



## III Plan de Gobierno Abierto

### RESUMEN EJECUTIVO

#### La participación en el proceso de elaboración de normas en la Administración General del Estado

<b>Compromiso:</b>	Observatorio sobre la Participación
<b>Denominación:</b>	Estudio diagnóstico sobre la participación en el proceso de elaboración de normas en el ámbito de la Administración General del Estado
<b>Entidades coordinadoras:</b>	Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<b>Periodo de realización:</b>	Diseño: Julio 2017 – marzo 2018 Investigación: abril 2018 – marzo 2019
<b>Autor:</b>	Javier Sierra Rodríguez. Universidad de Murcia
<b>Fecha y versión:</b>	31/03/2019. Versión final Rev. 02/12/2019



## Contenido

1. PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS .....	3
2. CONTEXTO DEL DIAGNÓSTICO .....	4
3. METODOLOGÍA Y PROCESO DESARROLLADO .....	5
4. PRINCIPALES RESULTADOS.....	10
5. RECOMENDACIONES.....	15

El presente documento es un resumen ejecutivo del libro:

### La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado

Autor: [Sierra Rodríguez, Javier](#) ;

Materia: Participación ciudadana; Ciencia política

Editor: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.  
M<sup>o</sup> de la Presidencia

Archivo: [Descarga gratuita PDF](#)

[Descarga gratuita EPUB](#)

Lugar edición: Madrid

Año edición: 2019

Coeditor: Subsecretaría. Ministerio de Presidencia,  
Relaciones con las Cortes e Igualdad

N. páginas: 271 págs.

Soporte: EPUB; PDF

Lengua: Español / Castellano

LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN  
DE NORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
GENERAL DEL ESTADO



JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ



MINISTERIO DE PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## 1. PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

El III Plan de Gobierno Abierto para el periodo 2017-2019 incorporaba entre sus compromisos actuaciones correspondientes a cinco ámbitos temáticos estructurados en ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación.

Dentro del eje de participación se incluía el *Observatorio de Participación*, cuya principal actividad para este periodo consistía en la realización de cuatro diagnósticos, previstos para abarcar las principales formas de participación en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE): planes y programas públicos, órganos consultivos, elaboración de normas y canales digitales.

Para ello y bajo la coordinación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales se conformó un grupo de trabajo con la finalidad de establecer unas bases metodológicas comunes para los diagnósticos. El grupo de trabajo desarrolló una intensa actividad entre junio de 2017 y marzo de 2018, obteniendo como resultado una serie de protocolos que servirían de base para el posterior trabajo de diagnóstico.

En este trabajo, se aborda uno de los diagnósticos correspondientes al análisis de la participación en el proceso de elaboración de normas en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), y que se centra en los dos trámites de participación que se regulan en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: la consulta previa y la audiencia e información pública.

Una vez enmarcado el objeto de estudio, se presentan los objetivos que han guiado este trabajo, a partir de tres agrupaciones según aborden retos de carácter metodológico, empírico o prescriptivo:

- ✓ Desarrollar una metodología de evaluación de la participación en la elaboración de normas en el ámbito de la AGE, identificando herramientas para la medición y obteniendo indicadores de la participación, que contemplen un análisis en profundidad y permitan contrastar los resultados con expertos, organizaciones y ciudadanía.
- ✓ Identificar y obtener información sobre la participación en los trámites de consulta previa y audiencia e información pública, así como de otros que pudieran existir en el ámbito de la Administración General del Estado, realizando un primer diagnóstico que muestre la realidad sobre los canales existentes y el comportamiento de la participación en cada uno de ellos.
- ✓ Proponer recomendaciones derivadas de la observación de la realidad que muestre el diagnóstico y detectar buenas prácticas y ejemplos de casos transferibles para la mejora de la participación ciudadana en los procesos de producción normativa.

## 2. CONTEXTO DEL DIAGNÓSTICO

La Comisión Europea y la OCDE a través de los principios de «Better Regulation» y «Smart Regulation» han estado impulsando con fuerza en la última década la mejora de los procesos de producción normativa en cuestiones como la reducción de cargas, la simplificación o la participación ciudadana.

En este marco se produjeron los cambios en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno – principalmente a través de su artículo 26–, operados por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que daban un nuevo alcance y orientación a la participación en la elaboración de proyectos normativos de la Administración General del Estado. La regulación general de los procedimientos de participación en la elaboración de normas, también quedó reflejada con carácter general en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Los cambios se pueden resumir en tres aspectos principales. Por un lado, se incorporaban los procesos de participación a la elaboración de anteproyectos de Ley, que con anterioridad solo estaban circunscritos a las normas reglamentarias. En segundo lugar, se añadía un nuevo procedimiento denominado consulta pública, para llevarlo a cabo en una fase temprana de tramitación antes de la existencia de un texto articulado, de modo que la participación no estuviese condicionada a contenidos previamente elaborados o incluso se pudiera valorar la oportunidad de la iniciativa. En tercer lugar, la audiencia, prevista con anterioridad para las alegaciones de organizaciones representativas o con cierto estatus de reconocimiento, pasaba a ser audiencia e información pública, permitiendo que cualquier persona o entidad participe con sus alegaciones.

