

Aportaciones de Ampliando Democracia al V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029¹

1. Título de la aportación

Mejorar las consultas públicas en proyectos normativos.

2. Compromiso con el que se relacionan

Compromiso 1: Participación ciudadana.

3. Motivación

Tal y como recoge la OECD², los procesos de consulta incrementan la transparencia de las instituciones y mejoran la calidad de las políticas públicas, al poder involucrar a las personas afectadas por la futura norma, recabando opiniones, ideas y propuestas novedosas. Además, este proceso puede ayudar a la Administración Pública a entender mejor los potenciales efectos indeseados de la legislación o de los intereses opuestos entre actores clave.

Sin embargo, para que una consulta pública contribuya positivamente en la calidad del proyecto normativo es necesario que concurren una serie de principios³:

- Alcance: asegurar una difusión adecuada, incluso adaptando las estrategias de comunicación a diferentes públicos.
- Publicidad dirigida: para que un conjunto diverso, inclusivo y representativo de las partes interesadas conozcan y puedan participar del proceso de consulta.
- Accesibilidad: textos sencillos y concisos que faciliten la participación.
- Tiempo: plazos suficientes para que la ciudadanía pueda realizar aportaciones útiles y relevantes.
- Transparencia y rendición de cuentas: la publicación de las contribuciones y la devolución a los participantes de los resultados de la consulta mejora la transparencia y la confianza en el proceso e incentiva futuras participaciones.

Actualmente, los procesos de consulta impulsados desde la AGE no cumplen de forma satisfactoria estos principios, lo que repercute negativamente en la calidad de la norma y en el protagonismo y apropiación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Prueba de ello es que durante la XIV Legislatura el 40% de los Ministerios recibieron menos de 100 aportaciones sumando todos sus procesos de consulta para la elaboración de leyes. Esto significa que casi la mitad de los Ministerios del Gobierno recibieron, de media, durante toda una legislatura menos de 50 aportaciones sumando todos sus procesos de consulta ante

¹ Aportaciones realizadas por Political Watch en nombre de la plataforma Ampliando Democracia en base al contenido del "[Manifiesto por la ampliación de la democracia](#)", al que a 20 de marzo de 2024 se han adherido 44 personas y 38 organizaciones que secundan estas peticiones. El listado de adhesiones puede consultarse [aquí](#) y también se adjunta como fichero.

² Background Document on Public Consultation (OECD): https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf?_ga=2.221323480.1303718825.1701159329-2025552087.1697036353

³Better Regulation Guidelines (Comisión Europea): https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf

nuevas leyes. La media de aportaciones recibidas en cada proceso de consulta convocado por estos Ministerios fue de 36⁴.

A la hora de acometer las propuestas de mejora que proponemos en esta aportación al V Plan de Gobierno Abierto para las consultas públicas, es importante tener en cuenta que éstas no son la modalidad de participación más ambiciosa y que su mejora no agota las aspiraciones de mayor protagonismo y poder de la ciudadanía en los procesos de decisión y diseño de políticas y servicios públicos. Instituciones internacionales de referencia, como la UE⁵ y la OCDE⁶, animan a las Administraciones públicas a poner en marcha otras modalidades de participación más efectivas y que permitan un mayor involucramiento de la ciudadanía en los procesos (como paneles de ciudadanos, asambleas ciudadanas y otros formatos de diálogo y co creación); a que lo hagan a lo largo de todas las fases del ciclo político; y a que mantengan un diálogo estructurado (periódico, duradero y orientado a resultados) con la ciudadanía, no sólo en el contexto de la elaboración de políticas o legislaciones específicas.

Sin embargo, entendemos también que la figura de la consulta en nuestro país tiene el recorrido y la madurez suficiente como para que la introducción de mejoras sencillas genere un impacto sustancial en el uso que la ciudadanía hace de estos procesos y en la consecución de un proceso normativo con mayor legitimidad social. Para ello, definimos una serie de propuestas para adaptar y renovar este canal de participación.

