de Ibarz y Rubio (2019) sobre la participación a través de canales digitales y de Sierra (2019) sobre la participación en el proceso de elaboración de normativa.

garantizando una mayor independencia, como menciona Cerrillo i Martínez (2011: 91): «la creación de órganos colegiados con funciones de informe puede perseguir dotar de mayor legitimidad y aceptación a las decisiones administrativas sin considerar que la interdependencia de los actores de la Administración en red suponga la necesidad de integrar los intereses de todos ellos en la decisión final». De esta manera el trabajo de estos organismos permite conocer los intereses de ciudadanos y expertos para ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones públicas, aunque este conocimiento no siempre ha tenido un peso relevante dentro de la Administración.

En el caso que nos ocupa, los Consejos Consultivos, la participación en ellos no será nunca eficaz sin que los ciudadanos conozcan las actividades realizadas por estos órganos y la utilidad de las mismas de ahí que sea imprescindible tratar de conocer a fondo la utilización de estas figuras y preguntarse por sus causas. Dice la sabiduría popular que lo que no se evalúa se devalúa y no en vano uno de los objetivos transversales de este plan es mejorar las formas y método de evaluación que se ejercen en España, con el fin de determinar la eficacia del diseño y ejecución de políticas públicas, así como en la prestación de los servicios públicos.

Nuestro estudio persigue evaluar la situación de la participación en la administración consultiva en el ámbito de la Administración Pública. Un trabajo de estas características trata de evitar desde su concepción la separación entre el diseño institucional de estas figuras y su puesta en práctica (que habitualmente se corresponde con la separación entre el Derecho y las Ciencias Políticas y de la Administración). Estamos convencidos que el derecho solo lo es cuando responde a los problemas de la sociedad y difícilmente se puede considerar suficiente un diseño institucional que, en la práctica, no logra sus objetivos, en este caso la participación de los ciudadanos, individualmente o a través de grupos organizados, en el diseño, elaboración, puesta en práctica y por qué no la evaluación de las distintas políticas públicas.

Para hacerlo hemos seguido inicialmente las directrices del *Protocolo de investigación, diagnóstico y evaluación para Consejos Consultivos*, desarrollado por el grupo de investigación de participación ciudadana del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Este Protocolo<sup>2</sup> establecía siete metas a alcanzar:

1. Recopilar información y elaborar una lista completa de la administración consultiva dentro del ámbito de la Administración General del Estado.
2. Identificar las herramientas y el proceso metodológico de evaluación de los Órganos y Consejos Consultivos.
3. Construir una tabla de indicadores para la autoevaluación de los Consejos.
4. Procesar la información y realizar un primer diagnóstico.
5. Realización de estudios en profundidad y contrastar los resultados con expertos y la ciudadanía.

---

<sup>2</sup> Véase el texto completo del protocolo en el Anexo I.

6. Detección de buenas prácticas y estudios de caso.
7. Recomendaciones clave para mejorar la participación ciudadana.

De este modo, se ha logrado confeccionar un listado actualizado con los órganos consultivos en torno a la Administración del Estado. Se han realizado entrevistas en profundidad tanto a técnicos de la Administración que gestionan los órganos consultivos, como a miembros de entidades que representan a la ciudadanía dentro de éstos organismos, con el fin de evaluar y diagnosticar los procesos y efectividad de los órganos consultivos como canales para la participación. Se ha procesado la información obtenida por ambas partes, permitiendo realizar un primer diagnóstico de la situación actual de los órganos consultivos. Se han detectado casos de estudio de organismos que se han analizado en profundidad. Finalmente, la aplicación de la metodología del Protocolo, ha servido para identificar una serie de indicadores, que permitirán el posterior desarrollo de una tabla de autoevaluación de la administración consultiva. Por último, y a la luz del estudio, se realizan algunas recomendaciones para que la administración consultiva mejore y desarrolle sus herramientas con el objetivo de garantizar la participación de la ciudadanía.

Todo este trabajo queda reflejado en este libro para el que hemos contado con la colaboración de un amplio equipo de trabajo. Cecilia Güemes colaboró en el diseño inicial de la metodología y la elaboración del protocolo de la investigación. Adolfo Álvaro Martín, María Díez Garrido y Beatriz Martínez Isidoro, colaboraron en el marco inicial así como en la realización de las entrevistas en profundidad. Javier Sierra, María Garrote, Miguel Ángel Gonzalo, Ignacio de Hocés, Ana Ibarz, Ricardo Vela-Navarro Rubio y Pilar Ponce contribuyeron a la selección y la sistematización de los casos de estudio. Gracias a su colaboración, por la que les doy las gracias, he podido elaborar este trabajo tratando de evitar que la obra resultante desdiga de la generosidad y la calidad de su apoyo. Aunque no era fácil creo que el resultado final que tienen en sus manos supone una aportación válida para la tan necesaria labor de armonización y reforma de estos organismos. Esperemos que el intento no sea vano.



PRIMERA PARTE:  
MARCO DE ANÁLISIS  
Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN



# CAPÍTULO 1

## MARCO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

### 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La necesidad de pedir consejo es una actividad casi tan antigua como la existencia misma del hombre. En nuestra cultura, diversos autores han señalado a la tradición romana como la primera gran arquitecta de la asociación de un órgano ejecutivo con otro consultivo (Hauriou, 1933; Cordero Torres, 1944).

Los órganos consultivos dentro de lo que ahora conocemos como Administraciones Públicas son el resultado de la evolución de aquellos órganos de consejo que, durante el Antiguo Régimen, utilizaban las monarquías absolutas europeas para asesorarse en materias concretas antes de tomar decisiones o dictar normas. Estos Consejos, según Font i Llovet (1985: 54), «no se limitaban a desarrollar una labor de consulta o asesoramiento, sino que ejercían también funciones de naturaleza jurisdiccional y administrativa».

No obstante, es sobre la famosa afirmación atribuida a Sieyès «*délibérer est le fait de plus-sieurs; administrer est le fait d'un seul*» (Henry, 1959: 32), sobre la que se ha establecido la idea de que la Administración Napoleónica se organizó en torno a la diferenciación de las funciones activa, deliberante y consultiva, así como que a cada una de ellas le correspondía un tipo de órgano específico. Un modelo que, posteriormente, se extendería a la mayoría de las administraciones europeas incluida la española. Para Tocqueville (1952), este principio es la gran diferencia con el Antiguo Régimen al señalar que, bajo las antiguas monarquías solo se conocían dos formas de administrar: la que llevaba a cabo un hombre solo o la realizada por una asamblea y, como no conocían otras formas de administrar, cuando abandonaban una de ellas procedían a adoptar la otra. Lo que en ningún caso se produjo, según Tocqueville, es que se reuniesen los dos sistemas distinguiendo entre el poder que debe ejecutar y el que debe supervisar y decidir.

García de Enterría (1958) en su prólogo a la traducción al español de la obra de J. D. Mooney «*The principles of Organization*» (1947), señaló que si bien Tocqueville

vio la importancia de la articulación entre jefe y *consilium*, no fue capaz de comprender que tal asociación se encontraba encorsetada como una mera técnica de colaboración organizada en torno a:

- La existencia de un jefe activo que cuenta con un órgano colegiado decisor del que también forma parte, y cuyos acuerdos ejecuta.
- La existencia de un jefe activo que recibe asistencia de un colegio externo e independiente, el cual, emite dictámenes consultivos solicitados para casos concretos.

Por ello, García de Enterría considera que la teoría desarrollada por Mooney (*staff and line*), constituye una nueva articulación que favorece y potencia la jefatura a través de un apoyo constante de los técnicos, no solo por la vía del consejo sino también a través del planeamiento, la información y la supervisión. Esta formulación tenía su origen en la estructura y organización militar generada por la necesidad de establecer órganos de asesoramiento para el Mando. Su característica más específica es la de la cercanía del *staff* con el órgano activo, generando que el órgano asesor se incardine dentro de la estructura departamental de la institución. Además, son órganos despojados de las solemnidades que afectan a otros órganos consultivos, para alcanzar su objetivo de ofrecer el asesoramiento que permita la adopción de decisiones rápidas, muchas veces, en entornos de tensión o cambiantes.

Es en este punto donde se produciría una nueva forma de llevar a cabo la función consultiva, distanciándose del tradicional de los dictámenes emitidos como consecuencia de la separación entre las funciones activa y consultiva. Esta nueva técnica organizativa desarrollada por Mooney permitiría establecer una relación más cercana y constante, que de una forma eficiente conseguiría superar las rigideces del modelo napoleónico, pues al entender del profesor Enterría, el «*staff*» no se constituye como un órgano substantivo, independiente como tal del órgano activo, sino que por el contrario, se articularía como una extensión del jefe en los términos expuestos en su día por Fayol (1956: 71), cuando señala que «*El Estado Mayor está constituido por un grupo de hombres dotado de la fuerza, de la competencia y del tiempo que pueden faltar al Director General*».

García Trevijano (1994) destaca el enorme éxito de esta técnica organizativa en la segunda mitad del pasado siglo XX, consecuencia del cada vez mayor intervencionismo de las distintas administraciones, generando una gran variedad de órganos consultivos en su sentido más amplio, y que son organizados por el autor en dos grupos principales; de un lado, estarían los ya citados órganos *staff* y, de otro, los denominados órganos consultivos propiamente dichos. Trevijano es consciente, además, de la proliferación de otro tipo de órganos que cree no pueden ser considerados como consultivos, y cuya finalidad sería la de institucionalizar la audiencia de sectores interesados en el proceso de elaboración de disposiciones de ámbito general. Al respecto, Font i Llovet

(1985) señala que clase de órganos no tendrían el carácter estricto de órganos consultivos, significando que serían aquellos encargados de cuestiones tales como la información y el asesoramiento a la ciudadanía o aquellos que canalizasen la participación ciudadana, por ejemplo, en periodos de información pública. Finalmente, también traslada que hay órganos que solo tienen parcialmente la naturaleza de consultivos, como es el caso del Consejo de Universidades.

Los órganos consultivos de la AGE son definidos como un «órgano administrativo al que el ordenamiento le atribuye con carácter permanente la función de aconsejar, asesorar y suministrar elementos de juicio a los demás órganos de la Administración Pública y, de forma señalada, a los órganos activos que manifiestan la voluntad resolutoria de la Administración» (Font i Llovet, 1985: 55).

En el sentido estricto de esta definición, Font i Llovet señala dos rasgos distintivos: el primero es que el órgano consultivo aporta una serie de conocimientos que «obran en su poder», y el segundo es que es «ajeno a la participación consultiva o informativa de los ciudadanos dentro de un procedimiento administrativo», es decir, que el órgano no realiza encuestas o periodos de información pública durante la tramitación o emisión de informes. Por otra parte, Font i Llovet señala que la estructura del órgano consultivo sí permite la participación orgánica, entendida ésta como la integración dentro de la Administración Pública de elementos externos a ella y a su propia organización y, además, en la administración actual existen órganos consultivos con funciones más allá de la simple consulta, como la planificación, resolución, propuesta o coordinación, entre otras, como es el caso del Consejo de Universidades, al cual se le atribuyen funciones de ordenación, coordinación y planificación, según la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Finalmente, en los casos en que los órganos tengan formalmente atribuidas funciones consultivas, Font i Llovet (1985: 56) afirma que otra «importante función es la de composición o integración de los intereses representados» en aquellos organismos cuya composición obedece a criterios representativos: «se trata de órganos cuyos miembros, o al menos parte de ellos, no son designados por la Administración activa en razón de sus conocimientos cualificados o de su experiencia administrativa (...), sino que proceden de la elección o designación llevada a cabo por organizaciones públicas o privadas, portadoras de determinados intereses, a los que representan en el seno del colegio».

Para otros autores, como Cerrillo i Martínez (2011: 69), la función de los órganos consultivos adquiere una especial relevancia dentro del modelo ideal de la «administración en red» descrito en su artículo: «La participación en los órganos colegiados en la administración en red». Este modelo persigue «explicar las relaciones entre administraciones públicas y los ciudadanos, que difícilmente se encuentra en la realidad en sentido puro y único con lo que debe advertirse que cada sector de la actividad pública puede tener más o menos elementos pertenecientes a cada modelo y el ordenamiento jurídico recogerlos en la regulación de los diferentes sectores de actividad administrativa». La base de este modelo de administración es la dotación de herramientas para

que los ciudadanos se conviertan en actores activos que llegan a ser «co-administradores», asumiendo la responsabilidad de la resolución de problemas de interés general.

En este sentido, Cerrillo i Martínez señala a los órganos colegiados como el mecanismo por el cual se institucionaliza la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, la definición de la composición, funcionamiento y funciones de estos órganos no siempre ha respondido al traslado de intereses sociales a las administraciones públicas y, por lo tanto, esta característica ha focalizado el debate sobre la concreción de quién debe participar, siendo la administración pública, creadora del órgano colegiado, quien tiene un amplio margen de discrecionalidad para decidir su composición. De este modo, Cerrillo i Martínez (2011: 77) indica que otra cuestión determinante es «si la participación en el órgano colegiado debe corresponder con una muestra de la ciudadanía o bien se debe limitar a aquellos que tengan un interés directo en participar». Según la definición de la «administración en red», se entiende que en los órganos colegiados solo deberían participar quienes tengan un interés directo en ello, porque tendrán los recursos necesarios para incorporarlos en la adopción de las decisiones que se deban tomar. Por lo tanto, el número de participantes no resulta tan relevante, como el valor de la participación que afecta a la legitimidad democrática de la administración.

Además de la representatividad del interés general, la composición de los órganos colegiados debe reflejar la pluralidad de la sociedad y, ya sea de manera informal o directa, mediante el flujo de información desde la administración pública se debe garantizar el conocimiento de las actividades de los órganos consultivos al resto de la sociedad. De este modo se evita el que los colectivos que no estén integrados de manera directa en dichos órganos queden marginados de la participación. Al fin y al cabo, el objetivo perseguido es el equilibrio de los intereses representados en relación con los actores, impidiendo que determinados intereses se impongan al resto. En este escenario, el papel de las administraciones públicas es de animadores o fomentadores de la actuación de los miembros del órgano colegiado, y gestionar los conflictos que puedan surgir dentro de las actividades del órgano, así como ejercer de coordinadores entre los actores de la administración red.

Por otra parte, en esta concepción de la administración, la actividad administrativa informal adquiere una mayor relevancia en cuanto que permite dotar de cierto valor a los acuerdos, declaraciones, recomendaciones o indicaciones u otros mecanismos, a través de los que se puede manifestar la interacción entre los actores de la administración en red. El producto de estos acuerdos no tiene por qué generar efectos jurídicos directos, o como los denomina Kloepfer (1993: 40) «no contienen promesas de conducta vinculantes jurídicamente». En este sentido, los acuerdos informales son considerados como declaraciones de intenciones que no obligan jurídicamente, pero sí pueden suponer un compromiso que se debe tener en cuenta y respetar.

El concepto de órgano colegiado dentro de la administración en red se define por permitir la construcción de un mecanismo que afronta la institucionalización a la que

se refiere Habermas (1998: 374) cuando afirma que «el desarrollo y la consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente». Según los autores mencionados anteriormente, el consenso, la deliberación, la colaboración y la igualdad de los participantes deben ser los elementos fundamentales que guíen las interacciones de los órganos colegiados en la administración red.

Por otra parte, el grado de interdependencia de los órganos consultivos permite saber si el carácter del órgano colegiado es decisorio o propositivo. Según Cerrillo i Martínez (2011), cuando el grado de interdependencia, entre los miembros del órgano consultivo, por conseguir el apoyo de la participación del resto de miembros para definir e implementar las políticas públicas sea muy elevado, el órgano colegiado tendrá mayor poder de decisión dentro de la administración pública a la que pertenece. Mientras que un grado bajo de esta interdependencia define las funciones del órgano como propositivas, siendo la administración pública quien impone su decisión final sin tener en cuenta los intereses del resto de los miembros del órgano colegiado. El punto intermedio entre ambas funciones, son las mencionadas al inicio de esta presentación: la consultiva y la de control.

## 1.2. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS: CONSTITUCIÓN Y DESARROLLO AUTONÓMICO

La Constitución de 1978 a través del artículo 1, señala que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, en el que se prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos, tal y como señala el artículo 9.3 de la Carta Magna. Ello ha dado lugar a que la doctrina de forma mayoritaria (e.g. Nieto, 1983; García de Enterría, 1983; Fernández Sesegado, 1986; Tomás y Valiente, 1993), considere que al contrario de lo que había sido la práctica del constitucionalismo en la historia de España, la Constitución del 78 no es un conjunto de intenciones políticas sino un texto normativo con eficacia vinculante y dotada de una organización para su interpretación y defensa, que se concreta de forma esencial en el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, esta arquitectura no es suficiente para dar satisfacción a la necesidad de nuestras instituciones de recibir asistencia y consejo fundado en el ordenamiento jurídico, de ahí que la Constitución, en su artículo 107, reconozca la importancia de la función consultiva, señalando al Consejo de Estado como el supremo órgano consultivo del Gobierno. Sus funciones fueron desarrolladas por la Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril, en cuyo artículo 2.2 se establece que emitirá dictámenes sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros.

El consiguiente desarrollo del Estado Autonomico derivado del Título VIII de nuestra Constitución generó diversas dudas sobre el alcance del ámbito de aplicación del

Consejo de Estado, especialmente, porque desde la aprobación de los primeros estatutos de autonomía, se comenzaron a constituir órganos consultivos a nivel territorial que, en algunos casos, parecería que podrían colisionar con lo dispuesto en la normativa de ámbito nacional. Esta situación no terminó de resolverse hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 de 26 de noviembre (ECLI:ES:TC:1992:204), la cual, si bien reconoció que el Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno Nación podría extender su ámbito al autonómico, también habilitó la aparición de homólogos de ámbito autonómico que ofreciesen una garantía procedimental equivalente de la legalidad objetiva (Fundamento Jurídico 5º de la citada Sentencia). Con ello, se resolvió de forma definitiva las dudas existentes durante los años 80 del siglo pasado en relación con este tipo de órganos consultivos en el ámbito autonómico, permitiendo un desarrollo legislativo por parte de las distintas Comunidades sobre la base del reconocimiento estatutario expreso de esta posibilidad a través del ejercicio de su potestad de autoorganización reconocida en el artículo 148.1.1 de la Carta Magna.

El profesor Ruiz Miguel (1995) señala que tanto el Consejo de Estado como los diversos consejos consultivos autonómicos tienen una serie de aspectos comunes que los caracterizan que serían: a)- son órganos institucionalizados, b)- son órganos colegiados, c)- tienen competencia de carácter general no limitada a un sector y, d)- están constituidos por técnicos. Ahondando en lo anterior, Oliver Araujo (2006), entiende que tanto el Consejo de Estado como los consejos consultivos autonómicos ejercen funciones consultivas y de control, puesto que:

- a) Como órganos consultivos realizan una colaboración activa con las Administraciones Públicas a fin de que sus decisiones sean ajustadas a Derecho, al tener una opinión autorizada desde lo técnico y disponer de prestigio social. Quizás sobre este último aspecto, el tiempo pasado desde la publicación de la obra de Araujo obligue a repensar el concepto de «prestigio social», en épocas en las que las prácticas utilizadas en España para ocupar cargos en este tipo de instituciones, son cada vez más puestas en tela de juicio por la opinión pública (Díaz, 2015).
- b) Como órganos de control, y siguiendo lo expuesto por Quadra Salcedo (1988) o Parada Vázquez (1991), Oliver Araujo considera que estos órganos consultivos actúan con la finalidad de que la Administración se atenga a la opinión de los mismos, bajo la amenaza de que la actuación del ente administrativo pudiera adolecer de invalidez o de desautorización, en caso de separarse de la opinión del órgano consultivo correspondiente. Y por ello, entiende justificadas las garantías que se otorgan a los mismos.

Al respecto de los órganos consultivos autonómicos, Oliver Araujo señala que los podemos dividir en dos grandes grupos: de un lado, aquellos que reproducen en el ámbito territorial de su Comunidad Autónoma los mismos cometidos que el Consejo

de Estado. Y al respecto señala como ejemplos los consejos consultivos en las Islas Baleares y La Rioja, así como las Comisiones Jurídicas Asesoras en Aragón o Cataluña; de otro lado, estarían aquellos que además también han asumido el control previo de respeto al Estatuto de Autonomía y la Constitución de los anteproyectos legislativos de los órganos legislativos autonómicos, que sería el caso de los consejos consultivos de Canarias<sup>1</sup>, Andalucía<sup>2</sup>, Valencia<sup>3</sup> y Asturias<sup>4</sup>.

Finalmente, y con relación a los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas, Oliver Araujo hace referencia a sus competencias en el ámbito local, señalando varios ámbitos:

- a) Conflictos constitucionales en defensa de la autonomía local: Al efecto, debemos fijarnos en el Capítulo IV<sup>5</sup> (de los conflictos en defensa de la autonomía local) del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Estos artículos se incorporaron con la finalidad de permitir un cauce constitucional en defensa de la autonomía municipal garantizada por los artículos 141 y 142 de nuestra Carta Magna. El profesor Oliver Araujo, al respecto, señala que la Constitución otorga a los Entes Locales la posibilidad de acudir a nuestro más Alto Tribunal para impugnar las normas estatales y autonómicas que pudieran lesionar la autonomía municipal.

La participación de los órganos consultivos en este procedimiento ante el Tribunal Constitucional viene establecido en el artículo 75 ter.3, donde se establece que de manera previa a la formalización del conflicto, deberá de solicitarse dictamen preceptivo (de carácter no vinculante) bien al Consejo de Estado bien al correspondiente órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, según corresponda. El plazo para solicitar dichos dictámenes es de tres meses a partir del día siguiente a la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.

- b) La responsabilidad patrimonial derivada de las reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios formuladas ante las corporaciones locales: la normativa que ha desarrollado los distintos órganos consultivos autonómicos, ha incluido entre sus competencias el dictamen preceptivo en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial contra los distintos entes locales. En este sentido, podemos señalar a título ilustrativo que esta competencia figura en los órganos consultivos de Madrid<sup>6</sup>, Andalucía<sup>7</sup> o Cataluña<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 5/2002, de 3 de junio.

<sup>2</sup> Ley 4/2005, de 8 de abril.

<sup>3</sup> Ley 10/1994, de 19 de diciembre.

<sup>4</sup> Ley 1/2004, de 21 de diciembre.

<sup>5</sup> Capítulo IV del Título IV introducido por L.O. 7/1999, 21 abril.

<sup>6</sup> Art. 5.3.f.a Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

<sup>7</sup> Art. 17 Ley 4/2005, de 8 de abril.

<sup>8</sup> Art. 8 Ley 5/2005, de 2 de mayo.

- c) Otro tipo de actos como la revisión de oficio de los actos de las corporaciones locales; la interpretación, modificación, resolución y anulación de concesiones y contratos de las Administraciones locales; modificación del planteamiento urbanístico o segregación de municipios. En todos estos casos, los órganos consultivos de ámbito autonómico han sido dotados de la competencia de emisión de informes preceptivos previos a las actuaciones administrativas<sup>9</sup>.

### 1.3. LA FUNCIÓN CONSULTIVA: PERSPECTIVA EUROPEA

Desde 1986, el derecho europeo constituye un verdadero ordenamiento jurídico desde el momento en que España admitió que este derecho puede ser alegado por sus nacionales ante los órganos jurisdiccionales internos. Nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la primacía del derecho europeo<sup>10</sup>, reconociendo que la integración en la Unión Europea ha significado un cierto grado de cesión de soberanía y de facultades del Estado, así como que las normas emanadas de la Unión obligan a su cumplimiento con su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Esta situación también ha afectado a los organismos consultivos, en tanto en cuanto, son recogidos en la normativa europea tal y como señala Montoro Chiner (2004: 48):

«Nada más europeo hoy en día que la función de consulta. Comités, comités consultivos, comités de conciliación, comités de gestión, en fin, la comitología es la forma habitual de actuación desde las instancias europeas. Comités de reglamentación, comités de salvaguarda, llegaríamos a cientos en su enumeración».

A título ilustrativo, Montoro Chiner señala dos órganos consultivos de ámbito europeo a los que da la máxima relevancia: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Importancia que viene determinada por el hecho de que la intervención de ambos órganos consultivos tiene su base en competencias compartidas por la Unión Europea y los distintos Estados que la conforman, actuando en este caso la Administración de la Unión como si fuera la propia de los Estados, dando lugar a lo que considera un sistema administrativo en red de ámbito de toda la Unión, en la que el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones se comportan como garantes de la uniformidad en la aplicación de las normas.

Resulta también relevante tomar en consideración la referencia que Montoro Chiner realiza sobre la función de mediación de los distintos órganos consultivos de ám-

---

<sup>9</sup> A título ilustrativo, ver artículo 5 Ley 19/2015 de 23 de diciembre. Competencias Comisión Jurídica Extremadura.

<sup>10</sup> STC 215/2014 de 18 de diciembre y STC 232/2015, de 5 de noviembre.

bito europeo, que podría facilitar un acercamiento entre la Unión y los ciudadanos de los Estados miembros, a través de la cooperación entre distintos actores que participan en el procedimiento administrativo. Este nuevo enfoque llevaría a los órganos consultivos a convertirse en un espacio propiciatorio para la mediación entre administración y administrado, aprovechando su especialización y opinión fundada, y ayudando a la resolución de controversias por medio de sus dictámenes.

#### 1.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

Como hemos visto anteriormente, una de las características fundamentales que se pueden aplicar a la administración consultiva es el concepto de «autoridad». En este sentido, Granado Hijelmo (2007), cataloga esta *auctoritas* como el saber socialmente conocido, y lo contrapone con el concepto de la *potestas*. Con ello, la función consultiva tendería a alejarse de quién o qué ejerce el poder material en un momento dado o en una institución concreta, y se centraría en quienes poseen los conocimientos suficientes para sentar opinión sobre diferentes asuntos de interés público. Señala como «adventicias» algunas funciones que han aparecido en la administración consultiva a lo largo del último tercio del siglo pasado y lo que llevamos del presente, como las relacionadas con el planeamiento urbanístico, valoración de daños en procedimientos de responsabilidad patrimonial, entre otros, de los que hemos hablado en el punto anterior, especialmente al referirnos a los órganos consultivos de carácter autonómico. Con ello, Granado Hijelmo (2007: 8-9) determina:

«Una cosa es que los órganos consultivos, al ser independientes, ofrezcan una garantía de objetividad que incline al legislador a conferirles determinadas funciones de apreciación fáctica especialmente sensibles, potencialmente polémicas o ampliamente discrecionales, y otra que esas funciones, que son de *potestas* y no de *auctoritas*, deban considerarse propiamente consultivas».

En resumen, Granado Hijelmo considera la función consultiva estaría únicamente vinculada al ejercicio de la «autoridad» en lo referido a determinar lo más ajustado al ordenamiento jurídico para una situación específica, siendo el resto de funciones de carácter accesorio, que se otorgan a los órganos consultivos por razones de conveniencia organizativa o de otra índole.

Sin embargo, Nevado-Batalla Moreno (2015), llama la atención sobre la relevancia de la función consultiva, puesto que una de ellas es el fortalecimiento del Estado de Derecho, que tiene un fuerte impacto en el día a día de los ciudadanos, dado que los órganos consultivos ejercen una labor de supervisión y defensa de la ley que facilita la gobernanza y el buen vivir. El control que ejercen los órganos consultivos constituye a su entender un beneficio de enorme transcendencia al bloque de legalidad y al interés general.

Nevado-Batalla hace referencia al nuevo escenario social y político en el que nos encontramos, donde se está produciendo un desplazamiento de los actores tradicionales, que al igual que a otras instituciones, está sumiendo a la función consultiva y los órganos que la desarrollan en una crisis de identidad, de consecuencias aún no previsibles. Señala como principales responsables de esta situación a los responsables políticos, altos cargos de la Administración y legisladores que, en su opinión, en vez de fortalecer este tipo de estructuras aprovechando su *auctoritas*, están proponiendo su desaparición. Lo sorprendente es que, casi de forma simultánea, se plantean la creación de otras estructuras para atender los requerimientos de la actividad política y su control.

Pero lo más relevante de la opinión de Nevado-Batalla Moreno, es su apuesta por la importancia de los órganos consultivos con relación a la Gobernanza. Considera que la aparición en estos últimos años de espacios de transparencia y buen gobierno, han permitido a los ciudadanos reclamar el ejercicio de una serie de derechos y, para la consecución de este objetivo, la función consultiva puede desarrollar una doble función:

- Ofreciendo su juicio y estableciendo criterios en relación a los nuevos paradigmas del actuar público, especialmente en aquellos que suponen una mayor participación de los ciudadanos.
- Asumiendo las funciones de control que algunas normas atribuyen a órganos específicos, aún pendientes de creación, cuya finalidad es garantizar los nuevos derechos y correlativas obligaciones en materia de transparencia y buen gobierno. En este último aspecto, que considera el más novedoso, la función consultiva sería la herramienta adecuada para apuntalar las exigencias sociales de transparencia, al situar a un órgano independiente y externo a la Administración como vigilante del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el legislador.

La Administración consultiva en España, tiene su principal reflejo institucional en los denominados Altos Órganos Consultivos, cuya principal plasmación se encuentra en el artículo 107 de nuestra Constitución, referido al Consejo de Estado, ya mencionado. Se trata de un organismo que tiene encargado un control previo de constitucionalidad, cuya principal finalidad es evitar trasladar la defensa de la Constitución a un momento posterior en la sede de nuestro más Alto Tribunal, a través de un trabajo previo en fase de elaboración de las normas y de su aplicación por parte de las Administraciones Públicas. Es un esquema en el que el Consejo de Estado se comporta como un poder preventivo y cautelar, que aunque no tiene competencia para resolver los asuntos, si está capacitado para llevar a cabo una labor de asesoramiento, prevención y advertencia sobre las posibles consecuencias jurídicas de los actos.

Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar el informe favorable al criterio del Gobierno de la Nación, elaborado por el Consejo de Estado en 2018, referido a recu-

rrir ante el Tribunal Constitucional contra la ley aprobada por el Parlamento de Cataluña para investir «a distancia» a Carles Puigdemont como presidente de la Generalitat, al amparo del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril reguladora de este Alto Órgano Consultivo. En este caso, el Consejo de Estado actuó como opinión autorizada del Gobierno a fin de dar apoyo a la interposición de un recurso ante nuestro más Alto Tribunal, dotando a esta decisión de un fondo jurídico y no político.

Ahondado en estas dos características del Consejo de Estado, Navarro Caballero (2006) realiza una exposición detallada sobre el carácter consultivo de este Alto Órgano, basada en las características que se exponen a continuación. De un lado, al estar ubicado extramuros de la estructura organizativa del Gobierno, con la finalidad de garantizar su neutralidad al evacuar su informe, evitando con ello presiones innecesarias. En segundo lugar, el Consejo de Estado está dotado de competencias de carácter general, separándose de otro tipo de órganos que suelen tener competencias concretas de ámbito sectorial. Como tercera característica, encontramos su carácter colegiado, que permite recolectar distintos puntos de vista y sensibilidades a la hora de poder evacuar un informe, y siempre en torno al principio de que el procedimiento por el que constituye su opinión es el de la mayoría de sus miembros<sup>11</sup>. Además, y como anteriormente ya habíamos adelantado, los informes del Consejo de Estado son anteriores a la decisión que debe adoptar quién solicita su opinión, dado que se pretende informar o ilustrar a la Administración para que pueda conformar su opinión y, por ende, llevar a cabo el acto con la mayor información autorizada.

Finalmente, respecto a la cuestión sobre la obligatoriedad de seguir el dictamen emitido, debemos tener en consideración que nuestro ordenamiento jurídico establece con carácter general su carácter no vinculante salvo que una ley así lo determine (artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril del Consejo de Estado). Tendencia que, además, se ha proyectado sobre el resto de los órganos consultivos en la Administración, tal y como señala el artículo 80.1 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>11</sup> El Consejo de Estado tiene la siguiente estructura operativa: *a*). **Consejo de Estado en Pleno** el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros natos —es decir, aquellos que lo son por razón del cargo que desempeñan, los electivos y el Secretario general (artículo 4). *b*). **Comisión Permanente** el Presidente, los Consejeros permanentes y el Secretario General (art. 5.1). *c*). La **Comisión de Estudios** está presidida por el Presidente del Consejo de Estado e integrada por dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados por el Pleno a propuesta del Presidente, así como por el Secretario general (art. 5.2). *d*). El Consejo de Estado se organiza en **Secciones** para preparar el despacho de los asuntos que son competencia de la Comisión Permanente. Las Secciones son ocho (art. 13.1), están presididas por un Consejero permanente e integradas, además, por un Letrado Mayor y los Letrados que sean necesarios según la importancia de los asuntos o el número de las consultas (art. 13.2).



## CAPÍTULO 2

# GOBIERNO ABIERTO: LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La sociedad civil está considerada como uno de los sujetos grupales de participación<sup>1</sup> por la doctrina jurídica, dentro de la llamada «estructura administrativa de la participación». Dentro de esta categoría, García de Enterría y Fernández Rodríguez (1994)<sup>2</sup> entienden que existen tres formas de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas: funcional, cooperativa y orgánica.

En primer lugar, en la forma de **participación funcional** el ciudadano actúa en las funciones administrativas desde su propia posición privada: sin la incorporación a un órgano administrativo formal. Así, los ciudadanos pueden intervenir en un procedimiento administrativo como interesados en la configuración de la toma de decisión presentando las alegaciones que estimen oportunas en una fase temprana del procedimiento, debiendo tenerse en cuenta por la Administración a la hora de resolver el procedimiento. Las formas de estas intervenciones suelen estar previstas en las normas que regulan el procedimiento; un ejemplo son los trámites de consultas previas y de información pública en los procesos de autorización medioambiental, o los planes urbanísticos.

En segundo lugar, está la **participación en forma cooperativa**, en la que el ciudadano —sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones públicas—, secunda con su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna. Un ejemplo es la creación de Fundaciones para fines generales y de Asociaciones de utilidad pública.

Y en tercer lugar, está la **actuación orgánica**. En la forma orgánica, la participación no se produce de forma directa, sino a través de corporaciones públicas o entidades de la sociedad civil que se consideran órganos colegiados de la Administración

---

<sup>1</sup> Se entiende que son seis: partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, asociaciones, los Colegios y organizaciones profesionales, la estructura administrativa de la participación y las academias.

<sup>2</sup> Véase también García de Enterría (1989).

(Carbonell, 1999; Valero, 2002). Podemos decir que existe participación orgánica cuando la intervención de los ciudadanos o de sus asociaciones representativas de intereses se articula en un órgano colegiado, del que forman parte personas designadas en representación de las organizaciones sociales más representativas de los intereses implicados. En la Constitución española, como ya hemos mencionado, se recogen específicamente dos instrumentos que tienen estas características: el Consejo de Estado<sup>3</sup> (artículo 107) y el Consejo Económico y Social<sup>4</sup> (artículo 131.2).

La participación enmarcada en estas categorías y otras fórmulas hoy en día están sometidas a un proceso de transformación derivado de los avances que permite la tecnología y la extensión de su utilización por la ciudadanía<sup>5</sup>, por lo que podemos hablar de nuevos marcos y modelos para la participación ciudadana en torno al Gobierno Abierto.

## 2.1. UN MODELO DE ESTADO EN CUESTIÓN

Las transformaciones que se han ido operando en las sociedades modernas a partir de la segunda mitad del pasado siglo xx no fueron percibidas e interpretadas de forma adecuada por la clase política, provocando un progresivo alejamiento de la ciudadanía y un creciente desprestigio de los actores políticos tradicionales. Bell (1973) analizó las consecuencias de dichas transformaciones, concluyendo que estos cambios estaban debilitando las relaciones sociales existentes, muy vinculadas a la propiedad, así como las estructuras de poder que hasta entonces se concentraban en pequeñas élites y, sobre todo, la cultura burguesa que había propagado los principios de contención y aplazamiento de las gratificaciones. Las sociedades comenzaron a volverse más flexibles y autónomas lo que, según Garretón (1995), las volvió menos permeables a la influencia de los actores políticos tradicionales en la configuración de sus identidades y comportamientos.

Como señala Álvaro Martín (2013), estos cambios que se están produciendo de forma global, están provocando un cuestionamiento del papel nuclear que hasta la

---

<sup>3</sup> El Consejo de Estado se regula por la Ley Orgánica 3/80 de 22 de abril. Según el artículo 1.1 de esta ley el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Las consultas tienen carácter preceptivo cuando se establece en la legislación y facultativa en los demás casos. Del mismo modo, los dictámenes no son vinculantes salvo que se diga lo contrario mediante ley.

<sup>4</sup> El artículo 131. 2 de la Constitución establece la creación de un Consejo que colabore y asesore al Gobierno en la elaboración de los «proyectos de planificación». Este órgano se regula en la Ley 21/1991 de 17 de junio. Sobre las diferencias jurídicas, organizativas y funcionales del Consejo Económico y Social español respecto de los equivalentes en el ámbito de la Unión Europea, véase Hoces (2017).

<sup>5</sup> De hecho, se transita hacia la participación de los ciudadanos sin la necesidad de tener la consideración de interesados en los procedimientos. Un ejemplo de ellos son los procedimientos de información pública de carácter «abierto a toda la ciudadanía y ajeno por completo a la noción de derecho o interés legítimo» (Fernández Salmerón, 2017: 2526).

fecha habían tenido los Estados y los actores políticos tradicionales, dado que las sociedades se han hecho más complejas, con intereses diversos, en los que situaciones como la globalización están provocando una revisión de lo que hasta ahora había sido el Derecho.

Chevalier (2004) afronta este proceso de transformación aplicado al Estado, que como su obra, califica de «posmoderno», el cual, como consecuencia de la profunda transformación de los principios de organización social, estaría caracterizado por la incertidumbre, la complejidad y la indeterminación. Nos encontramos que la globalización ha superado los ámbitos establecidos por los Estados en materia económica, tecnológica, cultural, educativa o científica, desplazándolos de la centralidad que hasta principios de este siglo habían disfrutado por fuerzas transnacionales que no pueden controlar.

Que el Estado haya dejado de tener el dominio exclusivo sobre ciertas funciones como consecuencia de este proceso de carácter global, genera una creciente incapacidad de control sobre sus instituciones y, como señala Álvaro Martín (2013) la aparición de nuevos actores no-estatales que se están posicionando en el centro de la política global. Ello provoca un desplazamiento de la distribución de poder y autoridad entre los viejos Estados y estos nuevos actores no estatales, que constituyen un mundo red con múltiples actores que tienen sus propias reglas, estructuras e intereses. Estos nuevos actores compiten, se enfrentan y desafían el status de los Estados, convirtiéndolos en un actor más en un entorno cambiante y complejo.

Cerrillo i Martínez (2011) realiza un interesante análisis sobre las potencialidades de la denominada «administración en red», que considera como el resultado de las sociedades pluralistas, diversas y complejas de las que antes hemos hablado, y estima que pueden ayudar a solucionar los problemas derivados de la separación entre administración y administrado. En este proceso, dentro de la «administración en red», los órganos colegiados se posicionarían como un *nodo*, donde se posibilitaría la interacción entre los distintos actores de la red para la obtención del interés general. Con este nuevo rol, los órganos colegiados tendrán la capacidad de construir un sinfín de nuevas relaciones entre los integrantes de la red, flexibilizando la arquitectura de este tipo de organismos a fin de adaptarlos a la nueva sociedad.

## 2.2. ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTRÓNICOS: ¿UN NUEVO PARADIGMA?

Los profundos cambios enunciados en el apartado anterior que afectan a las sociedades actuales, caracterizadas por la complejidad y la interdependencia, y la consiguiente crisis que afecta a la principal arquitectura jurídico-política, el Estado, no están siendo ajenas a las distintas arquitecturas que habitaban en este paisaje. Como ya hemos señalado, la función consultiva no es ajena a esta crisis en la que, sin embargo, parecen avistarse nuevas funciones para los órganos colegiados como espacios de inte-

racción entre intereses con altos grados de relación, cuya concurrencia es necesaria para la composición del interés general.

No es ajeno a este proceso, igualmente, la utilización de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC). Puede facilitar el desarrollo de estas nuevas funciones al incrementar la información y la participación tanto de los miembros del órgano colegiado como de la sociedad en general. Rushkoff (2005) consideró que además de un fenómeno tecnológico o mediático, el espacio virtual es un fenómeno social que permite construir una realidad transversal que, según Ortega (2012), tendría en las redes sociales la herramienta esencial de concreción de presencia cultural que, no se limitaría a ser un canal de difusión de actividades, productos o servicios sino que, además, es generadora de valor horizontal entre los que convergen en el espacio virtual. Esta imposibilidad de segregación entre lo virtual y lo físico es la característica más importante de este nuevo mundo híbrido que, en opinión de Castells (2012), ya está provocando una profunda transformación por medio de redes sociales orientadas a los intereses e interacción de los usuarios.

En este entorno, la figura de la Administración Electrónica se refleja en la actualidad en España a través de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La exposición de Motivos de la Ley 39/2015 refiere que la tramitación electrónica debe constituir la actuación cotidiana de las Administraciones, dado que con ello se busca garantizar los principios de eficacia y eficiencia, ahorrar costes al ciudadano y empresas. En este entorno, debemos preguntarnos si la función consultiva también tendrá un papel preponderante.

Los artículos 17 y 18 de la Ley 39/2015 señalan el proceso de digitalización de la documentación (actas, convocatorias, etc.), así como la promoción en la medida de lo posible de la asistencia a distancia o «telepresencia» de los miembros de órganos colegiados. Ello viene a facilitar la posibilidad de que estos órganos se puedan constituir, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y circular sus actas también a distancia. Como no podría ser de otra manera, se observa la salvaguarda de la garantía por medios electrónicos de la identidad de los miembros de los órganos colegiados, así como el contenido de sus manifestaciones, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.

El profesor Cerrillo Martínez (2006) expone los beneficios del uso de las TIC en el funcionamiento de órganos consultivos, al referirse al incremento de la transparencia y la información de su actividad; la minoración de los costes y de los recursos necesarios para su funcionamiento e, incluso, un potencial incremento de la participación de los miembros de los órganos colegiados en las sesiones que se convoquen. Esto se debe tanto a que puede ser una medida útil para reducir el absentismo al reducirse los costes de desplazamiento y asistencia e, incluso, los costes de información, como a que puede

ser una medida útil para incrementar la intervención de los miembros en las deliberaciones que se lleven a cabo en las reuniones de los órganos colegiados.

Aunque el concepto de Gobierno Abierto no es nuevo, ha alcanzado un gran protagonismo en el escenario político y en los estudios académicos a lo largo de la última década. Se entiende el Gobierno Abierto como aquellas administraciones que promueven un acceso libre a la información, que permite rendir cuentas a la ciudadanía, fomenta la deliberación y la toma de decisiones de forma colectiva entre los gobernantes y gobernados.

El Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto se diferencian en que el primero simplemente supone un cambio en los soportes (de los tradicionales a los digitales), pero el segundo, implica un cambio en la actitud. Por ello, para garantizar un Gobierno Abierto, no solo se deben poner en marcha herramientas digitales, sino medidas verdaderamente innovadoras que pretendan otorgar un mayor poder y control a la ciudadanía.

Así, la mayor parte de los autores coinciden, por tanto, en que los pilares del Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración, como señalan Naser, Ramírez-Alujas y Rosales (2017).

Para Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012: 13), «la apertura del gobierno es la medida en que los ciudadanos pueden monitorear e influenciar los procesos del gobierno a través del acceso a la información del gobierno y el acceso a los escenarios de toma de decisiones». En muchas ocasiones los académicos y políticos se refieren al Gobierno Abierto para referirse únicamente a la publicación de contenidos en Internet y a las iniciativas que facilitan el acceso a la información, pero esto es solo una pequeña parte del verdadero significado de la apertura de los gobiernos.

Fomentar la apertura de las instituciones no solo implica abrir su información, sino también abrir las administraciones en términos de interacción ciudadana: «Las prácticas separadas de acceso a la información y acceso a los ámbitos de toma de decisiones deben estar conectadas de manera fructífera» (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012: 11). Por tanto, el gobierno abierto supone abrir la información y los canales de participación e implica, a su vez, que la ciudadanía pueda controlar al Gobierno.

Para desarrollar nuevos canales de participación y garantizar el Gobierno Abierto, resulta esencial valerse de las capacidades de Internet, que garantiza redes y comunicaciones abiertas especialmente útiles y con la capacidad de innovar en muy distintos aspectos. Las probabilidades de éxito de las políticas de Gobierno Abierto dependen en gran medida de la capacidad tecnológica y del clima innovador que exista, según Grimmelikhuisen y Feeney (2016), que también aseguran que los entornos menos politizados son más apropiados para la apertura de las instituciones.