De este modo, toda la orientación de los dos procesos de participación ahora previstos – consulta y audiencia e información pública–, suponen la transición desde un modelo limitado y restringido, a un esquema más abierto.

Esta orientación es posible gracias a las nuevas tecnologías y al acceso cada vez más universal a internet, cuyas páginas web se convierten en una de sus herramientas centrales. De ahí que para dotar de una presentación y normas comunes de funcionamiento a la AGE en la articulación de los procedimientos de participación, el Consejo de Ministros en su Acuerdo de 30 de septiembre de 2016<sup>1</sup>, dictó una serie de instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración de normas a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

Así, se incluían previsiones como el acceso a los procedimientos a través de las páginas web de cada departamento ministerial, del punto de acceso general y del portal de transparencia; la adopción de una imagen identificativa común; los criterios de clasificación de los procedimientos; funcionalidades como buscadores y mecanismos para la emisión de alegaciones; entre otros aspectos.

Paulatinamente se han ido realizando estas adaptaciones y los Ministerios cuentan con un perfil de participación en la elaboración de normas, al que se puede acceder desde la página principal de cualquiera de ellos y tener acceso a la información de los procedimientos con plazo abierto y al archivo de los anteriores.

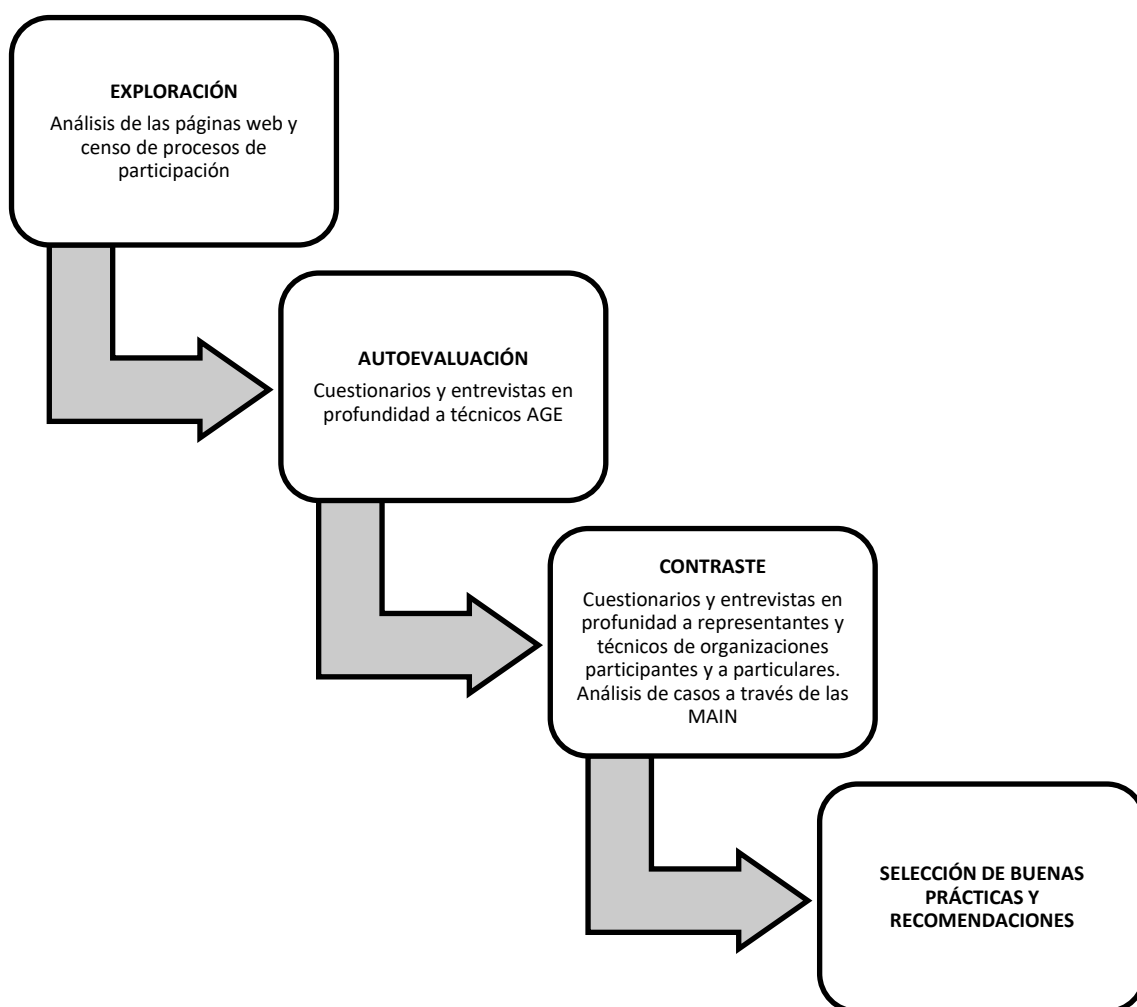
---

<sup>1</sup> Publicado por Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

### 3. METODOLOGÍA Y PROCESO DESARROLLADO

El estudio se realizó en el periodo comprendido entre el mes de abril de 2018 y marzo de 2019 y se estructuró a partir de cuatro fases: exploración, autoevaluación, contraste, y análisis, selección de buenas prácticas y recomendaciones.

