

EL PAPEL DE LOS MEDIOS Y PLATAFORMAS DIGITALES EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS EN LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN NORMATIVA



Raquel Valle Escolano / Universidad de Valencia

Rafael Rubio Núñez / Universidad Complutense de Madrid

Ana Ibarz Moret / Universidad Complutense de Madrid

ABSTRACT

El Gobierno Abierto representa una transformación en la manera en que las Administraciones Públicas (AAPP) se relacionan con la sociedad. Esta nueva orientación implica un firme compromiso con la modernización de la gestión institucional, basada en la apertura de datos, el incremento de la transparencia y la promoción de la participación ciudadana mediante canales de interacción directa con la población.

Por tanto, esta nueva manera de entender la gestión pública coloca a la ciudadanía como eje central de la acción de gobierno y promueve la construcción de un diálogo continuo con ella. De este modo, los principios que fundamentan el Gobierno Abierto están siendo adoptados progresivamente por numerosos países —entre ellos, España— con el objetivo de impulsar unas administraciones más transparentes, participativas y orientadas a fortalecer la calidad democrática.

En este contexto de transformación, resulta evidente que tanto las tecnologías emergentes como las nuevas demandas sociales exigen respuestas renovadas. Para hacer frente a este entorno cambiante, las instituciones deben adaptarse continuamente. No obstante, incorporar herramientas digitales no solo refleja una voluntad de innovación y de mejora administrativa, sino que también responde a la naturaleza cambiante de las expectativas, necesidades y exigencias tanto de la ciudadanía como de los distintos actores sociales.

Uno de los grandes desafíos que enfrentan actualmente los gobiernos es el de fomentar una participación ciudadana real y efectiva, que contribuya a acortar la distancia entre la ciudadanía y las instituciones. En este sentido, las plataformas digitales representan un recurso clave, ya que potencian la implicación de las personas en los asuntos públicos. La ciudadanía, lejos de ser un sujeto pasivo, asume un papel cada vez más activo como agente de cambio y como parte fundamental en los procesos de innovación institucional. Por ello, las administraciones están llamadas a facilitar espacios de interacción y participación que permitan a los ciudadanos influir en la toma de decisiones, colaborar en el diseño de políticas públicas más eficaces y formar parte del proceso de elaboración normativa.

En este marco, los procedimientos de consulta pública y las audiencias previas se han consolidado como herramientas fundamentales para garantizar una participación significativa en el ámbito de la gestión pública. Estos mecanismos recogen opiniones, propuestas y aportaciones de la ciudadanía antes de la aprobación de normas o políticas, lo que contribuye a fortalecer tanto la legitimidad como la calidad del proceso decisorio. La incorporación de plataformas digitales ha permitido ampliar el acceso a estas herramientas, haciéndolas más inclusivas, transparentes y eficientes, y promoviendo así una gobernanza más abierta, sensible a las necesidades reales de la población y orientada a una democracia más participativa.

1. INTRODUCCIÓN	04
1.1. Contextualización	04
1.2. Objetivos	05
1.3. Justificación del informe	06
2. MARCO TEÓRICO	09
2.1. El papel de los medios y plataformas digitales en el marco del Gobierno Abierto	09
2.2. Las consultas públicas previas y trámites de audiencia en la Administración pública	13
2.3. Transparencia de los procesos e incidencia en la participación ciudadana	17
3. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN: DATOS Y USOS DE MEDIOS Y PLATAFORMAS DIGITALES	21
3.1. Desarrollo de plataformas digitales de participación normativa, nacionales, autonómicas y locales y utilización efectiva de las mismas	21
3.2. Datos cuantitativos de participación	23
3.3. Algunas líneas diferenciales en el volumen global de participación	26
3.4. Perfil de los participantes	28
3.5. Redes sociales y tecnologías emergentes como aliadas de la participación ciudadana en la elaboración de normas	28
3.6. Eficacia de la participación normativa	30
4. LIMITACIONES Y ÁREAS DE MEJORA	32
4.1. Barreras en la adopción	32
4.2. Posibles mejoras	34
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	36
6. BIBLIOGRAFÍA	39

Introducción



1.1. Contextualización

En los últimos años, los gobiernos de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) afrontan distintos desafíos vinculados al avance de las sociedades digitales (Conejero, 2014). A su vez, la ciudadanía cada vez reclama una implicación mayor en los procesos de toma de decisiones y deliberación, lo que implica una transformación en la forma de hacer política (FEMP, 2018).