Así, para desarrollar medidas de Gobierno Abierto, Bertot, McDermott y Smith (2012), recomiendan:

- La publicación periódica de información sobre la Administración. Deben existir mecanismos en los diferentes departamentos que faciliten la publicación y disponibilidad de datos de una forma rutinaria.
- La distribución proactiva de la información y con regularidad.
- El uso innovador de la tecnología. Para crear portales útiles es necesario usar medios innovadores que la ciudadanía sepa utilizar y en las que se puedan encontrar múltiples formas de interacción.
- La utilización de herramientas de retroalimentación. Las instituciones, a través de diferentes instrumentos, pueden desarrollar herramientas y mejorar las que tienen gracias a las aportaciones de la ciudadanía y a la evaluación de sus mecanismos.
- La designación de personas encargadas. La Administración debe nombrar a responsables de Gobierno Abierto que supervisen la puesta en marcha de medidas y la calidad de las mismas.

En definitiva, el concepto y significado del Gobierno Abierto conlleva su extensión a todas las esferas de lo público y a la profundización en la apertura mediante las herramientas mencionadas, pero su aplicación se proyecta especialmente a los cauces que por naturaleza son de carácter participativo, y entre ellos, en el diseño y funcionamiento de los órganos consultivos que no pueden quedar ajenos a las transformaciones que se están produciendo respecto a la utilización de herramientas de comunicación y la manera de entender la relación con los ciudadanos.

## CAPÍTULO 3

### OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Los Consejos Consultivos están integrados como un ámbito de análisis del Observatorio de la Participación en el marco del III Plan de Gobierno Abierto de España, debido a que suponen uno de los institutos tradicionales de la participación ciudadana a través de la consulta, la deliberación y la toma de decisiones de sus integrantes.

Se parte de una orientación específica en torno a la consideración de los órganos consultivos como espacios para la participación, con la finalidad de investigar la influencia y efectividad de sus actividades como espacios de participación ciudadana. En este sentido, la meta principal de esta investigación es conocer el estado de situación de los órganos consultivos y examinar si estos organismos verdaderamente sirven para canalizar las consideraciones de la ciudadanía en su interlocución con la administración.

De este modo se pretende estudiar a los órganos consultivos de la Administración General del Estado para conocer en qué medida cumplen con estas funciones, aparte de las que desarrollan en la actualidad: servir a la administración para dotarse de conocimientos y experiencias de expertos sobre materias especializadas, y canalizar la comunicación de los intereses de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de la Administración Pública.

En la realización de este estudio se pretendieron alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Confeccionar un listado de los consejos consultivos en activo en el ámbito de la Administración General del Estado y clasificarlos según diferentes criterios.
- b. Conocer el funcionamiento de los consejos consultivos en relación a la participación.
- c. Elaborar un primer diagnóstico de los consejos consultivos y formular recomendaciones para su mejora en relación a la participación ciudadana.

- d. Identificar un sistema de evaluación adecuado para los consejos consultivos y diseñar indicadores de autoevaluación<sup>1</sup>.

En una primera aproximación al objeto de estudio, se ha podido comprobar que no existe una única manera de abordar a los órganos consultivos, ya que cada uno tiene una regulación específica dependiendo del nivel de la administración a la que pertenezca —estatal o autonómica— y del sector en el que se encuentre —economía, agricultura, trabajo, consumo, etc.—. Por todas estas circunstancias, el análisis en conjunto de la situación de los órganos consultivos de la Administración General del Estado resulta una tarea compleja, que precisa de matices y estudio en profundidad de cada realidad. En este sentido, se hace necesaria la aplicación de una metodología propia, adecuada a la heterogeneidad del objeto de análisis.

Para ello se tomó como referencia el *Protocolo de investigación, diagnóstico y evaluación para Consejos Consultivos* (Anexo I), desarrollado en el marco del grupo de trabajo sobre participación coordinado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales durante el periodo comprendido entre junio de 2017 y marzo de 2018. Este grupo trabajó intensamente para obtener los protocolos que han servido como metodología de partida, tanto para este trabajo de diagnóstico, como para otros estudios realizados por el Observatorio sobre Participación<sup>2</sup> del III Plan de Gobierno Abierto.

No obstante, sobre los contenidos iniciales del protocolo se realizaron ajustes debido a los condicionantes existentes respecto al periodo efectivo de investigación y a las dificultades para conseguir información de fuentes válidas, por lo que no se siguieron todos los planteamientos indicados en el mismo.

A continuación, se describe la metodología utilizada que se efectuó a través de tres fases de trabajo. En la primera, se procedió a elaborar un censo de los consejos consultivos de la Administración General del Estado. En la segunda fase, se seleccionó una muestra de distintos tipos de consejos consultivos para analizar su funcionamiento a partir de la información pública existente (fundamentalmente en sus páginas web). Finalmente, la tercera fase consistió en la evaluación de su funcionamiento a partir de la opinión expresada por técnicos de la administración que tienen relación con los órganos consultivos y por personas que participan en ellos en representación de entidades y asociaciones.

---

<sup>1</sup> Ramiro Sánchez (2002: 101, nota 78) toma la definición del Modelo EFQM (European Foundation Quality Management) que considera esta acción como «el proceso interno consistente en una reflexión, participativa y en profundidad, sobre la realidad de la institución en relación a la calidad», lo cual convierte a la autoevaluación en un instrumento para la toma de decisiones y una técnica para implicar a todos los miembros de la organización para alcanzar el objetivo propuesto.

<sup>2</sup> Los tres estudios restantes están relacionados con la participación en los planes y programas, en la elaboración de normas en el ámbito de la AGE y en los canales digitales.

### 3.1. LA ELABORACIÓN DEL CENSO DE ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA AGE

La primera parte tenía como objetivo principal la elaboración de un censo detallado y actualizado de órganos consultivos de la Administración General del Estado y de su sector público. Con dicho objetivo se focalizó la atención en los órganos consultivos de carácter permanente y se combinaron diferentes métodos de obtención de información para permitir la construcción de un listado lo más completo posible.

En primer lugar, se procedió a solicitar listados de órganos consultivos a través de fuentes oficiales. El Ministerio de la Presidencia facilitó un listado inicial con un centenar de órganos a partir del cual desarrollar el resto de etapas.

A continuación, se inició el proceso de depuración y ampliación del listado con la finalidad de verificar la información que podía no corresponder con la realidad, así como detectar nuevos consejos consultivos de los que no se tuviera constancia. Para ello, se acudió a la información disponible en páginas web ministeriales y la realización de consultas y cotejos con bases de datos de asociaciones y organismos representados habitualmente en este tipo de órganos. Cabe destacar que en esta labor de ampliación se contó con la colaboración de los investigadores del proyecto *Democracia asociativa: ¿autonomía responsable, sesgo participativo o círculo vicioso?* (AssoDem), cuyo director es el profesor Joan Font Fábregas del IESA-CSIC. El intercambio de información con este grupo de investigación permitió completar y ampliar la información reunida para elaborar el censo de los consejos consultivos.

Finalmente, la última etapa tenía por objeto la construcción de una base de datos y la ampliación de la información sobre los consejos consultivos detectados, de modo que se permitiese una mínima explotación estadística para realizar una caracterización de los órganos consultivos. Para ello, se realizó una revisión de la información disponible en los portales digitales y en las normas reguladoras de los órganos consultivos, incluyendo datos tan relevantes, como la fecha de creación, las normas reguladoras de los organismos y el tipo de consejo consultivo en el que podían quedar clasificados, siendo este último aspecto de gran importancia, porque su examen permitía saber si eran órganos orientados a la participación de la ciudadanía, o eran de carácter interadministrativo o de coordinación interdepartamental. La información recogida en la base de datos incluía los siguientes aspectos:

- Adscripción por ministerio.
- Ámbito de actividad.
- Tipo de norma reguladora.
- Denominación que adoptan.
- Antigüedad.
- Disposición de página web.
- Última reunión celebrada (según la información publicada).
- Acceso a una memoria de actividad.

- Acceso a la información sobre sus componentes.
- Caracterización como órganos de expertos o de participación.

Una vez finalizadas todas las fases de esta investigación se obtuvo un censo de 184 consejos consultivos de carácter permanente en el ámbito de la Administración General del Estado<sup>3</sup>, a los que se suman 38 grupos de trabajo y comisiones *ad hoc* que no se han incluido en el análisis al entender que no responden al objeto de estudio.

El censo de los consejos consultivos constituye la base para seguir estudiando estos organismos y supone una aproximación que puede permitir el desarrollo de nuevas líneas de investigación de la participación en los órganos consultivos.

### 3.2. SELECCIÓN DE CASOS DE ANÁLISIS

El segundo estudio realizado para diagnosticar el funcionamiento de los órganos consultivos, tuvo por objeto el análisis de la información pública disponible sobre una muestra de estos órganos, seleccionados en función de su pertenencia a distintos tipos de consejos (fundamentalmente órganos de relevancia constitucional, de expertos y vinculados a organizaciones de la sociedad civil).

Se procedió a realizar este análisis con el objetivo de evaluar la información ofrecida por los propios consejos consultivos en el ámbito de la Administración General del Estado y su influencia en la toma de decisiones por parte del Gobierno. La obtención de la información se realizó a través de trabajo de gabinete mediante fuentes secundarias, desarrollando las siguientes fases:

- a) Elaboración de un listado de temas y preguntas general y común a todos ellos para estructurar la información a obtener.
- b) Análisis de textos jurídicos que regulan los órganos formales mixtos de la Administración General del Estado.
- c) Revisión exhaustiva de los portales web de dichos organismos.
- d) Estudio en profundidad del Boletín Oficial del Estado y de diversos diarios oficiales, con la finalidad de buscar claves sobre la participación ciudadana, los consejos y comités consultivos.

Se escogió este método de investigación porque la finalidad de esta parte del estudio consistía en evaluar la información ofrecida por los propios consejos consultivos y la que es accesible a través de fuentes públicas. De este modo, se requería estudiar en

---

<sup>3</sup> Cabe mencionar que a lo largo del proceso de edición de esta publicación, el número de órganos consultivos se amplió desde los 172 inicialmente detectados, motivo por el que esta cifra puede aparecer en algunos avances y documentación derivada del Observatorio de la Participación del III Plan de Gobierno Abierto de España.

profundidad todo documento y publicación en el que los organismos consultivos explicaran sus actividades, su funcionamiento, su organización, las características sobre el personal implicado, la periodicidad de sus actuaciones y su regulación, entre otros.

Las publicaciones mencionadas, por tanto, son aquellas a las que la ciudadanía puede acceder para conocer las actividades realizadas por los consejos consultivos. Su análisis permite un acercamiento al grado de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la participación de los órganos consultivos.

### a. *Información a recopilar*

A continuación, se describen los bloques de temas y las preguntas a las que se pretendía dar respuesta a partir de la información procedente del análisis de los textos jurídicos, los portales web y los diarios oficiales, las cuáles se organizan en once bloques relativos a su regulación, difusión y visibilidad, sus convocatorias, coordinación, agenda, funcionamiento, herramientas, documentación, resultados, evaluación e integración final en las medidas del Gobierno. El guion utilizado para la estructuración de la información consta como Anexo II.

- **Regulación.** En este primer apartado es el relativo a las normas que lo regulan y rigen el desempeño de su actividad, incluyendo la regulación de su estructura, funcionamiento, objetivos y fines que cumplen.
- **Difusión y visibilidad.** Este apartado permite saber qué acciones lleva a cabo el organismo para difundir y hacer visibles los procesos de participación.
- **Convocante.** Se centra en el conocimiento del procedimiento de convocatoria del órgano y las características de las reuniones o encuentros.
- **Coordinación.** Este bloque aporta los detalles sobre las actividades de coordinación de trabajo dentro del órgano.
- **Agenda.** Otra área importante es saber cómo se desarrolla la agenda de actividades del órgano, por lo que también se realizaron cuestiones sobre este aspecto.
- **Funcionamiento.** En este apartado recoge el grado de desarrollo de los mecanismos y herramientas utilizadas para la participación dentro del órgano, así como respecto al tipo de participantes.
- **Herramientas.** Aunque en el apartado anterior se incluyen algunas herramientas de participación, este bloque se ideó para profundizar en los detalles que caracterizan a las herramientas utilizadas por cada órgano.
- **Documentación.** En este bloque se incluye la información sobre la documentación disponible a lo largo de los procesos de participación.
- **Resultados.** Centrado en conocer el procedimiento posterior a los procesos de participación a partir de sus resultados.

- **Evaluación.** A través de este apartado se pretendió conocer cuáles son los medios y acciones del órgano para evaluar los procesos de participación.
- **Integración.** Este último apartado tenía por objetivo conocer el grado de aceptación de las propuestas realizadas durante los procesos de participación del órgano.

b. *Consejos consultivos seleccionados*

La selección de órganos consultivos tuvo en consideración el criterio de dispersión entre órganos caracterizados por ser eminentemente de expertos o estar formados principalmente por la sociedad civil, incluyendo a su vez órganos de composición mixtos. Llegando a la selección siguiente:

1. **Consejo de Estado.** Es el órgano consultivo supremo en España, cuyo pleno está compuesto por todos los ex presidentes del Gobierno, los consejeros permanentes y los electivos. Su función es emitir dictámenes cada vez que una autoridad consulte algo. Por tanto, ofrece soluciones y opiniones cuando algún órgano les pregunta. Su existencia está contemplada en la Constitución Española en el artículo 107. En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado vela por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico; valora los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la administración en el cumplimiento de sus fines.
2. **Consejo Económico y Social (CES).** Es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral que está configurado como un Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, adscrito al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Cumple la función constitucional de reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado social y democrático de derecho. Además, sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que es el único órgano donde está representado un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales, y constituye una vía de comunicación entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno.

La función consultiva del Consejo, que se instituye a través de su ley de creación (Ley 21/1991), se ejerce en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, y se materializa, fundamentalmente, en la emisión de informes y dictámenes solicitados con ca-

rácter preceptivo o facultativo, según los casos, o elaborados por iniciativa propia.

3. **Foro de Gobierno Abierto.** Está compuesto por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades y Ciudades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias, de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, de catedráticos y profesores universitarios, de asociaciones y fundaciones que trabajan sobre el Gobierno Abierto, del Consejo de Consumidores y Usuarios y de entidades del tercer sector. Se encarga, entre otras funciones, de realizar estudios sobre el Gobierno Abierto y de realizar propuestas relacionadas con dicha materia.
4. **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI).** Es un consejo permanente compuesto por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Este órgano permite la consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes. Los reglamentos (2001, 2006) que rigen la actividad de este órgano han ido incrementando las posibilidades de participación a través de él, mediante la ampliación del número de vocales o la incorporación de nuevas funciones como la consulta previa al Foro de determinadas normas relacionadas con la inmigración. Al ser un órgano de segundo nivel de participación de agentes sociales, la propia función del Foro es canalizar la participación de dichas organizaciones
5. **Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD).** Es un órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la política de cooperación internacional para el desarrollo. Fue creado por el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo, y reformado por el Real Decreto 21/2000, de 14 de enero, para adaptarlo a lo dispuesto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo. Posteriormente, el Consejo fue reformulado por los Reales Decretos 281/2001, de 19 de marzo y 2217/2004 de 26 de noviembre sobre competencias, funciones, composición y organización con el fin de «lograr un Consejo donde los diferentes agentes sociales se encuentren mejor representados y permitirle ejercer de forma más eficaz su función de órgano consultivo. De este modo, se establece específicamente que en el CCD «además de la administración, participarán los agentes sociales, expertos, organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones y organismos de carácter privado presentes en el campo de la ayuda al desarrollo. La forma de participación es la propia de un órgano consultivo, pues sigue un procedimiento reglado y establecido por normas.
6. **Comisión General de Codificación.** Es un órgano consultivo perteneciente al Ministerio de Justicia. Se trata de un consejo de expertos, compuesto por

personas de reconocido prestigio, con al menos quince años de experiencia científica en el ámbito del Derecho. Se encarga de asesorar al Ministerio de Justicia a través de textos prelegislativos y de carácter reglamentario cuando este u otros ministerios soliciten una consulta.

### 3.3. EVALUACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS A TRAVÉS DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

La tercera parte del estudio refleja la evaluación de la actividad de los órganos consultivos mediante entrevistas en profundidad, buscando indagar en la experiencia, las herramientas y los procesos utilizados por parte de los órganos consultivos con la finalidad de estudiar su eficacia para canalizar las necesidades participativas de la sociedad civil en las actividades de la Administración General del Estado.

De nuevo, se tomó como referencia el protocolo establecido por el grupo de trabajo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Anexo I) para desarrollar esta evaluación. En esta fase se combinó la información derivada del censo elaborado y del análisis de casos con la realización de entrevistas en profundidad.

Dichas entrevistas se celebraron de forma presencial a lo largo de los primeros meses de 2019. Las entrevistas tuvieron lugar en las sedes de los ministerios y de las entidades de la sociedad civil, todas ellas ubicadas en Madrid.

La preferencia por un desarrollo presencial de las entrevistas en profundidad se debe a que los encuentros en persona permiten conocer la información y las experiencias de una forma más cercana y, de esta manera, los protagonistas suelen ofrecer información más detallada que permite captar matices y obtener explicaciones respecto a la información formal que consta de manera pública. Además, la presencialidad permitió que los entrevistados tuviesen más disposición para responder a todas las preguntas, resolviesen cualquier duda sobre ellas y que se introdujeran nuevas preguntas que no se habían planteado en un principio.

Si bien todo lo anteriormente señalado supuso ventajas para la investigación, el hecho de celebrar estas entrevistas presencialmente, también implicó algunas dificultades derivadas de la necesidad de prever una agenda adecuada para las reuniones.

En esta parte de la investigación se buscó contrastar dos perspectivas distintas: por un lado, la visión de los técnicos de la Administración General del Estado que se encargan de las relaciones con los consejos consultivos; y por otro lado, la percepción de los representantes de la sociedad civil y expertos, que participan en estos organismos a través de diferentes entidades o a título individual. Con ello, se buscaba así obtener los puntos de encuentro y disenso sobre la actividad y el rendimiento de los órganos consultivos que trabajan en torno a la AGE.

a. *Guion de las entrevistas*

Las entrevistas se realizaron a partir de un cuestionario semiestructurado. Para ello, se redactó un guion con diferentes apartados que se querían abordar, con preguntas abiertas, de manera que las personas entrevistadas gozaran de flexibilidad a la hora de responder y se pudieran extender en las preguntas que consideraran más relevantes para la investigación (Valles, 2002). Al contrario que los cuestionarios de preguntas cerradas, las entrevistas en profundidad aportan flexibilidad a la investigación, debido a que las preguntas se pueden ajustar a lo que vaya explicando la persona. Así, incluso contando con una estructura como base, se pueden introducir o eliminar preguntas, así como aclarar términos con la persona entrevistada.

Para ello se preparó un guion de preguntas abiertas dividido en seis apartados (Anexo III y IV), que trataron, en primer lugar, de describir cuestiones básicas de los consejos consultivos, sobre su funcionamiento, sus herramientas para hacer posible la participación ciudadana, la documentación con la que cuentan, la difusión y el *feedback* de sus actividades y la evaluación de su funcionamiento.

A continuación, se explicará cada uno de los apartados tratados en las entrevistas, que contaron con un total de 30 preguntas:

1. **Descripción de la organización y estructura.** La entrevista comenzó con preguntas básicas sobre la estructura y los objetivos de los consejos consultivos. Así, se cuestionó a los entrevistados acerca de las entidades que forman parte de los mismos, así como sobre la autonomía de la que gozan dichas asociaciones y organismos. También se preguntó acerca de los objetivos del ministerio y de las entidades representativas en los consejos consultivos, sobre los intereses que cada uno de ellos representa, el perfil de las personas presentes y su formación en participación ciudadana. Se quiso conocer también si los consejos consultivos cuentan con algún instrumento de planificación y su valoración como instrumentos de participación ciudadana.
2. **Funcionamiento de los consejos consultivos.** El segundo bloque de la entrevista exploró detalles sobre el funcionamiento de los consejos consultivos. Se preguntó sobre la relevancia que tienen las reuniones de los organismos para el conjunto del ministerio y/o administración al que pertenecen. Del mismo modo, se investigó la relevancia social y mediática que tienen dichos encuentros. Se quiso saber también si las convocatorias son útiles para alcanzar objetivos, la preparación de las propuestas que se hacen en estas y las herramientas de comunicación, el seguimiento de temas utilizados entre reuniones y de las decisiones adoptadas. Por último, se quiso saber si estas reuniones se consideran instrumentos de participación útiles.
3. **Herramientas de participación.** Las personas entrevistadas fueron preguntadas acerca de la promoción de la deliberación a través de las herramientas de

los consejos consultivos, la apertura de los temas en los debates establecidos, la efectividad de los mecanismos de participación, las diferencias entre los procesos presenciales y los no presenciales y la utilidad de las redes sociales.

4. **Documentación.** En esta investigación también se quisieron conocer detalles sobre la documentación con la que cuentan tanto el ministerio de adscripción como las entidades sobre las actividades realizadas por los consejos consultivos, además de acerca de la forma de reunir la información al respecto.
5. **Difusión y *feedback*.** En el guion de las entrevistas hubo una parte importante dedicada a estudiar la transparencia de los consejos consultivos, como uno de los ejes del Gobierno Abierto. Así, se cuestionó a los entrevistados sobre la forma en la que se publican todos los procesos de los organismos consultivos, su valoración sobre la misma y los canales de difusión. También resultó interesante saber cómo los consejos consultivos buscan el *feedback* de su actividad a través de distintos mecanismos y si la ciudadanía se implica en este sentido.
6. **Evaluación.** El último bloque de las entrevistas estuvo dedicado a investigar la forma en la que los órganos consultivos son evaluados, así como la frecuencia de esta evaluación.

Las entrevistas finalizaron con una pregunta abierta sobre la experiencia de cada persona en los consejos consultivos, de forma que los entrevistados pudieran agregar cualquier cuestión que no se hubiera tratado ya y que consideraran interesante.

Este guion fue utilizado tanto para las entrevistas realizadas a los técnicos de la administración que forman parte de los consejos consultivos, como para las entrevistas de los representantes de asociaciones y entidades que participan en las actividades de consulta de estos órganos. Cabe señalar que algunas preguntas destinadas a los representantes de la sociedad civil fueron adaptadas a las características y perspectiva de estas entidades, con respecto a su relación y actividad con los órganos consultivos, puesto que el objetivo de entrevistar a estas entidades, era conocer sus experiencias y visión del proceso de participación a través de los consejos.

#### b. *Selección de informantes clave*

A lo largo de todo el proceso fueron entrevistadas 20 personas para la realización de esta investigación, de las cuales once eran los técnicos y funcionarios de la Administración General del Estado que establecen las relaciones con los consejos consultivos, mientras que los otros nueve, pertenecían a asociaciones y entidades representantes de la sociedad civil en dichos organismos. A continuación, se explicará el criterio por el que se seleccionó a cada grupo de entrevistados.

En primer lugar, se pretendía obtener la visión de la Administración Pública para conocer diferentes experiencias de consejos consultivos. Para disponer de este punto de

vista, se seleccionaron técnicos de los ministerios que contaran con alguna responsabilidad en relación a los consejos consultivos. En primer lugar, se estableció un contacto directo a través del correo electrónico de 50 órganos consultivos, solicitando que ofrecieran el contacto con las personas idóneas en el respectivo ministerio. La intención inicial era entrevistar a técnicos de todos los ministerios de la Administración General del Estado. Tras las gestiones realizadas, se pudo entrevistar finalmente a once personas vinculadas a la Administración General del Estado, cuya relación consta en la Tabla 1.

Por otro lado, se quiso conocer también el punto de vista de los representantes de la sociedad civil en los consejos consultivos. Para ello, se trazaron tres criterios para seleccionar a las entidades y asociaciones idóneas para ofrecer una perspectiva amplia y variada de los organismos consultivos como instrumentos de participación. El primer criterio fue que estas entidades desarrollaran sus actividades en el ámbito de la AGE. En segundo lugar, que fuesen entidades con un alto nivel de representatividad, de forma que fueran agrupaciones de entidades del sector, como las federaciones y confederaciones, o que estuvieran reconocidas por la propia administración como representantes sociales. Por último, que dichas entidades hubiesen participado en alguno de los procesos de consulta de los órganos consultivos de la administración.

Una vez establecidos los criterios, se estableció un contacto con 30 entidades por correo electrónico. Tras el proceso de selección, finalmente se entrevistaron nueve personas, cuyos nombres y detalles sobre la entidad a la que pertenecen constan en la Tabla 2.

**Tabla 1.** Técnicos y funcionarios entrevistados de la Administración General del Estado

Ministerio	Entidad	Técnico/a
Economía y Empresa	Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones	Secretaria de la Junta Ana García Barona
Educación, Cultura y Deportes	Vicesecretario General Técnico	Juan Ignacio Cabo Pan
Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	Vocal asesor Gabinete de Empleo	Isabel Chollet
Hacienda	S.G. Coordinación de Producción Normativa y Convenios	M <sup>a</sup> Dolores Vicente Ruiz
Empleo y Seguridad Social	Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad Social	María José Tarrero
Fomento	Comisión de Coordinación del Transporte de Mercancías Peligrosas	Jefe de Área Silvia García Wolfrum

LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Ministerio	Entidad	Técnico/a
Interior	Vicesecretaría General Técnica	Jefa Servicio Zaida Isabel de Córdoba
Economía y Empresa	Subdirectora General de Normalización	María Urrea Sandoval
Educación	Consejo Escolar del Estado	Secretaria General Yolanda Zárate
Justicia	Subdirector General de Política Legislativa	Jacobo Fernández
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Consejo de Consumidores y Usuarios	Vicepresidente y Secretario Félix Martín y José Ramón Lozano

**Fuente:** elaboración propia.

**Tabla 2.** Representantes entrevistados de entidades y asociaciones de la sociedad civil

Entidad	Cargo	Representante
Asociación Española de Banca	Asesores jurídicos	Alfonso Caro Santa Cruz y María Peco González
Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales	Presidenta	María Rosa Rotondo
Coalición Pro-acceso	Vicepresidenta y directora ejecutiva de Access Info Europe	Helen Darbshire
Asociación de Usuarios de la Comunicación	Asesor Técnico	Alejandro Perales Albert
Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos	Coordinador Técnico	José Luis Miguel de Diego
FACUA	Secretaria General	Olga Ruiz
Federación de Asociaciones Científico Médicas Españolas	Vicepresidente	Antonio Zapatero Gaviria
Federación Española de Asociaciones Dedicadas a la Restauración Social	Secretario General	Javier Arenillas Ríos
Fundación Hay Derecho	Secretaría General	Elisa de la Nuez

**Fuente:** elaboración propia.

### c. *Análisis y procesamiento de la información*

Tras la realización de las entrevistas en profundidad, se procedió al análisis de la información y datos recogidos. Inicialmente se analizaron las aportaciones de los técnicos de la administración y, posteriormente, se cruzó dicha información con la obtenida de las entrevistas de con los representantes de la sociedad civil. Asimismo, se estructuró toda la información recopilada en dos bloques: por una parte se expuso —siguiendo el esquema del guion de las entrevistas en profundidad—, los datos y contenidos aportados sobre la organización, competencias, actividades y acciones desarrolladas de los consejos consultivos; y, por otro lado, se estableció un apartado de «aspectos de mejora», fruto del apartado final del guion de las entrevistas. Es conveniente destacar la relevancia de este apartado porque permite identificar cuáles son los posibles puntos de conflicto en el desarrollo de la actividad de los consejos consultivos como canales de participación.

En una visión de conjunto, la metodología aplicada ha permitido contar con diversos puntos de vista a la hora de evaluar la actividad de los consejos consultivos. Además, se han podido clasificar, diferenciar las características de cada tipo de organismo, extraer conclusiones y, por último, sugerir recomendaciones y pautas a seguir por los consejos consultivos para que estos fomenten la participación con el establecimiento de criterios proclives al Gobierno Abierto en España.



SEGUNDA PARTE:  
DIMENSIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS  
CONSULTIVOS EN EL ÁMBITO DEL ESTADO



## CAPÍTULO 4

### CENSO DE CONSEJOS CONSULTIVOS

Para lograr un acercamiento a la realidad de la administración consultiva en la Administración General del Estado se precisa conocer cuántos órganos de este tipo existen y a partir de ahí caracterizarlos. Sin embargo, esta tarea no está exenta de dificultades porque su nivel de transparencia y acceso a su información es asimétrico y porque hay una ingente variedad de Consejos Consultivos, con muy distintas denominaciones (consejos, comisiones, agencias, observatorios, etc.) debido a que cada uno tiene una naturaleza diferente, y por tanto, han adquirido también características distintas. De ahí que como ya señalase anteriormente (Rubio, 2018: 38), existen cientos de órganos con perfiles variados, resultando una tarea compleja conseguir una relación de todos ellos con una absoluta certeza. Por este motivo, los contenidos que se desarrollan a continuación sobre el censo de órganos consultivos, y a tenor de lo explicado en el apartado de metodología, debe considerarse una aproximación, a lo que se suma las posibles inconsistencias derivadas de una completa identidad entre el concepto de órgano consultivo y las funciones de este carácter que puedan desarrollar<sup>1</sup>. Por ello, el censo es susceptible de experimentar oscilaciones en función de la conceptualización exacta que se utilice para considerar o no un órgano como consultivo.

Además, hay que advertir que este censo está elaborado considerando la referencia temporal en la que se ha realizado la toma de datos. El censo es un listado vivo que va experimentando cambios según se crean, suprimen o modifican los órganos consultivos.

En cualquier caso, se ha determinado una leve distinción entre dos tipos de órganos consultivos atendiendo a los matices de su función principal:

---

<sup>1</sup> En relación a este problema Rubio Llorente (2004: 98) hacía alusión a la complejidad de la definición de la función consultiva y a que no era posible su formulación «si la definición que se busca pretende dar cuenta de todas las manifestaciones que esa función tiene en el seno del Estado» y cuyo acercamiento —seguramente mejorable— se ha realizado a través del censo que consta en este estudio.

- Consejos, comisiones, juntas, foros: cuya función fundamental es asesorar a la administración en alguna materia. Para ello, se reúne a expertos o a entidades que representen a colectivos afectados. Los ministerios les consultan cuando quieren conocer opiniones y posturas sobre diferentes asuntos.
- Observatorio, agencias: Su función es realizar un seguimiento, estudio y difusión de alguna materia. Dan a conocer su actividad en informes en los que se analiza la situación de algún sector.

Es importante señalar que esta clasificación no es absoluta, ya que en algunas ocasiones los organismos pueden cumplir con las dos funciones mencionadas o adquirir una denominación frente a otra por motivos subjetivos y no por la función que cumplen. Asimismo, atendiendo a la composición de estos organismos se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Representación de la sociedad civil.** Se reúnen con miembros de entidades que representan a colectivos de la sociedad civil, como asociaciones y sindicatos.
- **Especializados.** Se reúnen con los miembros que están formados académicamente en una materia o que se dedican profesionalmente a la misma.
- **Mixtos con Comunidades Autónomas.** En este tipo de órganos están representadas las autonomías por estar implicadas en determinadas competencias, especialmente en aquellas compartidas o concurrentes, o sencillamente porque su opinión es relevante y/o tratan temas con un alcance tan amplio como para querer considerar la posición de las autonomías sobre medidas determinadas.
- **Mixtos con otros ministerios.** En muchos casos, las materias que se tratan en los órganos consultivos no solo se encuentran bajo el paraguas de un ministerio, sino que tienen que ver con las competencias de varios ministerios, por lo que están representados todas las carteras implicadas.

A partir del censo confeccionado, que se integra por un total de 184 organismos de carácter estable, se puede realizar su caracterización atendiendo a su adscripción por ministerio, su ámbito de actividad, la forma que adoptan, el tipo de norma que los regula, su antigüedad, la transparencia de su actividad y su caracterización como órganos de expertos y de participación.

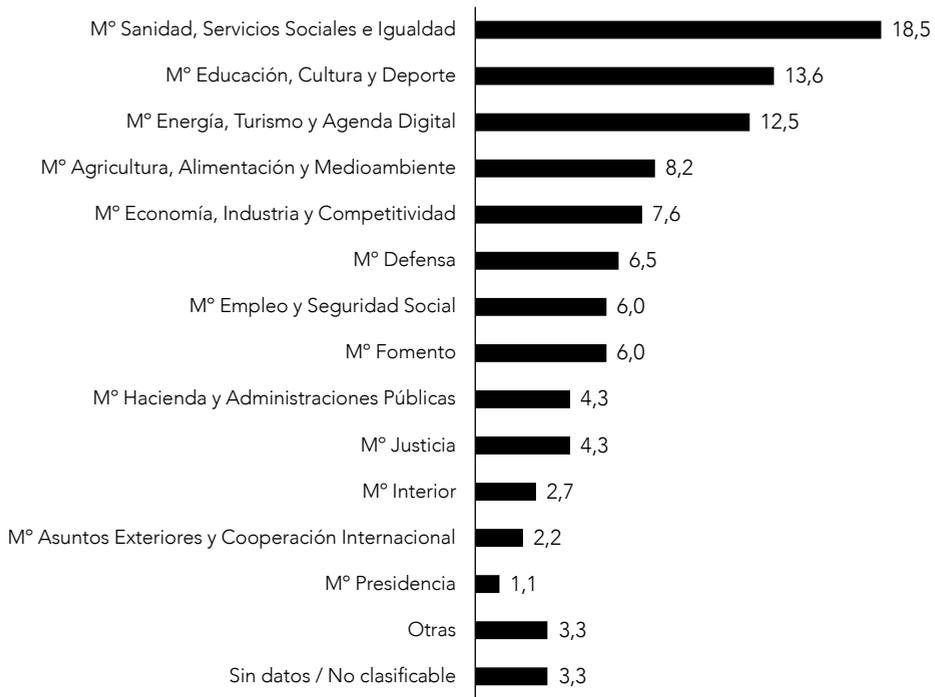
#### 4.1. ADSCRIPCIÓN POR MINISTERIO Y ÁMBITO DE ACTIVIDAD

Existen algunas materias que hasta el momento han requerido una mayor implicación y consulta de la sociedad y, por tanto existen diferencias cuantitativas entre los departamentos de la Administración General del Estado. Los ministerios que más consejos consultivos integran en su organización en el momento en que se realizó el

estudio (2018) son: en primer lugar, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que acoge el 18,5 % de los órganos consultivos censados, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con un 13,6 % y el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital con el 12,5 %. En segundo lugar, se encuentra el grupo de ministerios que integra un porcentaje variable entre el 5 % y el 10 % del censo de los órganos consultivos, entre los que están los Agricultura, Alimentación y Medioambiente; Economía, Industria y Competitividad; Defensa; Fomento; y Empleo y Seguridad Social. El resto de ministerios quedarían clasificados en un tercer grupo caracterizado por integrar menos del 5 % de los órganos consultivos detectados.

Por otra parte, la categoría «Otros» corresponde a órganos consultivos que se encuadran en diversas realidades por su carácter constitucional —como es el Consejo de Estado—, la dependencia de la Jefatura del Estado, la adscripción a instituciones europeas, o su carácter de Fundación Privada.

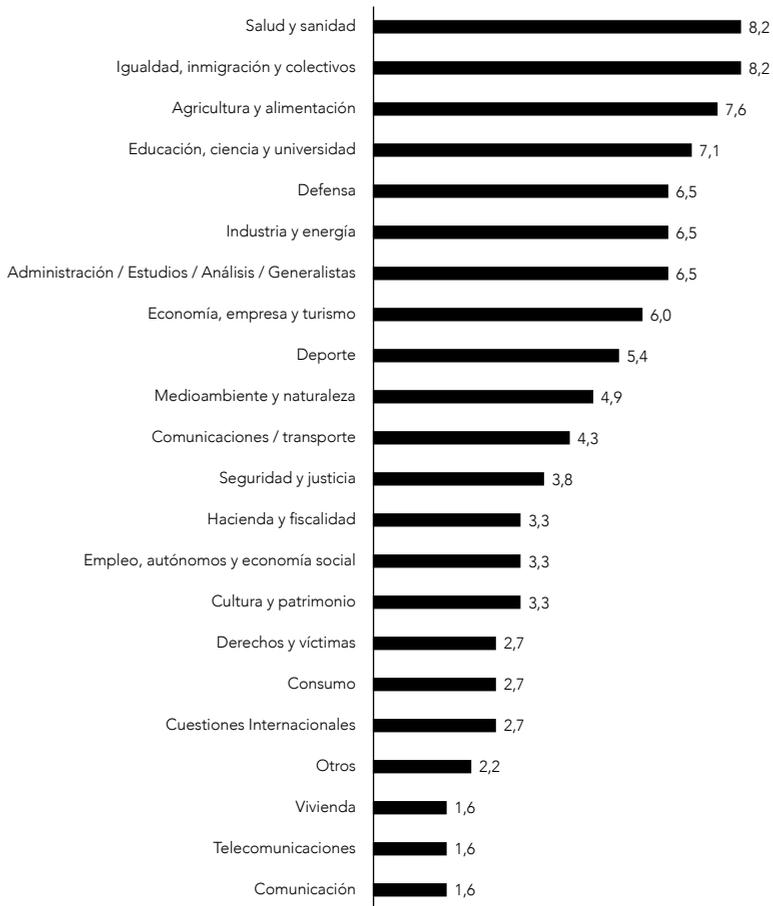
**Gráfico 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN MINISTERIO DE ADSCRIPCIÓN (%)**



**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

La clasificación de los órganos consultivos según el sector o ámbito sobre el que proyectan su actividad permite matizar la ordenación anterior por ministerio. De este modo, las principales agrupaciones corresponden al sector de salud y sanidad (8,2%); igualdad, inmigración y colectivos (8,2%); agricultura y alimentación (7,6%); educación, ciencia y universidad (7,1%); defensa (6,5%); industria y energía (6,5%); órganos centrados en la Administración Pública, la realización de estudios y análisis (6,5%); economía, empresa y turismo (6%); mientras que el resto de sectores representa menos del 6% del total de los órganos consultivos analizados.

**Gráfico 2.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN SECTOR O ÁMBITO SOBRE EL QUE PROYECTAN SU ACTIVIDAD (%)

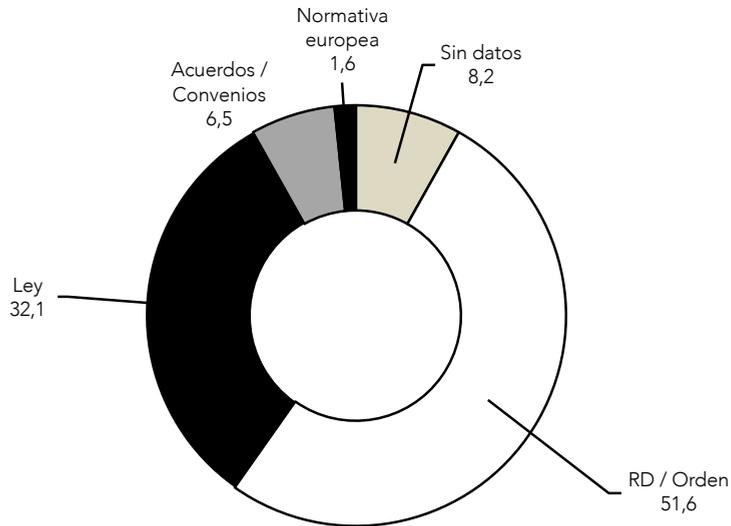


**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

4.2. NORMA REGULADORA Y DENOMINACIÓN

Según la información recabada, prácticamente la mitad de los órganos consultivos están regulados en una norma reglamentaria a través de un real decreto o de una orden ministerial (51,6%), mientras que el 32,1% se rige primordialmente por una ley. En el resto de los casos, la situación varía según se trate de acuerdos o convenios (6,5%) o normativa europea (1,6%); mientras que no es posible determinar la norma reguladora en el 8,2% de los casos por falta de información. Estos datos reflejan la diferente naturaleza de los órganos y la importancia de los que se crean mediante disposiciones con rango inferior a ley.

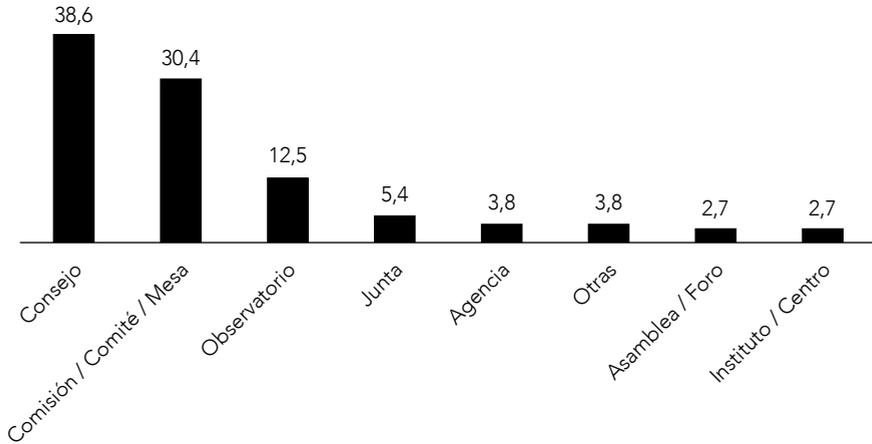
**Gráfico 3.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN EL TIPO DE NORMA QUE LOS REGULA (%)



**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

Respecto a la denominación que adoptan, el 38,6% se materializa como Consejo, mientras que un 30,4% lo hace como Comisión, Comité o Mesa. Un 12,5% son Observatorios, un 5,4% Juntas y un 3,8% Agencias. Con menor porcentaje aparecen las Asambleas y Foros (2,7%) y los Institutos y Centros (2,7%). Aparte, en la categoría *Otros* (3,8%) se incluyen Patronatos, Oficinas, Servicios y Tribunales que son diferentes denominaciones que han adoptado algunos de estos órganos.

**Gráfico 4.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN LA DENOMINACIÓN QUE ADOPTAN (%)



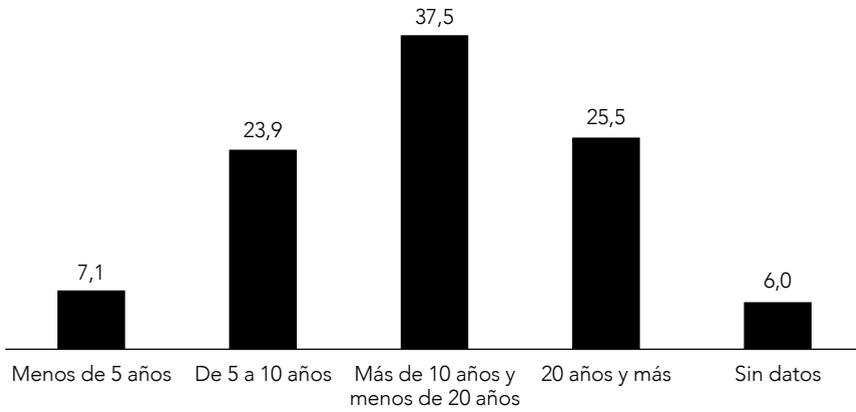
**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

#### 4.3. AÑOS EN FUNCIONAMIENTO

La clasificación de los órganos consultivos según su antigüedad muestra algunos datos de especial interés. Así la mayoría de ellos (37,5%) lleva funcionando más de 10 años y de menos de 20 años; un 23,9% tiene entre 5 y 10 años, y un 7,1% tiene menos de cinco años de antigüedad.

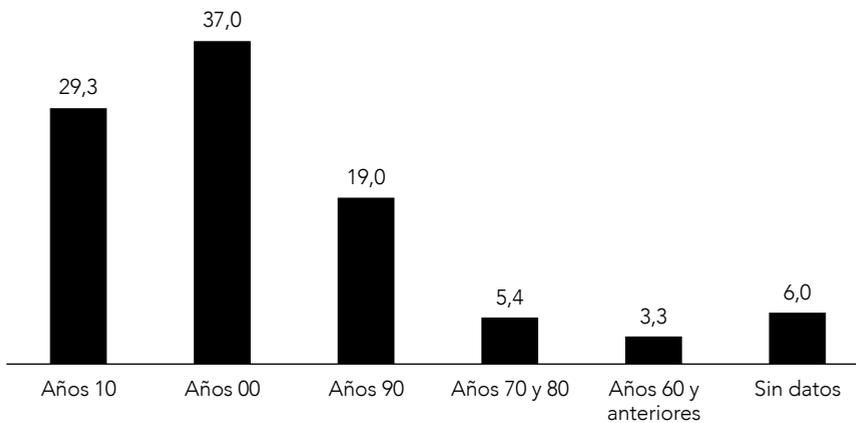
Cabe destacar que un 25,5% de los consejos consultivos que tiene 20 años o más, como se puede observar en el segundo gráfico: el 5,4% se creó o reconfiguró en los setenta y ochenta y 3,3% en los años sesenta o antes.