#### FASES DESARROLLADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO PERIODO ABRIL DE 2018 – MARZO 2019



#### a. Fase de exploración (abril-mayo 2018).

La fase de exploración tenía por objeto el acercamiento a los procesos de consulta e información pública a partir de la información disponible en las páginas web. En esta fase se realizó una revisión del modo en el que estaba articulada la participación en cada uno de los Ministerios, así como de los procesos llevados a cabo. Se censó medio millar de procesos desarrollados entre abril de 2017 y mayo de 2018 con la finalidad de conocer el tipo de participación que se llevaba a cabo y realizar una caracterización de los mismos.

**b. Fase de autoevaluación (mayo-septiembre 2018).**

A través de la fase de autoevaluación se obtuvo la visión de la AGE mediante un cuestionario de preguntas cumplimentadas por técnicos vinculados a las Secretarías Generales Técnicas. El análisis preliminar de la información detectó que era necesario aplicar técnicas complementarias para un mayor acercamiento a la realidad por lo que se llevaron a cabo quince entrevistas en las que participaron veintiún técnicos de la AGE.

**c. Fase de contraste (octubre 2018-marzo 2019).**

La información obtenida en la fase anterior se contrastó y completó a partir de la opinión y valoraciones de veintitrés representantes y técnicos de organizaciones que habían participado en consultas o audiencia e información pública. En esta fase también se entrevistó a cinco personas que habían participado como particulares en alguno de los procesos abiertos.

Aparte y como método de contraste, a lo largo de este periodo se realizó un análisis exhaustivo de los contenidos de medio centenar de Memorias de Análisis e Impacto Normativo, para examinar la información que reflejaban respecto a los procedimientos de consulta previa y audiencia e información pública.

**d. Fase de análisis, selección de buenas prácticas y recomendaciones (enero-marzo 2019).**

Finalmente, el proceso de análisis, detección de buenas prácticas y formulación de recomendaciones se materializó fundamentalmente entre enero y marzo de 2019 con la redacción de este informe, pero fue un proceso de carácter permanente ya que la identificación de buenas prácticas y recomendaciones se hizo a lo largo de todo el periodo de investigación.

**RESUMEN DE LA RECOGIDA DE DATOS PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO:**

- **Entrevistas a técnicos AGE:** 21 (18 participantes en entrevistas presenciales y 3 en entrevistas telefónicas).
- **Cuestionarios cumplimentados por las SGT de los Ministerios:** 12
- **Cuestionarios a representantes de organizaciones:** 23
- **Entrevistas a representantes de organizaciones:** 15
- **Entrevistas a ciudadanos:** 5
- **Procesos de participación censados:** 548
- **MAIN revisadas:** 50

## RELACIÓN DE TÉCNICOS ENTREVISTADOS DE LA AGE Y DEL SECTOR PÚBLICO

ENTIDAD	PERSONA/S
Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	M. Luisa Molina Sánchez. <i>S.G. Adjunta de Legislación y Ordenación Normativa.</i>
Asuntos Exteriores y Cooperación	Juan Camino Sánchez. <i>Jefe de Área de Consejo de Ministros e Informes. SGT.</i> Luís García Mira. <i>SGT.</i>
Defensa	Salvador de la Puente Fernández. <i>Jefe de Área de Producción Normativa. VSGT.</i>
Educación, Cultura y Deportes	Juan Ignacio Cobo Pan. <i>Vicesecretario General Técnico.</i> <i>Otro personal técnico de la VSGT.</i>
Empleo y Seguridad Social	Carlos Moriones Alonso. <i>SG de relaciones con las CC.AA. e Informes sobre Seguridad Social e Inmigración y Emigración.</i>
Energía, Turismo y Agenda Digital	Marta Corujo Martín. Sara Roussel García. <i>S.G. Coordinación de Producción Normativa, Informes y Publicaciones.</i>
Fomento	Belén Bada de Comingues. <i>S.G. de Legislación.</i>
Hacienda y Función Pública	María Dolores Vicente. <i>SG Coordinación de Producción Normativa. SGT.</i>
Interior	Antonio Cerrolaza Gómez. <i>VSGT.</i> Alberto Herranz Martín. <i>Coordinador de Área de Normativa.</i>
Justicia	Jacobo Fernández Álvarez. <i>Subdirector General de Política Legislativa.</i>
Presidencia y para las Administraciones Territoriales	Ramón Sánchez Puente. <i>Director.</i> Francisco Javier Anta Saavedra. Andrea García Vidal. <i>Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.</i>
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Belén Valle Morales. <i>Subdirección General de Normativa.</i>
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	María González Fernández*. <i>S. G. de Informes y Desarrollo Normativo.</i>
Ministerio de Transición Ecológica	Ismael Guarner Peralta*. <i>Área de Seguridad Minera. SG. Minas.</i>
CNMC	Carlos Balmisa García-Serrano*. <i>Departamento de Control Interno.</i>