En este contexto, el concepto de Gobierno Abierto ha adquirido una relevancia central para las administraciones públicas y los gobiernos, al representar los principios fundamentales de una sociedad democrática. Según apunta Criado (2021:31), el Gobierno Abierto ha logrado posicionarse globalmente como una iniciativa clave en las agendas gubernamentales, con la intención de transformar la gobernanza, los procesos de toma de decisiones colectivas, la gestión de lo público y el vínculo entre el poder político y la ciudadanía.

No obstante, el alcance del Gobierno Abierto va más allá de la simple apertura de datos: implica una búsqueda activa por fomentar la participación y la colaboración de la sociedad civil, dándole herramientas reales para involucrarse en la creación y producción conjunta de soluciones a los desafíos colectivos (Canel y Piqueiras, 2021: 90; Canel, 2018).

Los pilares esenciales que sustentan el Gobierno Abierto son la transparencia, la rendición de cuentas y la participación y colaboración ciudadanas. Estos elementos se apoyan en el uso estratégico de las tecnologías para mejorar el desempeño institucional, fortalecer la cercanía con la ciudadanía, facilitar el diálogo e impulsar la construcción de relaciones significativas (Darbshire y González, 2021; Quintanilla y Gil-García, 2013; Cruz Rubio, 2015).



Gráfico 1. Esquema de Gobierno Abierto.

1.2. Objetivos

En este contexto se sitúa la presente investigación, enmarcada en el convenio entre Political Watch, la Fundación Hay Derecho y la Fundación Haz con Red.es, para favorecer la implementación de los derechos de participación y conformación del espacio público propuestos por la Carta de Derechos Digitales. Su temática conecta directamente con la promoción de la participación ciudadana a través de vías digitales, como pilar de la gobernanza en las actuales democracias.

El objetivo principal de este proyecto es llevar a cabo un análisis detallado y sistemático sobre el uso de los medios y plataformas digitales en el contexto de las consultas ciudadanas vinculadas a los procesos de elaboración normativa. Se busca analizar cómo estas herramientas están siendo utilizadas para fomentar la participación ciudadana en la creación y modificación de normativas en distintos niveles de gobierno.

Más allá del propósito general del proyecto, se plantean una serie de objetivos específicos que permiten abordar de forma más precisa el uso de los medios y plataformas digitales en el contexto de las consultas ciudadanas en procesos de elaboración normativa:

- **Realizar un estudio exhaustivo de los mecanismos de consulta y audiencia pública** que se han implementado en los ámbitos estatal, autonómico y local, relacionados con la elaboración o modificación de normas. Este análisis permitirá identificar buenas prácticas, desafíos y áreas de mejora en estos procesos participativos.
- **Examinar en profundidad el papel que desempeñan los medios digitales y las plataformas tecnológicas** en la facilitación y desarrollo de las consultas ciudadanas. Esto incluye evaluar su impacto en la accesibilidad, la transparencia y la eficacia de la participación pública.
- **Promover la divulgación de investigaciones, estudios y análisis vinculados a los procesos de participación ciudadana**, con el fin de contribuir al fortalecimiento democrático y a la mejora continua de los mecanismos participativos disponibles.

1.3. Justificación del informe

En los últimos años, el fortalecimiento de la participación ciudadana se ha convertido en uno de los pilares fundamentales del Gobierno Abierto. En este contexto, las consultas ciudadanas en los procesos de elaboración normativa representan una herramienta clave para garantizar que la ciudadanía pueda intervenir de forma activa y significativa en la toma de decisiones que afectan al interés general.