4. Propuestas de mejora e implementación

Publicidad y difusión del proceso de consulta

En términos de publicidad y alcance, actualmente la difusión de los procesos de consulta a través de redes sociales y otros canales institucionales es escasa. La publicidad de las consultas es fundamental para la participación de las partes interesadas en el proyecto normativo; y esta debería combinarse con la invitación proactiva a colectivos, empresas u organizaciones de la sociedad civil que puedan aportar su conocimiento y experiencia en la elaboración de la norma, incluyendo a actores menos tradicionales (nuevas plataformas, movimientos sociales, diversidad de sindicatos, etc).

Las carencias en la comunicación de estos procesos se ven agravadas, además, por la falta de un buscador unificado de procesos de participación de la AGE, dado que la actual plataforma de “Participación pública en proyectos normativos” del Portal de Transparencia⁷ únicamente redirige al usuario al portal de participación de la página web de cada Ministerio.

Por todo lo anterior, proponemos:

1. Crear una plataforma online conjunta de todos los ministerios donde se muestren los procesos abiertos de participación pública, indicando el ministerio al que pertenecen y los plazos previstos. Esta plataforma debería:

⁴ Datos obtenidos de un análisis de Political Watch con datos obtenidos de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de los proyectos con rango de ley tramitados o aprobados durante la XIV Legislatura, pendiente de publicación.

⁵ [Recomendación de la Comisión Europea](#) (UE) 2023/2836 de 12 de diciembre de 2023) “sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas”.

⁶ [Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment](#) (OCDE) (2023)

⁷ Véase:

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html

- i. Debe contar con una interfaz intuitiva, atractiva y accesible para el conjunto de la ciudadanía.
 - ii. Debe permitir establecer alertas que se envíen al correo electrónico desde el buscador de la plataforma, en base a palabras o temas clave.
 - iii. Debe notificar a los usuarios cuando se registren sus aportaciones, implementando el acuse de recibo en el proceso.
2. Difundir esta plataforma y los procesos activos de consulta y audiencia pública a través de redes sociales y otros canales institucionales, como ya hacen algunas comunidades autónomas⁸, adaptando la comunicación a diversos públicos. Además de esta comunicación general, deberá llevarse a cabo una invitación proactiva a una selección amplia, diversa e inclusiva de los grupos y sectores potencialmente afectados por la norma.
 3. A través del uso creativo de las TICs, se podrían llevar a cabo campañas de información y concienciación sobre la importancia de la participación ciudadana en estos procesos.

Estas propuestas para mejorar los procesos de comunicación de la Administración Pública podrían realizarse, además, contando con la experiencia de las personas usuarias, de manera que estas generasen feedback en base a sus experiencias de interacción previas.

Finalmente, creemos que el portal online de la Comisión Europea “Have Your Say” (“Díganos lo que piensa”)⁹ podría servir como experiencia replicable en la elaboración de la plataforma de participación que sugerimos. En dicho portal, las personas pueden participar en diferentes fases del proceso normativo, accediendo desde un buscador a las iniciativas de interés, planteando comentarios, mejoras e ideas, y siguiendo la tramitación de las normas desde una misma página.

Accesibilidad y condiciones adecuadas para la participación

Los textos excesivamente técnicos desincentivan la participación y dificultan la inclusión de personas no expertas o con discapacidad cognitiva, por lo que se hacen necesarios apoyos o alternativas con lenguaje claro y sencillo. Asimismo, se deberá tener en cuenta al conjunto de la ciudadanía y, especialmente, a colectivos con dificultades de acceso, como las personas con discapacidad o las personas mayores.

Actualmente, las barreras cognitivas se acompañan de unos plazos estándar ya de por sí escasos y que, en muchas ocasiones, se reducen aún más. Aunque el tiempo para participar en las consultas públicas previas y en los trámites de audiencia e información pública puede acortarse por motivos tasados en la ley, el recurso a la modalidad de ‘*consulta express*’ debería ser excepcional y estar adecuadamente justificado. Asimismo, los plazos mínimos establecidos por la ley no deberían ser la opción por defecto, especialmente en aquellas normas que abordan temas de especial interés para la ciudadanía o en los que su especial relevancia aconseje aunar un mayor consenso.