\*Las entrevistas tuvieron carácter presencial, excepto las tres marcadas con un asterisco que se entrevistaron telefónicamente.

Estudio sobre la participación en el proceso de elaboración de normas de la Administración General del Estado

**PERSONAS ENTREVISTADAS DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN PROCESOS DE ELABORACIÓN DE NORMAS DE LA AGE**

ENTIDAD	PERSONA/S
Alianza contra la Pobreza Energética	Mònica Guiteras Blaya Integrante
Asociación de Entidades de Ensayo, Calibración y Análisis (FELAB)*	Miguel Sánchez Fernández Gerente
Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (OFICEMEN)*	Pedro Mora Peris Director Técnico
Asociación de Propietarios y Operadores de Vagones de España (FAPROVE)	Pablo Manrique Secretario
Asociación Digitales	Javier Miranda Gil Consultor externo
Asociación Española contra el Cáncer (AECC)*	Ana Fernández Marcos Directora de Relaciones Institucionales y Alianzas
Asociación Nacional Fabricantes e Importadores Electrodomésticos	David Molina de Ramón Coordinador Técnico
Asociación Unificada de Militares Españoles (AUME)	Iñaky Unibaso Secretario General
Caixa Bank*	Fanny Solano Agramonte Directora de Regulación Digital, Retail y Mercados
Cámara Comercio España	Raúl Mínguez Fuentes Director del Servicio de Estudios
Cámara Oficial Minera de Galicia	Diego López Director
Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación	Álvaro García Responsable Jurídico, de Organización y RR.HH.
Confederación Autismo España	Verónica Santo Técnica de Fortalecimiento y Cohesión Corporativa
Confederación española de Asociaciones de Fabricantes de Productos de Construcción (CEPCO)	Luis Rodolfo Zabala Vicepresidente Ejecutivo
Consejo General de la Abogacía Española*	Lucas Blanque Rey Director de los Servicios Jurídicos
Consejo General de Colegios de Economistas	Anonimizado
Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)	José-Luis Miguel de Diego Coordinador Técnico
Confederación Española de organizaciones empresariales (GEOE)	José María Campos Gorriño Director Legal
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)	Jesús Martín Blanco Delegado de DDHH y para la Convención de NNUU
Federación Empresarial Española de Ascensores (FEEDA)*	Marta Ladero Sánchez Letrado asesor
Foro de la Energía Nuclear	Ricardo Salve Dirección de operaciones del CEN
Sindicato de Circulación Ferroviario (SCF)*	Anonimizado
Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECoE)*	Concepción Castarlenas Santamaría Gerente

\*Quince entrevistas se realizaron telefónicamente, excepto las ocho marcadas con un asterisco que remitieron el cuestionario cumplimentado por correo electrónico.



**RELACIÓN DE CIUDADANOS ENTREVISTADOS A TÍTULO PARTICULAR**

ENTREVISTADO	OCUPACIÓN
Miguel Ángel Blanes Climent	Profesor universitario
Lorenzo Cotino Hueso	Profesor universitario
Antonio Muñoz Muñoz	Funcionario jubilado
José Rodríguez Herrerías	Funcionario jubilado
José Luís San Román García	Profesor universitario

\*Todas las entrevistas a particulares se desarrollaron telefónicamente.

## 4. PRINCIPALES RESULTADOS

Los principales resultados que se exponen en este resumen ejecutivo están referidos a la identificación de los procedimientos, su difusión, el dimensionamiento de la participación, la caracterización del tipo de participantes, el modo en que se ejercita la participación, así como la descripción de la tramitación interna y la valoración que se hace de la participación.