**Gráfico 5.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN ANTIGÜEDAD (%)



**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

**Gráfico 6.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN DÉCADA EN LA QUE FUERON CREADOS O RECONFIGURADOS (%)



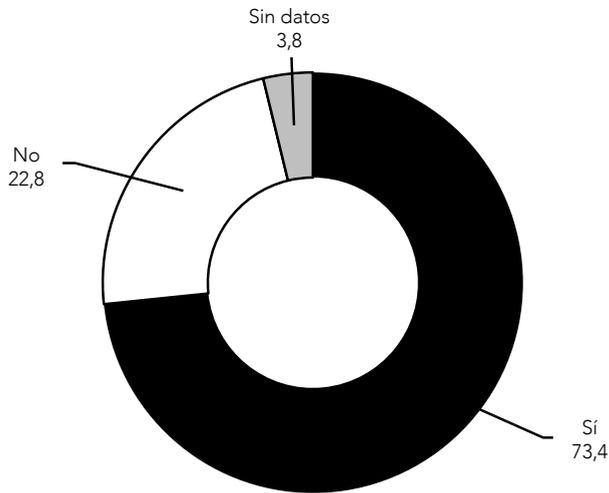
**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

4.4. TRANSPARENCIA DE SU ACTIVIDAD

El acercamiento a la transparencia de la actividad de los órganos consultivos se realiza a través de la existencia de una página web en la que constan los datos del órgano, la disposición de una memoria accesible, la constancia sobre su última reunión o actividad, así como la información sobre sus componentes.

El 73,8 % de ellos dispone de información en una página web, propia o correspondiente a otra entidad —generalmente el ministerio de adscripción—, mientras que un 22,8% no tiene referencias. El 3,8% no se ha podido contrastar.

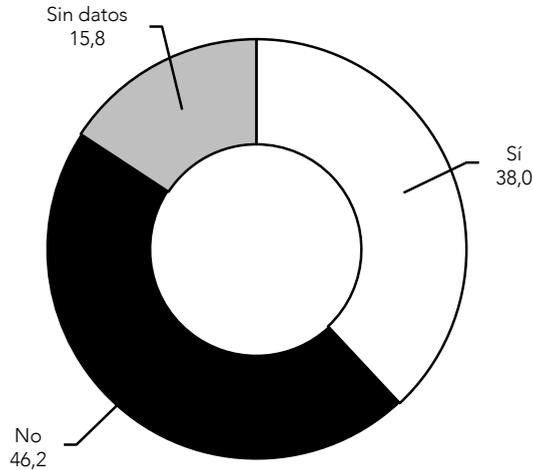
**Gráfico 7.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN LA EXISTENCIA DE UNA PÁGINA WEB CON SU INFORMACIÓN CORPORATIVA (%)



**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

Las memorias de actividad en las páginas web referidas o en otras fuentes de información detectadas permiten observar que existen en el 38% de los casos, mientras que no hay acceso o rastro de ellas en el 46,2% de los órganos consultivos. En el 15,8% restante no es posible contrastar la información sobre memorias de actividad.

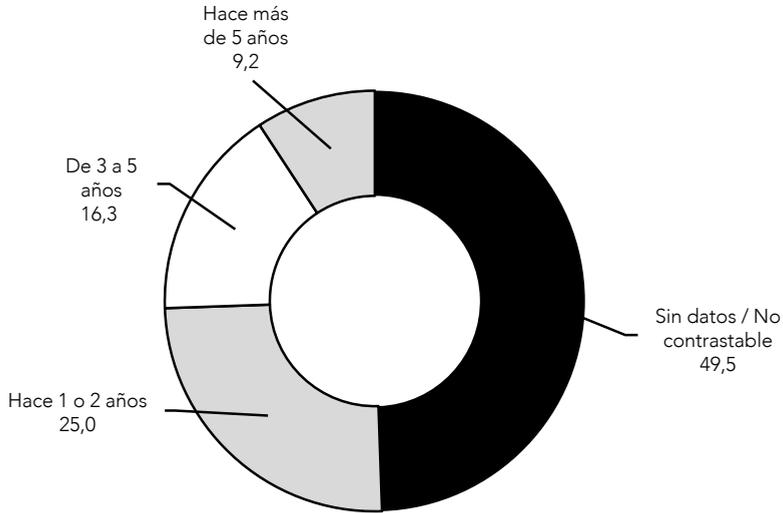
**Gráfico 8.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN LA EXISTENCIA DE UNA MEMORIA DE ACTIVIDAD ACCESIBLE (%)



**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

La presencia de información sobre su última actividad se enfrenta a la escasez de información que consta en las páginas web, de ahí que en el 49,5 % de los casos no ha sido posible conocer o tener una referencia sobre su última reunión o actividad. En aquellos en los que se ha detectado información, el 25 % ha realizado alguna reunión o actividad en los últimos uno o dos años y un 16,3 % hace tres o cuatro años. El 9,2 % restante corresponde a los casos en que las reuniones que constan son de hace más de cinco años.

**Gráfico 9.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN LA ÚLTIMA REUNIÓN CELEBRADA O INDICIOS DE ACTIVIDAD (%)

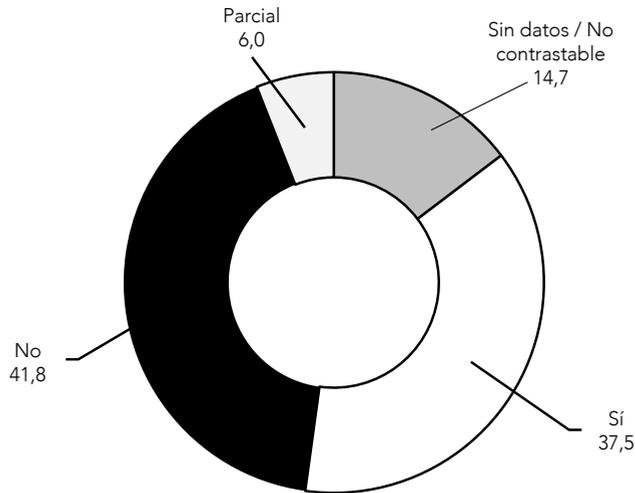


**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

Como último elemento de análisis en el apartado de transparencia, cabe mencionar que el 37,5% tiene accesible información sobre los integrantes de los órganos consultivos a través de su página web, de entidades relacionadas como el ministerio de adscripción o en normas o acuerdos publicados. Un 6% muestra información parcial como por ejemplo el presidente del órgano sin especificar los componentes, mientras que el 41,8% no muestra dicha información y en el 14,7% de los casos no es posible contrastar la misma.

**Gráfico 10.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE SUS INTEGRANTES (%)

Información sobre su presidencia o sobre la procedencia de sus componentes



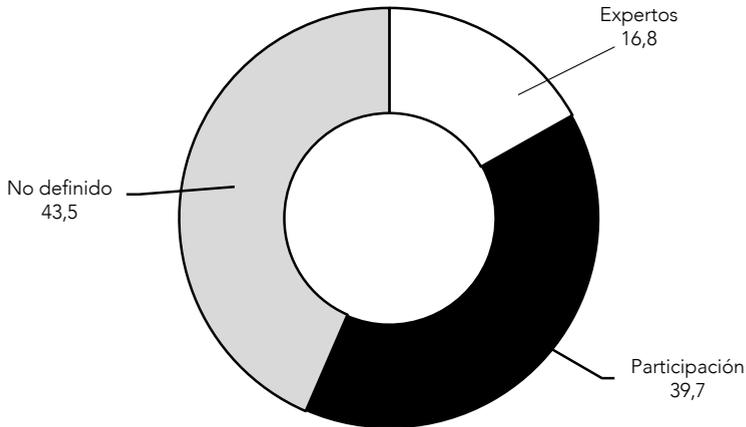
**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

#### 4.5. CARACTERIZACIÓN COMO ÓRGANOS DE EXPERTOS O DE PARTICIPACIÓN

Por último, del análisis de la configuración global de los distintos órganos, se estableció como objetivo la caracterización de los mismos atendiendo a si se trata de órganos consultivos basados en la opinión de expertos o especialistas, o si se podrían asimilar al cumplimiento de una función de participación en atención a la existencia de representantes de organizaciones ajenas a la administración.

La escasez de información no permite esta clasificación en el 43,5% de los casos, pero en aquellos en los que sí ha sido posible, se observa que la tendencia es que se configuren principalmente como órganos en los que puede existir participación (39,7%), frente a los órganos considerados de opinión experta (16,8%).

**Gráfico 11.** DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES SEGÚN SU CARACTERIZACIÓN COMO ÓRGANO DE EXPERTOS O DE PARTICIPACIÓN (%)



**Fuente:** elaboración propia a partir del censo de 184 órganos consultivos permanentes.

#### 4.6. LISTADO DE ÓRGANOS CONSULTIVOS POR MINISTERIO

Como apartado final de esta parte del estudio, se enumeran los órganos consultivos según el ministerio al que pertenecen o al que están adscritos en el momento de confección del censo. No obstante, hay que tener en cuenta que algunos de los órganos son interministeriales y existe cierta dificultad para una clasificación rigurosa en función de información disponible.

Los órganos consultivos no se presentan ordenados por criterios de carácter funcional por la dificultad de categorizar muchos de ellos, ya que necesariamente corresponden de manera simultánea a más de una categoría a tenor de las materias en las que trabajan.

Este censo sirve como una primera muestra de los órganos colegiados de la Administración General del Estado para cumplir labores consultivas y deliberativas con la ciudadanía, pero se debe continuar desarrollando con nuevos elementos y datos que permitan completar el listado y con una actualización constante del mismo.

*Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente (15)*

- Agencia de Información y Control Alimentarios. Consejo Asesor.
- Comisión de Denominaciones Comerciales de Especies Pesqueras.
- Comité Consultivo del Sector Pesquero.
- Consejo Agrario.
- Consejo Agroalimentario del Estado.
- Consejo Asesor de Medio Ambiente.
- Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
- Consejo General de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.
- Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente (CIOMG).
- Consejo Nacional de Bosques.
- Consejo Nacional del Clima.
- Consejo para el Medio Rural (Mesa de Asociaciones).
- Consejo Superior Agrario (Agriculture High Council).
- Junta Nacional de Homologación de Trofeos de Caza.
- Observatorio de Precios de los Alimentos (actual Observatorio de la Cadena Alimentaria).

*Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (4)*

- Consejo Asesor del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS).
- Consejo de Cooperación al Desarrollo.
- Junta de la Carrera Diplomática.
- Mesa sectorial de Salud.

*Ministerio de Defensa (12)*

- Comisión Calificadora de Documentos de la Defensa.
- Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa.
- Comisión Interministerial de coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.
- Comisión para la Investigación Técnica de Accidentes de Aeronaves Militares.
- Consejo Superior de la Guardia Civil.
- Consejo de Defensa Nacional.
- Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.
- Consejo Superior del Deporte Militar.

- Junta de Archivos Militares.
- Junta de Enajenaciones y Liquidadora de Material en el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas».
- Junta Militar de Combustibles y Lubricantes de las Fuerzas Armadas.
- Observatorio Militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas.

*Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (14)*

- Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales.
- Comisión de Control de Buenas Prácticas para la Reestructuración Viable de las Deudas con Garantía Hipotecaria Sobre la Vivienda Habitual.
- Comisión de evaluación de los proyectos de fondos de titulación de préstamos a las PYMES.
- Comité Científico y Técnico de la Administración Pública Estatal de Investigación.
- Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Consejo Superior de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística.
- Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones.
- Junta Superior Arancelaria.
- Observatorio de la Distribución Comercial.
- Observatorio de Pagos con Tarjeta Electrónica.
- The Auditing Committee.

Nota: La Comisión para el Seguimiento de la Calidad en la Prestación de los Servicios de Telecomunicaciones se incluye en el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

*Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (26)*

- Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD).
- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).
- Asamblea General del Deporte.
- Comisión de Calificación de Películas Cinematográfica.
- Comisión de Evaluación del Deporte de Alto Nivel.
- Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes.

- Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la intolerancia en el Deporte.
- Comisión Interterritorial de Protección de la Salud en el Deporte.
- Comisión Nacional de Asuntos Taurinos.
- Comisión para la aplicación homogénea del proceso de homologación, convalidación y equivalencia de las formaciones de entrenadores deportivos.
- Comité Español de Deporte Universitario.
- Consejo de Cooperación Bibliotecaria.
- Consejo de Estudiantes Universitario del Estado.
- Consejo de Universidades.
- Consejo Escolar del Estado.
- Consejo Estatal de las Artes Escénicas y de la Música.
- Consejo General de Formación Profesional.
- Consejo Rector de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte.
- Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.
- Foro de Cultura Inclusiva.
- Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.
- Mesa sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar.
- Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico.
- Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE).
- Tribunal Administrativo del Deporte.

*Ministerio de Empleo y Seguridad Social (11)*

- Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.
- Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.
- Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Consejo de Fomento de la Economía Social.
- Consejo de la Representatividad de las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos.
- Consejo del Trabajo Autónomo.
- Consejo Económico y Social.
- Consejo Estatal de Responsabilidad Social de la Empresa.
- Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.
- Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

*Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (23)*

- Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional.
- Comisión del Código Técnico de la Edificación.
- Comisión Interministerial de Turismo.
- Comisión Intersectorial para Actuar Contra las Actividades Vulneradoras de los Derechos de Propiedad Intelectual.
- Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
- Comisión para el Seguimiento de la Calidad en la Prestación de los Servicios de Telecomunicaciones.
- Comisión para la Competitividad Industrial.
- Comité Director de Seguridad.
- Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información.
- Consejo Asesor de Turismo.
- Consejo Consultivo de Hidrocarburos.
- Consejo Consultivo de la Electricidad.
- Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial.
- Consejo Español de Turismo.
- Consejo Estatal de las PYMES.
- Observatorio Industrial- Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones.
- Observatorio Industrial- Sector de Fabricantes de Bienes de Equipo.
- Observatorio Industrial- Sector de Fabricantes de Equipos y Componentes de Automoción.
- Observatorio Industrial- Sector de la Madera.
- Observatorio Industrial- Sector del Papel.
- Observatorio Industrial- Sector Metal.
- Observatorio Industrial- Sector Químico.
- Observatorio Industrial- Sector Textil-Confección.

*Ministerio de Fomento (11)*

- Comisión Filatélica del Estado.
- Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos.
- Comité Científico sobre Contaminación Marítima (CCCM).
- Comités de Coordinación Aeroportuaria.
- Consejo Asesor de Fomento (CAF).
- Consejo de Obras Públicas (COP).
- Consejo del Plan Estatal de Vivienda.
- Consejo Nacional de Transportes Terrestres.
- Consejo Superior Geográfico.

- Consejo Superior Postal (CSP).
- Comisión Técnico-Científica para el Estudio de Mejoras en el Sector Ferroviario (CTCSF).

*Ministerio de Justicia (8)*

- Agencia Española de Protección de Datos (Consejo Consultivo).
- Comisión Asesora de Libertad Religiosa.
- Comisión General de Codificación.
- Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE).
- Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas.
- Consejo Fiscal.
- Consejo Médico Forense.
- Oficina de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual.

*Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (34)*

- Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (Consejo de Dirección).
- Agencia Estatal Agencia Española De Medicamentos y Productos Sanitarios (Consejo Rector).
- Comisión de Protección Patrimonial de las Personas con Ddiscapacidad.
- Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria.
- Comisión Nacional de Radiofísica Hospitalaria.
- Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida.
- Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (reemplazada por el organismo autónomo ANECA).
- Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.
- Comisión Seguimiento Acuerdo de Colaboración entre el Misaco y Representantes de los Sectores de la Creación, Producción y Distribución de Prendas de Vestir.
- Comisión Técnica para la Seguridad de Producto.
- Comité Asesor de la Hormona del Crecimiento y Sustancias Relacionadas.
- Comité de Medicamentos Uso Humano (CMH).
- Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Consejo de la Juventud de España.
- Consejo de Participación del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA).
- Comisión Ejecutiva de Melilla del Consejo de Participación del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA).

- Comisión Ejecutiva de Ceuta del Consejo de Participación del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA).
- Consejo de Participación Social del Sistema Nacional de Salud.
- Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones.
- Consejo Estatal de Familias.
- Consejo Estatal de las Personas Mayores.
- Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.
- Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
- Consejo General del Sistema Arbitral De Consumo.
- Consejo Nacional de la Discapacidad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica.
- Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Observatorio de la Cadena Alimentaria.
- Observatorio de la Delegación Del Gobierno para Violencia de Género.
- Observatorio de la Familia en España.
- Observatorio de la Imagen de las Mujeres.
- Observatorio de la Infancia.
- Observatorio de la Nutrición y el Estudio de la Obesidad.
- Observatorio para la Prevención del Tabaquismo.

*Ministerio del Interior (4)*

- Consejo de la Guardia Civil.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Consejo Social Penitenciario.
- Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible.

*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

- Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL). Extinto
- Comité Consultivo del Organismo Autónomo para el Mercado de Tabacos.
- Consejo Asesor del Juego Responsable.
- Consejo para la defensa del contribuyente.
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Consejo Rector.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Consejo Rector.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.
- Junta Consultiva de Régimen Fiscal de Cooperativas.

*Ministerio de la Presidencia (2)*

- Foro Nacional Multilateral Sobre Facturación Electrónica.
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

*Órgano constitucional: Consejo de Estado.*

*Fundación Privada: Real Instituto ELCANO (think tank).*

*Jefatura del Estado: Corporación RTVE (Consejo Asesor).*

*Unión Europea (3)*

- Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores.
- Comité Económico y Social de la Unión Europea.
- Asamblea General de ANEC.

*Sin datos (6)*

- Comisión de Seguimiento del Convenio entre el C.C.U., la ONCE y CERMI.
- Observatorio de la Publicidad Comité Asesor.
- Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia.
- The Accountancy Council.
- Patronato del Parque Nacional de Cabañeros.
- Patronato del Parque Nacional las Tablas de Daimiel.



TERCERA PARTE:  
CASOS DESTACADOS DE ÓRGANOS CONSULTIVOS

*Las fichas descriptivas que aparecen en esta parte del libro son fruto de una sistematización y compilación de textos de carácter público a través de la información disponible en la página web de cada uno de los órganos consultivos y de las disposiciones normativas que los regulan.*



## CAPÍTULO 5

### EL CONSEJO DE ESTADO

	<p><b>Año de creación:</b> antecedentes desde el reinado de los Reyes Católicos.</p> <p><b>Regulación principal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 107 Constitución española.</li><li>• Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.</li></ul> <p><b>Página web:</b> <a href="http://www.consejo-estado.es">www.consejo-estado.es</a></p>
--	---

#### 5.1. MARCO JURÍDICO

Según el artículo 107 de la Constitución española, el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Actualmente se rige por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (en adelante, LOCE), y por su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 1674/1980 de 18 de julio (en adelante, ROCE), que han sido modificados posteriormente por la Ley Orgánica 3/2004 de 28 de diciembre y por el Real Decreto 449/2005 de 22 de abril, respectivamente.

El Consejo de Estado es un órgano permanente. No forma parte de la administración activa, ni está integrado en ninguno de los departamentos ministeriales y, aunque la Constitución de 1978 lo califique literalmente de órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado (Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo). Ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y

funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 1.2 LOCE). Nos encontramos, pues, ante lo que se denomina un órgano de relevancia constitucional.

Dada su autonomía, el Consejo de Estado elabora y aprueba su anteproyecto de presupuesto, que figurará como una sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado (art. 127 LOCE). El Presidente del Consejo de Estado ejerce las competencias que la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, General Presupuestaria, atribuye a los jefes de los departamentos ministeriales, siendo de su exclusiva incumbencia las relativas a la ejecución y liquidación del presupuesto. Por lo tanto, el Consejo de Estado posee una plena autonomía financiera y presupuestaria.

## 5.2. FUNCIÓN CONSULTIVA

La especial naturaleza y régimen jurídico del Consejo de Estado lo convierten en un órgano consultivo de excepcional trascendencia. Ejerce su función normalmente a instancia del Gobierno o de cualquiera de sus miembros, quienes suelen dirigir consultas al mismo que culminan con la emisión de un dictamen. Pero el Consejo de Estado, en Pleno o en Comisión Permanente, podrá elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran (art. 20 LOCE).

Además, el Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la administración.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la administración en el cumplimiento de sus fines. La consulta al CE será preceptiva cuando se establezca en la LOCE o en otras leyes, y facultativa en los demás casos.

El art. 21 LOCE detalla los casos en los que debe ser consultado el Consejo de Estado en Pleno:

- 1) Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado.
- 2) Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.
- 3) Proyectos de decretos legislativos.

- 4) Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte.
- 5) Problemas jurídicos que susciten la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales.
- 6) Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.
- 7) Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.
- 8) Transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento a arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos.
- 9) Separación de Consejeros permanentes.
- 10) Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión.
- 11) Todo asunto en que, por precepto expreso de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno.

Por su parte, el art. 22 LOCE dispone de los asuntos en los que debe ser consultada la Comisión permanente del Consejo de Estado:

- 1) En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación de consentimiento del Estado.
- 2) Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.
- 3) Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.
- 4) Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.
- 5) Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.
- 6) Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso.
- 7) Conflictos de atribuciones entre los distintos departamentos ministeriales.
- 8) Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.

- 9) Recursos administrativos de revisión.
- 10) Revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos en los supuestos previstos por las leyes.
- 11) Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.
- 12) Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables.
- 13) Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen a la Administración del Estado a partir de 6.000 euros o de la cuantía superior que establezcan las leyes.
- 14) Concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.
- 15) Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal.
- 16) Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.
- 17) Concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados.
- 18) Todo asunto en que por precepto expreso de una ley haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente.
- 19) Todo asunto en que por precepto de una ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en pleno.

Asimismo, el dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por la LOCE para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes (art. 24.2 LOCE)

Dada la ingente cantidad de materias y asuntos en los que debe intervenir de manera preceptiva el CE, el art. 140 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (en adelante, ROCE) señala que el CE publicará periódicamente en el Boletín Oficial del Estado la relación de las disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo<sup>1</sup>.

Además de los dictámenes, el Consejo de Estado realiza por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elabora las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones.

---

<sup>1</sup> Véase la Resolución de 21 de junio de 2005, de la Presidencia del Consejo de Estado, por la que se dispone la publicación de la relación actualizada de disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo de Estado.

En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos.

La Comisión de Estudios es quien ordena, dirige y supervisa la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno y, una vez conclusos, emite juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido. También elabora las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al CE y las somete al Pleno, que se pronunciará sobre ellas por mayoría simple. Los miembros discrepantes podrán formular, dentro del plazo que reglamentariamente se determine, votos particulares, que se remitirán al Gobierno junto con el texto aprobado.

Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno.

Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario. Corresponderá en todo caso al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, el Ministro consultante disienta del parecer del Consejo. Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado»; en el segundo, la de «oído el Consejo de Estado».

### 5.3. ESTRUCTURA

El Consejo de Estado actúa en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisión de Estudios. También puede actuar en Secciones. El **Pleno** del Consejo de Estado está integrado por las siguientes personas:

- a) El Presidente.
- b) Los Consejeros permanentes.
- c) Los Consejeros natos.
- d) Los Consejeros electivos.
- e) El Secretario General.

El Presidente y los demás miembros del Gobierno podrán asistir a las sesiones del Consejo en Pleno e informar en él cuando lo consideren conveniente.

Por otra parte, componen la **Comisión Permanente** el Presidente, los Consejeros permanentes y el Secretario General.

La **Comisión de Estudios** estará presidida por el Presidente del Consejo de Estado e integrada por dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados

por el Pleno a propuesta del Presidente, así como por el Secretario General. La designación será por el plazo que fije el reglamento orgánico, sin perjuicio de su posible renovación. Otro u otros Consejeros podrán ser incorporados por el mismo procedimiento para tareas concretas y de acuerdo con dicho reglamento.

Cuando la índole de los trabajos a realizar lo requiera, podrá recabarse igualmente la asistencia a la Comisión de Estudios de funcionarios de otros cuerpos de la administración en los términos previstos en el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado y, en defecto de éste, en los términos que la propia Comisión determine a propuesta de su Presidente.

Las **Secciones** del Consejo serán ocho como mínimo, pudiendo ampliarse dicho número reglamentariamente a propuesta de la Comisión Permanente del propio Consejo de Estado, cuando el volumen de las consultas lo exigiere.

Cada Sección del Consejo de Estado se compone de un Consejero permanente que la preside, de un Letrado Mayor y de los Letrados que sean necesarios según la importancia de los asuntos o el número de las consultas. La adscripción de cada Consejero permanente a su Sección se hará en el Real Decreto de nombramiento.

Habida cuenta de lo dispuesto por el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y en el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, con efectos de 12 de julio de 2018, la distribución de asuntos entre las secciones se acomoda desde entonces a las siguientes reglas:

- 1ª. La Sección Primera despachará los asuntos procedentes de los Ministerios de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de Política Territorial y Función Pública y asuntos relativos a conflictos en defensa de la autonomía local.
- 2ª. La Sección Segunda despachará los asuntos procedentes de los Ministerios de Justicia y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- 3ª. La Sección Tercera despachará los asuntos procedentes de los Ministerios del Interior y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- 4ª. La Sección Cuarta despachará los asuntos procedentes de los Ministerios de Defensa y de Industria, Comercio y Turismo y los procedentes de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, dependiente del Ministerio de Economía y Empresa.
- 5ª. La Sección Quinta despachará los asuntos procedentes de los Ministerios de Hacienda y de Economía y Empresa, salvo los procedentes de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, dependiente de este último.
- 6ª. La Sección Sexta despachará los asuntos procedentes del Ministerio de Fomento.
- 7ª. La Sección Séptima despachará los asuntos procedentes de los Ministerios de Educación y Formación Profesional, de Cultura y Deporte y de Ciencia, Innovación y Universidades.

8ª. La Sección Octava despachará los asuntos procedentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministerio para la Transición Ecológica.

El Presidente, oída la Comisión Permanente, podrá constituir **ponencias especiales** en los supuestos y forma que determine el Reglamento y cuando, a su juicio, así lo requiera la índole de las consultas.

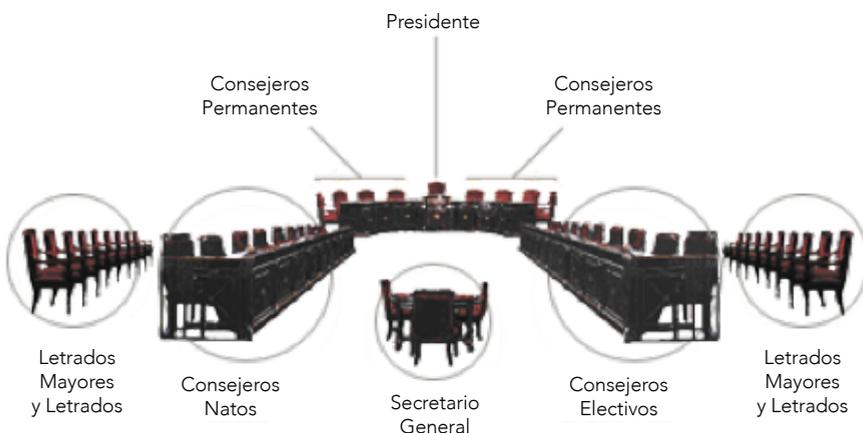
El Presidente, oída la Comisión de Estudios, podrá disponer la realización de estudios, informes o memorias y, a tal efecto, acordar la constitución de **grupos de trabajo** en los supuestos y forma que determine el reglamento orgánico

Las sesiones del Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Estudios son lideradas por el Presidente. Para el despacho de los asuntos que figuran en el orden del día, el Presidente, o el Consejero en quien delegue, hará una presentación del proyecto elaborado por la Comisión de Estudios. En el caso de que la ponencia corresponda a la Comisión Permanente, será el Consejero Presidente de la Sección respectiva o el que, en su caso, hubiera presidido la Ponencia especial quien realice dicha exposición. Dichos Consejeros podrán añadir las explicaciones que juzguen del caso.

El Mayor o el Letrado ponente, bien por iniciativa propia o a requerimiento del Presidente o de cualquier Consejero, podrá hacer aclaraciones o dar explicaciones sobre el asunto consultado.

En las reuniones de las Secciones se dará cuenta de los asuntos preparados para el despacho por el orden de antigüedad de los Letrados ponentes, salvo casos de urgencia, leyendo el ponente su proyecto.

**Imagen 1.** Estructura del Consejo de Estado



**Fuente:** página web del Consejo de Estado ([www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)).

a) *El Presidente del Consejo de Estado*

El Presidente del Consejo de Estado será nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado.

En las vacantes, ausencias y enfermedades del Presidente le sustituirá el Consejero permanente a quien corresponda según el orden de las Secciones. Su rango es el mismo que el de los Ministros del Gobierno (art. 14.3 ROCE). Preside los órganos del Consejo de Estado y ejerce la jefatura de todas las dependencias del Consejo de Estado y su representación. A partir de 1978 han ejercido la presidencia del Consejo de Estado:

- Don Antonio María de Oriol y Urquijo (1973-1979).
- Don Antonio Jiménez Blanco (1979-1982).
- Don Antonio Hernández Gil (1982-1985).
- Don Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo (1985-1991).
- Don Fernando Ledesma Bartret (1991-1996).
- Don Iñigo Cavero Lataillade (1996-2002).
- Don José Manuel Romay Beccaría (2003-2004).
- Don Francisco Rubio Llorente (2004-2012).
- Don José Manuel Romay Beccaría (2012-2018).
- Doña M<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega Sanz (Desde 2018).

b) *Los Consejeros Permanentes*

En número igual al de las Secciones del Consejo, los Consejeros permanentes son nombrados, sin límite de tiempo, por Real Decreto entre personas que estén o hayan estado comprendidas en alguna de las categorías siguientes:

- 1º. Ministro.
- 2º. Presidente o miembro de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas.
- 3º. Consejero de Estado.
- 4º. Miembros de los Consejos consultivos u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas.
- 5º. Letrado Mayor del Consejo de Estado.
- 6º. Académico de número de las Reales Academias integradas en el Instituto de España.
- 7º. Profesor numerario de disciplinas jurídicas, económicas o sociales en Facultad Universitaria, con quince años de ejercicio.
- 8º. Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas.

- 9º. Funcionarios del Estado con quince años de servicios al menos en Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija título universitario.
- 10º. Ex Gobernadores del Banco de España.

c) *Los Consejeros natos*

Serán Consejeros natos (aquellos que lo son por razón del cargo que desempeñan):

- a) El Director de la Real Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación.
- b) El Presidente del Consejo Económico y Social.
- c) El Fiscal General del Estado.
- d) El Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
- e) El Presidente del Consejo General de la Abogacía.
- f) El Presidente de la Comisión General de Codificación o el Presidente de su Sección Primera si aquel fuera Ministro del Gobierno.
- g) El Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado.
- h) El Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- i) El Gobernador del Banco de España.

Además, quienes hayan desempeñado el cargo de Presidente del Gobierno adquirirán la condición de Consejeros natos de Estado con carácter vitalicio, y en cualquier momento podrán manifestar al Presidente del CE su voluntad de incorporarse a él. Su estatuto personal y económico será el de los Consejeros permanentes, sin perjuicio del que les corresponda como expresidentes del Gobierno.

d) *Los Consejeros electivos*

Los consejeros electivos son diez, y serán nombrados por Real Decreto, por un período de cuatro años, entre quienes hayan desempeñado cualquiera de los siguientes cargos:

- a) Diputado o Senador de las Cortes Generales.
- b) Magistrado del Tribunal Constitucional, Juez o Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- c) Defensor del Pueblo.
- d) Presidente o Vocal del Consejo General del Poder Judicial.
- e) Ministro o Secretario de Estado.
- f) Presidente del Tribunal de Cuentas.

- g) Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
- h) Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma.
- i) Embajador procedente de la carrera diplomática.
- j) Alcalde de capital de provincia, Presidente de Diputación Provincial, de Mancomunidad Interinsular, de Cabildo Insular o de Consejo Insular.
- k) Rector de Universidad.

De entre los diez Consejeros electivos, dos deberán haber desempeñado el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma por un período mínimo de ocho años. Su mandato será de ocho años.

e) *El Secretario General*

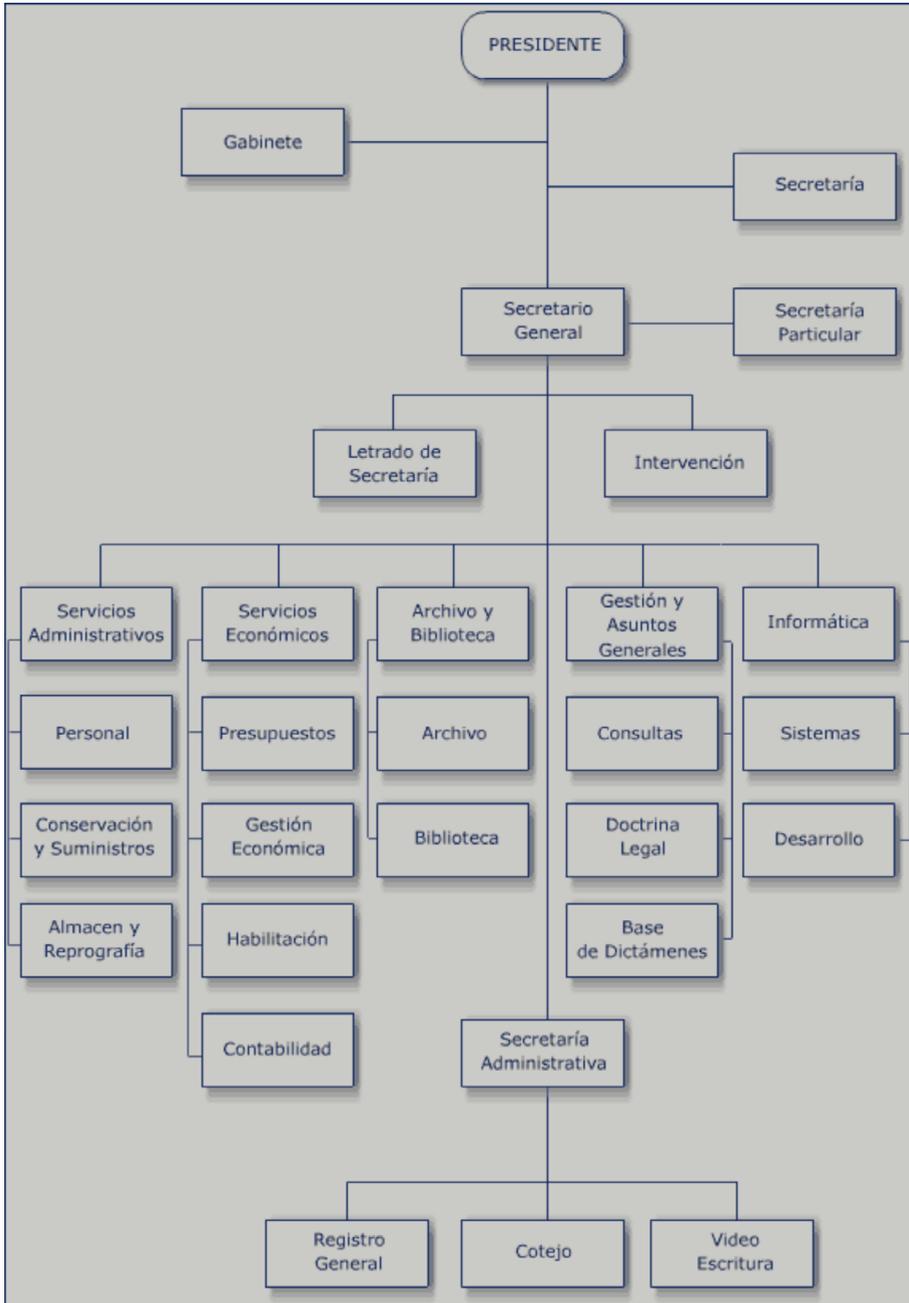
El Secretario General será nombrado por Real Decreto entre los Letrados Mayores, a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno. Asistirá, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Estudios. Es el jefe directo del personal y del régimen interior de los servicios y dependencias del Consejo. De él dependen los distintos servicios del Consejo.

f) *Los Letrados del Consejo de Estado*

Constituyen un Cuerpo al que se accede por oposición entre Licenciados universitarios en Derecho (art. 15.1 LOCE). El ascenso a Letrado Mayor se llevará a cabo entre Letrados por riguroso orden de antigüedad en el Cuerpo. Desempeñan las funciones de estudio, preparación y redacción de los proyectos de dictamen sobre los asuntos sometidos a consulta del Consejo así como aquellas que, siendo adecuadas a su carácter, se determinen reglamentariamente. (art. 14.1 Ley Orgánica).

El Presidente del Consejo de Estado, a petición del Gobierno, podrá designar individualmente a un Letrado del Consejo de Estado para el desempeño de cometidos especiales y participación en comisiones de estudio sobre cuestiones de singular relevancia o interés público, siempre que resulten adecuadas a su formación.

**Imagen 2.** Estructura administrativa



**Fuente:** página web del Consejo de Estado ([www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)).

g) *Estatuto jurídico de los Consejeros de Estado*

Los Consejeros permanentes son inamovibles en sus cargos. Los Consejeros natos conservarán su condición mientras ostenten el cargo que haya determinado su nombramiento.

Los Consejeros permanentes, y los electivos durante el período de su mandato, solo podrán cesar en su condición por renuncia o por causa de delito, incapacidad permanente o incumplimiento de su función, apreciada en Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del interesado e informe favorable del Consejo de Estado en Pleno.

El Presidente y los Consejeros permanentes del Consejo de Estado tendrán las incompatibilidades establecidas con carácter general para los altos cargos de la Administración del Estado. Serán asimismo incompatibles con los mandatos de Diputado, Senador o miembro de una Asamblea de Comunidad Autónoma.

El Gobierno, previo dictamen favorable de la Comisión Permanente, podrá designar individualmente a los Consejeros de Estado para el desempeño de cometidos especiales y participación en comisiones de estudio para cuestiones de singular relevancia o interés público. En tales supuestos su actuación no será imputable en ningún caso al Consejo de Estado.

#### 5.4. PARTICIPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Los mecanismos de participación en las diversas funciones consultivas del Consejo son ciertamente escasos, limitados a meros trámites de audiencia y, en raras ocasiones, a la solicitud de informes externos.

Es la propia LOCE en su artículo 18 la que regula dichos mecanismos, que se pueden clasificar en tres tipos:

- **Participación tipo audiencia a los interesados.** Pueden ser oídos ante el Consejo los directamente interesados en los asuntos sometidos a consulta. La audiencia se acordará por el Presidente, a petición de aquéllos, o de oficio. La audiencia se concederá, en todo caso, cuando en la consulta esté directamente interesada, y así lo manifieste, una Comunidad Autónoma. El presidente del Consejo de Estado es quien concede o deniega a propuesta de la Sección correspondiente, de la Comisión Permanente, de la Comisión de Estudios o del Pleno, las audiencias a las Comunidades Autónomas y a los directamente interesados. El Presidente fijará el plazo de la audiencia que, en todo caso, deberá otorgarse con vista del expediente en la sede del Consejo de Estado, conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>2</sup>, salvo que la consulta fuera

---

<sup>2</sup> La remisión debe entenderse a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto al artículo 82, que regula el trámite de audiencia a los interesados.

urgente, en cuyo caso el Presidente, oída la Sección respectiva, fijará el plazo que estime conveniente.

- **Participación tipo solicitud de Informes.** Por conducto del órgano consultante, o directamente, pueden ser invitados a informar ante el Consejo, por escrito o de palabra, los organismos o personas que tuvieran notoria competencia técnica en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a consulta. Corresponde al presidente del Consejo de Estado recabar, a petición de la Sección correspondiente, de la Comisión Permanente, de la Comisión de Estudios o del Pleno, directamente o por conducto de la autoridad consultante, los informes orales o escritos.
- **Participación tipo solicitud de antecedentes.** El Consejo, en todo caso, por conducto de su Presidente y a propuesta del Pleno, Comisión Permanente o Sección respectiva, puede solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de los organismos o personas que tuviesen notoria competencia en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a dictamen. Estos antecedentes son siempre escritos.

La LOCE regula la participación en términos muy concretos, referida siempre a un asunto que esté tramitando el Consejo, ya sea la resolución de una consulta o la elaboración de un estudio o dictamen. Es una participación muy limitada y, salvo en el caso de participación mediante una audiencia, siempre se solicita de oficio.

Excepcionalmente, en el seno de los grupos de trabajo que se constituyan para preparar el trabajo de la Comisión de Estudios, y cuando la índole de los trabajos lo requiera, podrá recabarse la participación temporal y circunscrita a la tarea de que se trate de *funcionarios de otros cuerpos de las administraciones públicas o de personas ajenas* a estas siempre que, por sus cualidades y preparación, se estime necesaria. A tal efecto, se podrán utilizar, según procedan y convengan a juicio del Presidente del Consejo de Estado, las formas previstas en la legislación funcional y de contratos.

Asimismo, el Presidente del Consejo de Estado, con el acuerdo de la Comisión de Estudios, podrá encomendar al *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* la realización de tareas determinadas para llevar a cabo los estudios, informes o memorias, así como la elaboración de los anteproyectos que el Gobierno encargue al Consejo de Estado, sin perjuicio de las participaciones individuales que pueda requerir conforme al precedente apartado.

Por último, cuando la índole de los asuntos lo requiera, el Presidente del Consejo de Estado, oída la Comisión de Estudios, podrá solicitar directamente la colaboración de *otros organismos autónomos o unidades y servicios administrativos* para la realización de los estudios, informes o memorias que le hayan sido encargados por el Gobierno, informando de ello a los departamentos ministeriales de los que dependen los servicios

solicitados. Dichos departamentos adoptarán las medidas necesarias para que las solicitudes sean cumplimentadas.

Su orientación a la participación está claramente dirigida a expertos en las materias objeto de estudio o dictamen. Puede ser un poco más abierta cuando se trata de dar audiencia a los interesados o cuando deben participar las Comunidades Autónomas, pero en la mayoría de los casos se trata de una participación institucional.

Los mecanismos de participación son tipo consulta o escritos, cuando se solicita informe o antecedentes para un asunto concreto.

Estos procesos de participación, al ser tan específicos y limitados, no tienen apenas difusión pública, salvo que excepcionalmente se publique en el Boletín Oficial correspondiente alguna citación de audiencia al interesado cuando es un particular.

Cuando se trata de dictaminar una disposición normativa lo lógico es que las personas físicas y jurídicas interesadas en participar en el trámite de audiencia estén ya enteradas de dicho proceso, pues suelen haber participado previamente en el trámite de información pública durante la elaboración de la disposición normativa, como así se recoge en los diferentes dictámenes<sup>3</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de los asuntos de los que conoce el Consejo de Estado vienen determinados por el Gobierno, ya que los dictámenes son preceptivos en muchos casos. Existe la posibilidad de que sea el propio Consejo el que aborde el estudio de una determinada materia o eleve propuestas al Gobierno, pero es muy excepcional. Corresponde al Presidente la determinación del orden del día, que normalmente viene ya preestablecido por el orden de entrada de las consultas.

Las sesiones del Pleno del Consejo de Estado se convocan por el Presidente cuando lo considere necesario, con ocho días de antelación, salvo casos urgentes, y, en su nombre, cursará la citación, con el orden del día, el Secretario General. El Presidente del Consejo de Estado, en el mismo plazo, pondrá la convocatoria en conocimiento del Presidente y demás miembros del Gobierno.

La Comisión Permanente se reunirá periódicamente y siempre que la convoque el Presidente, ya para entender de los asuntos de su competencia, ya para preparar el despacho de los que correspondan al Pleno.

La Comisión de Estudios se reunirá siempre que la convoque el Presidente, ya para entender de los asuntos de su competencia, ya para preparar el despacho de los que correspondan al Pleno.

Las Secciones del Consejo de Estado se reunirán con la periodicidad necesaria y con tiempo suficiente para que sus proyectos de dictamen se entreguen en la Secretaría General con setenta y dos horas de antelación a la reunión de la Comisión Permanente. Son convocadas por el Consejero Presidente de la Sección, cursando la citación, en su nombre, el Letrado Mayor de la misma.

---

<sup>3</sup> Véase por ejemplo, el Dictamen emitido en relación a la tramitación del Anteproyecto de Ley de servicios de pago (Expte. 661/2018. Fecha de aprobación 25 de octubre de 2018).