Por todo lo anterior, proponemos:

⁸Por ejemplo, el Gobierno de Aragón cuenta con un formato de publicación específico para anunciar las consultas públicas previas: <https://www.instagram.com/p/C19ebjaolS2/?hl=es>

⁹Portal Have Your Say: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es

1. Establecer un canal de consulta para responder dudas sobre el propio proceso de participación o sobre el proyecto normativo.
2. Generar materiales, como textos o vídeos, que detallen cómo funciona el proceso de consulta, los canales a utilizar y cómo enviar archivos adjuntos, para reducir la brecha digital en la participación online.
3. En propuestas con una alta carga de contenido técnico, incorporar anexos explicativos que incorporen lenguaje claro y sencillo.
4. Generalizar la opción prevista por la Ley de recabar directamente la opinión de los colectivos afectados. Cuando se considere oportuno, por razón del especial interés de la materia o del potencial impacto sobre los colectivos afectados, se deberían realizar sesiones de trabajo o talleres de consulta con los colectivos afectados representativos, permitiendo la participación de otros actores o colectivos que manifiesten su interés en hacerlo y justifiquen su vinculación con las materias tratadas.
5. Reducir la discrecionalidad en la decisión de acortar plazos o de prescindir de la celebración de los procesos de consulta pública previa y de audiencia e información pública. Para ello, debe reducirse el recurso al supuesto de 'conurrencia de razones graves de interés público' y exigir una adecuada justificación cuando se adopte.

Transparencia y rendición de cuentas

Los procesos de participación pública generan en la ciudadanía unas legítimas expectativas de impacto en el proceso o decisión de la que se trate. Sin embargo, cuando no existe una devolución posterior a las personas participantes y a la ciudadanía en su conjunto, se contribuye a la desconfianza hacia las instituciones públicas y a la desafección hacia los procesos participativos. Aunque actualmente la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) debe recoger un resumen del proceso de consulta pública realizado, no siempre se incluyen las aportaciones recibidas ni la valoración acerca de su incorporación por parte de la Administración convocante. Por tanto, el proceso no cumple satisfactoriamente con los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Por lo anterior, proponemos:

1. Que la transparencia sea el principio rector de todas las fases de los procesos de consulta pública. En concreto, las aportaciones recibidas deberían publicarse por defecto, pudiendo proceder a su anonimización si hubiera razones que lo justifiquen o si así lo solicita la persona participante. La publicación de las aportaciones abre un nuevo campo de posibilidades de innovación en las consultas públicas, como puede ser ofrecer la opción de que otros actores se adhieran a una aportación ya realizada (crowdsourcing), mostrando así su apoyo a la misma y, al mismo tiempo, reduciendo el número de aportaciones que posteriormente la Administración habrá de gestionar y considerar. Este proceso se llevaría a cabo desde la plataforma de participación propuesta en el primer punto.
2. Sistematizar en el seno de la AGE formas de devolución de resultados, bien a nivel individual o a nivel agregado. Un paso en la buena dirección podría ser la homogeneización del contenido de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) para que incluya, en el marco de lo recogido en el art. 26.3, punto g.), de la Ley 50/1997, los siguientes ítems de manera estandarizada: número de participantes, observaciones enviadas, contenido de las contribuciones y valoración de las mismas (inclusión o exclusión del proyecto normativo).

3. Recoger y publicar datos agregados sobre el perfil de las personas participantes, atendiendo a su género, edad y otras características demográficas. Las estadísticas generadas podrían ser de utilidad para detectar sesgos y barreras a la participación, sirviendo así para orientar las acciones de publicidad y difusión (descritas en el epígrafe 1) a públicos concretos.