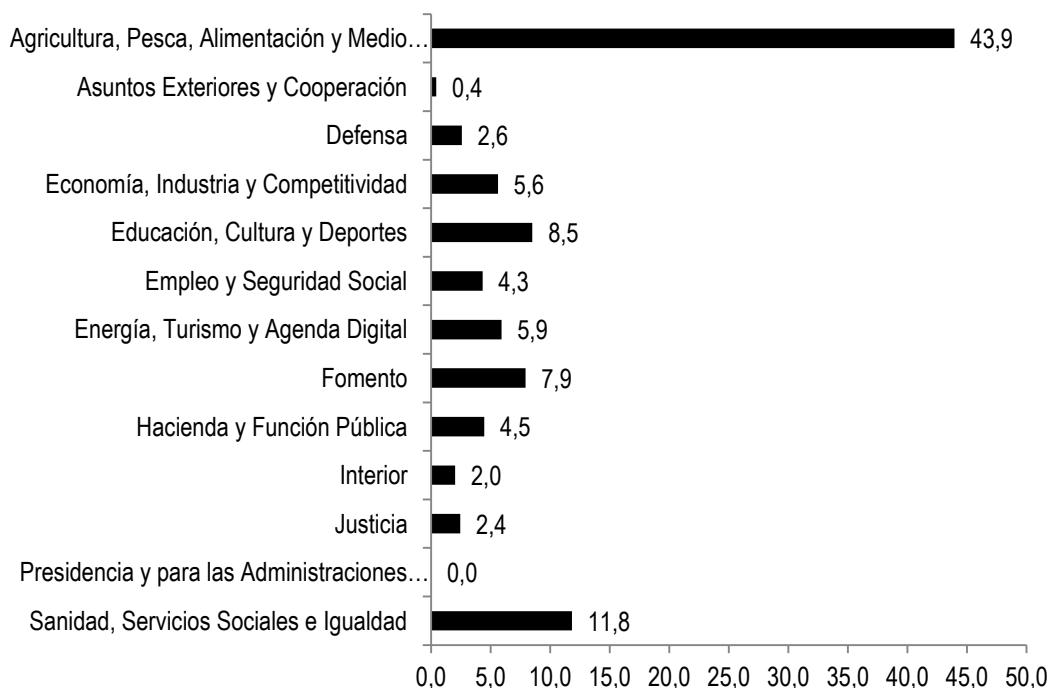
### a. Mecanismos de participación.

Los mecanismos formales de participación se aplican con regularidad conforme a lo establecido en la normativa, alcanzando los 694 procedimientos en el periodo comprendido entre abril de 2017 y mayo de 2018. El 65,4% de ellos corresponde a la audiencia e información pública, mientras que un 34,6% son consultas previas. Esta diferencia en el número de procedimientos de cada tipo deriva principalmente de la menor aplicación de las excepciones en el caso de la audiencia pública, porque hay menos supuestos que permiten omitir este trámite, y porque algunos expedientes fueron iniciados en fecha anterior a la aplicación de la nueva regulación contenida en la Ley del Gobierno.

El número de procedimientos según departamento Ministerial varía en función de su grado de producción normativa, existiendo una amplia disparidad que se observa ante Ministerios como Agricultura, Pesca y Alimentación, que acaparaba el 43,9% de los procedimientos, y otros como Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en los que no se habían llevado a cabo, tanto por su bajo nivel de producción normativa, como por el carácter organizativo de sus normas que supone una de las excepciones previstas.

### DISTRIBUCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN POR MINISTERIO (%)

Periodo abril de 2017 a mayo de 2018



De las entrevistas realizadas a los técnicos de la AGE se derivan tres observaciones iniciales sobre los mecanismos de participación. En primer lugar, se estima que la aplicación de las excepciones alcanza a un tercio de los procedimientos, indicando que se adopta un criterio restrictivo ante la posibilidad de incurrir en causas que pudieran originar su anulación. En segundo lugar, la consulta pública se percibe como un trámite duplicado respecto a la audiencia y de menor utilidad al no disponer de un texto articulado sobre el que opinar, observación parcialmente compartida por las organizaciones consultadas. En tercer lugar, se evidencia que, pese a la filosofía de la consulta pública de someter a consideración ciudadana la *idea* de una norma sin la existencia de un texto articulado, es común que los borradores ya existan y se haya trabajado con ellos internamente.

Aparte de los mecanismos formales de consulta y audiencia e información pública, se detecta que las vías de participación informal se utilizan de manera habitual y derivan de reuniones y de la interlocución ordinaria que tienen las asociaciones con los Ministerios, siendo más frecuente en aquellos ámbitos en los que existe un ecosistema de entidades organizadas que interactúan de manera constante con la AGE.

#### **b. Difusión de los procesos.**

La difusión de los procesos se lleva a cabo de manera generalizada a través de las páginas web en cumplimiento de la regulación vigente, y convocando a entidades en el caso de la audiencia e información pública. La utilización de otras vías complementarias como los sistemas de alertas, las redes sociales o la difusión mediante los gabinetes de prensa es escasamente utilizada, existiendo una amplia potencialidad que no es aprovechada.

Las entidades consultadas demandan que se pongan en marcha sistemas de avisos para poder participar, sin tener que estar pendientes de los procedimientos que se publican en la web. De ahí que el 70% opine que los procesos no tienen la difusión adecuada, y que haya cierta impresión compartida sobre la falta de interés de la AGE en promocionar la participación en la elaboración de normas.