La ciudadanía no puede convocar nunca una sesión, ya que las sesiones son convocadas siempre por el Presidente. Estas convocatorias se difunden exclusivamente entre los miembros del Consejo de Estado, y solo las convocatorias del Pleno son notificadas al Gobierno. No obstante, serán públicas la sesiones en que se eleve la Memoria y aquellas otras en que el Presidente del Consejo, con motivo de la toma de posesión de alguno de sus miembros o para conmemorar algún acontecimiento, así lo declare, una vez leída el acta de la sesión anterior, y siempre que en la sesión no se dé cuenta de algún expediente sometido a consulta.

Corresponde a las Secciones preparar el despacho de los asuntos que hayan de ser aprobados por la Comisión Permanente, y a los grupos de trabajo, el de los asuntos que hayan de ser aprobados por la Comisión de Estudios.

La Comisión Permanente o la Comisión de Estudios, atendiendo a sus respectivas competencias, desempeñarán la Ponencia de todos los asuntos en que el Consejo de Estado en Pleno haya de entender.

Así, los proyectos de dictamen que prepara la Comisión Permanente deberán haber sido repartidos por escrito, al menos con ocho días de anticipación. Si se tratase de un proyecto de disposición general, se acompañará una copia del texto normativo consultado.

Los proyectos elaborados por la Comisión de Estudios deberán haber sido repartidos por escrito, al menos con 20 días de anticipación. Se acompañará la documentación complementaria que dicha Comisión considere necesaria.

En cuanto a la Secciones, deberán repartir los proyectos de dictamen al menos con 72 horas de anticipación, salvo que el asunto fuera urgente o que el Presidente, a la vista del orden del día, estimase que hay tiempo suficiente para el estudio del proyecto de dictamen por los Consejeros permanentes.

Los grupos de trabajo deberán repartir los estudios, informes o memorias, así como las propuestas legislativas o de reforma constitucional, al menos con 20 días de anticipación salvo que el asunto fuera urgente o que el Presidente, a la vista de su contenido, estimara suficiente un plazo menor.

El ROCE es el que define quiénes participan en las reuniones, según sean del Pleno, de la Comisión permanente, de la Comisión de estudios o de las Secciones. El número de participantes es cerrado.

La procedencia de los miembros del Consejo de Estado está absolutamente delimitada por la normativa. Son personas con una trayectoria profesional vinculada a altos cargos de la administración o de otros poderes o instituciones del Estado.

En la medida en que se prevé la posibilidad de solicitar la asistencia de funcionarios de otros cuerpos de la administración o la participación de otros organismos, existe transversalidad, pero sobre todo ésta viene determinada por la procedencia de las consultas, siempre originadas desde un órgano determinado. Es importante señalar que en todas las reuniones que celebra el Consejo de Estado asisten Letrados del mismo que son técnicos con voz pero sin voto, entre los que destaca el Secretario General.

La representatividad social de los participantes es variada, pues cuando se otorga audiencia a los particulares interesados, éstos suelen provenir de diversos tejidos asociativos o empresariales, interesados en la norma objeto de dictamen.

La participación tiene la función de ilustrar al órgano para tomar su decisión. Solo en el caso de las audiencias podemos afirmar que se trata de un trámite debido y que puede llegar a promover la deliberación del órgano. La participación está totalmente circunscrita al asunto a debatir, por lo que es concreta. Se participa de modo directo y básicamente por escrito con base documental.

La relevancia social o mediática de los temas analizados en el Consejo de Estado es notable, teniendo en cuenta que la mayor parte de sus decisiones están relacionadas con la elaboración de disposiciones de carácter general, algunas de rango menor (órdenes ministeriales muy específicas), pero otras de un impacto social extraordinario (por ejemplo, leyes orgánicas).

La Comisión permanente del Consejo de Estado se reúne una vez a la semana. El Pleno no tiene periodicidad establecida para sus reuniones, solo se convoca cuando se considera necesario por los asuntos a tratar. Las Secciones se suelen reunir también una vez por semana (las que deben preparar el trabajo de la Comisión permanente). La Comisión de estudios tampoco tiene periodicidad fija.

#### 5.5. TRANSPARENCIA DE SU ACTUACIÓN

Las sesiones del Consejo de Estado no son públicas (salvo excepciones), y sus deliberaciones y debates se recogen en un acta.

Las decisiones del Pleno se remiten a la autoridad consultante firmadas por el Presidente y el Secretario, indicando al margen los nombres de los Consejeros que asistan y con la expresión de si han sido aprobados por unanimidad o por mayoría o empate decidido por el voto del Presidente, y acompañados del voto o votos particulares si los hubiera y, en su caso, de las propuestas alternativas que hubieran obtenido un mínimo de siete votos.

Las minutas de los diversos dictámenes, estudios, informes, memorias, propuestas legislativas o de reforma constitucional, enmiendas, votos particulares y propuestas alternativas, la comunicación del acuerdo y, en su caso, el informe del Letrado Mayor, se archivan juntamente con la copia del documento definitivo. Solo en los casos en los que el Consejo resuelve recursos o revisiones de oficio se comunica a los particulares interesados.

No obstante, para el resto de asuntos, si se trata de la solicitud de informe en ocasiones éstos se pueden incorporar a modo de anexo en los estudios a los que acompañan (por ejemplo, en el Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General de 24 de febrero de 2009).

El portal de transparencia del Consejo de Estado cuenta con una magnífica base de datos en la que se pueden encontrar todos los dictámenes, informes estudios me-

morias e información normativa, institucional y económica. No obstante, el lenguaje utilizado, dado el carácter eminentemente técnico del órgano, es muy formal y típicamente jurídico.

#### 5.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al ser un órgano consultivo especial, y teniendo en cuenta el limitado margen de participación externa en su funcionamiento, el impacto de las consultas o informes solicitados por el Consejo es difícil de conocer y más difícil todavía de evaluar. No obstante, sí que se conoce el impacto de las decisiones adoptadas por el Consejo en las disposiciones o resoluciones adoptados por los órganos consultantes. Así, en las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo se debe recoger si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él. En el primer caso, se usa la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado»; en el segundo, la de «oído el Consejo de Estado».



## CAPÍTULO 6

# EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

	<p><b>Año de creación:</b> 1991.</p> <p><b>Regulación principal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.</li></ul> <p><b>Página web:</b> <a href="http://www.ces.es">www.ces.es</a></p>
---	--

### 6.1. MARCO JURÍDICO

Una vez aprobada la Constitución Española de 1978, se creó un Consejo Económico y Social de ámbito nacional (CES) por medio de la Ley 21/1991, de 17 de junio (BOE núm. 145/1991, de 18 de junio). Su creación responde, como especifica su Exposición de Motivos, al cumplimiento de la función constitucional de reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado social y democrático de Derecho<sup>1</sup>.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, el CES aprobó un Reglamento de organización y funcionamiento interno el 25 de febrero de 1993 (BOE de 13 de abril). Por consiguiente, el Consejo Económico y Social se rige por la Ley 21/1991, de 17 de junio, por el Reglamento de 25 de febrero de 1993, y, como indica

---

<sup>1</sup> Existe una polémica, sin apariencia de quedar resuelta, acerca de la fundamentación constitucional del Consejo Económico y Social de España. Las alternativas que gozan de más seguidores son las que la sustentan en el artículo 131. 2 C.E., y también los que la ubican en el apartado segundo del artículo 9 de la Constitución Española. Para profundizar acerca del debate, ver Hoces Íñiguez (2017: 326-331).

el artículo 2 del referido reglamento, también por las directrices e instrucciones que para su desarrollo dicte el propio Consejo.

De acuerdo con las normas que atienden al Consejo Económico y Social, las líneas básicas que ordenan la institución son las siguientes:

- El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. La función consultiva se ejerce, principalmente, en relación con la actividad normativa del Gobierno en el indicado ámbito material.
- El Consejo Económico y Social es un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y adscrito al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- La participación se materializa fundamentalmente en la emisión, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a iniciativa propia, de informes y dictámenes. También se expresa el Consejo por medio de una Memoria anual en la que se expone la situación socioeconómica y laboral de la nación.
- El Consejo Económico y Social cuenta con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gozan de representatividad, así como de otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos.
- No se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter del Consejo como órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización.
- El Consejo cuenta con la presencia de expertos que contribuyen a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo está integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollan su función con independencia.

Igualmente, el CES sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que es el único órgano donde está representado un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales, y constituye un medio de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno.

Por consiguiente, el Consejo Económico y Social se creó a causa de la propugnación en la Constitución Española de un modelo formalizado de representación de intereses en la que se encomienda al legislador el asentamiento de instrumentos apropiados para la participación de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales.

## 6.2. FUNCIÓN CONSULTIVA

Al abordar la función consultiva del Consejo Económico y Social conviene tener presente que, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 21/1991, de 17 de junio, el Consejo Económico y Social responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales a que sus opiniones y planteamientos se escuchen a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios. Por esta razón, la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejerce, principalmente, en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, la funciones del Consejo Económico y Social son las siguientes:

- Emitir dictamen, con carácter preceptivo, sobre los anteproyectos de leyes del Estado y proyectos de reales decretos legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales, y sobre los proyectos de reales decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las materias indicadas. Queda expresamente excluido de la consulta al CES el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.
- Emitir dictamen, también con carácter preceptivo, sobre anteproyectos de leyes o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo; sobre la separación del Presidente y del Secretario General del Consejo y sobre cualquier otro asunto que, por precepto expreso de una ley, haya que consultar al Consejo.
- Emitir dictamen sobre los asuntos que, con carácter facultativo, se sometan a consulta del Consejo por el Gobierno de la nación o sus miembros.
- Elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por iniciativa propia, estudios e informes que se relacionen, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, con las siguientes materias: economía y fiscalidad; relaciones laborales, empleo y seguridad social; asuntos sociales; agricultura y pesca; educación y cultura; salud y consumo; medio ambiente; transporte y comunicaciones; industria y energía; vivienda; desarrollo regional; mercado único europeo y cooperación para el desarrollo.
- Regular su propio régimen de organización y funcionamiento interno.
- Elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los primeros cinco meses de cada año, una memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

Por consiguiente, atendiendo a este precepto de la Ley, la inmensa mayoría de las funciones que el legislador ha dispuesto para el Consejo Económico y social son funciones consultivas y las que no son netamente consultivas sirven de apoyo a la práctica de las

funciones consultivas (Gutiérrez, 2004: 263). De este carácter consultivo, se subraya, la naturaleza interdepartamental de las materias que afectan a sus dictámenes e informes.

Tal y como señala el artículo 9 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, para el cumplimiento de sus fines el Consejo Económico y Social cuenta con los recursos económicos que al efecto se consignan en los Presupuestos Generales del Estado. Para ello, el Consejo formula anualmente su propuesta de anteproyecto de presupuesto que, tras su aprobación por el Pleno, y a través del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, se traslada al Ministerio de Hacienda a los efectos oportunos. El presupuesto del Consejo se integra en los Presupuestos Generales del Estado. La estructura presupuestaria del Consejo, que se ajusta a la aplicable para el sector público estatal, se determina por el Ministerio de Hacienda. Su presupuesto viene detallado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la Sección 19 - Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social - Ente Público 301 - Consejo Económico y Social. De conformidad con la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, el presupuesto total del Consejo Económico y Social fue en ese año de 8.040.410 euros.

En materia presupuestaria y de control se rige por los preceptos de la Ley General Presupuestaria, o Ley 47/2003, de 26 de noviembre. Al respecto, la Disposición adicional decimoséptima de esta norma indica que la aplicación de los preceptos de la misma se llevará a cabo con respeto a los regímenes presupuestarios especiales establecidos a la entrada en vigor de la Ley, entre otros, en el artículo 10 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

El Consejo queda sometido al régimen de la contabilidad pública y al control de carácter financiero que se lleve a cabo por el Ministerio de Hacienda, mediante comprobaciones periódicas y procedimientos de auditoría, sin perjuicio del control correspondiente al Tribunal de Cuentas.

### 6.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

De conformidad con la Ley 21/1991, de 17 de junio, y con el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social cabe estructurar al CES en órganos colegiados y órganos unipersonales. Son órganos colegiados el Pleno, la Comisión Permanente y las Comisiones y Grupos de trabajo, mientras que los órganos unipersonales del CES son el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General.

#### a. *Órganos colegiados*

**Pleno.** El Pleno del CES está integrado por la totalidad de los Consejeros, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario General. El Pleno celebra sesión ordinaria al menos una vez al mes, y en sesión extraordinaria siempre que lo convoque

el Presidente, por iniciativa propia, por acuerdo de la Comisión Permanente o en virtud de la solicitud motivada de, al menos, veinte Consejeros.

El Pleno es competente para:

- Establecer las líneas generales de actuación del Consejo.
- Emitir los dictámenes y atender las consultas que se le soliciten por el Gobierno de la Nación o los ministros.
- Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le someten a consulta.
- Aprobar los estudios o informes elaborados a solicitud del Gobierno o de sus miembros.
- Acordar la elaboración de estudios e informes por iniciativa propia y, en su caso, aprobarlos.
- Aprobar y elevar anualmente al Gobierno, la memoria en la que expone sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.
- Aprobar la propuesta de anteproyecto de presupuesto del Consejo.
- Regular el régimen de organización y funcionamiento interno, y aprobar las directrices e instrucciones que sean necesarias para su desarrollo.
- Asumir cualquier otra competencia establecida en la Ley de Creación y en el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo que no esté encomendada a otro órgano del CES.

**Comisión Permanente.** Forman la Comisión Permanente, bajo la dirección del Presidente y asistida por el Secretario General, 18 miembros de acuerdo con el siguiente criterio de proporcionalidad: seis representantes del Grupo primero (sindicatos), seis representantes del Grupo segundo (organizaciones empresariales) y seis del Grupo tercero (otras organizaciones<sup>2</sup>), designados por y de entre los miembros del Pleno a propuesta de cada uno de los Grupos.

La Comisión Permanente se reúne en sesión ordinaria al menos una vez al mes, y puede ser convocada extraordinariamente por el Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de seis de sus miembros, cuantas veces sea necesario.

Corresponden a la Comisión Permanente las siguientes funciones:

- Adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las directrices generales de actuación del Consejo aprobadas por el Pleno.
- Colaborar con el Presidente en la dirección de la actuación del Consejo.
- Decidir la tramitación y distribución de las consultas, demandas y propuestas formuladas al Consejo.

---

<sup>2</sup> Entre ellas las organizaciones agrarias, pesqueras, de consumidores y usuarios, cooperativas y sociedades laborales.

- Decidir la contratación de consultas o dictámenes externos, a iniciativa propia o a propuesta del Presidente, de las Comisiones de Trabajo o de los Grupos de representación del Consejo.
- Elevar al Presidente la propuesta de fijación de orden del día de las sesiones del Pleno y la fecha de su celebración.
- Solicitar al Presidente la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno, y conocer las que acuerde aquél o soliciten veinte consejeros.
- Conocer, cuando lo considere oportuno, la preparación de la documentación, informes y estudios necesarios para el mejor conocimiento por los miembros del Consejo de los temas que se hayan de tratar en el Pleno.
- Emitir los dictámenes del Consejo cuando el Pleno le hubiera delegado tal atribución.
- Fijar las directrices y disponer lo necesario para la elaboración del borrador de memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.
- Efectuar el seguimiento de los dictámenes e informes emitidos por el Consejo.
- Aprobar la propuesta inicial de anteproyecto de presupuesto del Consejo presentada por el Presidente, como trámite previo a su elevación al Pleno; así como conocer trimestralmente la ejecución del presupuesto.
- Supervisar las actividades del Consejo, fijar su calendario y coordinar los trabajos de los distintos órganos colegiados y comisiones del Consejo.
- Cuantas otras funciones le pudiesen ser encomendadas por la Ley de Creación del Consejo, el Reglamento de organización y funcionamiento interno o el Pleno del CES.

**Comisiones de Trabajo.** Las Comisiones de Trabajo tienen la composición que acuerda el Pleno, respetando los criterios de proporcionalidad y asegurando la presencia de los tres Grupos del Consejo, y se ocupan de los estudios, informes y dictámenes que les son encargados por el Pleno o la Comisión Permanente. Son, de esta manera, la principal herramienta para el desarrollo periódico y habitual del CES. El Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social fija las normas por las que se rige el trabajo en comisiones, dotándolas de amplia autonomía para organizar su funcionamiento interno.

Las Comisiones de Trabajo de carácter permanente del Consejo Económico y Social son las siguientes:

- Economía y fiscalidad.
- Mercado único europeo, desarrollo regional y cooperación al desarrollo.
- Relaciones laborales, empleo y seguridad social.
- Salud, consumo, asuntos sociales, educación y cultura.
- Agricultura y pesca.
- Políticas sectoriales y medio ambiente.

- Para la elaboración de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

Además, el Pleno ha acordado en determinadas ocasiones la constitución de determinadas Comisiones de Trabajo de carácter no permanente, como aquella, valga como ejemplo, que aborda la situación sociolaboral de la mujer en España.

Por último, en el ejercicio de sus facultades de autonomía y organización concedidas por su ley de creación, la Comisión Permanente ha acordado la creación del comité de publicaciones y actividades institucionales, del comité de programación de la acción exterior, y del Grupo de trabajo de política informativa. Todos ellos los preside el Presidente o el Secretario General y están compuestos por Consejeros que representan proporcionalmente a los tres Grupos del Consejo.

- **Comité de publicaciones y actividades institucionales.** Este comité es el encargado de aprobar el programa editorial del CES y de elaborar los criterios generales en materia de edición. Asimismo aprueba el programa de actos institucionales a organizar, que están dirigidos a lograr la difusión pública de los trabajos de la entidad.
- **Comité de programación de la acción exterior.** Asume las competencias de diseño y programación de la acción exterior del Consejo y establece los criterios institucionales para las relaciones internacionales del CES.
- **Grupo de trabajo de política informativa.** Este Grupo de trabajo elabora las directrices esenciales de la política informativa del Consejo y los planes estratégicos de difusión de los trabajos y actos institucionales, así como el seguimiento de estos. Los Consejeros integrantes de dicho Grupo de trabajo conforman el consejo editorial de la Revista *Cauces*, *Cuadernos del CES*.

b. *Órganos unipersonales*

**Presidente.** El Presidente del CES es nombrado por el Gobierno a propuesta conjunta del ministro de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y del ministro de Economía y Empresa, previa consulta a los Grupos de representación que integran el Consejo y siempre que cuente con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del CES. Son funciones del Presidente:

- Dirigir, promover y coordinar la actuación del Consejo.
- Ostentar la representación del Consejo y ejercer las acciones que correspondan al mismo.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del CES, dictando, de acuerdo con la Comisión Permanente, las directrices gene-

rales para el buen gobierno de dichas sesiones, y moderando el desarrollo de los debates.

- Fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, teniendo en cuenta las propuestas y peticiones de sus miembros.
- Dirimir los empates que se produzcan en las votaciones con su voto de calidad.
- Visar las actas, ordenar la publicación de los acuerdos del Consejo y disponer su cumplimiento.
- Solicitar, en nombre del Consejo, la colaboración que estime pertinente a instituciones, autoridades, organismos, entidades, asociaciones y particulares.
- Requerir, en nombre del Consejo, la información complementaria que sea necesaria sobre los asuntos que, con carácter preceptivo o facultativo, son sometidos a consulta del CES.
- Pedir al órgano demandante, previa consulta al Pleno o a la Comisión Permanente, la ampliación del plazo de emisión de dictámenes cuando el asunto así lo requiriese.
- Presentar a la Comisión Permanente la propuesta inicial de anteproyecto de presupuesto anual del Consejo, como trámite previo a su elevación al Pleno, y remitir la propuesta de anteproyecto de presupuesto ya aprobada al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Conocer, a través del Secretario General, las propuestas de gasto y contratación de servicios, dar el visto bueno a su realización y ser informado de su ejecución.
- Contratar y separar al personal al servicio del Consejo.
- Cumplir y hacer cumplir el Reglamento de organización y funcionamiento interno, proponiendo al Pleno su interpretación en los casos de dudas y su integración en los de omisión.
- Cuantas otras se le otorguen, sean inherentes a su condición de Presidente o asuma por delegación de los demás órganos del Consejo.

**Vicepresidentes.** El Consejo Económico y Social tiene dos vicepresidentes, elegidos por el Pleno a propuesta y de entre los miembros del Grupo primero (representantes de sindicatos) y del Grupo segundo (representantes de entidades empresariales), respectivamente.

Los vicepresidentes ejercen las funciones que les son expresamente delegadas por el Presidente y lo sustituyen en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad.

Asimismo, son informados regularmente por el Presidente sobre la dirección de las actividades del Consejo y le prestan su colaboración en todos aquellos asuntos para los que son requeridos.

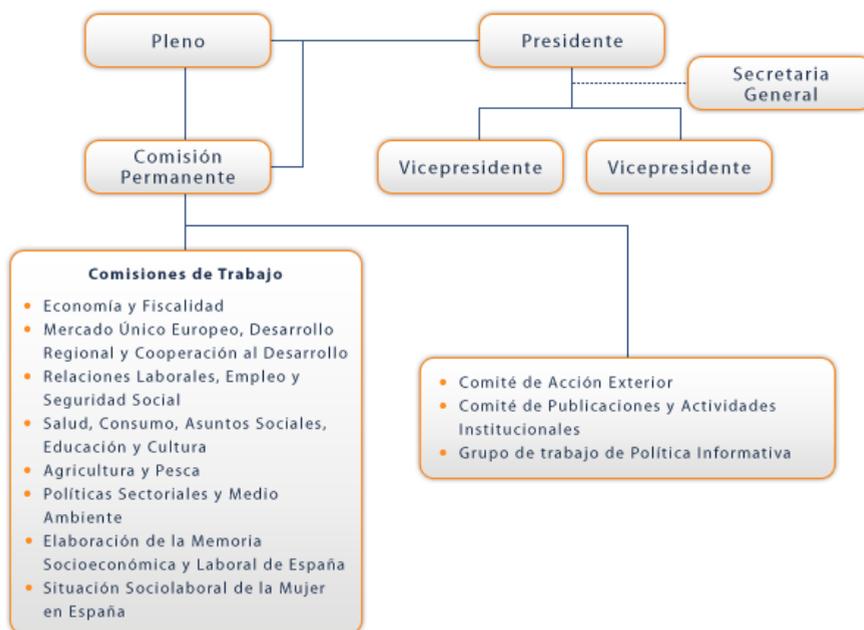
**Secretario General.** El Secretario General es nombrado y separado libremente por el Gobierno a propuesta conjunta del Ministro de Trabajo, Migraciones y Seguridad

Social y del Ministro de Economía y Empresa, previa consulta a los Grupos de representación que integran el Consejo y siempre que cuente con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.

El Secretario General es el órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo Económico y Social y el depositario de la fe pública de sus acuerdos. Sus funciones son las siguientes:

- Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo, velando porque actúen conforme a los principios de economía, celeridad y eficacia.
- Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente del Consejo.
- Extender las actas de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, autorizarlas con su firma y el visto bueno del Presidente, y dar curso a los acuerdos adoptados por los órganos del Consejo.
- Archivar y custodiar la documentación del Consejo.
- Expedir certificaciones de las actas, acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos confiados a su custodia, con el visto bueno del Presidente.
- Elaborar la propuesta de anteproyecto inicial de presupuesto del Consejo y elevarla al Presidente, así como preparar informaciones periódicas sobre la ejecución presupuestaria.
- Ser depositario de los fondos del Consejo, formular las propuestas de gasto y librar los pagos autorizados.
- Ejercer la jefatura del personal al servicio del Consejo.
- Desempeñar cuantas otras funciones se le otorguen, sean inherentes a su condición de secretario o asuma por delegación de los demás órganos del Consejo.

**Imagen 3.** Organigrama del CES



**Fuente:** organigrama extraído de la Memoria de Actividades del CES 2018.

Asimismo, el Consejo Económico y Social, posee, como estipula la Ley 21/1991, de 17 de junio, plena capacidad para dotarse de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, administrativos y de documentación. Su contratación se ajusta a lo dispuesto en la Ley de Creación del Consejo. En cualquier caso, el personal al servicio del CES queda vinculado a éste por una relación sujeta al derecho laboral.

Los servicios técnicos y administrativos del CES están organizados para atender al correcto desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, en las siguientes unidades administrativas, tal y como informa el CES en su memoria de actividades<sup>3</sup>:

- *Dirección del área de estudios, análisis, publicaciones y documentación.* Coordina y orienta al equipo de asesores especializados que asisten a los Consejeros en los órganos del CES en la elaboración de los dictámenes, estudios e informes, y en la preparación de la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y

<sup>3</sup> En este sentido se ha utilizado la Memoria de Actividades del Consejo Económico y Social 2018. <http://www.ces.es/memoria-actividades>.

laboral de España. Es la dirección, por tanto, que presta el apoyo técnico a los Consejeros para el ejercicio de sus funciones en el seno de los órganos colegiados. Igualmente coordina la ejecución de la actividad editora y de difusión, conforme a la programación aprobada por el comité de publicaciones y actividades institucionales, así como la elaboración de la Revista *Cauces*; y gestiona la documentación técnica y científica, las bases de datos documentales y estadísticas.

- *Dirección de gestión económica y financiera, presupuestaria y de recursos humanos. Área de la gerencia.* Esta área coordina las funciones de gestión presupuestaria, contable, patrimonial y de contratación de servicios y suministros; gestión de recursos humanos; seguimiento y control de las obras y del mantenimiento de las instalaciones existentes; elaboración y actualización del inventario y control interno del funcionamiento de las unidades administrativas del Consejo.
- *Dirección de relaciones internacionales y acción exterior.* Ejerce las funciones de apoyo a los órganos del Consejo en materia de relaciones internacionales y, específicamente, desarrolla la programación de actividades establecida por el comité de acción exterior en el ámbito internacional.
- *Dirección de acción institucional y apoyo a la secretaría general y órganos colegiados del Consejo.* Es la encargada del apoyo técnico a la secretaría general y a los órganos colegiados del Consejo, para el desarrollo y ejecución de las competencias que les son atribuidas por ley. Asimismo, coordina las relaciones que el Consejo mantiene con otras instituciones de ámbito nacional, y organiza jornadas y encuentros al objeto de propiciar el análisis y el debate sobre las materias que son propias de esta institución. Del mismo modo, tiene encomendada la gestión del archivo central y de la coordinación de los contenidos de la web del CES.
- *Dirección de coordinación del área jurídica.* Ostenta las funciones de asesoramiento jurídico a la secretaría general en relación con el funcionamiento de los servicios técnicos y administrativos del Consejo Económico y Social en colaboración con la Abogacía del Estado.
- *Área de informática.* El área de informática planifica y gestiona las infraestructuras y recursos informáticos, y se ocupa del desarrollo de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la información en el Consejo a través de Internet y de otros medios tecnológicos.

#### 6.4. LA PARTICIPACIÓN

La participación en el Consejo Económico y Social se regula tanto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, como en el Reglamento de organización y funcionamiento

interno del Consejo Económico y Social. El CES es el órgano, por antonomasia, en el que participan las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales. En este sentido, el Consejo Económico y Social es una entidad formada por los agentes socioeconómicos, representando sus intereses en ella, como vía de aplicación de los principios constitucionales de participación. Su fundamento, por lo tanto, es el del mandato constitucional hacia los poderes públicos de promover la participación de los ciudadanos en la vida económica y social.

En particular, el Consejo Económico y Social, por voluntad del legislador, debe garantizar la participación efectiva de los interlocutores sociales y de otros representantes de intereses colectivos que acrediten la suficiente representatividad. Resaltamos, pues, que el Consejo es una institución establecida para garantizar esa participación efectiva de los agentes económicos y sociales (en definitiva a los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones correspondientes) en el proceso de formación de la voluntad política y en particular de la voluntad legislativa sobre las materias socioeconómicas y laborales.

Por consiguiente, el modelo de Consejo Económico y Social que quiso desarrollar el legislador español, es el de una entidad que sirve a la promoción de la participación de los ciudadanos en la vida económica y social, a través, fundamentalmente, de las organizaciones y asociaciones en las que aquéllos se integran y a quienes la ley ha reconocido esta representatividad.

El Consejo Económico y Social es el órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales, en concreto, organizaciones sindicales que hayan obtenido la condición de más representativas, organizaciones empresariales que gocen de capacidad representativa, y asimismo, asociaciones del sector agrario, marítimo-pesquero, de consumidores y usuarios, del sector de la economía social y seis expertos. De este modo, existe una amplia diversidad de intereses socioeconómicos representados.

El número de participantes está fijado en el artículo 2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio. En concreto el CES está integrado por 61 miembros, incluido su Presidente. De ellos, 20 Consejeros, que integran el Grupo primero, designados por las organizaciones sindicales más representativas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.2. y 7.1. de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; 20 Consejeros, que integran el Grupo segundo, designados por las organizaciones empresariales más representativas, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; 20 Consejeros, que integran el Grupo tercero: 14 Consejeros son propuestos, en cada caso, por las organizaciones o asociaciones que a continuación se indican: tres por las organizaciones profesionales con implantación en el sector agrario; tres por las organizaciones de productores pesqueros con implantación en el sector marítimo-pesquero; cuatro por el Consejo de Consumidores y Usuarios; cuatro por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales, en re-

presentación del sector de la economía social. Por último, seis expertos que, incluidos en el Grupo tercero, son nombrados por el Gobierno de la Nación, a propuesta conjunta del Ministro de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y del Ministro de Economía y Empresa, previa consulta a las organizaciones representadas en el Consejo, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral. Todos los Consejeros del CES participan, en el ejercicio de las funciones que les corresponden, con plena autonomía e independencia<sup>4</sup>.

La participación se realiza exclusivamente mediante las reuniones de sus órganos colegiados (Pleno, Comisión Permanente y Comisiones/Grupos de trabajo). Los órganos del Consejo Económico y Social actúan bajo la técnica deliberativa, sobre las cuestiones que el legislador le ha establecido en el artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

Al ser un órgano consultivo del Gobierno, los trabajos que realiza son multidisciplinarios, y por ende transversales, pero siempre dentro del ámbito socioeconómico. De tal manera, por tanto, sus trabajos no se encuadran dentro de un único departamento ministerial.

De conformidad con la Ley 21/1991, de 17 de junio, le corresponde al Presidente del Consejo convocar las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, mientras que las sesiones de las Comisiones de Trabajo son convocadas por sus respectivos Presidentes. De conformidad con el artículo 6.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, el Pleno celebra sesión ordinaria al menos una vez al mes, sin perjuicio de que puedan celebrarse sesiones extraordinarias en los términos que el propio Consejo en Pleno determine. En este sentido, el artículo 38 de su Reglamento establece que la convocatoria se efectuará por el Presidente con una antelación mínima de diez días.

Las sesiones extraordinarias del Pleno podrán ser convocadas por el Presidente, con una antelación mínima 72 horas, en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Por iniciativa propia.
- b) Cuando exista acuerdo de la Comisión Permanente.
- c) Mediante solicitud de 20 Consejeros, dirigida al Presidente, en la que, además de las firmas, consten los motivos que justifican la convocatoria y el asunto a tratar.

En el caso de los apartados b) y c), el plazo máximo para su celebración será de diez días.

Por otro lado, el artículo 32 del Reglamento señala que la Comisión Permanente, bajo la dirección del Presidente del Consejo, se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez al mes, pudiendo ser convocada extraordinariamente cuantas veces sea necesario. Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por el Presidente por iniciativa

---

<sup>4</sup> En la página web del Consejo Económico y Social ([www.ces.es](http://www.ces.es)) existe una sección en la que se detalla las organizaciones representadas y los expertos que componen la entidad.

propia o a solicitud de seis de sus miembros. En este último caso, el plazo máximo para su celebración será de cinco días.

Las sesiones de la Comisión Permanente son convocadas por el Presidente al menos con 72 horas de anticipación, remitiéndose a cada miembro la citación con el orden del día y la documentación correspondiente. No existe una periodicidad prefijada para las reuniones de las Comisiones y Grupos de trabajo.

A la convocatoria, que contiene el orden del día de la sesión, se acompaña la documentación específica sobre los temas a tratar. Puede ampliarse el orden del día o remitirse documentación complementaria hasta 48 horas antes de la celebración del Pleno.

En las sesiones ordinarias puede ser objeto de deliberación o, en su caso, de decisión cualquier asunto no incluido en el orden del día, siempre que así se acuerde, por unanimidad, de los miembros presentes, al comienzo de la sesión.

Dentro de los trabajos del Consejo hay figuras que disponen de voz pero no de voto a la hora de elaborar los trabajos. En primer lugar, el Secretario General del Consejo asiste con voz pero sin voto a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente.

Las Comisiones de Trabajo, además, pueden solicitar a la Comisión Permanente que se autorice recabar el asesoramiento de especialistas ajenos al Consejo, que obviamente, no tienen voto en las deliberaciones de las mismas.

Por otro lado, le corresponde al Presidente del Consejo tanto dirigir la actuación general del Consejo como ostentar la representación del mismo. Del mismo modo al Presidente del Consejo le concierne la presidencia del Pleno y de la Comisión Permanente. Los Vicepresidentes ejercen las funciones que el Presidente expresamente les delegue. A los efectos de sustitución del Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, se establecerá un turno anual entre los Vicepresidentes comenzando por aquel que la Comisión Permanente designe. Los Vicepresidentes son informados regularmente por el Presidente sobre la dirección de las actividades del Consejo y le prestan su colaboración en todos aquellos asuntos para los que sean requeridos.

Si bien en las Comisiones de Trabajo es el Presidente de la misma quien organiza y dirige las actividades, el proceso de trabajo en un Pleno se dinamiza de la siguiente manera, tal y como establece el artículo 40 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del CES:

El Presidente abre la sesión, dirige los debates y vela por la observancia del Reglamento. Esta auxiliado por los Vicepresidentes. El Presidente, por iniciativa propia o a petición de un Consejero y, previa consulta a la Mesa, puede, antes de iniciar un debate o durante el mismo, limitar el tiempo de que disponen los oradores. La Mesa acordará el cierre del debate, después de lo cual, el uso de la palabra solo podrá concederse para las explicaciones de voto después de cada votación y dentro del tiempo fijado por el Presidente. El Pleno, a propuesta del Presidente, puede acordar la suspensión de la sesión, fijando el momento en que ha de reanudarse la misma. Las de-

liberaciones, en su caso, se basarán en los trabajos de la Comisión competente por razón de la materia.

A continuación se celebrará un debate general sobre el contenido de la propuesta, analizando las eventuales enmiendas y votos particulares a la totalidad, concediéndose la palabra a los que la hayan solicitado.

Concluido el debate se procede a la votación de cada uno de los textos alternativos. Si alguno de ellos resulta aprobado, el Presidente, mediante acuerdo del Pleno, puede acordar la apertura de un plazo de presentación de enmiendas parciales para ser discutidas en la próxima sesión. Si no prosperase ninguno de los eventuales textos alternativos al de la Comisión, se procedería al debate y votación de las enmiendas y votos particulares parciales.

Cuando alguna enmienda es aprobada se incluye en el texto, y el Presidente del Consejo asistido del de la Comisión competente o del Ponente, puede proponer al Pleno las adaptaciones necesarias para que el texto definitivo sea coherente.

El texto final es sometido a votación. En caso de no ser aprobado, el Presidente, mediante acuerdo del Pleno, podrá remitirlo a la Comisión correspondiente para un nuevo estudio o proceder a la designación de un ponente que presente una nueva propuesta sobre la cuestión, a efectos de que se debata en la misma sesión o en la siguiente sesión plenaria.

Cuando una Comisión haya adoptado una propuesta de dictamen sin votos en contra, la Comisión Permanente podrá a la luz de la información recibida del Presidente de la citada Comisión, proponer al Pleno su votación sin debate previo. El Pleno aplicará este procedimiento si no hay oposición. Por último, se puede delegar por el Pleno la emisión de un concreto dictamen en la Comisión Permanente, si lo solicitase el Presidente u once Consejeros.

De conformidad con el artículo 24.4 del Reglamento, le corresponde al Presidente del Consejo fijar el orden del día de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente teniendo en cuenta las propuestas y peticiones formuladas por sus miembros. En este sentido, el artículo 38.4 del Reglamento indica que en las sesiones ordinarias podrá ser objeto de deliberación o, en su caso, de decisión, cualquier asunto no incluido en el orden del día, siempre que así se acuerde, por unanimidad, de los miembros presentes, al comienzo de la sesión.

A las sesiones del Pleno del Consejo Económico y Social pueden asistir los miembros del Gobierno, previa comunicación al Presidente o a solicitud del Consejo, pudiendo hacer uso de la palabra. También pueden asistir las demás autoridades y funcionarios de la Administración del Estado, cuando sean invitados o autorizados para informar o para responder a preguntas relacionadas con asuntos de su competencia.

La emisión de los dictámenes sobre los asuntos que son sometidos a consulta por el Gobierno se realiza por el Pleno o, en su caso, por la Comisión Permanente, cuando aquel hubiera delegado en esta tal función.

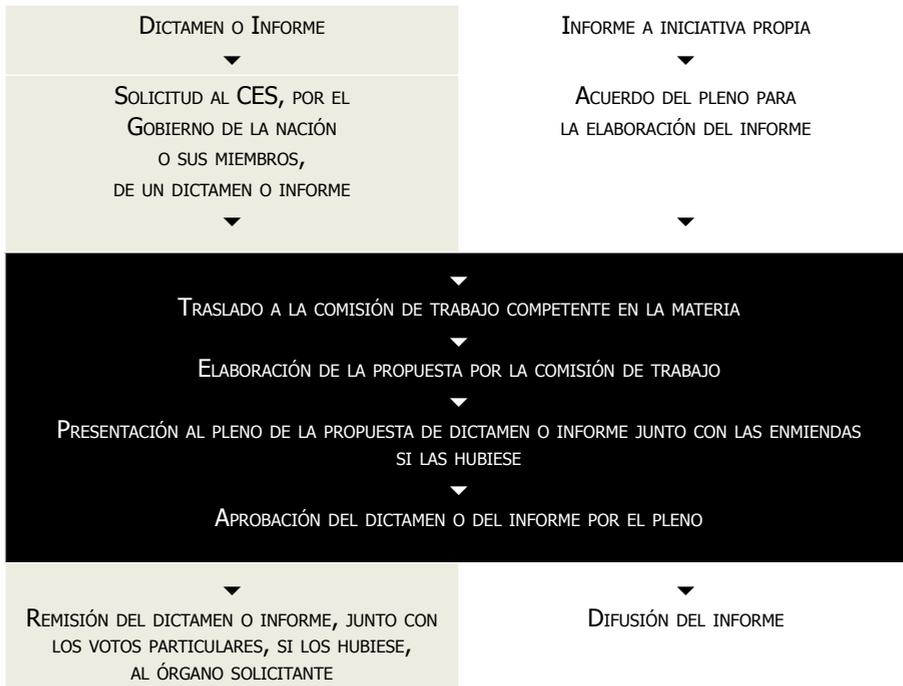
Los dictámenes del Consejo se documentan por separado, distinguiendo los antecedentes, la valoración efectuada y las conclusiones, con la firma del Secretario General

y el visto bueno del Presidente, y a ellos se acompañan los votos particulares, si los hubiere. Los dictámenes del CES no son vinculantes para el Gobierno.

La decisión de acometer la elaboración de un informe o estudio por iniciativa propia se adopta por el Pleno a instancia del Presidente, de la Comisión Permanente, de un Grupo o de 11 Consejeros, a través de la Comisión Permanente.

El Pleno adopta sus acuerdos por mayoría absoluta de sus asistentes, dirimiendo los empates el Presidente mediante su voto de calidad. La votación puede ser nominal si lo acuerdan la mitad de los Consejeros presentes, si bien, la votación es secreta en las cuestiones que afectan personalmente a los Consejeros.

**Cuadro 1.** Proceso de elaboración de Dictámenes e Informes



**Fuente:** extraído de la Memoria de Actividades del CES 2018.

## 6.5. TRANSPARENCIA

Las sesiones plenarias del Consejo son públicas. No obstante, para asistir a las mismas se requiere de autorización expresa del Presidente. Por otro lado, determinados debates pueden ser declarados reservados por decisión del Pleno a propuesta de la Comisión Permanente o de quien haya solicitado el dictamen.

Los dictámenes emitidos por el Consejo Económico y Social se remiten al departamento ministerial que lo solicitó. Aprobada la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación, ésta se eleva anualmente al Gobierno. En ocasiones, los instrumentos en los que se expresa son presentados públicamente a la sociedad por medio de encuentros o jornadas.

Para cada sesión del Pleno y de la Comisión Permanente se redacta un acta. El acta, en su forma definitiva, es firmada por el Secretario General con el visto bueno del Presidente. A la misma se incorporan como anexos, cuando sea el caso, los siguientes documentos:

- a) Una relación de las deliberaciones relativas a la elaboración de los dictámenes, que contiene en particular el texto de todas las enmiendas y votos particulares sometidos a votación, incluyendo, cuando sea por llamamiento, el nombre de los votantes.
- b) Las propuestas de las Comisiones competentes.
- c) Cualquier otro documento que el Pleno estime indispensable para la comprensión de los debates.

La página web del CES sirve como canal esencial de comunicación de las actividades realizadas, especialmente en lo que se refiere a los dictámenes, informes y memoria socioeconómica y laboral. Por esta razón, el portal de transparencia del CES cuenta con una base de datos en la que fácilmente se encuentran el histórico de documentos emitidos.

## 6.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al ser un órgano consultivo de Gobierno, el éxito del proceso se circunscribe a la aprobación de los dictámenes, informes y de la Memoria socioeconómica anual. Todos los cometidos del Consejo Económico y Social se cumplen por mandato legal. Por consiguiente, no existe ningún parámetro que, con relación a la ciudadanía, valore el éxito del proceso de participación o de consulta.

Los dictámenes e informes que hayan sido solicitados por el Gobierno o por sus miembros se comunican, una vez emitidos, al solicitante. Los pareceres del Consejo no son vinculantes, por lo que impide la ejecución de lo deliberado.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 19.10 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, le corresponde a la Comisión Permanente efectuar el seguimiento de los dictámenes e informes emitidos por el Consejo, informando de ello al Pleno, al menos una vez al año.



## CAPÍTULO 7

### FORO DE GOBIERNO ABIERTO

	<p><b>Año de creación:</b> 2018.</p> <p><b>Regulación principal:</b> Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto.</p> <p><b>Página web:</b> accesible a través del Portal de Transparencia (<a href="http://www.transparencia.gob.es">www.transparencia.gob.es</a>). Sección Gobierno Abierto &gt; Foro de Gobierno Abierto.</p>
--	---

#### 7.1. MARCO JURÍDICO

La creación formal del Foro de Gobierno Abierto tuvo lugar el 20 de febrero de 2018 con la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto. La finalidad de este órgano colegiado —de los previstos en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público— es «institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con la colaboración, la participación y la rendición de cuentas».

Por tanto, el Foro de Gobierno Abierto es un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de Gobierno Abierto. Según se establece en el Artículo 2 de la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, las funciones que desarrollará el Foro son las siguientes:

1. Debatir sobre las iniciativas relacionadas con los Planes de Acción de Gobierno Abierto que España presente ante la Alianza de Gobierno Abierto.
2. Debatir sobre los borradores de los citados Planes de Acción.
3. Ser informado acerca del desarrollo de dichos Planes y formular recomendaciones al respecto.
4. Debatir sobre los informes de autoevaluación de los Planes de Acción.
5. Ser informado sobre los informes de evaluación de los Planes de Acción.
6. Fortalecer el diálogo y la interlocución con la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas relacionadas con el Gobierno Abierto.
7. Canalizar, promover y dar a conocer iniciativas de Gobierno Abierto que afecten a las instituciones representadas.
8. Potenciar el intercambio y la difusión de buenas prácticas de Gobierno Abierto.
9. Promover y colaborar en campañas de sensibilización y divulgación sobre el Gobierno Abierto.
10. Realizar diagnósticos de búsqueda de soluciones compartidos en los asuntos que se planteen.
11. Informar al público de sus actividades y resultados obtenidos.

La creación del Foro de Gobierno Abierto da cumplimiento al primero de los 20 compromisos asumidos expresamente por España en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019, presentado en junio de 2017 y que se estructura en torno a cinco ejes: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de Cuentas y Formación.

En este sentido, el desarrollo de este compromiso y la constitución del Foro de Gobierno Abierto responden al desafío planteado por la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* en inglés) de aumentar la integridad pública y supone un importante hito para el fortalecimiento de las acciones de Gobierno Abierto.

En lo referente al funcionamiento del Foro, todo lo no previsto en la Orden HFP/134/2018 se regirá por lo establecido en los artículos 19 a 22 de la Ley 40/2015, así como por las normas que pudieran dictarse para complementar su organización y funcionamiento.

En este sentido, el Foro tiene autonomía en cuanto al diseño de su propia agenda. La Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, establece en su artículo 4.6 que «el Foro de Gobierno Abierto fijará la periodicidad de sus reuniones y podrá completar sus normas de funcionamiento, ajustándose a lo dispuesto en la sección 3ª, capítulo II, título preliminar de la Ley 40/2014, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público».

Sin embargo, el Foro de Gobierno Abierto no tiene autonomía financiera. Según establece el artículo 1.3 de la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, depende de la

Secretaría de Estado de Función Pública. Además, en la disposición final única de la citada Orden, se indica que «el funcionamiento del Foro de Gobierno Abierto no supondrá incremento de gasto público y será atendido con las dotaciones presupuestarias ordinarias» y tampoco un aumento neto de los gastos de personal al servicio de la Administración General del Estado (AGE).

En su página web tampoco aparece información sobre los recursos económicos y humanos destinados al Foro. La única información sobre partidas presupuestarias se encuentra en la nota informativa publicada en la página web sobre la sesión constitutiva del Foro de Gobierno Abierto, del 10 de mayo de 2018, donde el Secretario de Estado para Asuntos Europeos presentó el Proyecto de Consultas Ciudadanas sobre el Futuro de Europa, indicando que España se había unido a esta iniciativa con un presupuesto de 276.000 euros para financiar varios proyectos de consultas ciudadanas, implicando a Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, universidades, agentes sociales, empresarios, sindicatos, organizaciones agrarias, investigadores, etc.

La Secretaría de Estado de Función Pública está ubicada desde el 7 de junio de 2018 en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y está regulada por el Real Decreto 863/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

## 7.2. FUNCIÓN CONSULTIVA

El Foro de Gobierno Abierto es un espacio cuyo objetivo es propiciar el diálogo y la consulta entre la Administración y la sociedad civil, canalizar y promover las propuestas de Gobierno Abierto, el intercambio de buenas prácticas y el debate sobre el desarrollo de los Planes de Acción de Gobierno Abierto, un conjunto de medidas para profundizar en los principios de la democracia mediante la transparencia y la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.

## 7.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Este órgano está integrado por un mismo número de representantes de la sociedad civil y de la Administración Pública en sus tres niveles de actuación. Según se establece en el artículo 3 de la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, el Foro de Gobierno Abierto lo integran el Presidente y 64 vocales —32 en representación de las Administraciones Públicas y 32 en representación de la sociedad civil—.

La Presidencia corresponde al titular de la Secretaría de Estado de Función Pública, que ostenta su representación y ejerce las funciones establecidas en el artículo 19.2 de Ley 49/2015, de 1 de octubre. El funcionamiento del Foro de Gobierno Abierto está regulado en el artículo 4 de la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, que con-

cede unos amplios poderes al Presidente. El Presidente será sustituido por el Vicepresidente Primero en caso de vacante, ausencia o enfermedad o cualquier otra causa justificada, según se establece en el artículo 5.1 de citada Orden.

Los vocales designados en representación de la Administración Pública conservarán esta condición mientras ostenten el cargo para el que fueron nombrados o mientras no sea revocada su designación, mientras que los vocales representantes de la sociedad civil son designados por el Presidente, a propuesta de las organizaciones o instituciones correspondientes y se renovarán al inicio de la ejecución de cada Plan de Acción.

Asimismo, en las Normas complementarias de funcionamiento aprobadas por el Pleno del Foro de Gobierno Abierto, de 10 de mayo de 2018, se establece que la Vicepresidencia Primera del Foro corresponde a la persona titular de la Dirección General de Gobernanza Pública. Según se indica en estas normas, la designación del titular de la Vicepresidencia Segunda del Foro se realizará conforme a las siguientes reglas:

- a) Corresponderá a uno de los representantes de la sociedad civil en el Foro.
- b) Se ostentará, por periodos semestrales, de forma rotatoria, asegurándose la alternancia entre los siguientes colectivos representados, a propuesta de cada colectivo, con arreglo al siguiente orden:
  - Academia (Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas o de los catedráticos y profesores de universidades españolas).
  - Asociaciones y Fundaciones sin ánimo de lucro.
  - Asociaciones de consumidores y usuarios.
  - Entidades del tercer sector.

Cada colectivo presentará una propuesta de candidato. En el caso de las Asociaciones y Fundaciones sin ánimo de lucro, la propuesta seguirá el orden alfabético de dichas asociaciones y fundaciones.

Por último, la presidencia de la Comisión Permanente se ejerce de forma rotatoria anualmente por cada una de las dos Vicepresidencias.

En este sentido, la participación en el Foro por parte de las Administraciones Públicas está representada por: la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades y Ciudades autónomas y las Entidades Locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Por parte de la sociedad civil, forman parte del Foro representantes de asociaciones y fundaciones pro transparencia, del mundo académico (Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, catedráticos y profesores de universidad), asociaciones de consumidores y usuarios y entidades del tercer sector.

Además, pueden ser invitados a participar en las reuniones los responsables de los compromisos contenidos en los Planes de Acción, así como a observadores, ex-

pertos o asesores en determinadas materias con el fin de recabar sus opiniones y sugerencias.

En cuanto a la organización y funcionamiento, el Foro de Gobierno Abierto actúa mediante los órganos colegiados de Pleno, Comisión Permanente y Grupos de Trabajo:

- **Pleno:** órgano formal en el que están representadas las Administraciones Públicas y la sociedad civil:
  - Son miembros del Pleno en representación de las Administraciones Públicas:
    - a) La Vicepresidencia Primera del Foro.
    - b) La Vicepresidencia Segunda del Foro.
    - c) Ocho vocales en representación de la Administración General del Estado con rango, al menos, de Subdirector General, que serán designados por la persona titular de la Secretaría de Estado de Función Pública.
    - d) Un vocal por cada una de las 17 Comunidades Autónomas representadas en la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, designados por el órgano, o en su caso, los órganos competentes de cada una de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que, voluntariamente, se incorporen al Foro.
    - e) Un vocal por cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas que voluntariamente se incorporen al Foro.
    - f) Cuatro vocales, designados por la FEMP, en representación de las entidades de la administración local que, voluntariamente, se incorporen al Foro.
  - Son miembros del Pleno, en representación de la sociedad civil, 32 personas de acuerdo con la siguiente distribución:
    - a) Cuatro vocales representantes de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas.
    - b) Ocho vocales catedráticos o profesores de las universidades españolas, a propuesta del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
    - c) Ocho vocales representantes de asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro representativas de la sociedad civil, previa convocatoria de la Secretaría de Estado de Función Pública.
    - d) Seis vocales representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios de España.
    - e) Seis vocales representantes de las entidades del tercer sector, a propuesta de la Plataforma del Tercer Sector. Los vocales designados en representación de la sociedad civil se renovarán al inicio de la ejecución de cada Plan de Acción.

El Pleno estará asistido por un Secretario, designado por el Presidente entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1 de la Dirección General de Gobernanza Pública. Podrá participar con voz pero sin voto en sus reuniones.

Asimismo, podrán convocarse a las reuniones del Foro, con voz pero sin voto y en calidad de expertos o asesores, a representantes del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, de la Agencia Española de Protección de Datos, del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto y de la Federación de Asociaciones de la Prensa Española.

Para que el Foro de Gobierno Abierto sea operativo, se dispone de una Comisión Permanente y tres grupos de trabajo:

- **Comisión Permanente:** actúa como órgano ejecutivo del foro e impulsa sus funciones, eleva propuestas al Pleno, coordina los trabajos encomendados por el Pleno, vela por el cumplimiento de los acuerdos adoptados e informa al Pleno de sus actuaciones. Está compuesta por los dos Vicepresidentes, el Secretario, seis vocales representantes de las Administraciones Públicas y seis vocales en representación de la sociedad civil, designados todos por el Presidente.
  - Los vocales representantes de las Administraciones Públicas serán:
    - a) Dos representantes de la AGE.
    - b) Tres representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas.
    - c) Un representante de la administración local, a propuesta de la FEMP.
  - Los vocales representantes de la sociedad civil serán:
    - a) Dos representantes del mundo académico (de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas o de los catedráticos y profesores de universidades españolas).
    - b) Dos representantes de las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro.
    - c) Un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios, a propuesta del Consejo de Consumidores y Usuarios.
    - d) Un representante de las entidades del tercer sector, a propuesta de la Plataforma del Tercer Sector.

En función de los temas a tratar en las reuniones de la Comisión Permanente, pueden asistir —con voz pero sin voto— el resto de miembros del Pleno, los responsables de los compromisos contenidos en los Planes de Acción, y expertos o asesores en las correspondientes materias.

- **Grupos de Trabajo:** son grupos de trabajo estables, reducidos y de composición paritaria entre Administraciones Públicas y sociedad civil cuyo objetivo es la formulación de propuestas a la Comisión Permanente y la realización de estudios en función de la materia que resulten de interés y que guarden relación con el Plan de Acción de Gobierno Abierto de cada mandato.

El Pleno del Foro de Gobierno Abierto aprobó el 10 de mayo de 2018 la constitución de los tres Grupos de Trabajo siguientes:

- a) Grupo de Trabajo de Colaboración y Participación  
Reúne información, genera conocimiento y contrasta distintos puntos de vista sobre la participación ciudadana y la colaboración de las Administraciones Públicas (estatales, autonómicas y locales) entre sí y con los ciudadanos.
- b) Grupo de Trabajo de Transparencia y Rendición de Cuentas  
El objetivo de este Grupo de Trabajo se centra en la investigación y estudio de cuestiones referentes a la transparencia y la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas.
- c) Grupo de Trabajo de Formación y Sensibilización  
Este grupo se constituye para generar conocimiento y contrastar distintos puntos de vista sobre actividades de sensibilización y formación en materia de Gobierno Abierto a la sociedad civil, de educación a escolares y de formación a empleados públicos.

— En los Grupos de Trabajo, la representación de las Administraciones Públicas estará compuesta por:

- a) Un representante de las Administración General del Estado.
- b) Dos representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas.
- c) Un representante de la Administración Local.

— La sociedad civil está representada por:

- a) Un representante del mundo académico (de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas o de los catedráticos y profesores de universidades españolas).
- b) Un representante de las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro.
- c) Un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios.
- d) Un representante de las entidades del tercer sector.

En función de los temas a tratar, podrá invitarse a participar en las reuniones de los Grupos de Trabajo —con voz pero sin voto— a expertos y a los responsables de los

compromisos contenidos en los Planes de Acción así como cualquier miembro del Pleno.

Cabe señalar que el diseño de los grupos de trabajo pretende garantizar, por un lado, su operatividad a través de una composición estable y ágil, y el establecimiento de mecanismos sistematizados de reporte de resultados; y por otra parte, la flexibilidad de los mismos para favorecer el intercambio de conocimiento entre sus miembros a través de la incorporación puntual de perfiles especializados en distintas materias.

#### 7.4. PARTICIPACIÓN

La participación se establece en términos genéricos en la norma que regula su creación. La Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, establece que el Foro de Gobierno Abierto es un espacio estructurado de consulta y debate, cuyo objetivo es impulsar la participación, la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, se establece que mediante la creación del Foro de Gobierno Abierto se persigue fortalecer los mecanismos de diálogo y de participación, así como la interlocución de la Administración Pública estatal, autonómica y local con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto, su ejecución y desarrollo respondan a las necesidades reales de la ciudadanía.

Cabe señalar que, este órgano actúa en paridad de representantes de las Administraciones Públicas y la sociedad civil en Pleno, en Comisión Permanente y en Grupos de Trabajo creados en torno a distintos temas que resulten de interés y que guarden relación con los distintos Planes de Acción.

En este sentido, el modo de participación es el propio de un foro de discusión, en el que la sociedad encuentra un espacio para volcar su visión sobre cómo debería saber la gestión de los asuntos públicos en distintas cuestiones, acortándose así la brecha entre representantes y representados.

**Imagen 4.** REUNIÓN DEL FORO DE GOBIERNO ABIERTO



**Fuente:** Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

Para formalizar este espacio de diálogo permanente entre representantes gubernamentales y de la sociedad civil, fue necesario identificar en una fase preliminar, los *stakeholders* interesados en representar a la sociedad civil. Asimismo, se celebraron reuniones previas entre los representantes de las Administraciones Públicas en sus tres niveles de actuación y de la sociedad civil, coordinadas por la Dirección General de Gobernanza Pública.

Además de las ocho vocalías representantes de la Administración Pública —con al menos rango de Subdirector general—, las vocalías representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas que se incorporen de forma voluntaria al foro, y los cuatro vocales designados por la FEMP en representación de las entidades de la administración local, también hay representación de distintos actores de la sociedad.

En la composición del Pleno del Foro de Gobierno Abierto sí está representada la Secretaría de Estado de Función Pública, la Dirección General de Gobernanza Pública, la subdirección de Gobierno Abierto y los ministerios. No obstante, no hay representación de los partidos políticos, ni existe paridad de género<sup>1</sup>, aunque cabe señalar que no se hace referencia a esta cuestión en la reglamentación.

<sup>1</sup> En mayo de 2018 el Pleno del Foro de Gobierno Abierto estaba compuesto por 43 representantes hombres y 28 mujeres.

Por otra parte, la orientación de este órgano hacia la participación es abierta a expertos. Podrá convocarse a las reuniones del Foro, con voz pero sin voto y en calidad de expertos o asesores, a representantes del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, de la Agencia Española de Protección de Datos, del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto y de la Federación de Asociaciones de la Prensa Española.

Los expertos o asesores en las correspondientes materias podrán asistir en función de los temas a tratar y aportar su opinión en las reuniones de la Comisión Permanente y de los Grupos de Trabajo. Al tratarse de una plataforma innovadora de diálogo y consulta para avanzar en la búsqueda de soluciones prácticas y exitosas, el Foro de Gobierno Abierto promueve la deliberación entre sus representantes, y al ser un órgano de representación, la participación es mediada.

El encargado de convocar las reuniones es el Presidente del Foro de Gobierno Abierto, de acuerdo con el artículo 19.2 de la Ley 49/2015, de 1 de octubre, en el que se establece que corresponde al Presidente del órgano ostentar su representación, así como acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta las peticiones de los demás miembros.

Asimismo, en el artículo 4, apartado 6, de la Orden HFP/134/2018, se establece que será el Foro de Gobierno Abierto quien determine la periodicidad de sus reuniones. El calendario de reuniones está disponible en la página web del Foro de Gobierno Abierto, indicando de forma clara la fecha de las reuniones por trimestre para el Pleno, la Comisión Permanente y los tres Grupos de Trabajo.

En este sentido, el Pleno del Foro, reunido a fecha de 10 de mayo de 2018, acordó la aprobación de las normas de funcionamiento complementarias, estableciendo que:

- El Pleno se reunirá con una periodicidad mínima anual.
- La Comisión Permanente se reunirá con una periodicidad trimestral, salvo que se reuniese en el Pleno.
- Los Grupos de Trabajo se reunirán mensualmente, salvo en el mes de agosto.

En el Foro la participación se realiza, básicamente, mediante reuniones presenciales de representantes del Foro. Como ejemplo de su actividad, se hace constar en la web el calendario de reuniones convocadas durante el primer y segundo trimestre de 2019, tanto para el Pleno, la Comisión Permanente y los Grupos de Trabajo.

**Cuadro 2.** ACTIVIDADES PROGRAMADAS PARA EL PRIMER SEMESTRE DE 2019

<i>PRIMER TRIMESTRE DEL AÑO 2019</i>		
FECHAS		REUNIONES
31	<i>Enero</i>	<i>Grupo de Trabajo «Colaboración y Participación».</i>
14	<i>Febrero</i>	<i>Reunión Comisión Permanente del Foro.</i>
28	<i>Febrero</i>	<i>Grupo de Trabajo «Transparencia y Rendición de cuentas».</i>
14	<i>Marzo</i>	<i>Grupo de Trabajo «Formación y Sensibilización».</i>
<i>SEGUNDO TRIMESTRE DEL AÑO 2019</i>		
FECHAS		REUNIONES
25	<i>Abril</i>	<i>Grupo de Trabajo «Transparencia y Rendición de cuentas».</i>
24	<i>Mayo</i>	<i>Grupo de Trabajo «Formación y Sensibilización».</i>
7	<i>Junio</i>	<i>Grupo de Trabajo «Colaboración y Participación».</i>
18	<i>Junio</i>	<i>Reunión del Pleno Foro.</i>

**Fuente:** Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

Los poderes del Presidente del Foro son amplios para determinar la agenda ya que, entre sus funciones le corresponde la fijación del orden del día, teniendo en cuenta las peticiones de los demás miembros, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación, de acuerdo con el artículo 19.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

En la actuación del Foro en Comisión Permanente, serán los Vicepresidentes Primero y Segundo quienes establecerán, de común acuerdo, el orden del día de las reuniones y mantendrán entre ellas una adecuada colaboración e información sobre el estado de las cuestiones que afecten al Foro.

Aunque en la página web del Foro no se dispone de información sobre los temas que figurarán en la orden del día de las reuniones, el artículo 19.3 de la Ley 40/2015, establece que la convocatoria de reunión y el orden del día de las reuniones estará a disposición de los miembros del órgano con una antelación de dos días.

Cabe señalar que, la Comisión Permanente puede elevar propuestas al Pleno, así como coordinar los trabajos encomendados por el Pleno y velar por los acuerdos adoptados en el mismo. Por otra parte, los Grupos de Trabajo tienen la capacidad de formular propuestas a la Comisión Permanente, de realizar estudios sobre temas concretos de Gobierno Abierto y de informar al Pleno y a la Comisión Permanente de sus actividades y resultados.

## 7.5. TRANSPARENCIA

En la página web del Foro de Gobierno Abierto no se ha implantado ninguna sección específica vinculada directamente con la participación y no se dispone de información respecto a quién se encarga de la función de documentación de los resultados de las reuniones. No obstante, sí se encuentran publicados documentos aprobados referentes a la composición del Pleno, a la designación del titular de la Vicepresidencia Segunda, a la propuesta de vocales de la Comisión Permanente del Foro, a la creación de los Grupos de Trabajo y los calendarios de reuniones.

También se publican notas informativas referentes a los temas abordados en las reuniones, los avances en los distintos compromisos de Gobierno Abierto y los próximos pasos a seguir. Por ejemplo, se encuentran publicadas notas sobre la sesión constitutiva del Foro de Gobierno Abierto, o sobre las reuniones del Pleno, de la Comisión Permanente y de los Grupos de Trabajo.

En estas notas informativas se expone el resumen de cada una de las reuniones y el listado con los documentos remitidos previamente para su preparación, así como los próximos pasos a llevar a cabo. La sesión constitutiva del Foro de Gobierno Abierto también está publicada en formato audiovisual.

En cuanto a la elaboración de los estudios sobre cuestiones de interés referentes a Gobierno Abierto, son los Grupos de Trabajo quienes se encargan de la elaboración de los documentos.

Por otra parte, en la página del Portal de Transparencia de la AGE<sup>2</sup> se encuentran publicados los distintos Planes de Acción de Gobierno Abierto desarrollados por España, así como un seguimiento detallado de cada uno de los mismos. Asimismo, se encuentran publicados los informes ejecutivos referentes a los compromisos adquiridos en el III Plan y el estado en que se encuentran los estudios.

## 7.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Foro de Gobierno Abierto responde a la necesidad de consolidar un espacio estable de diálogo y de intercambio de opiniones entre la sociedad civil y la Administración Pública estatal, autonómica y local en el desarrollo de iniciativas relacionadas con el Gobierno Abierto.

En este sentido, el Foro de Gobierno Abierto es un órgano abierto a la participación y colaboración de expertos y de la sociedad civil, que queda representada a través de las asociaciones y fundaciones pro transparencia, asociaciones de consumidores y usuarios, entidades del tercer sector y del ámbito académico.

---

<sup>2</sup> Los Planes de Acción de Gobierno Abierto desarrollados por España y el seguimiento de sus acciones pueden consultarse en: <https://transparencia.gob.es>.

De este modo, la prospectiva participativa del Foro de Gobierno Abierto persigue responder de forma eficaz a las demandas sociales integrando el conocimiento y saber externos a la Administración Pública mediante la representatividad social, haciendo partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre proyectos públicos.

La mejor forma de que los ciudadanos confíen en la Administración Pública es que la acción gubernamental se muestre abierta a la sociedad, por lo que mediante el Foro de Gobierno Abierto se redobla el compromiso de la administración a escuchar a la ciudadanía, incidiendo en su participación en cuestiones de carácter público mediante representación en el Foro.

Además, el Foro de Gobierno Abierto informa al público de sus actividades y resultados obtenidos; no obstante, no existe ningún parámetro que con relación a la ciudadanía valore el éxito de estos procesos.

Tampoco se encuentra información referente a procesos de seguimiento o encuestas sobre cómo los ciudadanos valoran la participación, ni tampoco sobre si la participación de la sociedad civil a través de los representantes de la sociedad civil en el Foro sirve para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la administración.



## CAPÍTULO 8

# FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

### **FORO PARA LA Integración Social de los Inmigrantes**

**Año de creación:** 2000.

**Regulación principal:** Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

**Página web:** [www.foroinmigracion.es](http://www.foroinmigracion.es)

#### 8.1. MARCO JURÍDICO

Fue la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que en su artículo 70 establecía que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes quedaba constituido de forma permanente «de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes».

A través del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por el Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se definen sus objetivos de la forma siguiente:

- a) Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española.

- b) Recibir información de los programas y actividades que, en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado, así como aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas. Asimismo, recibir información de los planes y programas propios de las Administraciones autonómicas y locales.
- c) Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales con actividad en el ámbito de la inmigración, con vistas a facilitar la perfecta convivencia entre las personas inmigrantes y la sociedad de acogida.
- d) Elaborar una memoria anual sobre los trabajos y actividades realizadas.
- e) Elaborar un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados.
- f) Elaborar informes sobre las propuestas, planes y programas que puedan afectar a la integración social de las personas inmigrantes, a iniciativa propia o cuando le sean requeridos por los órganos competentes de la Administración General del Estado.
- g) Promover o elaborar estudios e iniciativas sobre asuntos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados.
- h) Cooperar con otros órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local con vistas a coordinar y mejorar todas aquellas actuaciones que redunden en beneficio de la integración social de las personas inmigrantes y refugiados.
- i) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la integración en la sociedad española de los inmigrantes legalmente establecidos, así como cualquier otra que las disposiciones vigentes le atribuyan.

Tiene una relativa autonomía respecto a las administraciones y sus normas de funcionamiento ya que el Pleno del Foro podrá crear cuando lo estime necesario, y por mayoría de sus miembros, Grupos de Trabajo a los que encomendará el estudio y análisis de temas específicos.

Sin embargo el Foro no tiene autonomía financiera ya que depende de los recursos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social según establece la disposición adicional tercera del Real Decreto 3/2006 al señalar que «para el desempeño de sus funciones, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes contará con los créditos presupuestarios que asigne el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sin que en ningún caso pueda originarse incremento del gasto público, salvo lo que resulte de lo dispuesto en el artículo 13 de este real decreto, que es el relativo a la indemnizaciones para los miembros por la asistencia a reuniones si se celebran fuera de su lugar de domicilio. En la página web no aparece información sobre los recursos económicos destinados al Foro.

## 8.2. FUNCIÓN CONSULTIVA

Es un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de las personas inmigrantes. Tal y como se ha expuesto sobre las funciones atribuidas en el artículo 3 del RD 3/2006, de 16 de enero, elabora informes, confecciona estudios y emite propuestas y recomendaciones relacionadas con la situación, planes y programas públicos y actuaciones relativas a la integración de la inmigración.

## 8.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Según el art. 4 del RD, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes estará constituido por los siguientes miembros: el Presidente, dos Vicepresidentes designados entre los vocales, un secretario y 30 vocales, distribuidos de la siguiente forma:

1. Diez en representación de las Administraciones Públicas.
2. Diez en representación de los inmigrantes y refugiados, a través de sus asociaciones legalmente constituidas.
3. Diez en representación de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con interés e implantación en el ámbito inmigratorio.

**Imagen 5. ORGANIGRAMA DEL FORO**



**Fuente:** página web del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ([www.foroinmigracion.es](http://www.foroinmigracion.es)).

El funcionamiento en el Pleno y en las Comisiones está regulado en las «Normas de organización y funcionamiento interno» aprobadas en Pleno de 21 de febrero de

2007 que concede unos amplios poderes a la presidencia, bien del Pleno o de las Comisiones para la organización del proceso de trabajo.

Los vocales son designados por el Ministro entre las candidaturas que aquellas hubieren presentado, y en función de los resultados del proceso de selección, en el que se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- a) Fines estatutarios de la asociación u organización acordes al objetivo de la consecución de la integración de las personas inmigrantes.
- b) Implantación territorial de las organizaciones y asociaciones en el ámbito estatal o al menos que ocupen una posición preeminente en varios ámbitos territoriales.
- c) Experiencia y trayectoria en el desarrollo de programas dirigidos a la integración social de las personas inmigrantes.
- d) En los supuestos de programas realizados mediante subvenciones públicas, se valorará la eficacia y eficiencia de las mismas, tomando para su valoración las concedidas en los últimos tres años, con expresión de las cantidades concedidas y justificación de los gastos realizados.
- e) Estructura y capacidad de gestión.
- f) En la designación de asociaciones de los inmigrantes y refugiados, se tendrá en cuenta la representatividad en relación al número de inmigrantes en España, valorando la pluralidad y diversidad de dicho colectivo.

Además, existe la figura de la organización observadora, de forma que el pleno del Foro, con el fin de subsanar deficiencias sobre ámbitos no representados, podrá designar observadores, para el desarrollo de sus trabajos, tanto en pleno como en las comisiones de éste, que tendrán voz, pero no voto. Estos observadores serán representantes de organizaciones sociales de apoyo y /o de aquellas asociaciones cuya actividad, sin estar directamente relacionada con la inmigración, pueda contribuir a mejorar la integración social de las personas inmigrantes. Su número total no podrá ser superior a tres.

Además existe la figura de los asesores. Las Comisiones de Trabajo podrán convocar a expertos en las materias que traten con la finalidad de recabar su asesoramiento. La designación como experto formando parte de una Comisión estará vinculada al trabajo concreto por el que se le convocó y finalizará cuando el trabajo se considere concluido. Los expertos asisten a las reuniones de la Comisión con voz pero sin voto. Todo miembro del Foro puede sugerir el asesoramiento de un experto sobre un tema concreto. Las Comisiones podrán remitir a la Secretaría del Foro las propuestas razonadas de participación de expertos, siempre que cuenten con el refrendo de la mayoría de los miembros de dicha Comisión. La Secretaría, evaluada la pertinencia de la propuesta, remitirá escrito comunicando al Presidente de la Comisión y al experto u organización el interés del Foro por su participación en la Comisión.

No hay representación de los partidos. Por el contrario, si se encuentran representados los ministerios implicados en las políticas, a nivel de director general. Sobre la paridad nada se dice en la reglamentación pero en la última distribución de las 32 vocalías había 16 hombres y 16 mujeres. Aunque no es posible determinar si hay una voluntad de que fuera así o simple casualidad.

#### 8.4. PARTICIPACIÓN

Los sucesivos reglamentos (2001, 2006) han ido incrementando las posibilidades de participación como, por ejemplo, a través de la ampliación del número de vocales o la incorporación de nuevas funciones como la consulta previa al Foro de determinadas normas relacionadas con la inmigración.

Al ser un órgano de representación la participación es por mediación, es decir, la propia función del Foro es canalizar la participación de dichas organizaciones. Su composición viene determinada por la normativa, así en el artículo 4 del RD 3/2006 se establece el número de participantes.

La participación se realiza a través de la estructura fijada en su normativa que da entrada a las asociaciones de inmigrantes y refugiados así como a las organizaciones sociales de apoyo, tal y como se ha explicado en el apartado anterior

La participación de las organizaciones se produce de forma mayoritariamente presencial, a través de las comisiones de trabajo que se crean en torno a diferentes temas, algunas permanentes y otras ocasionales. En las comisiones también pueden participar expertos y observadores de otras organizaciones. Por tanto, el modo de participación se asemeja más a un foro. En dichas comisiones también pueden participar expertos. Su designación está vinculada al trabajo concreto para el que se le convoca. Tienen voz pero no voto.

En cuanto a la participación abierta, el Foro ha desarrollado un trabajo sobre el movimiento asociativo de inmigrantes para favorecer la integración y cohesión social de los inmigrantes en España, en el que solicitó la colaboración de las asociaciones de inmigrantes y refugiados.

El Foro celebra, al menos, dos sesiones plenarias ordinarias al año, efectuándose la convocatoria por la Presidencia con una antelación mínima de quince días. Las sesiones extraordinarias del Pleno serán convocadas por la Presidencia, con una antelación mínima de siete días, a iniciativa propia, a solicitud de la mayoría de los vocales o a petición de la Comisión Permanente.

Los temas de participación son fijados por la Presidencia hay margen en las Comisiones de Trabajo para sugerir temas. Algunos de los temas de la agenda vienen determinados por su normativa reguladora ya que al FISI le corresponde emitir informe preceptivo sobre los proyectos de la Administración General del Estado que afecten a la integración social de los inmigrantes, así como sobre los planes y progra-

mas de ámbito estatal relacionados con dicha materia, con carácter previo a su aprobación.

En cualquier caso, son amplios los poderes del Presidente del Foro para fijar la agenda ya que le corresponde «fijar el orden del día de las reuniones, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de las vocalías del Foro, formuladas con la suficiente antelación». En cualquier caso, también hay que señalar que de acuerdo con el art. 18 de sus normas de funcionamiento también las propias vocalías tienen capacidad de marcar, en cierto modo, la agenda ya que entre sus funciones están las de participar en los debates y efectuar propuestas relacionadas con los fines y funciones del Foro, así como la de participar en los Grupos de Trabajo que se constituyan, pudiendo desarrollarse el trabajo de los mismos de forma presencial o a través de medios electrónicos cuando, así se determine por el grupo.

#### 8.5. TRANSPARENCIA

A través de la web del Foro donde se publican los informes preceptivos sobre disposiciones normativas en fase de elaboración, las declaraciones adoptadas y las memorias de gestión.

La función de documentación de los resultados corresponde a la Secretaría del Foro, función que es ejercida por la persona titular de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Dirección General de Migraciones. Entre sus funciones, están:

- Recibir las comunicaciones que las vocalías del Foro eleven al mismo, así como cuantas notificaciones, acuses de recibo, excusas de asistencia, peticiones de datos, rectificaciones o cualesquiera otras clases de escritos que se remitan al Foro.
- Facilitar, por medio de los servicios correspondientes, a los demás miembros del Foro la información y asistencia técnica que sean necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas a los mismos.
- Elaborar y autorizar las actas de las sesiones del Foro y emitir las correspondientes certificaciones.

En la página web del Foro se publican las declaraciones adoptadas por el Foro que son los documentos más relevantes de posicionamiento e influencia política, así como el resto de los documentos aprobados que son: Dictámenes sobre los proyectos de reales decretos y órdenes ministeriales, Informes de situación y las Memorias de actividad.

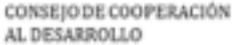
#### 8.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La implementación de sus propuestas se verá en el contraste entre los informes elevados sobre las propuestas de reales decretos y órdenes ministeriales y los textos finalmente adoptados. La ciudadanía puede participar en el Foro a través de la figura de los expertos y de los invitados. La solicitud para participar como *invitados* puede ser, tanto a petición propia, como a solicitud de cualquiera de los miembros del Foro. Las solicitudes se dirigirán a la Secretaría del Foro.



## CAPÍTULO 9

# CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

 	<p><b>Año de creación:</b> 1995</p> <p><b>Regulación principal:</b> Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.</p> <p><b>Página web:</b> <a href="http://www.consejocooperacion.es">www.consejocooperacion.es</a></p>
--	--

### 9.1. MARCO JURÍDICO

El Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD en adelante) fue creado por el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo<sup>1</sup>: de acuerdo con su artículo 22, el CCD es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

El Consejo fue reformulado por los Reales Decretos 281/2001, de 19 de marzo y 2217/2004 de 26 de noviembre sobre competencias, funciones, composición y organización del CCD (RD 2217/2004 en adelante) con el fin de «lograr un Consejo donde los diferentes agentes sociales se encuentren mejor representados y permitirle ejercer de forma más eficaz su función de órgano consultivo». Este Real Decreto ha sido modificado parcialmente por los RD 639/2011 de 9 de mayo y RD 1424/2012 de 11 de octubre. Junto a esto, en julio de 2015, se aprobó un

---

<sup>1</sup> Este texto fue reformado por el Real Decreto 21/2000, de 14 de enero, para adaptarlo a lo dispuesto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo.

nuevo reglamento de funcionamiento interno del Consejo (en adelante Reglamento interno)<sup>2</sup>.

Según el Artículo 6 del Real Decreto 2217/2004, los gastos de funcionamiento del CCD se atienden desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con cargo al presupuesto ordinario de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y, por lo tanto, no tiene autonomía financiera. En la página web no aparece información sobre los recursos económicos destinados al CCD. Tampoco en el portal de transparencia se ha logrado obtener información de la partida que se destina al CCD.

## 9.2. FUNCIÓN CONSULTIVA

El CCD es un órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la política de cooperación internacional para el desarrollo según el artículo 1 del RD 2217/2004.

En el artículo 2 del Real Decreto 2217/2004 se establecen como funciones del Consejo las siguientes:

- a) Informar con carácter previo, de forma preceptiva y no vinculante, los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo.
- b) Informar la propuesta de plan director y de plan anual de cooperación internacional.
- c) Conocer los resultados del documento de seguimiento del plan anual y de la evaluación de la cooperación.
- d) Informar sobre los asuntos concernientes a su ámbito de competencias que el Gobierno someta a su consideración.
- e) Hacer llegar al Gobierno y a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados las sugerencias y propuestas relativas a la cooperación internacional para el desarrollo que estime oportunas.
- f) Informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado. Este informe será remitido a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

---

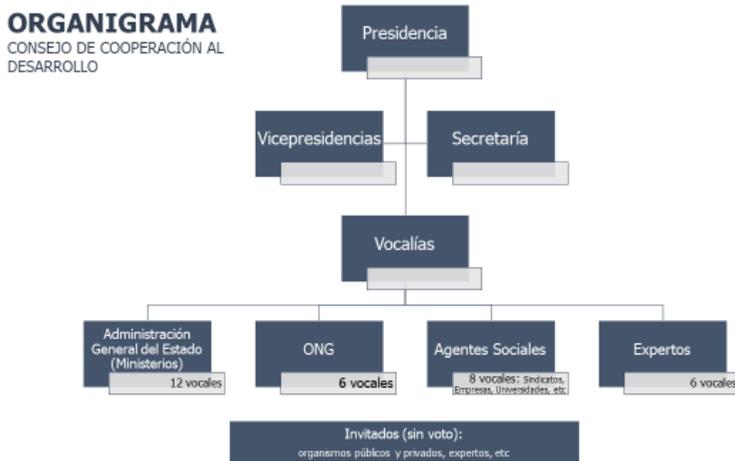
<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.consejocooperacion.es/introduccion/normativa-reguladora/> (Último acceso: 9 de junio de 2019).

- g) Informar anualmente sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo.
- h) Cuantas otras funciones le encomiende el Gobierno en materia de cooperación al desarrollo.

### 9.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Según el artículo 3 del RD 2217/2004 el CCD debe estar integrado por 34 miembros y un Secretario del Consejo. Aparte de la figura del Presidente y Vicepresidente, las vocalías se distribuyen del siguiente modo: 12 vocales entre representantes de la Administración General del Estado, seis vocales de ONG, ocho vocales procedentes de sindicatos, empresas y universidades, y seis expertos en la materia.

**Imagen 6. ORGANIGRAMA Y COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**



**Fuente:** elaboración propia.

**Cuadro 3. INTEGRANTES DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

Cargo	Le corresponde asignar el nombramiento a	Titularidad del nombramiento	Organismo/ organización de la que depende el nombramiento
Presidente	Administración General del Estado	Secretario de Estado de Cooperación Internacional	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Vicepresidente primero	Administración General del Estado	Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Vicepresidente segundo	Sociedad Civil	Presidente Coordinadora ONGD (CONGDE)	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
Vocal	Administración General del Estado	Secretario General de Inmigración y Emigración	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Vocal	Administración General del Estado	Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Vocal	Administración General del Estado	Secretario General Técnico	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
Vocal	Administración General del Estado	Director General de Política de Defensa	Ministerio de Defensa
Vocal	Administración General del Estado	Director General de Presupuestos	Ministerio de Economía y Hacienda
Vocal	Administración General del Estado	Secretario General de Ciencia, Tecnología, e Innovación	Ministerio de Economía y Competitividad
Vocal	Administración General del Estado	Director General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional	Ministerio de Economía y Competitividad
Vocal	Administración General del Estado	Director General de Comercio e Inversiones	Ministerio de Economía y Competitividad
Vocal	Administración General del Estado	Secretario General Técnico	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Cargo	Le corresponde asignar el nombramiento a	Titularidad del nombramiento	Organismo/ organización de la que depende el nombramiento
Vocal	Administración General del Estado	Director General de Política e Industrias Culturales y del Libro	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
Vocal	Administración General del Estado	Secretario General Técnico	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
Vocal	Administración General del Estado	Secretario General Técnico	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Vocal	Sociedad Civil	CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
Vocal	Sociedad Civil	CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
Vocal	Sociedad Civil	CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
Vocal	Sociedad Civil	CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
Vocal	Sociedad Civil	CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
Vocal	Sociedad Civil	Organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal	Sindicatos
Vocal	Sociedad Civil	Organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal	Sindicatos
Vocal	Sociedad Civil	Organizaciones empresariales	Confederación Española de Organizaciones Empresariales / Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Cargo	Le corresponde asignar el nombramiento a	Titularidad del nombramiento	Organismo/ organización de la que depende el nombramiento
Vocal	Sociedad Civil	Organizaciones empresariales	Confederación Española de Organizaciones Empresariales / Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
Vocal	Sociedad Civil	Organización de economía social:	Confederación Empresarial Española de la Economía Social
Vocal	Sociedad Civil	Universidades	Consejo de Coordinación Universitaria
Vocal	Sociedad Civil	Universidades	Consejo de Coordinación Universitaria
Vocal	Sociedad Civil	Asociaciones en Defensa de los Derechos Humanos	Indeterminado
Vocal	Mixto	Experto	A propuesta del Presidente, previa consulta del Pleno
Vocal	Mixto	Experto	A propuesta del Presidente, previa consulta del Pleno
Vocal	Mixto	Experto	A propuesta del Presidente, previa consulta del Pleno
Vocal	Mixto	Experto	A propuesta del Presidente, previa consulta del Pleno
Vocal	Mixto	Experto	A propuesta del Presidente, previa consulta del Pleno
Vocal	Mixto	Experto	A propuesta del Presidente, previa consulta del Pleno
Secretario (sin voto)	Administración General del Estado	Subdirector General de Políticas de Desarrollo	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

**Fuente:** elaboración propia.

La Presidencia del Pleno del CCD corresponde al Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En caso de vacante, ausencia, enfermedad y otra causa legal ostenta la presidencia la Vicepresidencia primera, que corresponde al Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En caso de ausencia de los dos anteriores, ejercerá como Presidente una de las dos vicepresidencias (segunda y tercera). La Vicepresidencia segunda le corresponde al presidente de la Coordinadora de ONG. La Vicepresidencia tercera es de carácter anual y rotativo entre el resto de vocalía de los actores sociales identificados en el artículo 4.c del RD 2217/2004.

El CCD se debe reunir en sesión ordinaria al menos tres veces al año, efectuándose la convocatoria por la Presidencia con una antelación mínima de diez días hábiles. Para la válida constitución del Pleno en primera convocatoria será necesaria la presencia del Presidente y el secretario o persona que les sustituya y de 15 de sus miembros. En segunda convocatoria el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano si están presentes, además del secretario, los miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de vicepresidentes en representación de la administración, de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de los demás actores sociales.

Desde el 2013 la frecuencia de las reuniones ha sido dispar: el CCD se ha reunido en tres ocasiones en los años 2013, 2014 y 2015, en dos ocasiones en 2018 y en una sola ocasión en 2016 y 2017.

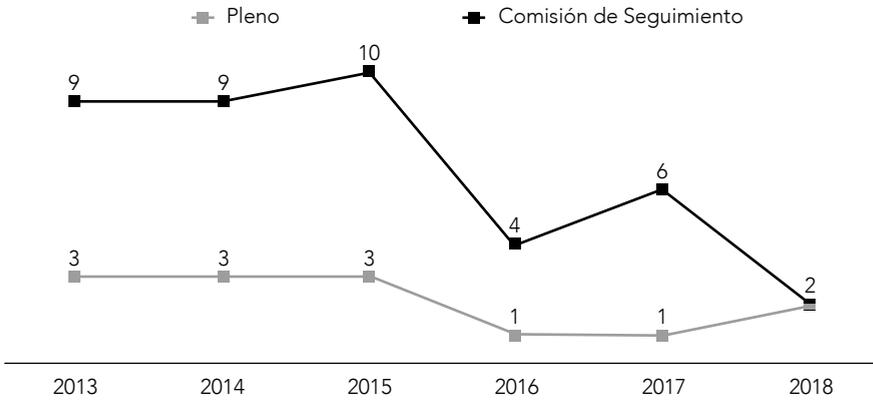
Junto a las sesiones ordinarias, están las reuniones de las Comisiones y grupos de trabajo. La más importante es la Comisión de Seguimiento de Políticas de Desarrollo, de carácter permanente, que realiza un trabajo clave pues ordena el trabajo del CCD y organiza el seguimiento del Pleno.

Según el artículo 18.2 del Reglamento interno a esta Comisión corresponde:

- Colaborar con la Presidencia y la Secretaría en la preparación del orden del día de los Plenos.
- Revisar los documentos emanados de los grupos de trabajo y otras comisiones (con excepción del Informe de Coherencia de Políticas de Desarrollo).
- Preparar los borradores de otros informes, dictámenes y propuestas que deben ser aprobadas por el pleno.
- Conocer las diversas propuestas de personas para ser incorporadas al Consejo como expertas.

En la página web del CCD se recoge amplia información sobre el trabajo de esta comisión, que tiene previsto reunirse mensualmente. En la siguiente figura se recoge la periodicidad tanto del pleno como de la comisión de seguimiento en los últimos años.

**Gráfico 12.** REUNIONES ANUALES DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. PERIODO 2013-2018



**Fuente:** elaboración propia.

Además de la Comisión de Seguimiento de Políticas de Desarrollo, el artículo 19 del Reglamento interno prevé la constitución de una Comisión de Coherencias de Políticas de Desarrollo prevista en el artículo 2.1.f) del RD 2217/2004, y cuya finalidad es «informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado. Este informe será remitido a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados», siendo por tanto la labor fundamental de esta Comisión la de elaborar el borrador del Informe del Consejo que será visto en su momento en el Pleno del Consejo antes de ser remitido a la Comisión parlamentaria correspondiente.

Por último, están los Grupos de Trabajo, que tienen las siguientes características:

- Son parte de la estructura del Consejo, se establecen con un objetivo concreto y por un periodo de tiempo determinado (normalmente el periodo de vigencia de un Plan Director).
- Están abiertos a otros actores que no tienen que ser necesariamente miembros del Consejo.
- Pueden crearse tanto para preparar informes en materias sobre las que el Consejo tiene que emitir dictamen como para abordar cuestiones concretas sobre las que el Consejo quiere pronunciarse por iniciativa propia
- El mandato de los Grupos de Trabajo se plasma en un Plan de Trabajo que debe ser aprobado por la Comisión de Seguimiento.
- En el Plan de Trabajo se establece el objetivo, composición, presidencia y temporalidad de cada grupo.

- La presidencia de los Grupos de Trabajo es nombrada por el Presidente del Consejo a propuesta de cada grupo.
- La producción de los Grupos de Trabajo será elevada al Pleno para poder ser considerada un documento del Consejo previa aprobación de la Comisión de Seguimiento.

Los Grupos de Trabajo aprobados el 9 de abril de 2019, para el ciclo de programación correspondiente al V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 son cinco: sobre Capacidades; sobre la Agenda 2030; sobre los Derechos de la Infancia; y otros dos que ya estaban operativos en el Plan anterior (IV): sobre Género y Desarrollo y sobre Educación para el Desarrollo.