Esta percepción se ve acrecentada al hacer referencia a la participación de los ciudadanos, quienes suelen tener un menor conocimiento de las posibilidades y canales de acceso a estos procedimientos. No obstante, se observan opiniones diferenciadas sobre la idoneidad de llevar a cabo una difusión más generalizada, o de centrar la misma ante proyectos de normas que tienen contenido o carácter social y que no requieren especiales conocimientos técnicos para tener un criterio fundamentado, participar y realizar aportaciones útiles.

En cualquier caso, se detecta que ante iniciativas concretas relacionadas con materias como la transparencia o el deporte, si ha existido un estímulo de la participación orientado a los ciudadanos.

#### **c. Dimensionamiento de la participación y actores participantes.**

La cuantificación de la participación en los procesos se enfrenta a la falta de registros homogéneos y centralizados que permitan conocer el número de participantes y el tipo de participación. A partir de la información facilitada por los técnicos de la AGE, se estima que no existe participación en la mitad de los procesos de participación, y que en menos de un 10% participan más de diez entidades o particulares. Los datos varían según se trate de consultas en las que cerca del 70% no tendrían participación, y del 40% en el caso de la audiencia e información pública.

## Estudio sobre la participación en el proceso de elaboración de normas de la Administración General del Estado

Los factores detectados que influyen en el nivel de participación están relacionados con el carácter de las normas, el sector y la actuación de la AGE para facilitar la participación. Las que tienen relación con el carácter de las normas, muestran una mayor participación en los proyectos horizontales, más generales (menos técnicos) y de mayor impacto. También varía la participación en función del sector sobre el que se proyectan, siendo mayor en aquellos casos en los que es frecuente la producción normativa, existe un ecosistema de entidades organizadas y hay mecanismos de participación reforzados por la legislación sectorial. Por último, el esfuerzo de difusión de la AGE se erige como un factor determinante en el grado de participación.

Las organizaciones y asociaciones son las que acaparan la participación en la elaboración de normas, tanto en la consulta y la audiencia e información pública, como por otros cauces previstos en la Ley de Gobierno<sup>2</sup>, así como a través de mecanismos informales que se desarrollan a lo largo del proceso de elaboración de normas.

Los particulares circunscriben su participación a la consulta y a la audiencia e información pública, y en una primera aproximación están presentes en dos de cada diez procesos en los que se produce participación. No obstante, los datos no son extrapolables a toda la AGE porque hay sectores en los que no se detecta su participación. Además, el perfil del ciudadano participante no suele ser corriente, sino que más bien corresponde a un profesional o experto relacionado de algún modo con el ámbito sobre el que se proyecta la regulación (abogados, consultores o profesores de universidad), salvo que se trate casos atípicos en los que grupos de afectados sean movilizados por las organizaciones que los agrupan para participar masivamente ante un proyecto de norma.

La participación de los expertos (convocados como tales) es muy ocasional y en la mayoría de los casos queda circunscrita a las fases previas de estudio, ante materias complejas en las que la Administración requiere opiniones cualificadas y opta por conformar un grupo o sesión de trabajo.

En lo que respecta a los órganos consultivos, más allá del papel que puedan desempeñar porque sea preceptiva la emisión de un informe sobre la norma en tramitación o porque ostenten atribuciones regulatorias, en algunos ámbitos son utilizados como mecanismo para obtener la opinión de los agentes relacionados con un sector y se recurre a ellos para solicitar alegaciones, a veces en sustitución de la convocatoria individual a las organizaciones más representativas del mismo.

### **d. Ejercicio de la participación.**

En términos generales el ejercicio de la participación a través de las páginas web es valorado positivamente por la mayoría de las organizaciones consultadas en aspectos como el acceso (78,3%), la navegación (81,8%), la estructuración (81,8%) o la comprensión de la información (90,9%); mientras que el proceso para enviar alegaciones se considera fácil (91%) y solo un 13,7% afirma que tuvo algún problema o incomodidad.

Sin embargo, se matiza que los mayores problemas detectados tienen relación con la heterogeneidad de la presentación de la información en cada Ministerio y la localización de la norma sometida a consulta o audiencia cuando no se conoce a cuál de ellos corresponde. Aparte, las entidades indican que tienen más facilidad porque están habituadas a utilizar estos

---

<sup>2</sup> Estudios y consultas anteriores a la tramitación o a lo largo del procedimiento (apartado 1º y 5º del art. 26.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

procedimientos y porque tienen conocimientos técnicos, pero que sería necesario un cambio en el modelo para que estuviese adaptado a los ciudadanos corrientes.

Los aspectos negativos que se destacan sobre el proceso envío de alegaciones están relacionados con los plazos, solo considerados suficientes por el 39,1% debido a su corta duración, y que se acusan especialmente ante normas con un denso contenido, y por la coincidencia habitual de su transcurso en épocas de vacaciones o festividades.