Existe la posibilidad, como se recoge en el artículo 20 del Reglamento interno, de constituir grupos de trabajo conjuntos con la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo (otros dos órganos consultivos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). En estos casos, los grupos de trabajo deben ser aprobados por los plenos de ambos órganos, su composición será mixta y sus dictámenes y propuestas han de ser aprobadas por los plenos de los órganos consultivos participantes.

#### 9.4. PARTICIPACIÓN

En la norma que regula su creación, es decir en el RD 795/1995, se hace mención expresa a la participación: «Para la constitución del Consejo de Cooperación al Desarrollo ha de ser determinante la consideración de lo dispuesto en nuestra Constitución (...) establece también en su artículo 9.2, que los poderes públicos están obligados a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

A su vez, en la Ley 23/98, en la sección 2ª se establece la regulación con carácter general del «fomento de la participación social en la cooperación para el desarrollo». En su artículo 22 se establece que el CCD es órgano consultivo y de participación «en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo». Junto a esto, se establece específicamente que en el CCD «además de la administración, participarán los agentes sociales, expertos, organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones y organismos de carácter privado presentes en el campo de la ayuda al desarrollo».

En la CCD hay una importante representación de los diferentes sectores sociales: universidades, sindicatos, ONG, empresas, etc. (RD 2217/2004 en su artículo 3). No hay representación de los partidos políticos y están representados diversos ministerios.

En este proceso de designación, tanto la Presidencia del CCD como los actores sociales que actúan como vocales (es decir, los seis vocales en representación de las

ONG, y los ocho en representación de los agentes sociales de cooperación) pueden presentar propuestas de candidaturas a su consideración.

En la selección de las personas expertas del CCD se deberán tener presentes criterios objetivos relativos a su trayectoria profesional, investigaciones y publicaciones, así como acreditado conocimiento de la materia e independencia (artículo 7 del Reglamento interno). En este caso se establece la paridad de género con carácter normativo, algo que no se aplica a los miembros de la CCD. Según el artículo 7 del Reglamento interno del CCD, las personas que forman parte del Consejo en condición de expertas «son nombradas por la Presidencia del Consejo, previa consulta al Pleno, velando en todo caso por el cumplimiento de paridad entre hombres y mujeres».

La participación en el CCD se produce a través de las reuniones del Pleno y de las comisiones de trabajo que se deciden en cada momento. Pueden participar expertos y observadores con voz pero sin voto a propuesta del Presidente una vez escuchado el dictamen del pleno. La forma de participación, por tanto, es la propia de un órgano consultivo, pues sigue un procedimiento reglado y establecido por normas.

La participación se realiza básicamente a través de reuniones presenciales. El CCD se debe reunir en sesión ordinaria al menos tres veces al año. Según el artículo 13 del Reglamento interno del CCD corresponde al Presidente acordar las convocatorias y presidir las Sesiones del Pleno, moderar el desarrollo de los debates, y suspenderlos por causa justificada. También es responsable de fijar el Orden del día del Pleno.

Puede convocarse el CCD en sesión extraordinaria si lo solicita la mayoría absoluta de los miembros (18). Al ser 14 los miembros nombrados por organizaciones de la Sociedad Civil y seis los miembros que son nombrados como expertos por el pleno del Consejo (es decir de forma mixta) puede interpretarse que se trata de un órgano con autonomía relativa. Por lo tanto, la ciudadanía no puede intervenir en el CCD sin ser invitada a participar, ni convocar una sesión.

El Presidente tiene la facultad de invitar a asistir a las reuniones, con voz pero sin voto, a los representantes de los ministerios que no sean miembros del CCD y a los expertos que se considere conveniente en función de los asuntos que se vayan a tratar (artículo 3.5 RD).

Es una función del Presidente fijar el orden del día, según el artículo 13.5 del Reglamento interno del CCD. Los temas a tratar están principalmente determinados por las funciones del CCD. Según el artículo 10 del Reglamento la función principal del CCD es elaborar los informes establecidos por los artículos 2.1 a, b, f, y g del RD 2217/2004, que son los siguientes:

- Informar los anteproyectos de ley y otras disposiciones de la Administración General del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación al Desarrollo.
- Informar la propuesta del plan director y el plan anual de cooperación internacional.

- Informar sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por organismos de la Administración General del Estado.
- Informar sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo.

También puede realizar valoraciones y emitir opiniones y dictámenes sobre asuntos que se sometan a su consideración y, por iniciativa propia también se pueden elaborar documentos de propuesta o sugerencia dirigidos al Gobierno y al Parlamento.

Los miembros del CCD pueden proponer al Presidente la introducción de temas en el orden del día (artículo 13.5 del Reglamento). Según el artículo 16.8 del Reglamento interno del CCD es función de la Secretaría Técnica «preparar y distribuir la documentación necesaria para todas las reuniones del Consejo en coordinación con la Secretaría y colaborar con ésta en el archivo y custodia de dicha documentación». Asimismo, la convocatoria se remite conjuntamente con el orden del día y la «documentación específica sobre los temas a tratar» (artículo 8.1 del Reglamento interno). Junto a esto, se reconoce en el artículo 3.f del Reglamento interno el derecho de los miembros a «recabar a través de la Secretaría de Consejo los datos y documentos que se consideren necesarios para el ejercicio de sus funciones».

Con respecto a los plazos de convocatoria, el artículo 8 del Reglamento interno del CCD establece una antelación mínima de diez días hábiles. En caso de urgencia, se podrá convocar con una antelación mínima de 48 horas.

## 9.5. TRANSPARENCIA

La página web del CCD sirve de comunicación de las actividades realizadas, especialmente mediante la publicación de los informes de interés y las actas de las reuniones ordinarias<sup>3</sup>.

La convocatoria de las sesiones del CCD se puede realizar por correo o cualquier otro medio que permita tener constancia de su recepción. La difusión de la convocatoria no es pública, aunque al finalizar la reunión se publican las actas.

El CCD, a través de su página web ([www.consejocooperacion.es](http://www.consejocooperacion.es)) da cuenta de las actas de las reuniones que se han mantenido y el contenido de las mismas. Asimismo, cuenta con un apartado denominado «Documentos de interés» con información relacionada con las actuaciones que realiza.

En el artículo 11.4 del Reglamento interno se establece el principio de publicidad de los documentos emanados por el Consejo que pueden ser informes, dictámenes y

---

<sup>3</sup> Actualmente se puede acceder a las actas de las sesiones ordinarias desde el año 2013.

propuestas; éstos deberán ser públicos a través de medios de libre acceso a toda persona interesada.

Asimismo, es función de la Secretaría Técnica del CCD garantizar la publicidad de las actas y documentos del Consejo (artículo 14.6 Reglamento interno). En esas actas se refleja la deliberación, pues se recogen con detalle las diferentes intervenciones de los miembros en las reuniones ordinarias.

Como ya se ha explicado en páginas anteriores, en la web se recogen las actas en pdf de las reuniones ordinarias del CCD desde el año 2013. Además, en un apartado específico de la página web del CCD se recogen informes de interés sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo. Al ser cuestiones enfocadas para un público especializado o experto su relevancia mediática es relativa.

#### 9.6. INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en el CCD no está prevista en el Reglamento Interno ni el RD 2217/2004. Los ciudadanos no pueden intervenir en el CCD a iniciativa propia pues solo está previsto que el Presidente nombre vocales como expertos previa consulta del Pleno.

Tanto la información a la propuesta de plan director y de plan anual, como el informe sobre el principio de coherencia mencionado, como la información con carácter previo a los anteproyectos de ley y otras disposiciones en materia de cooperación al desarrollo (ésta última preceptiva y no vinculante), son integradas en el proceso de decisión sobre las acciones que implementarán los gobiernos, lo que no implica intervención de los ciudadanos de ningún tipo.

No obstante, la composición del CCD sí da cabida a representantes de la sociedad civil como ya hemos visto en páginas anteriores.

## CAPÍTULO 10

### COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN (CGC)

	<p><b>Año de creación:</b> 1843.</p> <p><b>Regulación principal:</b> Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación</p> <p><b>Página web:</b> contenidos incluidos en la página web del Ministerio de Justicia (<a href="http://www.mjusticia.gob.es">www.mjusticia.gob.es</a>). Sección Áreas Temáticas &gt; Actividad Legislativa &gt; Comisión General de Codificación.</p>
---	---

#### 10.1. MARCO JURÍDICO

La Comisión General de Codificación fue creada por el Real Decreto de 19 de agosto de 1843 como «*órgano promotor de los grandes cuerpos legales españoles*». Es una institución histórica que siempre ha funcionado como un órgano vivo, estando presente en buena parte de las iniciativas legislativas de nuestro país, principalmente en las de ámbitos más jurídicos. Sus aportaciones han sido y siguen siendo singularmente valiosas dada la alta cualificación de sus integrantes, expertos en las diversas disciplinas del ordenamiento jurídico.

Es un órgano permanente, dividido en cinco secciones que, además, puede tener secciones especiales para la revisión de los cuerpos legales o preparación de leyes especiales en el ámbito de las competencias del Ministerio de Justicia, aunque también podría recibir encargos del ámbito de otros ministerios. En el seno de las secciones, se pueden constituir ponencias para el análisis de temas concretos y grupos de trabajo para estudiar de forma autónoma la materia encomendada por razones de urgencia u oportunidad. Estas dos serían *ad hoc*.

La última modificación de la normativa reguladora de la CGC se realizó en 2015 mediante el Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban sus nuevos Estatutos. Esta reforma quiso renovar y adaptar la Comisión a las exigencias de la sociedad del siglo XXI, dotándola de una configuración más abierta y transparente, capaz de seguir cumpliendo su papel en aras de la seguridad jurídica y la modernización del Derecho español.

Las novedades más destacables de esa nueva regulación fueron:

- El refuerzo de la independencia y carácter técnico de los vocales.
- La apertura de la Comisión a los distintos sectores jurídicos de España, fomentando la designación de nuevos vocales de diversas profesiones jurídicas y procedencias geográficas.
- Potenciar la codificación como tarea básica para la seguridad jurídica y su importancia para lograr un acercamiento de las normas a los ciudadanos, gracias a la claridad y simplificación normativa que conlleva, también desde el punto de vista de la accesibilidad del lenguaje jurídico (en línea con las orientaciones del *Better Regulation* de la UE).
- Dotarla de mayor transparencia ordenando la publicidad en la página web del Ministerio de Justicia de los trabajos de sus Secciones.
- Ampliar su ámbito de actuación no solo la preparación de textos prelegislativos, sino también de borradores de normas reglamentarias, y su ámbito ministerial, ya que podrá recibir encargos de otros ministerios (no solo del Ministerio de Justicia).

La Comisión depende, para su funcionamiento, de los recursos del Ministerio de Justicia, en concreto de la Subsecretaría. Existe una partida en los PGE de esta unidad destinada a la CGC que ella misma puede distribuir como considere oportuno, teniendo en cuenta sus planes de trabajo anuales. En la página web no aparece información concreta sobre los recursos económicos y humanos destinados a la CGC, más allá del papel del Subdirector de Política Legislativa que, entre otras funciones, lleva la Secretaría de la CGC.

## 10.2. FUNCIÓN CONSULTIVA

La CGC es un órgano de asesoramiento cuyas funciones son:

- La preparación de la legislación codificada o general que expresamente le encomiende el Ministro de Justicia.
- La revisión de los cuerpos legales y leyes vigentes en las diversas ramas del Derecho y la exposición al Ministro de Justicia del resultado de sus estudios.

- La elaboración de proyectos que se relacionen con las actividades propias de su función, así como su propuesta al Ministro de Justicia.
- El informe o dictamen en aquellos asuntos de carácter jurídico que el Ministro de Justicia o el Gobierno sometan a su consideración.
- La corrección técnica y de estilo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones que le sea encomendada por el Ministro de Justicia.
- La propuesta de publicación de los proyectos, estudios e informes elaborados en su seno.

Según consta en sus Estatutos, la CGC está configurada como un órgano colegiado de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia, así como aquellas que el Gobierno someta a su consideración. Anualmente presenta su Plan de Trabajo Anual al Ministro de Justicia en el que, además de aquellas tareas que tenga encomendadas, puede incluir alguna otra propuesta propia, según recoge el artículo 11.c de sus Estatutos: «Proponer al Presidente de la Sección que se realicen en la Comisión estudios que consideren convenientes sobre los distintos aspectos del ordenamiento jurídico».

También puede prestar asesoramiento en casos puntuales sobre cuestiones que sean de su competencia o bien constituyendo ponencias para nuevas cuestiones que puedan surgir, como sucedió en 2018, en la lucha contra la violencia de género, para revisar los delitos de abusos y agresión sexual.

### 10.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Los Estatutos de la Comisión General de Codificación recogen tanto su estructura, como su composición y funcionamiento, siendo públicos y haciendo que siempre se trabaje y se organice la CGC de acuerdo a los mismos y no a otro tipo de criterios.

Con respecto a la composición de la CGC, sería la siguiente:

- El Presidente, el Ministro de Justicia.
- El Vicepresidente, el Secretario General Técnico.
- Los Presidentes de las Secciones.
- Los Vocales de las Secciones.
- La Secretaría General, que está a cargo del Subdirector General de Política Legislativa. Éste se encarga de coordinar y prestar asistencia en los trabajos de la Comisión.

La CGC está compuesta por vocales natos, permanentes, adscritos y honorarios, según se refleja en sus Estatutos (art. 10). Entre los vocales natos están los Presidentes y Decanos, a nivel nacional, de los Colegios vinculados al ámbito de la

justicia, además de los Altos Cargos del Ministerio de Justicia, los Secretarios Generales Técnicos de los distintos ministerios y otros cargos importantes en el ámbito del derecho<sup>1</sup>.

Los vocales permanentes son nombrados libremente por el Ministro de Justicia entre juristas de reconocido prestigio que acrediten, al menos, quince años de dedicación científica al Derecho o ejercicio profesional en el ámbito jurídico, tratando de asegurar la pluralidad geográfica y de materias.

En el caso de los vocales adscritos, aquellos cuya colaboración se considere conveniente para asuntos determinados éstos tienen voz pero no voto y se nombran para cuestiones concretas según su ámbito de conocimiento y/o experiencia profesional y por un tiempo determinado.

Con respecto al funcionamiento de la Comisión General de Codificación, ésta lo puede hacer en Pleno, en Comisión Permanente o en Secciones. Además se prevé la existencia de Secciones mixtas. Los Estatutos prevén cinco Secciones, con esta numeración: 1ª Derecho Civil; 2ª Derecho Mercantil; 3ª Derecho Público; 4ª Derecho Penal; y 5ª Derecho Procesal.

En el seno de las Secciones se pueden constituir ponencias para el estudio de temas concretos y grupos de trabajo para estudiar de forma autónoma la materia encomendada por razones de urgencia u oportunidad.

Destaca la constitución de Secciones especiales para la revisión de los cuerpos legales o preparación de leyes especiales en el ámbito de las competencias del Ministerio de Justicia. Estas secciones especiales pueden ser integradas por vocales que sean miembros permanentes de la Comisión durante el mandato de su trabajo.

#### 10.4. PARTICIPACIÓN

La CGC no incluye la participación como una de sus metas. Sin embargo, el hecho de que desde el principio haya contado con vocales externos al Ministerio de Justicia, con reputados profesionales y con los principales miembros de los colegios pro-

---

<sup>1</sup> Art.10.3. Serán vocales natos el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española, el Presidente del Consejo General de Procuradores de España, el Presidente del Consejo General del Notariado, el Decano-Presidente del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, el Presidente del Consejo General de Colegios de Economistas, el Presidente del Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, el Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, los altos cargos del Ministerio de Justicia, el Director del Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, el Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, el jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Asesor Jurídico General de la Defensa del Ministerio de Defensa y el Secretario General Técnico de cada uno de los restantes Departamentos ministeriales. Los vocales natos, además de participar en el Pleno, podrán incorporarse a las Secciones, ponencias o grupos de trabajo para asuntos concretos por decisión del Presidente de la Comisión.

fesionales, sí hace que podamos considerarla como un órgano de participación de la sociedad civil en el desarrollo normativo del Ministerio de Justicia.

No obstante, debemos tener en cuenta que la orientación de este órgano hacia la participación estaría circunscrita a expertos. Dichos expertos pueden ser vocales de la CGC, tanto de las secciones permanentes como otros que forman parte de las ponencias o secciones especiales de forma temporal. Los vocales participan en la realización de los trabajos que se les designe y también lo pueden hacer en los debates de otras secciones.

Su composición está regulada en el Capítulo II de sus Estatutos. En este sentido, el artículo 10 en su punto 3, al referirse de los vocales natos, hace mención a todos los representantes de los distintos colegios e instituciones de la sociedad civil vinculadas a la Justicia. Y en el punto 4 del mismo artículo a las características que deben tener el resto de vocales, insistiendo en la necesidad de «asegurar la pluralidad de profesionales del Derecho y de procedencia geográfica dentro de España.» En los últimos años ha empezado a ser también una preocupación la paridad de género, que se ha conseguido en los últimos grupos de trabajo.

Los vocales son conocidos y sus nombres están publicados en la web del Ministerio de Justicia. Además, existiría un técnico con voz pero sin voto, que sería el Subdirector de Política legislativa del ministerio, Secretario General de la CGC.

Por otro lado, el trabajo de la CGC se entiende como un trabajo prelegislativo, por lo que no está previsto que participen los partidos políticos que sí podrán trabajar con estas iniciativas y realizar aportaciones o modificaciones vía enmienda en el ámbito parlamentario.

Las reuniones son el método habitual de participación. En ellas se realiza una participación directa, que está regulada en el artículo 22 (procedimiento de la CGC) y en el artículo 24, en el que se recogen las enmiendas como una de las formas de participación de los vocales. Por otro lado, cabe señalar que la videoconferencia ha empezado a utilizarse como una extensión del concepto de reunión.

Sus reuniones son deliberativas, según marcan los Estatutos. El carácter de éstas depende del orden del día, pudiendo ser tanto abiertas como sobre puntos concretos. En este sentido, el artículo 23 de los Estatutos regula las cuestiones vinculadas a convocatoria y orden del día. La convocatoria debe realizarse por el Presidente de sección correspondiente con al menos con 48 horas de antelación, enviando el orden del día y la copia de la propuesta, dictamen o informe que se someta a deliberación. «La convocatoria, así como las demás comunicaciones o remisión de documentos entre la secretaria general de la Comisión y las Secciones, ponencias o grupos de trabajo se realizarán por medios electrónicos». (Art. 23.2)

Los Estatutos regulan las reuniones de la Comisión Permanente, en su artículo 17.4, que deben ser al menos una vez al año, «para la apertura del curso, a menos que esta tuviera lugar mediante Pleno convocado al efecto, y para aprobar la «Memoria de actividades» del curso anterior, que será formulada por el Secretario General.» En el

resto de casos, las reuniones dependen de la carga de trabajo y de las convocatorias de sus responsables.

Existe un órgano específico, previsto en el artículo 12.b. de sus Estatutos, responsable de la convocatoria: la Secretaría General, cargo desempeñado por el Subdirector de Política Legislativa del Ministerio de Justicia, responsable de «Cursar las convocatorias para las reuniones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Secciones, según las instrucciones que reciba de los respectivos Presidentes» (Art. 12.b.).

Con respecto a la organización de los trabajos de la CGC y su puesta en marcha, los Estatutos prevén que ésta actúe a propuesta del ministro de Justicia, como presidente de la misma y que su agenda sea la del ministerio. A su vez, según recoge el artículo 11.c de sus Estatutos, cualquier vocal puede «proponer al Presidente de la Sección que se realicen en la Comisión estudios que consideren convenientes sobre los distintos aspectos del ordenamiento jurídico».

La sociedad civil no puede convocar. No obstante una petición ciudadana o de un grupo promotor sí podría provocar una convocatoria, como ha sucedido en anteriores ocasiones.

#### 10.5. TRANSPARENCIA

La página web del Ministerio de Justicia tiene un apartado dedicado a la Comisión General de Codificación. En él se recoge la información sobre sus componentes, funcionamiento, informes que se han realizado, etc. Además existe un Archivo de la Comisión que está regulado en el Capítulo IV de sus Estatutos. Sus Memorias Anuales son publicadas, aunque desde 2014 no aparece ninguna en la web del Ministerio de Justicia.

El artículo 29 de los Estatutos de la CGC prevé la publicidad de la información, siempre y cuando lo acuerde el Presidente de la Comisión, o bien al finalizar la tramitación de la norma.

*Artículo 29. Publicidad de las propuestas normativas e informes de las Secciones. Una vez aprobada y elevada por la Sección correspondiente una propuesta normativa o informe al Presidente de la Comisión, este podrá decidir su publicación en la página web del Ministerio de Justicia y, en su caso, la apertura de un período de consulta pública. En su defecto, la publicación de las propuestas normativas se producirá con posterioridad a la tramitación y aprobación de la norma que corresponda y, si no fueran objeto de tramitación, cuando así lo decida el Presidente de la Comisión.*

#### 10.6. INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Siendo la Comisión General de Codificación un órgano técnico, como ya se ha mencionado, la participación ciudadana se puede realizar dentro de ese ámbito técnico y a través de la figura de los distintos vocales. No hay un sistema de participación abierto.

El resultado del trabajo de los vocales, los informes y propuestas que se realizan desde la CGC, puede ser asumido como propio por el Gobierno, a través del Ministro de Justicia o de cualquier otro Ministro, en el caso de estar dichos trabajos vinculados a otro ministerio. Habitualmente es el Ministro de Justicia, que además es el Presidente de la Comisión, quien se hace cargo de los mismos, los asume y los eleva al Consejo de Ministros. De esta forma, podemos entender que existe una capacidad directa de implementar las propuestas que emanan de la CGC y que la incidencia que tiene este órgano, es muy alta. Si bien es cierto que el trabajo que realiza la Comisión está vinculado a la agenda del Gobierno.

Por último, no existe un órgano de seguimiento como tal que analice la implementación de los trabajos de la Comisión General de Codificación. Sin embargo, la propia Comisión sí podría hacer balance de ello en su Memoria Anual. Además, si tenemos en cuenta que el trabajo que realiza la CGC está vinculado a la agenda del Gobierno y que éste, cada uno de los ministerios, debe presentar en los Planes Normativos Anuales su previsión de iniciativas legislativas, podemos entender que existe otro sistema de seguimiento, vinculado a dichos Planes. En este sentido, sería la propia SGT del ministerio, que forma parte de la CGC (como Vicepresidente y SG), la responsable de analizar el nivel de ejecución de los Planes Normativos Anuales, y por lo tanto de las iniciativas que hayan emanado de la CGC. Si bien esta tarea no estaría vinculada a la CGC, sino a sus responsabilidades generales, como parte del ministerio.



## CAPÍTULO 11

### VISIÓN DE CONJUNTO DE LOS CASOS ANALIZADOS

Los seis órganos consultivos que se han tratado como estudio de caso son el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social, la Comisión General de Codificación, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Foro de Gobierno Abierto. De su estudio conjunto podemos extraer algunas conclusiones sobre la naturaleza consultiva de estos órganos y su contribución a la participación ciudadana. En cualquier caso, se parte de la premisa de que no es posible realizar generalizaciones válidas a partir de unos pocos casos analizados, ya que todos los órganos consultivos, en uno u otro grado, desarrollan algún tipo de función, tienen una composición o características impropias del modelo con el que inicialmente se les puede asociar.

#### 11.1. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS A LA LUZ DE SUS FUNCIONES, OBJETO Y VALOR DE SUS INFORMES

Cuando se habla de órganos consultivos se suele aludir a las funciones de asesoramiento e informe que desempeñan, aunque también sea recurrente atribuirles su utilidad como mecanismo para el aseguramiento de una buena administración mediante la supervisión y de control de la actuación pública (Nevado-Batalla, 2015). No obstante, las funciones que desempeñan suelen responder a múltiples finalidades, enumerándose extensamente en los textos que regulan su funcionamiento.

Atendiendo al análisis conjunto de las funciones de los órganos consultivos examinados se podrían desarrollar tres clasificaciones de órganos distintas que se exponen a continuación.

La primera toma como referencia el principal beneficiario de las funciones que desempeñan. Bajo esta óptica se podría diferenciar entre aquellos que sirven primordialmente para el desarrollo de funciones instrumentales para el Estado (emisión de

informes técnicos y/o jurídicos), y los que además, están orientados a servir de cauce de emisión de la opinión de las entidades en ellos representadas. Esta segunda categoría nos recuerda a la que Font (1985: 61-62) aludía como órganos de representación de intereses, de la que destacaba que sus miembros no son designados por sus conocimientos o experiencia, sino porque representan a determinados intereses. En esta línea, como se ha visto en el censo, la clasificación de los órganos consultivos muestra que un 16,8 % se asocian a funciones instrumentales y técnicas constituyendo órganos de expertos, mientras que un 39,7 % se relacionan con la participación y un 43,5 % no es posible su clasificación debido a la escasez de información.

Un segundo criterio de clasificación, está relacionado con el objeto principal sobre el que versa su actuación a través de informes y valoraciones, de modo que algunos centran su actividad en proyectos normativos<sup>1</sup>, mientras que otros lo hacen en actuaciones y políticas públicas. En una tercera categoría quedarían aquellos que están orientados igualmente, tanto a la participación en normas, como en políticas públicas.

Finalmente, el tercer criterio de clasificación muy relacionado con los anteriores, se basaría en el carácter de los informes que emiten, diferenciando aquellos cuyos dictámenes son mayoritariamente de carácter preceptivo, de los que emiten una combinación de informes preceptivos o facultativos, bien a petición del Gobierno y de la Administración, o por la iniciativa propia del órgano. Una tercera categoría incluiría aquellos que, aun teniendo la posibilidad de emitir una opinión colegiada, no están tan orientados a la función tradicional de carácter consultivo a través de informes y dictámenes, sino que más bien son órganos concebidos como un punto de encuentro —foros— en los que abrir el diálogo y el intercambio de información entre sus componentes y la Administración porque sus dictámenes, informes u opiniones no resultan preceptivos.

---

<sup>1</sup> Hay que recordar que tradicionalmente se solicita informe los órganos consultivos del sector con el que se está tramitando una norma reglamentaria. En la actualidad, tras la reforma del año 2015 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha unificado el procedimiento de elaboración de normas, de manera que los anteproyectos de Ley también se ven regulados con el mismo procedimiento (art. 26) en el que se contemplan varias vías para solicitar informes, al margen de que los órganos consultivos puedan emitir sugerencias y aportaciones en los trámites abiertos a la ciudadanía (consulta previa y audiencia en información pública).

**Cuadro 4.** CARACTERIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS SEGÚN LA ORIENTACIÓN INSTRUMENTAL, EL OBJETO SOBRE EL QUE PROYECTAN SUS FUNCIONES Y EL CARÁCTER DE SUS INFORMES

	<b>Instrumental del Estado</b>	<b>Compartido Instrumental del Estado-Entidades representadas</b>	
<b>Orientación instrumental</b>	Consejo de Estado. Comisión General de Codificación.	Consejo de Económico y Social. Consejo de Cooperación al Desarrollo. Foro de Gobierno Abierto. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.	
<b>Objeto principal sobre el que se proyectan su actuación</b>	<b>Normas</b>	<b>Normas y políticas</b>	<b>Políticas</b>
	Consejo de Estado. Comisión General de Codificación.	Consejo de Económico y Social. Consejo de Cooperación al Desarrollo.	Foro de Gobierno Abierto. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
<b>Carácter principal de sus informes y valoraciones.</b>	<b>Preceptivos</b>	<b>Preceptivos y voluntarios</b>	<b>Espacio de Diálogo</b>
	Consejo de Estado. Comisión General de Codificación.	Consejo de Económico y Social. Consejo de Cooperación al Desarrollo.	Foro de Gobierno Abierto. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Fuente: elaboración propia.

De los órganos consultivos analizados, el **Consejo de Estado** y la **Comisión General de Codificación (CGC)** responden al modelo orientado primordialmente al funcionamiento del Estado, desarrollando funciones de mejora y perfeccionamiento de los proyectos de normas, procedimientos y actos que se someten a su informe. Llama la atención que ambos órganos tienen en común su amplia trayectoria, por lo que no resulta extraño que formen parte de la estructura más arraigada del funcionamiento del Estado, y que puedan conservar algunos rasgos en su configuración propios de las instituciones históricas que difieren del resto de órganos más recientes<sup>2</sup>.

En ambos, se observa la existencia de una relación entre el componente de especialización jurídica y el carácter preceptivo de las atribuciones que ostentan. Aun así son muy distintos, porque el Consejo de Estado parece reflejar una función de segunda lectura de los borradores de textos jurídicos preparados por el ejecutivo y de reflexión técnica sobre los asuntos de Estado de especial trascendencia en todos sus ámbitos de actua-

<sup>2</sup> En el caso del Consejo de Estado, sus orígenes se remontan al reinado de los Reyes Católicos, mientras que la Comisión General de Codificación data del siglo XIX. Según los datos del censo, este tipo de órganos consultivos con tanta trayectoria no representa el elenco de los que existen actualmente. De hecho, la mayoría se ha creado o renovado su regulación en los últimos años. Así el 31 % es de los últimos 10 años y un 37,5 % se ha creado o renovado hace más de 10 años y menos de 20 años.

ción; mientras que la Comisión General de Codificación actúa como instrumento para la preparación y mejora de los textos jurídicos, velando por su corrección técnica. Así, mientras el primero tiene capacidad para ofrecer opiniones de contenido en el marco de su actividad, tal y como se observa en sus dictámenes, el segundo, parece cumplir más bien una función técnica para el perfeccionamiento jurídico del cuerpo legal. En cualquier caso, ambos órganos forman parte del engranaje necesario para el funcionamiento del Estado, ejerciendo funciones relevantes de un alto componente jurídico.

Por otro lado encontramos órganos como el **Consejo Económico y Social** o el **Consejo de Cooperación al Desarrollo**, cuya regulación también reconoce el carácter preceptivo de sus informes en los proyectos de normas, circunscribiéndolas a materias socioeconómicas y laborales en el primer caso, y a la cooperación al desarrollo en el segundo. Estas funciones conviven con otras más discrecionales como informar a petición del Gobierno o la posibilidad de conformar y emitir una opinión sobre las políticas públicas de su ámbito de actuación. Aunque también participen informando proyectos de normas, se observa que ambos órganos responden a un modelo distinto, que incluye la posibilidad de emitir opinión sobre la realidad y las políticas públicas de las materias que tratan. Así, según sus respectivas normas de funcionamiento, el **Consejo Económico y Social** puede emitir dictamen ante las consultas planteadas por sus miembros o remitir al gobierno una memoria con sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral del país. Por su parte, el **Consejo de Cooperación al Desarrollo** puede informar el plan director y plan anual de cooperación internacional, sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación o de los compromisos internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo, así como hacer las sugerencias y propuestas sobre cooperación internacional al desarrollo «que estime oportunas», tanto al Gobierno, como al Congreso de los Diputados a través de la Comisión Parlamentaria correspondiente.

El resto de los casos, el **Foro de Gobierno Abierto** y el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**, están caracterizados por ser órganos para recibir información, debatir o dialogar sobre las actuaciones públicas en preparación o desarrolladas por la Administración General del Estado, concibiéndose como un espacio de participación cuyos informes no son preceptivos como regla general. El **Foro de Gobierno Abierto** incluye entre sus funciones «debatir» sobre «las iniciativas relacionadas con los Planes de Acción de Gobierno Abierto que España presente ante la Alianza de Gobierno Abierto, los borradores de los planes de acción y los informes de autoevaluación de los mismos», o realizar diagnósticos de búsqueda de soluciones compartidos en los asuntos que se planteen. Por su parte el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes** incorpora entre sus funciones la formulación de propuestas y recomendaciones para promover la integración de los inmigrantes y los refugiados, la elaboración de un informe anual sobre la situación de estos colectivos, así como elaborar informes sobre las propuestas, planes y programas que puedan afectar a la integración social de las personas inmigrantes, bien por iniciativa propia o a petición de la Administración General del Estado.

Es precisamente en estos dos últimos casos, en los que se observa con menor intensidad la función consultiva en relación a la obligatoriedad que suponen los informes preceptivos y que tienen una mayor impronta en los órganos anteriores. No obstante, la utilización de términos como «debatir» o la remisión a la elaboración de informes de situación o estudios, hacen que no se desprovea a los mismos de esa consideración como órganos de consulta. Aparte, en estos órganos, parece existir una mayor orientación respecto a las actuaciones y políticas públicas, y no tanto respecto a las disposiciones normativas de carácter general.

Adicionalmente, se pueden destacar dos rasgos de estos órganos consultivos. En primer lugar, sus funciones incluyen el mandato de favorecer la representación y participación de las organizaciones. Así, al Foro de Gobierno Abierto se le asigna «fortalecer el diálogo y la interlocución con la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas relacionadas con el gobierno abierto». Por su parte, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, incorpora la función de «recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales con actividad en el ámbito de la inmigración, con vistas a facilitar la perfecta convivencia entre las personas inmigrantes y la sociedad de acogida».

El segundo rasgo destacable de estos dos órganos reside en la indicación expresa entre sus finalidades de favorecer un cauce para que la Administración ofrezca información a las entidades en ellos representadas. El Foro de Gobierno Abierto cita como funciones propias «canalizar, promover y dar a conocer iniciativas de Gobierno Abierto que afecten a las instituciones representadas», «ser informado acerca del desarrollo» de los Planes de Acción de Gobierno Abierto», así como sobre sus informes de evaluación. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes especifica que una de sus finalidades es «recibir información de los programas y actividades que, en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado, así como aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas. Asimismo, recibir información de los planes y programas propios de las Administraciones autonómicas y locales».

Toda esta caracterización es susceptible de ser ampliada a través de otras dimensiones de análisis e incorporar clasificaciones en los tipos de funciones reiteradas que ostentan muchos de ellos, como es la realización de estudios, análisis y memorias, sin perjuicio de su mejora por la incorporación de otras funciones derivadas de su normativa reguladora o que eventualmente les puedan ser atribuidas por la legislación sectorial.

### 11.2. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS SEGÚN SU COMPOSICIÓN

Una característica clave de los órganos consultivos con especial trascendencia para su consideración como órganos de participación es la procedencia de sus integrantes. En un ejercicio de simplificación se podría decir que los perfiles o representantes de los órganos consultivos corresponden en su mayoría a la Administración Pública, funcio-

narios o miembros del Gobierno; a representantes de entidades privadas, de muy diversa tipología e intereses (sindicatos, organizaciones empresariales, colegios profesionales, entidades de carácter social, colectivos, etc.); y en tercer lugar, a perfiles especialistas o expertos en la materia relacionada con el órgano consultivo.

En relación a su composición, se puede asociar la idea de que la presencia de representantes que no procedan de la Administración es un indicador de la potencialidad de dicho órgano para servir como cauce de participación, aunque es necesario realizar matizaciones porque también hay órganos que incorporan expertos, cuyos perfiles no contribuyen necesariamente a la participación.

**Cuadro 5. DETALLE DE LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS SELECCIONADOS**

ÓRGANO	COMPOSICIÓN PRINCIPAL
<b>Consejo de Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente. Perfil: jurista de reconocido prestigio y experiencia de Estado.</li> <li>• Secretario General. Perfil: Letrado Mayor.</li> <li>• Consejeros: permanentes (tantos como secciones), natos (nueve más los expresidentes del Gobierno) y electivos (diez). El perfil varía según el tipo de Consejero, pero se resume en personas que hayan desempeñado o estén desempeñando cargos institucionales de relevancia tanto en el Gobierno del Estado y el Consejo de Estado, como en sus equivalentes en las Comunidades Autónomas, así como en otras instituciones de relevancia institucional.</li> </ul>
<b>Consejo Económico y Social</b>	<p>Consejeros de tres grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo 1. Sindicatos.</li> <li>• Grupo 2. Organizaciones empresariales.</li> <li>• Grupo 3. Organizaciones agrarias, economía social, etc.</li> </ul>
<b>Foro de Gobierno Abierto</b>	<p>Composición mixta</p> <p>En representación de Administraciones Públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración General del Estado.</li> <li>• Comunidades Autónomas.</li> <li>• Federación Española de Municipios.</li> </ul> <p>En representación de la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.</li> <li>• Catedráticos y profesores de universidades españolas.</li> <li>• Asociaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Consejo de consumidores y usuarios de España.</li> <li>• Entidades del tercer sector.</li> </ul>
<b>Foro para la Integración Social de los Inmigrantes</b>	<p>Tres grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 Administración General del Estado.</li> <li>• 10 Asociaciones de personas y colectivos inmigrantes.</li> <li>• 10 Organizaciones de apoyo a la integración de la inmigración.</li> </ul>

## VISIÓN DE CONJUNTO DE LOS CASOS ANALIZADOS

ÓRGANO	COMPOSICIÓN PRINCIPAL
<b>Consejo de Cooperación al Desarrollo</b>	Composición variada: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración General del Estado.</li> <li>• Sociedad civil.</li> <li>• Sindicatos.</li> <li>• Organizaciones empresariales.</li> <li>• Universidades.</li> <li>• Expertos.</li> </ul>
<b>Comisión General de Codificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente, Vicepresidente y Secretario General. Perfil: cargos del Ministerio de Justicia</li> <li>• Vocales natos. Perfil: presidentes consejos generales de colegios oficiales relacionados, altos cargos de la AGE y de entidades del sector público.</li> <li>• Vocales permanentes. Perfil: juristas de reconocido prestigio con un mínimo de 15 años de experiencia.</li> <li>• Vocales adscritos. Personas de especial competencia para asuntos concretos a abordar.</li> <li>• Vocales honorarios. Perfil: vocales permanentes que hayan renunciado.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia.

### a. *La preponderancia de la Administración*

Como regla general la Administración está representada en los plenarios de los órganos consultivos más que cualquier otro colectivo, siendo una característica que se observa más allá de los casos analizados en los órganos consultivos de menor tamaño. Es común que la Administración se reserve una amplia cuota de sus integrantes, controlando directa o indirectamente su funcionamiento y actuación, así como el ejercicio de sus cargos unipersonales o de gobierno, normalmente ligados a posiciones concretas que corresponden a altos cargos, o en su defecto teniendo un papel importante en su designación y nombramiento<sup>3</sup>.

Estos rasgos apuntan una vez más a que los órganos consultivos se prevén para y por la Administración, a lo que se suma que la selección de las organizaciones que los integran también queda finalmente y en la mayoría de los casos a su decisión, porque su definición unilateral corresponde a la Administración (Cerrillo, 2011: 72). Si tenemos en cuenta que las reglas para determinar la composición de cualquier órgano deben quedar reflejadas en unas normas, y que al tratarse de órganos administrativos en su mayor parte deben ser aprobadas por una disposición reglamentaria, queda claro que es la Administración (en este caso el Gobierno) quien decide las entidades o tipología de ellas que pueden participar. De esta realidad pueden quedar liberados aquellos

<sup>3</sup> De los casos analizados, el Consejo Económico y Social rompe estas pautas porque en él no hay representación de la Administración, además de ejercer limitaciones importantes al nombramiento por el Gobierno de su presidente, al ser necesario el acuerdo de dos terceras partes de su órgano plenario.

órganos regulados por ley (Consejo de Estado o el Consejo Económico y Social), en los que el parlamento es quien decide su composición, aunque no es extraño encontrar órganos consultivos creados mediante una referencia en un ley, que requiere de su posterior desarrollo reglamentario para determinar su composición.

Más aún, hay órganos consultivos cuyas normas de funcionamiento reflejan la representación de organizaciones ajenas a la Administración, pero su determinación concreta también se realiza a criterio de la Administración. En el Foro de Gobierno Abierto, se produce lo que podríamos denominar como una doble selección o filtro de sus participantes. Por un lado, ha sido la Administración quien ha aprobado las normas de funcionamiento del Foro, y a su vez, se atribuye nuevos procedimientos de selección como se expresa respecto a la existencia de ocho vocales en representación de asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro «previa convocatoria de la Secretaría de Estado de Función Pública»<sup>4</sup>.

**Cuadro 6.** PRINCIPAL PROCEDENCIA DE LOS INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS CONSULTIVOS SELECCIONADOS

Componentes	Consejo de Estado	Comisión General de Codificación	Consejo Económico y Social	Consejo de Cooperación al Desarrollo	Foro para la Integración Social de los Inmigrantes	Foro de Gobierno Abierto
Altos cargos y funcionarios de la Administración y el sector público	X	X		X	X	X
Representantes de colegios profesionales		X				
Representantes de agentes sociales y económicos			X	X		
Sociedad civil y organizaciones asimilables				X	X	X
Expertos		X		X		

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>4</sup> No obstante, en el caso citado la selección se realiza conforme a unos requisitos y criterios de valoración objetivos y posteriormente se hace público el informe razonado de decisión de las entidades seleccionadas. De este modo, el procedimiento se muestra como imparcial y transparente, pero ello no significa que los órganos que adoptan sistemas similares sigan el ejemplo del Foro de Gobierno Abierto.

b. *Clasificación de los órganos consultivos en función de su composición*

En atención a la composición de los órganos plenarios, se puede realizar una triple clasificación de los órganos consultivos según respondan a un modelo en el que predomine la presencia institucional y de la Administración, de las organizaciones o bien en el que convivan ambos tipos de organizaciones.

En primer lugar están aquellos órganos en los que sus miembros tienen una procedencia primordialmente de carácter institucional, con la presencia de altos cargos y funcionarios del Estado. Así sucede con el Consejo de Estado que se compone en su mayoría por personas que nombra el Gobierno entre quienes han desempeñado u ocupan puestos de relevancia en instituciones. Dentro de esta categoría es abundante la existencia de órganos consultivos destinados a la coordinación interministerial o al desarrollo de funciones de un marcado carácter procedimental en el seno de cada ministerio.

En segundo lugar están los órganos que solo están compuestos por representantes de entidades ajenas a la Administración. El principal exponente es el Consejo Económico y Social, cuya composición no tiene presencia de funcionarios o altos cargos de la Administración y se forma a partir de tres grupos cuya procedencia son los sindicatos, las organizaciones empresariales y un tercer grupo en el que se ven representados otras entidades como las organizaciones agrarias o las empresas de economía social. Esta configuración impide que el diálogo con la Administración se realice en el marco del funcionamiento de sus órganos internos, pero en contraposición permite una mayor independencia de su actuación, de sus dictámenes, así como de una mayor bilateralidad de las relaciones con la Administración.

En tercer lugar, se encuentran los órganos consultivos que tienen como nota distintiva una composición más equilibrada con representantes de la Administración y de organizaciones civiles y sociales. La composición mixta de este tercer grupo de órganos colegiados los convierte en espacios susceptibles de constituir un verdadero espacio de intercambio de información y diálogo entre las entidades que tienen representación en ellos y la Administración. No obstante, esta afirmación debe ser matizada por cuanto existen órganos consultivos enfocados al desarrollo de funciones técnicas y cuya orientación no es la participación.

El ejemplo sería la Comisión General de Codificación, que tiene una composición basada en la presencia de altos cargos de la AGE y el sector público, aunque también es abundante la presencia de los presidentes de colegios profesionales relacionados con las materias jurídicas y especialmente de especialistas y expertos del ámbito jurídico.

En cualquier caso, cuando existen composiciones mixtas y los órganos no tienen ese carácter tan técnico, son susceptibles de generar diálogo y bidireccionalidad en sus debates internos, de manera que se podrían identificar en mayor medida con el concepto de participación, como puede suceder en el Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el Foro de Gobierno Abierto o en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Precisamente en este último caso, se observa una pauta diferencial porque la mayoría de sus integrantes pertenecen a organizaciones.

**Cuadro 7. CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS SEGÚN LA PROCEDENCIA PRINCIPAL DE SU COMPOSICIÓN**

Administración	Composición mixta	Organizaciones
Consejo de Estado <sup>5</sup>	<p><b>Administración-organizaciones</b> Foro para la Integración Social de los Inmigrantes</p> <p><b>Administración, organizaciones y expertos</b> Comisión General de Codificación Consejo de Cooperación al Desarrollo Foro de Gobierno Abierto</p>	Consejo Económico y Social

**Fuente:** elaboración propia.

### 11.3. VISIÓN DE CONJUNTO

Los órganos consultivos cuyas descripciones y funcionamiento se han expuesto en las páginas precedentes son de muy diversa naturaleza y responden a modelos distintos. Así, coexisten órganos institucionales regulados por la Constitución, cuyos informes son preceptivos en un amplio número de materias, con otros de naturaleza administrativa que desempeñan un papel de consulta, asesoramiento o interlocución de carácter voluntario. Los hay que tienen un carácter técnico orientado al asesoramiento e informe primordialmente desde el punto de vista jurídico, y otros que tienen un mayor enfoque a informar políticas y actuaciones públicas. Hay órganos cuya composición responde a perfiles de alto nivel técnico procedentes de estructuras institucionales tradicionales, mientras que otros, incorporan o se conforman por personas designadas o en representación de organizaciones sociales o que no se revisten de ese grado de institucionalización.