No obstante, lo que genera una mayor insatisfacción es la falta de retorno, tanto del acuse de recibo de las alegaciones enviadas, que solo afirma recibir el 14,3% de las entidades, como de la valoración que se pueda hacer de las mismas. Las entidades consultadas afirman que no reciben consideración o valoración alguna de sus alegaciones tras el procedimiento de consulta o audiencia e información pública. Como excepción, está la información que puedan obtener por vías informales, a la que solo tienen acceso las entidades más conectadas a la Administración, o la que se derive de su participación en órganos consultivos.

Al consultar sobre el acceso a las MAIN como documento para conocer las valoraciones, se destaca que no siempre constan en ellas, que el conocimiento sobre su existencia o utilidad para esta finalidad no es generalizado, y que para la práctica totalidad de las entidades consultadas la única vía conocida y eficaz es la comparación de las alegaciones con los textos publicados.

Esta falta de retorno y la situación que se deriva de ella es la que produce una mayor insatisfacción, llegando a desincentivar la participación y conduciendo a la desconfianza, que se materializa en impresiones que dudan sobre el proceso de valoración de las alegaciones o que entienden que el trámite es un mero cumplimiento formal de la ley.

#### **e. Tramitación interna y valoración de la participación.**

La tramitación interna de los procesos de participación está caracterizada por la autonomía y la asimetría entre los departamentos ministeriales. Según los casos hay una mayor o menor participación de las Secretarías Generales Técnicas en la producción normativa, bien limitándose al asesoramiento y supervisión, o desempeñando el papel central de su gestión; también se detectan distintos flujos de publicación de los procedimientos en las páginas web sobre las que cada Ministerio lleva su propia gestión, así como aplicaciones y dinámicas de trabajo diferentes en la producción normativa.

Esta diferencia entre Ministerios es la que ocasiona que, pese a la existencia de unas normas comunes, la configuración de los procedimientos sea sustancialmente distinta en sus aspectos concretos, y que se materialice de forma diferente a la hora de presentar los perfiles de participación o en el grado de identificación de los destinatarios o afectados de las normas, el cual se lleva a cabo según los técnicos de la AGE, pero que en la mayoría de los casos o no se dispone de censos o registros o bien estos se elaboran *ad hoc*.

Las opiniones de los técnicos son coincidentes respecto al carácter minucioso del proceso de análisis que se realiza para valorar las aportaciones recibidas. Al respecto la estimación que se

## Estudio sobre la participación en el proceso de elaboración de normas de la Administración General del Estado

realiza de su aceptación oscila según el Ministerio entre el 20% y el 50% de las aportaciones recibidas.

En general, los técnicos de la AGE realizan una valoración positiva de la utilidad de las alegaciones recibidas, aunque se indica que existe una amplia diferencia entre las que formulan las asociaciones, satisfactorias tanto en número, como utilidad; frente a las que realizan los ciudadanos, que son escasas debido a una baja participación, y cuyo aprovechamiento es exiguo, salvo que se trate de las que realizan especialistas y profesionales a título particular.

Finalmente, la valoración que realizan las asociaciones sobre la experiencia de la participación es satisfactoria para el 47,9%, mientras que para el 4,3% es muy satisfactoria. Aparte, el 26,1% se muestra en posiciones neutras, mientras que para el 21,7% es insatisfactoria. Los razonamientos de estas valoraciones llevan a apuntar como causas de satisfacción la propia disposición de un cauce para participar que no es excesivamente complejo; mientras que por el contrario, la insatisfacción es causada principalmente por la falta de comunicación, tanto de avisos, como del posterior retorno y valoración de las aportaciones realizadas.

## 5. RECOMENDACIONES.

Las recomendaciones resultantes del estudio se pueden resumir en las siguientes diez líneas de actuación:

**1º. Centralización de los procesos de participación en la AGE.** Apostar hacia un modelo que evite la fragmentación de los procedimientos de participación por Ministerios y que dote de homogeneidad y unidad a los mismos, de manera que se simplifique y facilite la localización y la participación a los ciudadanos y a las organizaciones, a través de un punto único de acceso bajo un entorno común. Esta recomendación requiere para su implementación del desarrollo de un sistema tecnológico que puede seguir dos modelos: un sistema unificado para gestión de la producción normativa en la AGE que integre el módulo correspondiente a la participación en la elaboración de normas; o bien, un sistema para la gestión de la participación ciudadana que sea aplicable para la producción normativa.

**2º. Perfeccionamiento de la configuración actual de los trámites de participación.** Establecer orientaciones para evitar y suplir los problemas y carencias detectadas a lo largo del diagnóstico, que producen disfunciones en los procesos de participación. Entre ellas estaría la inaplicación de las excepciones de procesos de participación ante normas de especial interés para los ciudadanos; la apertura de las consultas previas en la fase más inicial posible de la tramitación de la norma para evitar que exista cualquier determinación previa sobre su orientación; la aplicación de un criterio no restrictivo a la hora de convocar a organizaciones en audiencia directa para promover la máxima participación; y la normalización de las vías informales de participación como cauce habitual y eficaz, sometiendo las interacciones que se produzcan a su correspondiente registro o huella en el expediente.