Desde una perspectiva no necesariamente jurídica se puede atribuir a estos órganos la condición de órganos consultivos en función del papel que desempeñan como informadores necesarios o por su capacidad para emitir una opinión colegiada que eventualmente pueda ser tenida en cuenta. Sin embargo, que un órgano pueda ser consultivo no quiere decir necesariamente que sea un órgano de participación y menos aún de participación ciudadana.

<sup>5</sup> No todos los integrantes del Consejo de Estado pertenecen a Administraciones, pero los perfiles requeridos se asocian al desempeño de puestos en la Administración Pública o el Gobierno.

Los datos analizados hasta el momento muestran que hay poco espacio para la participación ciudadana tal y como se concibe hoy en día.

Además, se echa de menos un mayor nivel de transparencia que es uno de los condicionantes básicos para facilitar que los ciudadanos corrientes tengan un acceso y contacto con los órganos consultivos. Según los datos del censo no se puede conocer la fecha de la última reunión en la mitad de ellos (49,5 %), a lo que se suma la incertidumbre sobre la vigencia de la información, especialmente respecto a aquellos de los que no existe rastro de su última reunión desde hace más de cinco años (9,2 %). Un panorama peor se muestra sobre la disposición de memorias, accesible solo en el 38 % de los casos, al igual que la información sobre sus componentes que está presente solo en el 37,5 % de los órganos consultivos.

Aparte, los casos seleccionados que han sido examinados en las páginas precedentes y que disponen de contenidos en línea, muestran que su orientación hacia el ciudadano es escasa y que la información disponible públicamente sigue teniendo un enfoque eminentemente jurídico y destinado a un público cualificado o de las organizaciones que forman parte de ellas, es decir, de un perfil alejado del ciudadano corriente. Esta observación parte de órganos consultivos de referencia, por lo que se puede deducir la situación más precaria que existe en el resto, tal y como vienen a apuntar los datos procedentes del censo.

Por ello se insiste en que uno de los rasgos que más marcan este tipo de órganos es su función instrumental al servicio de la administración a la que informan. Esta característica impide proyectar a su actuación un mayor alcance de la participación y tiene consecuencias importantes porque, en la mayoría de los casos, esta orientación inicial los convierte en órganos de asesoramiento técnico, cuyo perfil de componentes debe ir en consonancia y entre los que hay una fuerte presencia de miembros procedentes de la AGE. Aun así es difícil hacer generalizaciones debido a la amplia disparidad de los órganos consultivos que existen en torno a la Administración del Estado, pero como se ha podido analizar a través de los casos expuestos, predominan los órganos eminentemente técnicos, uno de cuyos mayores exponentes es el Consejo de Estado, cuyo carácter no solo se basa en la existencia de un cuerpo de trabajadores expertos sobre la materia, sino que se refleja en el perfil que se exige para sus componentes. En el polo opuesto estarían como el Consejo Económico y Social, cuya composición corresponde a agentes económicos y sociales, pero que no constituye el caso más extendido entre los órganos consultivos.

Finalmente cabe subrayar que los órganos consultivos son un instrumento tradicional de la Administración española y constituyeron en su día un cauce de participación pionero desempeñando un papel importante que hoy en día necesita una actualización si se quiere dotar, a través de ellos, de un verdadero sentido a la participación. En caso contrario, su carácter técnico y su composición, irán llevando a que se les considere cada vez más como órganos de interlocución de entidades con la Administración una forma muy específica de participación ciudadana.



CUARTA PARTE:  
EVALUACIÓN, DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES



## CAPÍTULO 12

# DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LOS ORGANISMOS CONSULTIVOS DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tras el análisis objetivo de las organizaciones consultivas desde la perspectiva de la normativa aplicable y la información que estas ofrecen sobre sí mismas, consideramos indispensable, para conocer el estado actual de estas organizaciones como vías de participación, recabar la opinión sobre su funcionamiento de sus protagonistas.

En este sentido existe un contraste entre el optimismo del discurso de la Administración y la opinión de las entidades y asociaciones entrevistadas para el estudio. Las personas pertenecientes a la Administración entrevistadas para la realización del informe consideran que la labor de los consejos consultivos es muy positiva porque suponen una forma de representar las posturas de la ciudadanía, de modo que la administración tiene conocimiento de estas posiciones. En esta línea, los técnicos entrevistados destacaron la importancia de los encuentros y acuerdos con los representantes de la sociedad civil cada vez que se va a tramitar o reformar una norma.

Por otra parte, los representantes de asociaciones y entidades que participan en alguno de estos órganos consultivos aportaron una perspectiva diferente sobre la utilidad y función de los órganos consultivos como procesos de participación, ya que se mostraron más críticos y escépticos con la labor de los consejos consultivos. En este sentido, la mayoría de las entidades sociales entrevistadas considera que su participación es utilizada para conocer el posicionamiento de las organizaciones con respecto a un tema en concreto planteado desde la propia Administración. Por este motivo, la percepción mayoritaria sobre la funcionalidad de los procesos consultivos es que sirven como canal de diálogo con las Administraciones, pero lo descartan como medio de participación, ya que las propuestas de las entidades no siempre pueden ser planteadas mediante estos procesos.

Así, muchos de los órganos consultivos se caracterizan por una función de diálogo unidireccional, siendo la Administración quién utiliza los órganos colegiados para conocer la opinión e intereses de las entidades sociales, pero sin ser ésta una acción vinculante en la toma de decisiones final. Tal y como se ha mencionado, la percepción gene-

ral de las entidades de la sociedad civil es que su actividad en los órganos consultivos cumple una función informativa, pero no responde a una participación real. A ello contribuye un bajo nivel de información sobre el grado de aceptación de las propuestas, o la percepción de que el efecto de las aportaciones realizadas por las entidades a través de los órganos consultivos en la decisión final de la Administración resulta escasa o nula.

Esta percepción tan distinta evidencia un concepto dispar de la comunicación y eficacia en materia de participación ciudadana y del uso de los órganos consultivos para canalizarla. No obstante, el acercamiento por la vía de los técnicos y el contraste con la opinión de las asociaciones representadas ha permitido una aproximación certera a la realidad de la participación a través de los órganos consultivos.

A continuación, se expresan las principales observaciones derivadas de las entrevistas realizadas respecto a su estructura y organización, funcionamiento y herramientas de participación que utilizan y grado de transparencia, finalizando con una evaluación de su actividad como órganos de participación.

### 12.1. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

La primera observación que se deduce de las entrevistas confirma las pautas detectadas en capítulos precedentes, en relación a las dificultades para establecer un sistema o destacar algún patrón, puesto que estructuralmente son muy diferentes en cada caso con regulaciones, composición y procedimientos distintos.

#### a. *Objetivos de los consejos consultivos*

La variedad de funciones que ejercen los órganos consultivos se derivan de la normativa de creación y la regulación sectorial que les conceden nuevas atribuciones. No obstante, los técnicos de los ministerios entrevistados sintetizan los principales objetivos de los órganos consultivos a los que pertenecen a través de funciones como las siguientes:

- Representar el interés general de la población, es decir, velar por el bien de toda la ciudadanía en la gestión de todas las actividades que desarrollan los Consejos Consultivos.
- Consultar a los sectores relacionados sobre diferentes medidas que les van a afectar y conocer sus puntos de vista.
- Propiciar acuerdos y hacer a la sociedad civil participe de las decisiones de la Administración.
- Fomentar la participación y enriquecer el debate entre las instituciones y la ciudadanía.

Sobre estos objetivos, cabe señalar que más bien parecen el resultado de un discurso corporativo que de un análisis crítico de la realidad, ya que en algunos puntos el objetivo del organismo parece irreal en relación a la participación, si se tiene en cuenta que las decisiones que se toman en el seno de los Consejos Consultivos no son vinculantes para la Administración y que la tramitación de las normas y, sobre todo, de las políticas públicas no están siempre sometidas al debate de los órganos consultivos. A pesar de esta observación, desde la Administración se insiste en la utilidad y el carácter participativo de los órganos consultivos.

Por otra parte, para las entidades sociales entrevistadas el principal objetivo de estos organismos consultivos es fomentar el debate y conocer las opiniones y postura de la sociedad civil respecto a las características de alguna norma en tramitación y a la puesta en marcha de medidas, pero las entidades son conscientes de la falta de vinculación y de la postura que mantienen en dichos órganos, incluso si se emiten dictámenes que en la mayoría de los casos no son vinculantes.

La percepción de la sociedad civil es que sus aportaciones son tenidas en cuenta solo parcialmente, aunque dependiendo del sector el grado de participación en la toma de decisión final varía sustancialmente. En aquellos ámbitos en los que el sector está organizado suele haber una interlocución habitual y existen órganos consultivos que se reúnen a menudo. En otros hay una total falta de dinamismo y contacto habitual, y las reuniones son esporádicas, siendo convocadas solo cuando se da algún tipo de alarma social o el ministerio en cuestión precisa de un asesoramiento específico sobre un tema puntual.

De esta observación se deriva la falta de uniformidad de la actividad de los órganos consultivos en función del sector y la materia que tratan, que se ve acrecentada por el distinto nivel de presencia de órganos consultivos que no existen sobre todos los ámbitos de actuación en los que interviene la AGE.

#### b. *Miembros de los Consejos Consultivos*

Como hemos visto en el estudio de campo realizado la estructura de cada órgano consultivo es diferente, aunque tienen como patrón común que, en caso de tener representación de organizaciones ajenas a la administración, éstas se corresponden con aquellas asociaciones y organizaciones que están especializadas en el tema en el que se centra dicho consejo o que de algún modo se ven afectados por las políticas que se debaten en estos Consejos Consultivos. Por ejemplo, en el Consejo Escolar del Estado están representados los profesores, padres y madres, el alumnado, sindicatos, titulares de centros privados y universidades, todos ellos colectivos del sector; mientras que en la Junta Consultiva de Seguros y Pensiones están representadas las entidades aseguradoras, las gestoras de fondos de pensiones, los mediadores de seguros, entidades de prestigio, actuarios de seguros españoles, organizaciones sindicales, asociaciones de peritos de seguros y comisarios de averías, entre otros agentes.

Aparte, hay ámbitos como el relacionado con el empleo, que muestra alguna pauta diferencial debido a la influencia que ejercen los acuerdos de Diálogo Social, lo que determina que los órganos de su ámbito estén compuestos por los representantes sindicales, empresariales y de la Administración General del Estado.

Un rasgo habitual de estos órganos es contar, además, con el asesoramiento de personas de reconocido prestigio en la materia que pueden dar puntos de vista especializados, a quienes se puede invitar de manera extraordinaria salvo que sean miembros de su órgano plenario en su condición de expertos. Por ejemplo, si en una reunión se va a debatir una normativa que relacionada con la sanidad en un organismo perteneciente al Ministerio de Educación y Cultura, se puede contar puntualmente con personas del Ministerio de Sanidad y/o de asociaciones y profesionales del campo de la medicina.

El perfil de los representantes de entidades, asociaciones y los expertos de reconocido prestigio es considerado adecuado según los técnicos de los ministerios porque tienen correspondencia con los principales colectivos afectados, pero además, lo que les interesa de estos representantes es su experiencia y conocimiento del sector y los puntos de vista que pueden aportar y que los técnicos de los ministerios no tienen.

Según los técnicos de la Administración consultados, los representantes de diferentes ámbitos de la sociedad civil gozan de plena autonomía y libertad en estos consejos para mostrar su posición, lo que enriquece la variedad de las consideraciones que de otra forma habría sido difícil obtener a la hora de redactar normas y poner en marcha políticas. Sin embargo, surge de nuevo la reflexión sobre el papel de las organizaciones cuya posición resulta de poca utilidad si se tiene en cuenta que sus posturas y opiniones probablemente no tienen consecuencias en las normas y políticas que se tramitan, tal y como señalan los entrevistados.

A todo ello se añade que la voz del órgano consultivo que se expresa a través de un informe o dictamen, a su vez está influenciada por los miembros de la AGE que tienen una amplia cuota de representación en dicho órgano y que suelen defender la posición expresada en los borradores de normas o políticas sobre las que se debate. Por lo general se trata de técnicos o altos cargos que pertenecen al mismo ministerio al que está adscrito y que es el responsable de diseñar la política o tramitar la norma que se debate en el órgano.

## 12.2. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

### a. *La actividad de los consejos consultivos*

Desde el punto de vista de la participación una de las principales actividades realizadas por los consejos consultivos es la celebración de sesiones para debatir y elaborar informes y dictámenes. La AGE suele requerir estos informes y a raíz de ello se suelen

convocar reuniones de sus órganos plenarios en los que se integran como miembros diferentes representantes de organizaciones civiles.

Los técnicos de la Administración aseguran que son reuniones de especial relevancia para sus ministerios, porque permiten conocer la realidad social sobre los temas que se tratan. Sobre este aspecto, los técnicos argumentan que las normas sometidas a la consulta de los colectivos afectados les ayuda a «abrir los ojos sobre diferentes temas», que de otro modo no se podría haber detectado.

Sin embargo, las valoraciones de los representantes de las entidades sociales al respecto eran bastante críticas, ya que la mayoría afirmaba que los procesos de estos órganos tienen una función estrictamente informativa, considerando que sus aportaciones sirven como hecho o acto «informativo» para la Administración, sobre la postura de la entidad acerca de la cuestión que se les plantea. Por ello, reclaman una mayor implicación de la participación dentro del sector público, considerando que estos procesos no cumplen con la función de generar un proceso participativo en el sentido riguroso, porque tanto por los procedimientos como por la cultura institucional el peso de las aportaciones hechas desde las entidades es poco relevante en la toma de decisión final.

La necesidad de la AGE de solicitar estos informes, establecidos por la ley como trámite de obligado cumplimiento hace que parte de las entidades que participan habitualmente en ellos consideren que la Administración celebra estas convocatorias para cumplir con una exigencia legal, pero las ocasiones en que se tienen en cuenta las opiniones y propuestas de las asociaciones y entidades durante la tramitación de normativas son muy escasas.

#### b. *Planificación y plazos*

La planificación de los órganos consultivos es uno de los elementos sobre los que se apunta que existe espacio para su mejora. En general, los consejos que tienen una amplia intervención informando proyectos de normas y organizan parte de sus actividades según los contenidos del *Plan Anual Normativo*. En paralelo, se convocan las reuniones y su actividad depende, en gran medida, de las solicitudes de dictamen que formulan al órgano consultivo. De todo ello se deduce que en la mayoría de los casos, los órganos consultivos no tienen un documento propio de planificación, sino que se desarrolla en función de la agenda de terceros.

Sobre este aspecto, a lo largo de las entrevistas se sugiere la necesidad de contar con una programación sobre las actividades que se estima realizar a lo largo de cada año del modo más completo, concreto y exhaustivo posible, con objetivos y plazos aproximados. Esto no solo supondría un avance en la agenda y planificación de los órganos consultivos, sino que también facilitarían la labor de control y su evaluación.

Al respecto existe cierto consenso entre las entidades entrevistadas respecto a los problemas ocasionados por la necesidad de cumplimiento de los plazos en los que

deben aportaciones. Los plazos no siempre son suficientes para profundizar en los pormenores de las normas o medidas que les propone informar desde la Administración y cuyos expedientes suelen ser de un amplio tamaño. A ello se suma que se producen retrasos desde que es solicitado el dictamen al órgano y el tiempo que éste tarda en convocarse, señalando casos de convocatorias de reuniones en menos de una semana o en los que la documentación se recibe el día antes de la reunión. Este problema afecta sobre todo a aquellos sectores que se reúnen con poca frecuencia a través de los órganos consultivos y que están más desconectados con el trabajo que realiza la Administración, de manera que solo ante el impulso del órgano consultivo tienen constancia de los temas a informar.

c. *Sesiones de trabajo y comunicación interna*

Como ya hemos señalado existen varias fórmulas de trabajo principales en los órganos consultivos que incluyen reuniones presenciales, virtuales, grupos de trabajo específicos, comunicación vía correo electrónico y a través de la web.

Las reuniones presenciales son el principal modo de consulta a las entidades que los integran, mediante sesiones o encuentros presenciales con los órganos, aunque también se detecta que es habitual la celebración de reuniones virtuales cuando la situación lo requiere, o que exista una combinación permitiendo que algunos integrantes de los órganos participen en las reuniones presenciales a través de Internet cuando existen los medios disponibles para ello.

Se destaca que las herramientas no presenciales son útiles para preparar las reuniones y las presenciales para llegar a acuerdos y poner en común posturas al mismo tiempo, según las personas entrevistadas. Los técnicos de la AGE mostraban cierta disposición a que las reuniones sean virtuales con mayor frecuencia, porque este tipo de reuniones conlleva ventajas como la reducción de tiempo y costes de desplazamientos, ya que en muchos casos sus integrantes se tienen que trasladar desde lugares lejanos hasta Madrid, donde se encuentra la mayoría de las sedes de los órganos consultivos.

En este sentido, se detectan opiniones respecto a que las convocatorias presenciales son más frecuentes y cuentan con el respaldo de los miembros del Pleno porque es la «manera tradicional» en la que se ha trabajado hasta ahora. No obstante, dada la dispersión geográfica de los Consejeros y Consejeras y las múltiples ocupaciones en la agenda laboral de todos, se estaba valorando cada vez con más interés la posibilidad de utilizar el correo electrónico. Sobre todo, uno de los aspectos más destacados es el gasto que origina la presencialidad, debido al pago de dietas y viaje a los miembros que viven fuera de la sede central del organismo.

En cualquier caso, en las reuniones se debate punto por punto cada propuesta y se votan. Dependiendo del sector y del ministerio, estas reuniones y procesos de consulta

tienen características y funcionalidades diferentes, existiendo una amplia asimetría en las percepciones sobre el grado de interlocución y de idoneidad como canal para hacer llegar propuestas, que estas sean consideradas con interés o que sean los espacios adecuados para proponer nuevos temas<sup>1</sup>.

Además, de las sesiones ordinarias, se pueden crear grupos de trabajo, de composición más reducida al órgano plenario para tratar temas específicos y cuyo funcionamiento y proceso de trabajo suele ser más ágil.

En lo que respecta a las herramientas de comunicación que se utilizan habitualmente, destaca el correo electrónico y el teléfono para reforzar las convocatorias. El e-mail es la herramienta de comunicación habitual que los técnicos de la Administración utilizan para comunicar, convocar reuniones, enviar las actas y recibir los comentarios y opiniones de los principales representantes de las entidades. Según algunos entrevistados, estos medios resultan poco prácticos porque hoy en día existen numerosas herramientas digitales que permiten acelerar los procesos de comunicación, tales como la mensajería instantánea y herramientas de planificación digital y convocatorias automatizadas. Aparte, se detecta la utilización de páginas web para habilitar consultas, de manera que las entidades puedan acceder y realizar sus aportaciones. No obstante, las entidades suelen recurrir con más frecuencia al correo electrónico que a estas plataformas.

#### d. *Estudio y seguimiento de las propuestas*

Los técnicos de la Administración manifiestan que es esencial que se estudien adecuadamente todas las propuestas que hacen las asociaciones, entidades y expertos representados en los órganos consultivos. Para ello, dedican plazos de tiempo, que valoran como suficientes, y que tienen como finalidad incrementar la calidad de las propuestas. En este sentido, destacan las afirmaciones de los técnicos poniendo en relieve que se tarda más en la elaboración de los informes, debido a que se estudian «muy detalladamente» y son «muy minuciosos» analizando las respuestas dadas en los órganos consultivos.

En algunos casos, se establecen mecanismos que permiten el diálogo y las aportaciones de un modo más eficaz, para evitar que los tiempos se dilaten sin mermar la

---

<sup>1</sup> De las entrevistas realizadas se recogen observaciones relativas a la situación concreta de algunos órganos consultivos de sectores como la banca, el consumo y el ámbito agrícola-ganadero relativas a que las consultas tienen una periodicidad regular y asidua, y que las entidades consultadas consideran que la interlocución es buena y no destacan ningún aspecto de mejora en concreto. Por el contrario, otras observaciones recogidas sobre órganos consultivos del ámbito de la función pública, social y sanidad llevan a la percepción de que las consultas son esporádicas y sin regularidad, por lo que las entidades consideran que hay mucho margen de mejora en la interlocución, señalando principalmente que los órganos consultivos no son un canal adecuado para hacer llegar las propuestas desde las entidades al ministerio y que su participación tiene escasa relevancia en la toma de decisiones.

calidad de las propuestas. Este es el caso, por ejemplo, del Comité Consultivo de Contabilidad, en el que, para que las entidades no tengan que «perder tiempo», el Ministerio de Hacienda envía preguntas y puntos claves de cada elemento que se va a tratar en las reuniones a los miembros, para que puedan asistir con opiniones ya definidas, y no tengan que consultar ciertas cuestiones. Este sistema de trabajo, por otra parte habitual en las organizaciones privadas, resulta adecuado para las entidades, dadas las limitaciones de tiempo, sin embargo, no es una práctica extendida a todos los órganos consultivos.

No se detecta que existan instrumentos específicos para permitir el seguimiento de las propuestas, salvo la información que se distribuye a través del correo electrónico, como las actas, y la información que se incluye en página web de órgano cuando ésta existe. Sobre este aspecto, es necesario destacar que el uso de aplicaciones digitales de trabajo colaborativo, que permiten la difusión y el reparto de tareas en tiempo real sería una solución práctica y útil, para que las entidades pudieran conocer en todo momento si los ministerios han considerado o no sus ideas.

En cuanto a las propuestas que se realizan en las reuniones, las entidades no suelen recibir ningún tipo de comunicación acerca de su aceptación o no por la AGE, por lo que revisan por iniciativa propia los textos finales de las normas publicadas tras su aprobación o los documentos de referencia sobre políticas públicas aprobadas, tratando de localizar sus propuestas y puntos de vista. En esta línea, las entidades echan de menos que se les informe sobre el grado en que se han tenido en cuenta o no las propuestas vertidas en las sesiones de los órganos consultivos en los que hay representación de la AGE, al margen de la existencia del dictamen que constituye la voz del órgano.

e. *Documentación de trabajo*

La documentación habitual de trabajo de los órganos consultivos, que estos trasladan tanto a los departamentos ministeriales como a las entidades representadas, suele comprender las convocatorias de reuniones de trabajo con su respectivo orden del día, actas de reuniones, informes y dictámenes que cada consejo consultivo se encarga de elaborar, así como otra documentación y dossiers elaborados tras cada reunión, con los respectivos enlaces a cada normativa mencionada.

Los técnicos de la Administración entienden que cada cartera ministerial cuenta con suficiente información y que existe una comunicación total con las áreas implicadas con los consejos acerca de todo lo que éstos gestionan, porque estos se encargan automáticamente de informar sobre las decisiones que se toman a los cargos responsables de la Administración en dichas materias. Por ejemplo, el Ministerio de Educación recibe puntualmente el trabajo realizado por el Consejo Escolar, a través de documentos como el informe anual sobre el estado del sistema educativo (en soporte

papel, USB y digital), la Revista Participación Educativa, que también se edita anualmente (soporte papel y digital), y los dictámenes que se elaboran sobre los proyectos normativos.

Los miembros de organizaciones también afirman que se les facilita toda la documentación y que la información necesaria relativa al tema de la consulta es adecuada, aunque matizan que no siempre se envían con la suficiente antelación. Así, la situación varía desde el envío de la documentación junto al orden del día, mientras que en otras sesiones la documentación es entregada en el momento de la reunión sin que se permita llegar a las sesiones con la documentación revisada.

Cada órgano consultivo envía estos documentos de diferente manera. Por ejemplo, el Comité de Contabilidad envía sus actas en formato Word, para que luego cada miembro pueda incorporar correcciones con control de cambios. Por otra parte, el Consejo para la Defensa del Contribuyente, envía los documentos en diferentes formatos (PDF, Word, Excel) e incluso realiza cuadros de resumen para destacar lo más relevante de cada punto, lo que se valora positivamente por las organizaciones entrevistadas.

#### f. *Evaluación de la actividad de los órganos consultivos*

De las entrevistas se deriva que no existe un sistema de autoevaluación sistematizada de las actividades que desarrollan los órganos consultivos, aunque algunos técnicos de la Administración explican que se realiza un seguimiento de carácter interno.

Entre las excepciones, según la información recabada, la Comisión General de Codificación cuenta con un seguimiento sistematizado al disponer de un órgano interno *ad hoc* que se encarga de las tareas de seguimiento presupuestario, continuidad de los encargos a los miembros del organismo y de la asistencia de los miembros. Este tipo de sistemas de trabajo junto a un registro electrónico podría constituir un modelo a generalizar en el funcionamiento de los órganos consultivos.

### 12.3. TRANSPARENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

La transparencia es sin duda uno de los elementos básicos para garantizar la deliberación y la participación ciudadana, ya que el acceso a la información debe ser la base de toda interacción. Por ello, una de las partes de las entrevistas estuvo dirigida a analizar el acceso a la información por parte de los Consejos Consultivos.

Para trasladar sus mensajes a la sociedad, los Consejos Consultivos cuentan principalmente con tres tipos de canales, aunque no es común que dispongan de todos ellos: la página web; las redes sociales, que aportan una gran agilidad; y la difusión de noticias a través de los gabinetes de prensa a los medios de comunicación.

Con el mencionado fin de garantizar la transparencia, los consejos consultivos publican en sus páginas web información y documentación sobre su funcionamiento, como sus funciones, la normativa reguladora y la composición del mismo. No obstante, se reitera que la mayoría de los órganos consultivos no disponen de página web con toda la información disponible (véase el capítulo dedicado al censo de órganos consultivos), ya que su utilización suele circunscribirse a aquellos que tienen personal propio o mayores recursos, que son minoritarios.

Las personas entrevistadas indicaban que es habitual que los documentos elaborados se publiquen. No ocurre lo mismo con las actas de las reuniones y la agenda de las convocatorias, lo cual podría ser interesante con perspectivas a incrementar la transparencia de las reuniones de los órganos consultivos.

De nuevo, cada organismo tiene un criterio distinto sobre qué publica y los técnicos entrevistados señalaron la tendencia a la publicación cada vez más frecuente y con mayor amplitud de la información y documentación que emana de los Consejos Consultivos, indicando que «cada vez hay más transparencia» y se van publicando los documentos que se van generando, aunque estos documentos no se difunden en el Portal de Transparencia del Gobierno, un aspecto que se debería tener en cuenta de cara al futuro, para evitar los problemas de acceso que genera la dispersión de la información pública.

Aparte, se destaca que una mayor disposición de información pública sobre la actividad de los órganos consultivos contribuiría a facilitar su evaluación, además de suponer un mecanismo de rendición de cuentas al estar disponible para cualquier persona que quisiera acceder a información en profundidad sobre estos órganos.

Más allá de lo expuesto para cada órgano consultivo. Del proceso de investigación se observa la necesidad de que cada ministerio publique en su página web el listado actualizado de los organismos consultivos que trabajan sus competencias para que puedan ser conocidos por la sociedad. Si la ciudadanía no conoce el potencial de este tipo de organismos, no será consciente de las funciones que cumplen, ni se podrá aspirar a que participen a través de ellos. No obstante, para ello es necesario que los órganos consultivos amplíen el catálogo de canales que tienen habilitados para la ciudadanía y que básicamente se limitan a un medio de contacto o buzón a través de correo electrónico, siendo escasos los procedimientos de audiencia pública o de asistencia a sus sesiones que se promueven activamente.

Los entrevistados comparten la importancia que tiene el hecho de que sus actividades sean conocidas por la ciudadanía. Por este motivo, cada vez con más frecuencia, estos organismos se preocupan de publicar convocatorias y notas de prensa. Sin embargo, dependiendo del tema tratado en cada convocatoria, los medios de comunicación prestan más o menos atención, centrándose únicamente en aquellas reuniones en las que se van a tratar temas de especial relevancia mediática.

En estos casos, como cuando se trata de un informe sobre una reforma de la Ley de Educación o un cambio en el Código Penal relativo a las agresiones sexuales, suelen

recibir mucha atención por parte de los medios de comunicación e incluso la presión que puede llegar a «condicionar el trabajo». De este modo, se puede resumir que las actividades y propuestas de los órganos consultivos tienen interés para los medios de comunicación solamente cuando se hacen reuniones para debatir temas de gran relevancia social y que esta atención especial, puede ser utilizada más que como un elemento de conocimiento y legitimación, simplemente como arma arrojada entre los que defienden una u otra postura.

Los técnicos de la AGE y los miembros de entidades comparten que las reuniones tratan temas muy concretos y técnicos, con escaso nivel de interés general, por lo que tienen pocas expectativas de convertirse en noticia en los medios generalistas, aunque sí en los especializados.

En cualquier caso, se señala que sería útil contar con un calendario de actividades dirigido especialmente a los periodistas, medios de comunicación y ciudadanos interesados. Además, no solo se debería publicar información cuando se tratan temas polémicos, sino siempre que haya una convocatoria. Sin embargo, la difusión de las actividades de los órganos consultivos a la ciudadanía aún tiene muchas carencias, algo que destacaron las entidades de la sociedad civil entrevistadas, porque no existe una difusión hacia el público general de los procesos consultivos, ni de las decisiones tomadas.

No obstante, los técnicos de la Administración Pública señalan que, aunque existan estos canales, también se originan algunas dificultades porque la ciudadanía no conoce ni está especialmente interesada en la actividad de los órganos consultivos, salvo que sean personas muy interesadas y que conozcan los sectores y el funcionamiento de las Administraciones públicas. De ahí, que en algún caso se subraye la utilidad de los sistemas de alertas, sobre todo para que los interesados puedan suscribirse a listas de distribución de las noticias emanadas por los órganos consultivos.

Aparte, las redes sociales hoy en día constituyen un canal de difusión al público en general para informar sobre las actividades y contenidos de los informes de los órganos consultivos. De ahí que durante la realización de las entrevistas, se les planteó a los técnicos de los ministerios si las acciones en redes sociales podrían ayudar a que más gente se implique en el proceso deliberativo. Sobre este aspecto, se mostraron de acuerdo en que no serían útiles para el debate de propuestas, pero sí para la difusión de información.

#### 12.4. VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

La visión de los técnicos de la Administración Pública y la de las entidades sobre los procesos de participación en estos organismos consultivos destaca por ser completamente diferente. En el primer caso, los técnicos valoran positivamente los órganos

consultivos como mecanismos de participación ciudadana, destacando que aportan independencia a las normas y políticas informadas y que, además, así cuentan con el respaldo de la ciudadanía. Los técnicos de la AGE mostraban cierto acuerdo al señalar que las herramientas que ponen a disposición de los órganos consultivos promueven la deliberación, ya que fomentan el debate, incluso cuando estas reuniones solo se pueden llevar a cabo de manera virtual. Afirman que se trata de reuniones «muy vivas» que promueven el diálogo y el consenso para la aprobación de las propuestas que dan lugar a informes y dictámenes según su visión y logra que las medidas y las normas resultantes sean más sólidas

Esta percepción contrasta drásticamente con la de las entidades sociales, puesto que la mayoría percibe que en estos procesos solo se pretende conocer su posicionamiento con respecto a un tema en concreto planteado desde la propia Administración y que en todo caso solo tienen una función informativa. No obstante, cabe recordar que el elenco de órganos consultivos es muy variado y la percepción descrita no es siempre la misma porque existen consejos que han adaptado su funcionamiento a los estándares actuales de la participación y van más allá de lo que les exige la normativa.

En cualquier caso, la percepción mayoritaria de las organizaciones es que no siempre sirven como canal de diálogo con las Administraciones, y tampoco como medio de participación bajo el concepto actual. Este hecho hace que los procedimientos de los órganos consultivos actualmente cumplan una función que se asocia a la unidireccionalidad: desde la Administración hacia las entidades, pero no a la inversa. Un síntoma de ello, es que los temas sobre los que se debate se suelen establecer por los ministerios en el orden del día, sin que se promueva de verdad la propuesta de nuevos temas. Además, subrayan que sus propuestas no se canalizan adecuadamente y desconocen cuál es el peso de su aportación en la decisión final.

Esta percepción tan distinta evidencia un problema de diseño de los órganos consultivos, pero también de comunicación y eficacia en materia de participación. La potencialidad de los órganos consultivos como espacios de participación es muy amplia, pero no se aprovecha y se limita, en ocasiones, a formalizar un contacto para que la Administración escuche de manera grupal a las organizaciones, sin que se produzca realmente un ejercicio de deliberación y toma de decisiones conjunta entre la sociedad y la Administración.

A pesar de estas posturas contrapuestas, tanto los técnicos de los órganos consultivos como los representantes de las entidades, consideran que las reuniones son necesarias para que se produzca un intercambio de posturas y permiten la puesta en común simultánea de ambas perspectivas. De hecho, la mayoría de las organizaciones entrevistadas otorga importancia a esta labor de interlocución y a la posibilidad de hacer llegar propuestas a la Administración en nombre de sus representados. Es decir, valoran la participación a través de los órganos consultivos, pero subrayan que se trata de una participación de bajo nivel.

No obstante, haya o no una correcta deliberación y codecisión en la formación de los informes o dictámenes que emiten los órganos consultivos, finalmente es la Administración la que decide si tiene en cuenta las recomendaciones y propuestas que formulan. Si uno de los objetivos que se pretenden respecto a los órganos consultivos es promover la participación ciudadana, cabría reforzar el papel que desempeñan estos informes, porque de lo contrario la función de estos organismos será simplemente como hasta ahora, un mecanismo de escucha a través de las organizaciones, sin gran eficacia.



## CAPÍTULO 13

# RECOMENDACIONES DE MEJORA Y PROPUESTA DE INDICADORES DE AUTOEVALUACIÓN

Siguiendo los objetivos marcados para este estudio, en este apartado final ofrecemos algunas recomendaciones que pretenden servir de guía para que los órganos consultivos puedan contribuir a la finalidad de facilitar y fomentar la participación ciudadana; así como una propuesta inicial de indicadores de evaluación de los órganos consultivos en relación a la participación ciudadana, como garantía última de su eficacia.

### 13.1. RECOMENDACIONES

Las tendencias actuales en el campo de la participación ciudadana se centran en una mayor influencia de las aportaciones de la ciudadanía en las decisiones tomadas por la Administración Pública, y tanto el diseño como la actividad de los órganos consultivos no parecen estar a la altura de los mecanismos de participación de una administración moderna. Como hemos advertido durante todo el trabajo, somos conscientes de la heterogeneidad de estos organismos, y la dificultad de extraer conclusiones generales a todos ellos, pero consideramos que estas recomendaciones pueden ser válidas para un número amplio de órganos consultivos existentes en la Administración Pública española.

Sobre esta premisa y teniendo en consideración los análisis realizados, se extraen las siguientes recomendaciones:

#### a) *Avanzar hacia los estándares de la participación*

La Administración estatal española debe recoger el testigo internacional e integrar prácticas de innovación pública para abrir la actividad de los órganos consultivos hacia prácticas de participación más colaborativas. Esto permitiría dotar de mayor protago-

nismo a los órganos consultivos dentro de la actividad administrativa, y acercaría a la Administración española hacia el modelo de la «Administración en red».

La Administración Pública muestra interés por las opiniones y los puntos de vista de las entidades y asociaciones que representan los intereses de la ciudadanía, pero no solo decide en solitario qué medidas se incluyen en las normas finalmente sino que lo hace sin ningún tipo de seguimiento a las propuestas y el debate celebrado en el seno de estos órganos. Estas prácticas quedan lejos de lo recomendado por *la Asociación internacional para la participación pública*<sup>1</sup> —*International Association for Public Participation*— que en 2014 proponía un sistema estandarizado para evaluar el rol del sector público en los procesos de participación ciudadana, y medir el impacto de las decisiones tomadas en los procesos participativos. En este sistema se establecen cinco niveles: información, consulta, involucración, colaboración y empoderamiento. Según esta clasificación, los órganos consultivos estudiados se encuentran en los dos primeros niveles —Información y Consulta—, especialmente en el primero, siendo los más básicos por tener el nivel más bajo de impacto de las decisiones tomadas en los procesos participativos.

Sería interesante que existiera una evaluación interna y periódica de la actividad de los órganos consultivos, de forma que se calculase, primero de forma cuantitativa y posteriormente de forma cualitativa, los efectos de las sugerencias de las asociaciones y representantes de la sociedad civil en la toma de decisiones final. Esto permitiría saber cuántas propuestas aprovecha la Administración General del Estado para llevar a cabo políticas públicas o elaborar normas.

La Administración Pública debe profundizar en los siguientes niveles de participación establecidos por *la Asociación internacional para la participación pública* y convertir la Involucración y Colaboración en los nuevos ejes de los órganos consultivos, donde se pueden incorporar herramientas que promuevan y fomenten una mayor participación e implicación de las entidades representadas en éstos.

Se han percibido ciertas barreras dentro de la Administración Pública, que impiden el uso y desarrollo de herramientas digitales e innovadoras con mayor frecuencia. Estas permitirían la realización de reuniones virtuales, la puesta en marcha de sistemas de deliberación, decisión y colaboración, el seguimiento de propuestas y la evaluación del trabajo, entre otros. Esta barrera está motivada por la escasez de medios económicos y humanos destinados a promover la participación en los ministerios, así como la falta de formación del personal de la Administración y de los miembros de las entidades ciudadanas de estas herramientas. Esto provoca que se utilicen solamente sistemas básicos, como el correo electrónico y las llamadas telefónicas.

---

<sup>1</sup> International Association for Public Participation- *IAP2's Public Participation Spectrum*. La Federación IAP2 ha desarrollado el sistema *Spectrum* para ayudar a los grupos a definir el rol del sector público en cualquier proceso de participación pública, convirtiéndose rápidamente en un estándar internacional, que permite medir el nivel de participación según el impacto de las decisiones tomadas en los procesos participativos dentro de la gestión pública.

B) *Formar a los empleados públicos en participación*

Un mayor compromiso de la promoción de la participación ciudadana en los consejos consultivos debe ser la formación de los empleados públicos, que deben ser conscientes de la importancia y el alcance de las medidas relacionadas con el Gobierno Abierto, con especial énfasis en la participación, y de las medidas y herramientas que ellos pueden emplear para impulsarlo. Además, esta formación debe extenderse también a la sociedad civil, que debe ser consciente del potencial del Gobierno Abierto y de las posibilidades que tienen como ciudadanos de acceder a la información, participar y colaborar.

Las actuales tecnologías de la información y la comunicación —TICs— implican la creación de aplicaciones y herramientas que ayudan a promover la participación y las actividades de los órganos consultivos. A día de hoy, aún no se han incorporado procesos innovadores en este sentido y se pierden, de este modo, oportunidades de mejorar su actividad y que ésta destaque. Por otra parte, se ha detectado que en algunos sectores la participación de los representantes de la sociedad civil dentro de los consejos resulta bastante pasiva, quedando al amparo de las indicaciones de la Administración Pública. La utilización de más medios y canales de interlocución innovadores permitiría implantar sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas públicas que servirían para animar y fomentar una participación más activa e implicada por parte de todos los actores.

C) *Aprovechar todo el potencial participativo de los órganos consultivos*

Sería necesario promover una mayor participación a través de órganos consultivos en sectores de alto componente social o en los que no se observa la participación asidua del tejido asociativo, así como establecer mayores garantías de la escucha activa de las entidades sociales de estos sectores. Se sugiere aplicar medidas que permitan cumplir con las expectativas de aquellos agentes más críticos e impulsar el liderazgo de los órganos consultivos que acogen a estas entidades.

Las asociaciones y representantes de la ciudadanía muestran su percepción de no sentirse implicados e integrados en los órganos consultivos. La Administración General del Estado debe garantizar la representación de todos los intereses dentro de los órganos consultivos, o al menos, establecer los medios necesarios para que los actores que participan en ellos sean representativos de los mismos. Aquellas instituciones que se han revelado como poco activos e integradores, deben hacer un cambio y abrir sus procesos a la ciudadanía que manifiesta un interés en participar y colaborar con la Administración. De este modo, se ganaría en utilidad y eficacia en la gestión pública gracias a la aplicación de las políticas públicas de Gobierno Abierto.

De lo contrario, se pierden oportunidades de mejora, se desincentiva la participación de las entidades sociales y la actividad de los órganos consultivos queda despres-

tigiada y perjudicada debido a la percepción negativa de que la participación dentro de estos organismos no tiene efecto alguno para de la Administración.

D) *Proactividad. La iniciativa de los organismos de consulta*

La Administración Pública debería establecer mecanismos de propuesta y participación dentro de los órganos consultivos que permitan la co-creación de medidas y políticas públicas, garantizando la implicación de las asociaciones y entidades en la toma de decisión final. Estas medidas permitirían elevar el nivel de participación y supondrían un cambio de paradigma, pasando de la función consultiva e informativa de los órganos consultivos, al de involucración y colaboración.

Asimismo, se deben garantizar herramientas para que los representantes de la ciudadanía valoren si se están integrando correctamente sus intereses en las políticas públicas y en los procesos decisivos. De esta manera, se podrán mejorar las iniciativas y mecanismos usados en los Consejos Consultivos.

A pesar de los numerosos organismos para facilitar la interlocución que existen en España, la Administración Pública española no está estableciendo las medidas necesarias para la evolución de sus procesos de consulta. Por este motivo, la mayoría de las entidades no percibe a estos órganos como los canales idóneos de participación, sobre todo para los sectores que demandan más atención por parte de la Administración. Los actuales procesos y actividades de los consejos consultivos deberían evolucionar hacia procesos de participación con mayor implicación en la toma de decisiones de las Administraciones públicas. Esto permitiría alcanzar un modelo de Administración más abierta y conectada con la sociedad, más integradora, equitativa y eficaz en la gestión pública.

E) *Mejorar la bidireccionalidad*

Para alcanzar estos objetivos, una medida interesante sería fortalecer estos espacios como espacios de diálogo bidireccional dentro de los órganos consultivos para garantizar este tipo de comunicación entre la sociedad y la Administración Pública. De esta forma, la Administración Pública española se acercaría más a las políticas de Gobierno Abierto que defienden una participación más colaborativa, que requiere de la implicación y la acción directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, no se puede entender el eje de la Participación ciudadana en la Administración sin antes garantizar de la Transparencia. Aún hay muchos aspectos que mejorar en este sentido. Si la ciudadanía no conoce la existencia y las decisiones llevadas a cabo por los órganos consultivos que trabajan en el ámbito de la Administración, sus actividades no estarán lo suficientemente abiertas

a la ciudadanía y los ciudadanos no sabrán quién ni cómo se representan sus intereses en la toma de decisiones.

F) *Mejorar la transparencia y la apertura a la sociedad*

La Administración debe publicar en el Portal de Transparencia el censo de los Consejos Consultivos de una forma accesible para la ciudadanía. También sería conveniente que los ministerios publicasen una lista de todos los organismos consultivos que desarrollan actividades relacionadas con sus competencias en sus páginas web y que esta se actualice cada vez que haya cambios, abriendo espacio para la participación en aquellos organismos que por su estructura y objetivos lo permitan. Además, resulta recomendable que todos los órganos consultivos cuenten con una plataforma digital en la que, de forma periódica, se actualice la información y se publiquen todos los datos que son de interés para la ciudadanía.

Además de las recomendaciones ya planteadas, que son consecuencia de los resultados del censo de Consejos Consultivos y de las entrevistas en profundidad, se sugieren algunas ideas y propuestas que realizaron las entidades sociales en los encuentros celebrados para la elaboración de este informe:

- Garantizar la participación paritaria entre las entidades de la sociedad civil y los técnicos de la Administración en los Consejos Consultivos.
- Garantizar una mayor participación de expertos acreditados en los temas dentro de los Consejos Consultivos.
- Establecer incentivos para los técnicos de la Administración que muestren disposición hacia la participación y promuevan medidas y/o acciones para desarrollar la innovación de los procesos consultivos.
- Crear canales de interlocución entre la Administración y la sociedad que sean abiertos, fluidos y limitando al mínimo posible los trámites burocráticos.
- Dotar de recursos humanos suficientes a las Administraciones para realizar procesos consultivos eficientes, garantizando la representatividad de todos los intereses en cada materia.
- Desarrollar medidas innovadoras, como el uso de las aplicaciones digitales o de las redes sociales, para poner en marcha herramientas deliberativas y colaborativas.
- Establecer mecanismos de evaluación tras la realización de los procesos consultivos, con el fin de mejorar los procesos y garantizar la rendición de cuentas de las medidas adoptadas.

Por último, este apartado de recomendaciones se cierra bajo la reflexión de que la Administración no puede caminar en solitario en políticas de Gobierno Abierto, sino

que debe garantizar la puesta en marcha de medidas que fomenten un mayor debate con la ciudadanía y también una mayor implicación por su parte en las políticas públicas. La percepción de las entidades sociales y las asociaciones debe servir a la Administración para desarrollar medidas más satisfactorias, mejorar las ya existentes y avanzar hacia un nuevo nivel que refuerce la Participación ciudadana, en el que exista una cooperación y un diálogo efectivo entre aquellos que adoptan y desarrollan las políticas públicas y quienes son gobernados.

### 13.2. PROPUESTAS DE INDICADORES DE AUTOEVALUACIÓN

Tras el análisis sobre las actividades y acciones de los órganos consultivos y, sobre todo, atendiendo a las demandas de posibles mejoras, tanto por parte de las entidades sociales, como de los técnicos de la Administración entrevistados, se han perfilado una serie de áreas e indicadores de evaluación para ser examinados periódicamente, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y la eficiencia de los órganos consultivos.

En base a esta premisa y siguiendo los resultados obtenidos, se establece una propuesta inicial de ámbitos sobre los que desarrollar un sistema de indicadores, que se exponen agrupados en cuatro áreas correspondientes a acción y actividades, participación, propuestas, así como rendición de cuentas y transparencia.

#### A) *Acción y actividades*

En esta área se identificarían cuántas y cuáles son las acciones y actividades desarrolladas por el órgano consultivo durante cada año.

Una vez realizado el recuento de acciones y actividades del órgano se hará una evaluación de éstas en relación con los resultados de estas acciones para alcanzar los objetivos y fines del órgano consultivo.

El objetivo de este indicador es conocer el grado de eficiencia de las actividades del órgano, detectando cuáles son las acciones más positivas para cumplir con sus objetivos y qué actividades pueden estar desviándose de las directrices marcadas por los fines de la entidad.

#### B) *Participación*

En este área se evaluará la calidad y los criterios de garantías de la participación dentro de los órganos consultivos. Para lograr este objetivo se han identificado los indicadores de representatividad, expertos en la materia y técnicos de la Administración.

- **Representatividad.** Este indicador mide la paridad entre expertos externos a la Administración pública y técnicos de la Administración participantes en los procesos de consultas. Este indicador responde a las demandas realizadas por las entidades sociales que consideraban que los intereses de los ciudadanos están poco representados en determinados procesos consultivos debido a la falta de paridad entre representantes sociales y técnicos de la Administración.
- **Expertos en la materia.** Se evaluará cuáles los son criterios de selección para invitar o convocar a expertos en la materia sobre los que se realiza el proceso consultivo. El fin de este indicador es conocer el grado de objetividad e idoneidad para contar con las opiniones más pertinentes en cada ocasión, evitando los procedimientos arbitrarios y partidistas.
- **Técnicos de la Administración.** En correspondencia con el indicador anterior, se evaluarán los criterios para designar a los técnicos de la Administración que forman parte de los procesos consultivos para conocer el grado de adecuación de las personas representantes de las administración en dichos procesos. De este modo se pretende garantizar la presencia de funcionarios expertos en las materias, que sean objetivas y que carezcan de intereses personales o partidistas.

C) *Validez y seguimiento de las propuestas*

Uno de los elementos más comunes a todos los organismos analizados es que las propuestas realizadas durante los procesos consultivos tienen pocas garantías sobre su adecuación, finalidad y transparencia del procedimiento final. Por este motivo se considera necesario evaluar el procedimiento por el cual se realizan y ofrecer mecanismos de garantías acerca de la finalidad de las propuestas.

- **Canales — Medios.** Este indicador examina los canales a través de los cuales se realizan las propuestas por parte de las entidades de la sociedad para conocer el grado de adecuación a las necesidades del procedimiento consultivo. En este sentido, se deberá tener en cuenta si los canales o medios, bien sean tecnológicos o presenciales, son lo más adecuados atendiendo a las características del tema, de los participantes en el proceso y el desarrollo de las actividades del órgano.
- **Información.** Se evaluará la calidad de la información que se remite a los participantes de los procesos consultivos, atendiendo a los criterios de cantidad de información, los márgenes de tiempo entre la emisión de la información y las fechas para presentar las propuestas, y la adecuación del lenguaje utilizado según la materia y los expertos participantes.
- **Herramientas.** Se evaluará qué herramientas, tecnológicas o analógicas, se ponen a disposición de los participantes de los procesos consultivos para rea-

lizar y hacer llegar sus propuestas, de modo que se conozca si son las más adecuadas o precisan cambios y mejoras.

D) *Rendición de cuentas y Transparencia*

La rendición de cuentas de los procesos consultivos y el grado de conocimiento de la sociedad sobre estos procesos, es uno de los aspectos destacados a lo largo de las entrevistas en profundidad. En consecuencia, se hace necesario incluir un área que evalúe los sistemas de los órganos consultivos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de sus actividades.

- **Publicidad.** Se evaluará el grado de publicidad activa de los procesos consultivos de los órganos, teniendo en consideración la publicidad de la convocatoria del proceso y la publicación de un resumen sobre las acciones llevadas a cabo en el marco de los procesos.
- **Acceso a la información.** Se evaluará la existencia de mecanismos para permitir el acceso a la información pública que se genera dentro de los órganos consultivos derivada de su actividad, en los términos que prevé la Ley 19/2013 *de Transparencia, acceso a la información público y buen gobierno*. Asimismo se examinará los procedimientos para facilitar la información disponible para los participantes durante los procesos participativos, permitiendo que los propios participantes puedan conocer la información presentada por otros de modo que se puedan enriquecer las propuestas y los propios procedimientos del conocimiento común.
- **Grado de aceptación.** Se evaluarán los mecanismos o sistemas a disposición de los participantes para conocer el grado de aceptación de las propuestas realizadas, con el fin de incentivar la participación y la calidad de las propuestas, así como fomentar la transparencia de los procesos participativos.

Junto a esto, y para finalizar, se recomienda incorporar actividades de seguimiento de su actividad. Este seguimiento debería concentrarse, como mínimo, en cinco áreas: a) Nivel de asistencia de los miembros del consejo consultivo a las reuniones de trabajo; b) Grado de cumplimiento de objetivos para su medición de forma cuantitativa y cualitativa; c) Valoración sobre las memorias e informes de los consejos; d) Rendición de cuentas a través de la evaluación del presupuesto; y f) Valoraciones por parte de los miembros y de los sectores implicados de elementos mejorables, la planificación, el calendario, los procesos, el grado de satisfacción de la labor de los consejos, así como de nuevas necesidades.

## FUENTES

- Álvaro Martín, A. (2013). *Revoluciones Horizontales: Ciberactivismo y movilizaciones ciudadanas en América Latina y España*. San José: Flacso.
- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bertot, J.C., McDermott, P., y Smith, T. (2012). «Measurement of open government: Metrics and process». *45th Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 2491-2499). IEEE.
- Blas A. Y Ibarra P. (2004). *La participación; estado de la cuestión*. Working Paper Bilbao: Hegoa.
- Calleja, L.M. Y Rovira, M. (2015). *Gobierno institucional: la dirección colegiada*. Pamplona: EUNSA.
- Carbonell Porras, E. (1999). *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial
- Cerrillo i Martínez, A. (2006). «Las Tecnologías de la Información y el Conocimiento en la función de los órganos colegiados de la Administración». *Comunicación presentada a Tecnim@p Sevilla, junio de 2006*.
- Cerrillo i Martínez, A. (2011). «La participación en los órganos colegiados en la administración red». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 90: 67-99.
- Chevalier, J. (2004). *L'Etat post-moderne*. Paris: LGDJ.
- Cordero Torres, J.M. (1944). *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Díaz, T. (29 de julio de 2015). La puerta giratoria de los expresidentes del Gobierno. *ABC*. Recuperado de <https://www.abc.es/espana/20150729/abci-trabajos-presidentes-espana-zapatero-201507281742.html>.
- Fayol, H. 1956. *Administración industrial y general: Previsión, organización, mando, coordinación, control*. Buenos Aires: El Ateneo.

- Fernández Salmerón, M. (2017). «La potestad reglamentaria: el procedimiento de elaboración de los reglamentos». En Gamero Casado, E. (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 2483-2549.
- Fernández Ssegado, F. (1986). *Las Constituciones Históricas Españolas*. Madrid: Civitas.
- Font i Llovet, T. (1985). «Órganos consultivos». *Revista de Administración Pública*, 108: 53-86.
- García de Enterría, E. (1958). «Aspectos de la Administración Consultiva. Prólogo». En *Principios de organización* de J.D. Mooney (pp. 38-41). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- García de Enterría, E. (1983). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. (1989). «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa». En Gómez-Ferrer, R. (coord.), *Libro Homenaje a Villar Palast*. Madrid: Civitas, pp. 437-452.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. (1994, 2005). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.
- García-Trevijano Garnica, E. (1994). «La función consultiva en las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de Administración Pública* (118), 129-153.
- Garretón, M.A. (1995). *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Granado Hijelmo, I. (2007). «Concepto y naturaleza jurídica de la administración consultiva». En J.F. Alenza García y J. A. Razquin (coords.) *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (pp. 275-302). Pamplona: Aranzadi.
- Grimmelikhuisen, S.G. y Feeney, M.K. (2017). «Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments». *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.
- Gutiérrez Nogueroles, A. (2004). *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: UNED.
- Habermas, J. (1998): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Hauriou, M. (1933). *Precis de droit administrative et de droit public*. Paris: Sirey.
- Henry, P. (1950). *Histoire des Préfets*. Paris: Les Nouvelles Editions Latines.
- Hoces Íñiguez, I. (2017), *Los Consejos Económicos y Sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea como modelo de representación de intereses socioeconómicos* (tesis doctoral). Murcia: UCAM.
- Ibarz, A. y Rubio, R. (2019). *La participación en la Administración General del Estado por medios electrónicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Innerarity, D. (2006). *El Nuevo espacio público*. Madrid: Espasa.

- i Martínez, A. C. (2011). La participación en los órganos colegiados en la administración en red. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (90), 67-99.
- Kloepfer, M. (1993). «En torno a las nuevas formas de actuación medioambientales del Estado». *Documentación Administrativa* 235-236: 33-54
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010) *Open Government*. First Edit, Igarss. Sebastopol: O'Riley. doi: 10.1007/s13398-014-0173-7.2.
- Meijer, A. J., Curtin, D., Hillebrandt, M. y Curtin, D. (2012). «Open government: connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, núm. 78 (1): 10-29-
- Montoro Chiner, M. J. (2004). «Técnica normativa y órganos consultivos. Prospectiva Europea». *Revista española de la función consultiva* (2), 43-73.
- Mooney, J.D. (1947). *The principles of Organization*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Navarro Caballero, T.M. (2006). «El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre». *Anales del Derecho* (24) 9-39.
- Nevado-Batalla Moreno, P.T. (2015). «Función consultiva y garantía del Estado de Derecho (A propósito de un debate desleal)». *Revista española de la función consultiva*, núm. 23: 17-42.
- Nieto, A. (1983). «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional». *Revista de Administración Pública* (100-102), 371-415.
- Oliver Araujo, J. (2006). «Consejos Consultivos Autonómicos y Administración Local». *Revista de Derecho Político* (66), 69-86.
- Ortega, E. (2012). «Aprendices, emprendedores y empresarios». En N. García, F. Cruces y M. Urteaga (coords.), *Jóvenes, Culturas Urbanas y Redes Digitales* (pp. 109-127). Madrid: Fundación Telefónica, Ariel.
- Parada Vázquez, R. (1991). *Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Quadra Salcedo, T. (1988). «El Consejo de Estado en un Estado Social y Democrático de Derecho». *Gobierno y Administración en la Constitución*, (1) 207-239
- Ramiro Sánchez, A. (2002). *Demandas de calidad de la administración pública: un derecho de la ciudadanía*. Madrid: Dykinson.
- Rodríguez Villasante, T. y Montañes, M. y Marti, J. (2000) *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*. Barcelona: El viejo Topo.
- Rubio Llorente, F. (2004). «La función consultiva en el Estado de las Autonomías», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2: 96-112.
- Rubio Núñez, R. 2018. «La participación del ciudadano en la Administración General del Estado», en Güemes, C., Resina, J. y Cruz-Rubio, C. *Participación Ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 19-41.

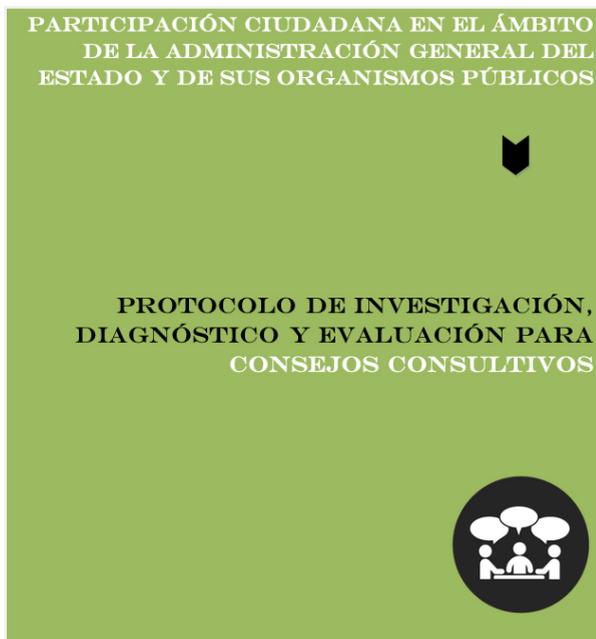
- Ruíz Miguel, C. (1995). *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*. Madrid: Dykinson.
- Rushkoff, D. (2005). *Get back in the box. Innovation from inside out*. New York: Collins.
- Sierra Rodríguez, J. 2019. *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tocqueville, A. de (1952). *L'Ancien Régime et la Révolution Oeuvres complètes* (2). Paris: Gallimard.
- Tomás y Valiente, F. (1993). *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Valero Torrijos, J. (2002). *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*. Madrid: INAP-CEPC.
- Valles, M.S. (2002). *Entrevistas en profundidad*. Madrid: CIS.

## ANEXOS



1. PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN, DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN PARA CONSEJOS CONSULTIVOS

III PLAN DE ACCIÓN DE  
GOBIERNO ABIERTO DEL  
GOBIERNO DE ESPAÑA



¿Qué estamos  
haciendo y por qué?

El Tercer Plan de Gobierno Abierto de España contiene 20 medidas estructuradas en torno a 5 grandes ejes: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de Cuentas y Formación. Dentro del eje de la Participación, se considera preciso llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación, su verdadera eficacia, en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos. A tal fin se propone llevar a cabo un cuádruple diagnóstico sobre la participación, por un lado, sobre los órganos consultivos, por otro, sobre el trámite prenormativo, un tercero sobre los planes y programas públicos y, finalmente, canales digitales de participación en el ámbito de la AGE y de sus Organismos Públicos.

En este documento ofrecemos un **protocolo de investigación elaborado colaborativamente** en el marco de un grupo de trabajo que se reunió durante 2017 en el Centro de estudios Políticos y Constitucionales para diagnosticar y evaluar la participación ciudadana en **los Consejos Consultivos** en el ámbito de la Administración General del Estado.

## DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Los órganos colegiados, como afirma Cerrillo (2011:72)<sup>1</sup>, son unidades administrativas, creadas formalmente y caracterizadas por tener una pluralidad de titulares, cuya voluntad se plasma en el acto colegial, y que realizan funciones administrativas. Tradicionalmente, estos órganos son el mecanismo a partir del cual se ha instituciona-

---

<sup>1</sup> CERRILLO, Agustí (2011) La participación en los órganos colegiados en la administración en red R.V.A.P. núm. 90. Mayo-Agosto. Págs. 67-99.

lizado la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, aunque, en muchas ocasiones la definición de la composición, funcionamiento y funciones de estos órganos no ha respondido al traslado de los intereses sociales a las administraciones públicas.

Como premisa de partida, en este documento se establece que todos los consejos son de participación en sí, en tanto buscan aportar conocimiento experto a un tema en especial integrando saberes externos a la administración pública. Sin embargo, y como señala la OCDE (2016)<sup>2</sup>, lo importante es definir cómo aportan a la participación en términos de representatividad social (inclusión y legitimidad) y aportes prácticos (competencia y eficiencia) estas instancias participativas.

¿Cuántos de los consejos consultivos existentes son consejos técnicos de expertos (cuyo fin es asesoría técnica o política) y cuántos son consejos que buscan estimular y convocar a la sociedad civil (abiertos)? ¿Gozan estos consejos de autonomía operativa y capacidad para generar su propia agenda? ¿Son sus decisiones vinculantes? ¿Son transparentes en el desarrollo de sus funciones y permiten conocer a los ciudadanos su desempeño?

Estas preguntas generales nos remiten a las siguientes cuestiones:

- Quiénes integran/forman los consejos y cómo se seleccionan sus miembros,
- Cómo se organizan internamente,
- Qué productos generan y cuáles son los efectos e impactos de sus decisiones,
- Si se transparentan y difunden sus debates y resultados.

Teniendo como **meta** el diagnóstico y la evaluación de la participación en los Consejos Consultivos, la investigación se propone:

1. Recopilación de información y análisis de documentación para elaboración de una lista completa de los Consejos Consultivos en el ámbito AGE.
2. Identificación de herramientas y proceso metodológico para desarrollar la evaluación.
3. Construcción de una tabla de indicadores para autoevaluación de los consejos.
4. Procesamiento de información y primer diagnóstico.
5. Estudios en profundidad y contrastación de los resultados con expertos y ciudadanía.
6. Buenas prácticas y estudios de casos.
7. Recomendaciones clave para mejorar la participación.

---

<sup>2</sup> *Policy Advisory Systems in OECD Countries Addressing the Public Governance Challenges*. Draft report on Policy Advisory Systems in OECD Countries 54th session of the Public Governance Committee 14-15 November 2016, OECD Conference Centre, Paris, France.

En este documento se presentan las herramientas, estrategias y metodología que se consideran más adecuadas para conducir un diagnóstico riguroso de la participación en el ámbito de los Consejos Consultivos, con especial énfasis en los objetivos 1, 2 y 3 de la anterior lista.

El protocolo de diagnóstico y evaluación que presentamos a continuación busca orientarse por la Guía para la Participación Cívica en la toma de Decisiones Públicas del Consejo de Europa y las recomendaciones emitidas por la OCDE.

### PRINCIPIOS QUE LA PARTICIPACIÓN DEBE PROMOVER

1. **Respeto mutuo entre todos los actores** sobre la base de interacciones honestas
2. **Respeto a la independencia de las ONG** y sus opiniones, independientemente de que coincidan o no con las opiniones de las autoridades públicas
3. **Respeto de las posiciones de las autoridades públicas** que son quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones
4. **Apertura, transparencia y rendición de cuentas**
5. **Responsabilidad de escuchar e interactuar** con todos los actores (*appropriate feedback*)
6. **No discriminación e inclusión de todas las voces**, incluyendo a los menos privilegiados
7. **Equidad de género y participación equilibrada** de todos los grupos con particulares intereses y necesidades (jóvenes, mayores, personas con discapacidad y minorías)
8. **Accesibilidad** a partir del uso de un lenguaje claro y medios apropiados para garantizar la participación presencial y virtual

*Guidelines for civil participation in political decision making, Council of Europe (2017) <https://www.coe.int/en/web/good-governance/civil-participation-in-decision-making-processes>*

## FASES Y CRONOGRAMA DE TRABAJO



Debe destacarse que cada fase presupone un tiempo de realización variable en función de los recursos destinados al desarrollo de las actividades. Se **recomienda la realización de un calendario específico** antes de iniciar el diagnóstico en donde, además de preverse **tiempos**, se detallen **personas responsables** de la cada fase y **recursos** con los que dispondrá para un mayor ajuste y claridad en el logro de las metas y objetivos planteados en cada fase.

### FASE 1: EXPLORATORIA

El **objetivo** de esta fase es reunir información actualizada sobre consejos consultivos y su desempeño en el ámbito de la AGE.

Para ello **se propone** listar los consejos reuniendo información elemental:

- Identificar el ministerio del que depende.
- Cuántos de ellos son de expertos y cuantos están abiertos a la sociedad civil.
- Identificar la normativa que los regula.
- Señalar el año de creación y señalar cuantos están activos y, en su caso, cuando fue la última vez que se reunieron y cuales han finalizado.
- Identificar si tiene un portal web e información disponibles sobre su trabajo.
- Diferenciar los Consejos Consultivos Permanentes de aquellos Ad Hoc.

Herramientas, fuentes y pasos a seguir:

1. Solicitar lista oficial de los consejos consultivos existentes a autoridades del gobierno
2. A partir de la lista anterior se propone una revisión de portales web y análisis documental de la normativa creadora de los Consejos Consultivos (BOE y Diarios Oficiales) para identificar los temas listados
3. Consultas a personal experto en la materia y cotejo con otras bases de datos de Organismos con presencia en Consejos Consultivos (ej: Asociaciones de Consumidores) e Instituciones Académicas



## FASE 2: AUTOEVALUACIÓN

El **objetivo** de esta fase es someter a los propios consejos consultivos identificados en la fase 1 a un formulario para autoevaluarse en una serie de categorías pre-determinadas.

Para ello, se distribuirá entre los funcionarios responsables de dar seguimiento al plan de gobierno abierto dentro de cada ministerio las siguientes tablas metodológicas para que distribuya los formularios y recopile información de autoevaluación de cada consejo consultivo en su área.

Se considera conveniente una reunión previa con los responsables para capacitarlos en el uso del formulario y aclarar potenciales dudas.

Se recomienda la utilización de encuestas en formato electrónico para un procesamiento más eficiente y ágil de la información.

**Herramientas:**

Cuestionarios autogestionados que indagan sobre:

- Naturaleza, recursos y diseño del órgano
- Integración de la participación ciudadana entre sus metas
- Funcionamiento
- Herramientas que prioriza para llevar adelante la participación
- Documentación de los procesos y *feedback* a la ciudadanía
- Evaluación de su labor



<b>Cuestiones Descriptivas</b>	<p><b>Naturaleza del órgano</b> ¿Cómo se regula y cuáles son sus funciones?</p>	<p>¿Qué normativa lo regula? ¿De qué ministerio o institución depende? ¿Tiene autonomía?</p>
	<p><b>Integración y recursos</b> ¿Quiénes lo forman y que recursos tiene?</p>	<p>¿Cómo y quién nombra a sus integrantes? ¿Es de pertenencia abierta o cerrada? ¿Son creados con vocación permanente o ad hoc? ¿Tiene autonomía financiera o se trata de un órgano colegiado donde se hace uso de los recursos del ministerio en el que se adscribe?</p>
	<p><b>Diseño del órgano</b> ¿Cuáles son sus objetivos y composición?</p>	<p>¿Sus objetivos son específicos y claros? ¿A qué público va dirigido? ¿Qué tipo de estructura formal tiene el órgano? ( Pleno, Comisión Permanente, Comisión de trabajo? ¿Qué dice la norma sobre la periodicidad de las reuniones? ¿Quién asume la coordinación (portavoz) y quién lidera el proceso? ¿Está regulado en la normativa? Si se elige ¿quién elige? ¿Tiene un instrumento de planificación?</p>
	<p><b>Participación</b> ¿Cómo funciona?</p>	<p>¿Brinda asesoramiento en casos puntuales y depende de la agenda del ministerio al que pertenece o diseña su propia agenda? ¿Su función es de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control? ¿Está abierto o cerrado (expertos) a la participación? ¿Se integra por expertos o por asociaciones representativas de individuos? ¿Qué intereses se supone representan sus vocales?  Solo para aquellos que tienen entre sus funciones o competencias ser abiertos a la participación ¿Cuáles son los mecanismos de participación regulados en esta área? Consulta, Foros, Escritos, otras ¿Cómo se difunden los procesos de participación? ¿Se ha implantado en la web gubernamental una sección específica en materia de participación donde se informe de los mecanismos/canales de participación existentes?</p>

<b>Cuestiones sobre Funcionamiento</b>	<b>Convocatoria</b>	<p>¿Cada cuanto se reúne?</p> <p>¿En qué momento se reúne (antes, durante al final del proceso político)?</p> <p>¿Quién convoca y quién decide los temas sobre los que se convoca el proceso?</p> <p>¿Son libres o están determinados por la agenda del ministerio al que pertenecen?</p> <p>¿Quién puede introducir temas en el orden del día?</p> <p>¿Qué relevancia social o mediática tiene el tema?</p>
	<b>Documentación</b>	<p>¿Qué herramientas de comunicación o seguimiento de temas existen en el tiempo que transcurre entre las reuniones?</p> <p>¿Hay seguimiento de si se adoptaron las decisiones previas?</p>
	<b>Participantes</b>	<p>¿Responde su composición al diseño?</p> <p>¿Tiene mecanismos para revisar la composición?</p> <p>¿Se controla la asistencia?</p> <p>¿Participan quienes deben tomar luego las decisiones sobre la materia o asunto principal?</p> <p>¿Hay paridad de género?</p>
	<b>Difusión</b>	<p>¿Qué acciones se llevaron a cabo para difundir la convocatoria?</p> <p>¿Se difunde públicamente? ¿Por qué vías? ¿Hay pluralidad de canales de información?</p> <p>¿Se circula información antes de las reuniones?</p> <p>¿Con cuanta anticipación?</p> <p>¿En lenguaje claro y accesible?</p>
<b>Herramientas se priorizan para llevar adelante la participación</b>	<b>Tipo de técnicas utilizadas</b>	<p>¿Son deliberativas o promueven la deliberación?</p> <p>¿Se ofrecen puntos concretos sobre los que opinar o es abierta y general?</p> <p>¿Se puede adjuntar documentos o material extra por parte de los que participan?</p> <p>¿Se participa de modo directo o mediado?</p>
	<b>Identificar tipo de Acciones presenciales utilizadas</b>	<p>Reuniones</p> <p>Foros</p> <p>Conversatorios</p> <p>Otras</p>
	<b>Identificar tipo de Acciones no presenciales utilizadas</b>	<p>Correo electrónico</p> <p>Teléfono</p> <p>Buzón de Sugerencia</p> <p>Redes sociales</p>

LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

<b>Documentación</b>	<b>Caracterización de procesos de documentación</b>	¿Hay documento, minuta o informe final de la reunión? ¿Cómo se reúne la información obtenida: se elaboran tablas o documentos en acceso sencillo y abierto? ¿Hay memorias de impactos, donde se pueda dilucidar el impacto o efecto de lo decidido en el órgano al cual asesoran/respondan?
<b>Difusión y <i>feedback</i></b>	<b>Caracterización de difusión y transparencia de los procesos</b>	¿Se transparentan y publican los procesos? ¿Están previstos mecanismos de feedback (devolución) a la ciudadanía? ¿Están previstos mecanismos de feedback (devolución) a los participantes? ¿Por qué vías o canales?
<b>Evaluación</b>	<b>Cantidad de participantes</b>	¿Qué representación porcentual poblacional y de de población afectada tienen?
	<b>Diversidad de los participantes, Consenso y Transversalidad</b>	¿Cuál es la procedencia de sus miembros? Opciones: Sector empresarial, Sector académico, Medios de comunicación Organizaciones de la sociedad civil, Otras instituciones sociales o políticas (especificar cuáles) Ciudadano individual ¿ La representación es a título personal o institucional? ¿Se les paga a quienes participan?
	<b>Recursos se destinan</b>	¿Cuánto dinero o que partida presupuestaria destina al proceso(s) de participación? ¿Qué cantidad de recursos humanos o personal se afecta a la realización de estas actividades?
	<b>Cantidad de respuestas recibidas</b>	¿Cómo se mide: número de personas que participa, representación social o política, etc.?

### FASE 3: CONTRASTE

El **objetivo** de esta fase es robustecer la información disponible triangulando las fuentes para así cotejar con la opinión de externos y de la ciudadanía a la vez que servir de difusión sobre los avances realizados<sup>3</sup>.

#### Herramientas:

- Conformación de Grupos de Discusión, Entrevistas y/o Encuestas a representantes de la sociedad civil que han participado en Consejos Consultivos sobre su experiencia en los mismos. Selección de una muestra representativa
- Presentación de resultados ante el mundo académico, autoridades y en foros de la sociedad civil vinculados al Gobierno Abierto a fin de contrastar otras opiniones.
- Publicación de los avances e informes en espacios virtuales (foros o grupos de debate en el seno de NOVAGOB, INAP Social y otras) abiertos al público en general y en la propia web del Centro



<sup>3</sup> Tomar como referencia: Cuadernos Metodológicos del CIS 41: Dinámica del grupo de discusión. Gutiérrez Brito, Jesús (2008) y Cuadernos Metodológicos del CIS 32: Entrevista Cualitativa. Valles Martínez, Miguel (2009)

#### FASE 4: ESTUDIO EN PROFUNDIDAD

El **objetivo** de esta fase es conocer con mayor detalle y precisión el funcionamiento de la participación en los consejos consultivos. Para ello se prevé la selección justificada de un número pequeño de casos para ahondar en su funcionamiento<sup>4</sup>.

Herramientas:

- Estudios de casos. Lo interesante en este punto es seleccionar pocos casos y justificar adecuadamente la selección de los casos. Se pueden establecer diferentes criterios, por ejemplos: casos de éxito, casos de fracaso, por ser muy representativos, por ser los más antiguos, por utilizar herramientas digitales, por la frecuencia que se reúnen, etc. Lo importante es que, el conocimiento que estos estudios en profundidad aporten, se pueda generalizar



<sup>4</sup> Tomar como referencia: Cuadernos Metodológicos del CIS 30: Estudio de casos. Coller, Xavier (2005).

## FASE 5: SELECCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

El **objetivo** de esta fase es generar un repositorio de buenas prácticas a partir del estudio realizado en fases previas y siguiendo la estela de la OCDE<sup>5</sup>.

Herramientas:

- Extraer de toda la información contenida buenas prácticas que surgen de los diferentes diagnósticos previos y de los estudios de caso
- Entrevistas con responsables de dichos consejos para definir la buena práctica
- Establecer un documento fácil de distribuir, difundir y visibilizar



<sup>5</sup> Se sugiere en este punto tener en cuenta El Manual de Buenas prácticas facilitado por misma OGP <https://www.opengovpartnership.org/manual-de-buenas-pr-cticas-de-gobierno-abierto>.

## FASE 6: RECOMENDACIONES

El **objetivo** de esta fase es desarrollar una serie de recomendaciones prácticas y útiles para fomentar la representatividad y calidad de los productos de los consejos consultivos así como principios concretos y claros de por donde debería seguirse para mejorar la participación en los consejos consultivos que sirva de guía para la mejora de este canal participativo.

Herramientas:

Reuniones de expertos donde se sometan los resultados de las fases anteriores a evaluación y, a partir de allí se acuerde elaboración de un decálogo de recomendaciones que pueda servir de guía para la mejora de este canal de participación.



**RESULTADO: DECÁLOGO DE  
RECOMENDACIONES**

2. PLANTILLA DE CUESTIONES DE ANÁLISIS SOBRE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS QUE TRABAJAN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

<b>Nombre del Consejo Consultivo</b>	
<b>Ministerio al que pertenece</b>	
<b>Permanente o ad hoc</b>	
<b>Año de creación</b>	
<b>Sitio Web (link)</b>	
<b>Normativa que lo regula</b>	
<b>Link a normativa que lo regula</b>	
<b>¿Continúa existiendo? ¿Cuándo se reunió por última vez?</b>	
<b>Memorias disponibles en la web</b>	
<b>Lista de miembros</b>	
<b>Persona de contacto</b>	
<b>Mail de contacto (Gabinete comunicación o Presidencia)</b>	
<b>Teléfono</b>	
<b>Categorización (Expertos, Participativo)</b>	
<b>Participación del Consejo CCU en ellos</b>	
<b>Base de datos</b>	

## PLANTILLA DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

### 1. *Regulación*

- ¿Qué características y objetivos tiene el Foro?
  - a) ¿Es permanente o ad hoc?
  - b) ¿Tiene autonomía financiera o se trata de un órgano colegiado donde se hace uso de los recursos del ministerio en el que se adscribe depende de un ministerio?
  - c) ¿Brinda asesoramiento en casos puntuales y depende de la agenda del ministerio al que pertenece o diseña su propia agenda?
  - d) ¿Qué tipo de estructura formal tiene el órgano?
  - e) Su misión es Consultivo, Ejecutivo o Informativo?
  
- ¿Incluye la participación entre sus metas?
  - a) ¿En la norma que regula su creación o en reformas posteriores?
  - b) ¿Se menciona la participación en términos genéricos o se plantea en términos concretos?
  
- ¿Cuáles son los mecanismos de participación regulados en esta área?
  - a) Consultas
  - b) Foros
  - c) Escritos/emails
  
- ¿Qué orientación tiene el organismo hacia la participación? *Abierta o cerrada a expertos.*

### 2. *Difusión y visibilidad*

- ¿Cómo se difunde los procesos de participación?
- ¿Se ha implantado en la web gubernamental una sección específica en materia de participación donde se informe de los mecanismos/canales de participación existentes?

### 3. *Convocante*

- ¿Quién y cómo se convoca?
  - a) ¿Es el director, presidente o responsable máximo del consejo quién convoca o existe un órgano específico encargado de este tema?

- b) ¿Puede la ciudadanía o un grupo promotor plural convocar?
- c) ¿Se difunde públicamente la convocatoria? ¿Por qué vías? ¿Hay pluralidad de canales de información?
- d) ¿Se circula información antes de las reuniones? ¿Con cuanta anticipación? ¿En lenguaje claro y accesible?

#### 4. *Coordinación*

- ¿Quién asume la coordinación (portavoz) y quién lidera el proceso?
  - a) ¿Está regulado en la normativa?
  - b) ¿Es siempre el mismo o se elige para cada proceso?
  - c) Si se elige ¿quién elige?
  - d) ¿cómo se dinamiza el proceso de trabajo?

#### 5. *Agenda*

- ¿Quién decide los temas sobre los que se convoca el proceso?
  - a) ¿Son libres o están determinados por la agenda del ministerio al que pertenecen?
  - b) ¿Quién puede introducir temas en el orden del día?
  - c) ¿Qué relevancia social o mediática tiene el tema?

#### 6. *Funcionamiento*

- ¿Cómo funcionan los mecanismos de participación regulados? Cantidad de reuniones o encuentros
  - a) ¿Cuántas veces al año se reúne?
  - b) ¿Está esto regulado por su propia normativa
  - c) Cantidad de participantes
  - d) ¿Cómo y quién define el número de participantes? ¿Qué representación porcentual poblacional o de población afectada tienen?
- Diversidad de los participantes, Consenso y Transversalidad
  - a) ¿Se conocen los participantes?
  - b) ¿Cuál es la procedencia? Sector empresarial, sector académico, medios de comunicación organizaciones de la sociedad civil, ciudadano individual, instituciones sociales o políticas (Iglesia, Sindicatos)
  - c) ¿Hay trabajo transversal con otras áreas ministeriales o consejos consultivos?

- d) ¿Hay figuras de técnicos sin voto pero con voz?
- Representatividad social
  - a) ¿Hay representación de los diferentes sectores sociales (sociedad, empresas, etc.)
  - b) ¿Hay diversidad ideológica y representación de los principales partidos políticos? ¿Hay acuerdos políticos previos?
  - c) ¿Participan quienes deben tomar luego las decisiones sobre la materia o asunto principal?
  - d) ¿Hay paridad de género?
- Seguimiento: ¿Qué herramientas de comunicación o seguimiento de temas existen en el tiempo que transcurre entre las reuniones?
- Recursos
  - a) ¿Cuánto dinero o que partida presupuestaria destina al proceso(s) de participación?
  - b) ¿Qué cantidad de recursos humanos o personal se afecta a la realización de estas actividades?
- Cantidad de respuestas recibidas. ¿Cómo se mide: número de personas que participa, representación social o política, etc.?

## 7. *Herramientas*

- ¿Qué herramientas se priorizan para llevar adelante la participación?
- *Tipo de técnicas utilizadas*
  - a) ¿Son deliberativas o promueven la deliberación?
  - b) ¿Se ofrecen puntos concretos sobre los que opinar o es abierta y general?
  - c) ¿Se puede adjuntar documentos o material extra por parte de los que participan?
  - d) ¿Se participa de modo directo o mediado?
- Acciones presenciales
  - a) Reuniones
  - b) Foros
  - c) Conversatorios
- Acciones no presenciales
  - a) Correo electrónico
  - b) Teléfono

- c) Buzón de sugerencias
- d) Redes sociales

## 8. *Documentación*

- ¿Existen procesos de documentación (relevamiento de información) del desarrollo de los procesos y de los resultados de la participación?
  - a) ¿Cómo se reúne la información obtenida: se elaboran tablas o documentos en acceso sencillo y abierto?
  - b) ¿Cómo se procesa la información de la participación recibida: quién se encarga de elaborar el informe final que dé cuenta de la participación y que herramientas usa?
  - c) ¿Se visibiliza la deliberación? ¿Por qué canales?
  - d) Existe una memoria del proceso?

## 9. *Resultados*

- ¿Se trasladan los resultados a los participantes y a la sociedad (devolución de los aportes)?
  - a) ¿Están previstos mecanismos de devolución a la ciudadanía?
  - b) ¿Están previstos mecanismos de devolución a los participantes?
  - c) ¿Por qué vías o canales?

## 10. *Evaluación*

- ¿Cómo se evalúa el éxito del proceso (teniendo en cuenta la metodología y objetivos del proceso)?
  - a) ¿Qué variable se asumen cómo determinante: cantidad de participantes, representatividad de los participantes, tipo de aportación?
  - b) ¿Se valora si las prácticas de participación sirven para mejorar las relaciones entre ciudadanos y entre ciudadanos y administración?
  - c) ¿Cómo valora la ciudadanía la participación? ¿Existe un seguimiento o encuesta?
  - d) ¿Se transparentan y publican los procesos de evaluación?

11. *Integración*

- ¿Cómo (y en qué medida) se integran e implementan las propuestas recibidas en las futuras acciones de gobierno
  - a) ¿Tiene el órgano consultivo capacidad real para ejecutar lo decidido participativamente?
  - b) Hay órganos de seguimiento que analicen la implementación de las decisiones.

3. GUIÓN DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A TÉCNICOS/AS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO QUE TRATAN CON CONSEJOS CONSULTIVOS

A. *Cuestiones descriptivas*

1. ¿Con qué tipo de asociaciones y entidades trabaja en los consejos consultivos?
2. ¿Considera que tienen autonomía?
3. ¿Qué objetivos tiene el ministerio con los consejos consultivos?
4. ¿Cree que el perfil de la gente es el adecuado?
5. ¿Están formados en participación ciudadana?
6. ¿Disponen de instrumentos de planificación? En caso afirmativo, ¿funcionan?
7. ¿Qué intereses se supone que representan los miembros del ministerio? ¿Considera que los representan correctamente o hay algo que mejorar?
8. ¿Cree que los órganos consultivos son buenos mecanismos de participación ciudadana?

B. *Cuestiones sobre funcionamiento*

9. ¿Qué relevancia tiene para el ministerio la celebración de reuniones de los consejos consultivos?
10. ¿Piensa que las convocatorias son útiles y sirven para alcanzar objetivos?
11. ¿Qué relevancia social o mediática tienen para el ministerio las reuniones y temas que se hablan?
12. ¿Se estudian adecuadamente las propuestas que se hacen?
13. ¿Qué herramientas de comunicación o seguimiento de temas existen en el tiempo que transcurre entre las reuniones? ¿Son efectivos?
14. ¿El ministerio realiza un seguimiento acerca de si se adoptaron las decisiones previas?
15. ¿Cree que verdaderamente estas reuniones sirven como instrumentos de participación?

C. *Herramientas que se priorizan para llevar adelante la participación*

16. ¿Las herramientas del ministerio en el consejo consultivo son deliberativas o promueven la deliberación?
17. ¿Cree que los temas de debate son lo suficientemente abiertos? ¿Hace falta alguna mejora?
18. ¿Qué mecanismos de participación previstos son más y menos efectivos (foros, consultas, etc.)
19. ¿Qué herramientas resultan más útiles, las presenciales o las no presenciales (teléfono, redes sociales, correo electrónico...)?
20. ¿Piensa que las acciones en redes sociales ayudan a hacer que más gente se implique?

D. *Documentación*

21. ¿Cree que el ministerio cuenta con una buena documentación sobre las actividades que realizan los órganos consultivos?
22. ¿Cómo se reúne la información obtenida: se elaboran tablas o documentos en acceso sencillo y abierto?

E. *Difusión y feedback*

23. ¿Se transparentan y publican los procesos por parte de la Administración?
24. ¿Cree que hay suficiente transparencia acerca de los órganos consultivos o sería necesaria más para que llegue a más gente?
25. ¿Qué vías o canales cree que son mejores para difundir la información?
26. ¿Los mecanismos de *feedback* son adecuados?
27. ¿Reciben respuestas por parte de la ciudadanía o se implican poco? ¿Por qué vías?

F. *Evaluación*

28. ¿Considera que los órganos consultivos son evaluados con suficiente frecuencia?
29. ¿Qué forma de evaluar considera la mejor para los consejos consultivos?
30. ¿Qué destacaría de su experiencia en los procesos consultivos y de la relación con las entidades/asociaciones?



4. GUION DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A REPRESENTANTES DE ENTIDADES Y ASOCIACIONES QUE PARTICIPAN EN CONSEJOS CONSULTIVOS

A. *Cuestiones descriptivas*

1. ¿Con qué tipo de órganos o consejos consultivos se reúnen o en cuáles participan?
1. ¿Considera que su criterio es importante para este tipo de organismos?
2. ¿Qué objetivos cumplen con los consejos consultivos?
3. ¿Cuál es el perfil de los asistentes a los procesos participativos?
4. ¿Consideran que es un perfil adecuado?
5. ¿Disponen de instrumentos de planificación? En caso afirmativo, ¿funcionan?
6. ¿Qué intereses se supone que representan para la Administración General del Estado?
7. ¿Cree que los órganos consultivos son buenos mecanismos de participación ciudadana?

B. *Cuestiones sobre funcionamiento*

8. ¿Qué relevancia considera que tiene para el ministerio la celebración de reuniones de los consejos consultivos?
9. ¿Piensa que las convocatorias son útiles y sirven para alcanzar objetivos?
10. ¿Qué relevancia social o mediática tienen las reuniones y temas que se hablan en los procesos consultivos?
11. ¿Se estudian adecuadamente las propuestas que se hacen?
12. ¿Qué herramientas de comunicación o seguimiento de temas existen en el tiempo que transcurre entre las reuniones? ¿Los consideran efectivos?
13. ¿Su entidad realiza un seguimiento acerca de si se adoptaron las decisiones de la reunión?
14. ¿Cree que verdaderamente estas reuniones sirven como instrumentos de participación?

C. *Herramientas que se priorizan para llevar adelante la participación*

15. ¿Las herramientas del consejo consultivo son deliberativas o promueven la deliberación?
16. ¿Cree que los temas de debate son abiertos?
17. ¿Considera que se podría hacer alguna mejora de estos temas? ¿Cómo cuáles?
18. ¿Qué mecanismos de participación previstos son más y menos efectivos (foros, consultas, etc.)
19. ¿Qué herramientas resultan más útiles, las presenciales o las no presenciales (teléfono, redes sociales, correo electrónico...)?
20. ¿Piensa que las acciones en redes sociales ayudan a hacer que más gente se implique?

D. *Documentación*

21. ¿Cree que el Consejo otorga suficiente y adecuada documentación a su entidad sobre las actividades que se realizan en los procesos consultivos?
22. ¿Cómo se reúne la información obtenida: se elaboran tablas o documentos en acceso sencillo y abierto?

E. *Difusión y feedback*

23. ¿Se transparentan y publican los procesos consultivos con la Administración?
24. ¿Cree que hay suficiente transparencia acerca de los procesos consultivos o sería necesaria más para que llegue a más gente?
25. ¿Qué vías o canales considera que son mejores para difundir la información?
26. ¿Los mecanismos de *feedback* son adecuados entre su entidad y la administración?
27. ¿Cómo perciben la respuesta post-proceso consultivo? ¿Considera que el proceso trasciende a la ciudadanía o no? ¿Por qué vías?

F. *Evaluación*

28. ¿Considera que los procesos consultivos en los que participan son útiles y cumplen con su función de canalización de la participación?
29. ¿Considera que se realizan con la frecuencia adecuada?
30. ¿Considera que estos procesos están adecuadamente evaluados o considera que debería hacerse una mejora? ¿En qué aspectos?
31. ¿Qué destacaría de su experiencia en los procesos consultivos y de la relación con los órganos de la administración?