**3º. Selección de normas para su difusión reforzada.** Seleccionar anualmente las normas a iniciar que deban tener una mayor difusión, utilizando para ello criterios como las expectativas de un amplio alcance o interés de su contenido. Esta difusión debería llevarse a cabo, como mínimo, a través de los cauces que permiten llegar a públicos no habituados a seguir la información en las web ministeriales, como pueden ser las redes sociales o mediante la generación de noticias en medios de comunicación. Además, ante casos concretos que versen sobre materias de un amplio impacto social, la recomendación es que se utilicen otros mecanismos como la organización de foros y jornadas de difusión y debate, así como la edición de materiales explicativos y divulgativos, todo ello con la finalidad de informar, explicar y fomentar la participación de los ciudadanos.

**4º. Disposición de un sistema de información sobre la participación.** Poner en marcha aquellas actuaciones y funcionalidades a través del correspondiente desarrollo tecnológico, que facilite el registro y la contabilización automatizada de la participación y la posterior explotación de los datos, de manera que el acceso a la

información sobre la participación posibilite la adopción de estrategias de perfeccionamiento de los procesos y fomento de la participación.

**5º. Creación de un censo único para la participación en la AGE y para la suscripción a alertas.** Establecer un mecanismo sencillo y ágil que permita a las personas y entidades que quieran participar, poner a disposición de la AGE sus datos de contacto para que sean informados y convocados según sus preferencias ante procedimientos de participación, tanto en la elaboración de normas, como ante otras iniciativas. Este censo puede contribuir a que las unidades responsables de los expedientes de producción normativa puedan dar un alcance expansivo a la audiencia directa, así como efectuar la comunicación de alertas sobre apertura de los plazos de participación y de los hitos que van superando las normas, entre los que se encuentra la publicación de las MAIN y de los textos finales.

**6º. Generalización de los preavisos y de la flexibilidad en los plazos de procesos de participación.** Instaurar como práctica habitual las medidas que contribuyan a facilitar la participación ante la existencia de plazos. Entre ellas está la disposición de preavisos sobre próximos procesos de participación; el establecimiento por defecto de una duración de los plazos que supere los mínimos que regula la LGob; o la previsión de las fechas de su apertura y cierre para evitar que coincidan con épocas vacacionales o festividades. Del mismo modo, y más allá de los plazos y procedimientos formales, se recomienda mantener habilitada y visible en la web correspondiente, la posibilidad de realizar observaciones por cauces online hasta la fase más avanzada en la que sea posible el análisis de las aportaciones.

**7º. Perfeccionamiento de la presentación y mejora de las funcionalidades de los perfiles de participación actuales.** Revisar y mejorar la estructura y presentación de las páginas de participación utilizando recursos visuales (iconos, viñetas, colores, negritas, etc.), textos cortos y un lenguaje sencillo, que permita la navegación intuitiva y visual y favorezca la rápida comprensión de la información. Entre las funcionalidades que se recomienda utilizar para mejorar la experiencia de participación, está la disposición de buscadores y de listados a través de tablas dinámicas que permitan filtrar la información por diversos criterios; o la creación de una página por norma, en la que consten todos los hitos del ciclo de vida de cada proyecto, de modo que se evite la fragmentación de la información que existe en la actualidad.

**8º. Utilización de cauces alternativos de formulación y captación de alegaciones.** Poner en marcha experiencias piloto para la captación de las opiniones ciudadanas que sean susceptibles de su extensión, tales como la recogida de observaciones a través de formularios en consulta pública para orientar las aportaciones hacia la finalidad del trámite; la habilitación de foros virtuales moderados en la página web de cada proceso participativo; el análisis de los debates en redes sociales sobre las normas en tramitación; o la organización de foros presenciales de debate sobre los posibles contenidos de las normas.

**9. Establecimiento de sistemas de retorno y feedback de la participación.** Poner en marcha sistemas automatizados para acusar recibo de las propuestas recibidas y



comunicar la publicación de la MAIN y de los textos finales de las normas, de manera que se dé retorno a los participantes. Por otra parte, se recomienda impulsar buenas prácticas consistentes en la respuesta individual o inclusión pormenorizada en las MAIN de la valoración de las alegaciones recibidas, así como desarrollar acciones presenciales para rendir cuentas sobre la consideración y valoración de las aportaciones.

**10º. Fomento de la cultura de la participación.** Finalmente, se incorpora como una recomendación general el estímulo de una cultura proclive a la participación, difundiendo el conocimiento de las finalidades y ventajas que aporta, e implicando especialmente a los actores públicos de los que depende la puesta en marcha y desarrollo de los procesos de elaboración de normas.