La transformación digital de las Administraciones públicas ha dado lugar a un creciente uso de medios y plataformas digitales para canalizar esa participación, facilitando el acceso a los procesos normativos y ampliando el alcance de las consultas; sin embargo, la adopción de estas herramientas no siempre va acompañada de un análisis sistemático sobre su eficacia, accesibilidad, impacto real y adecuación a las necesidades de una ciudadanía diversa. Por ello, resulta necesario llevar a cabo un estudio detallado que permita evaluar cómo se están utilizando estas plataformas, qué grado de transparencia ofrecen, y en qué medida promueven una participación ciudadana efectiva y equitativa.

Este informe se centra en el caso español, en sus distintos niveles de gobierno –estatal, autonómico y local–, con el objetivo de comprender cómo se están implementando los mecanismos de consulta pública y audiencia en la elaboración o modificación de normativas, y cuál es el papel que desempeñan las tecnologías digitales en ese proceso. A través del análisis, la recopilación de datos y la identificación de buenas prácticas, se busca aportar evidencia empírica que permita fundamentar recomendaciones orientadas a mejorar la calidad democrática de estos procedimientos.

Asimismo, se considera prioritario fomentar la divulgación de estudios e investigaciones relacionadas con la participación ciudadana digital, como vía para impulsar una cultura administrativa más abierta, participativa y sensible a las transformaciones tecnológicas. Por tanto, la elaboración de este informe responde a la necesidad de contribuir al debate público, institucional y académico sobre el uso de herramientas digitales en los procesos normativos, identificando tanto los avances logrados como las limitaciones y áreas de mejora aún pendientes.

En cuanto a la estructura del informe, el mismo se organiza en torno a cuatro apartados principales, que permiten abordar el objeto de estudio desde diferentes perspectivas complementarias:

En primer lugar, se lleva a cabo una revisión teórica y conceptual que permite enmarcar el objeto de estudio y comprender los elementos clave que configuran la participación ciudadana en el contexto digital. Esta revisión aborda de manera específica:

- **El papel de los medios y plataformas digitales en el marco del Gobierno Abierto:** se estudia cómo estas herramientas tecnológicas se insertan en

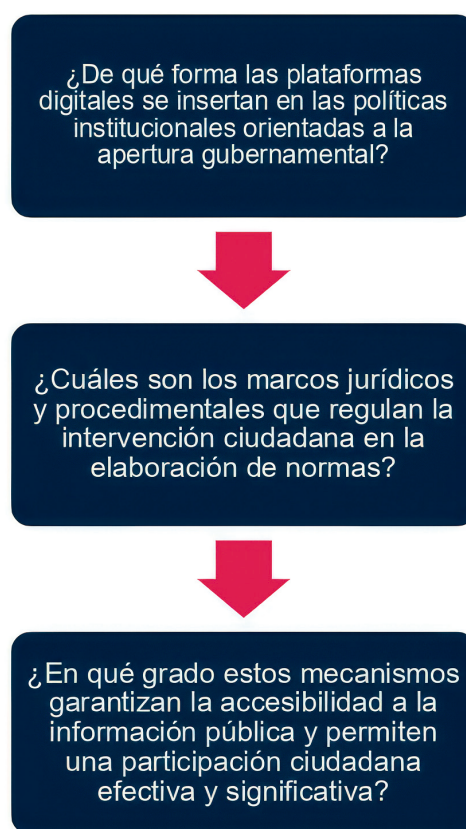


Gráfico 2. Objeto de estudio.

las políticas institucionales orientadas a la apertura gubernamental, prestando atención a los principios que las sustentan, como la participación, la transparencia y la colaboración ciudadana.

- **Las consultas públicas previas y los trámites de audiencia en la Administración Pública:** se analizan los marcos jurídicos y procedimentales que regulan la intervención ciudadana en la elaboración de normas, poniendo el foco en el modo en que estos procesos han incorporado el uso de medios digitales para facilitar y ampliar el acceso a la participación.
- **Transparencia de los procesos e incidencia en la participación ciudadana:** se examina el grado en que estos mecanismos garantizan la accesibilidad a la información pública, favorecen la rendición de cuentas por parte de las instituciones y permiten una participación ciudadana efectiva y significativa.

En segundo lugar, se realiza un análisis de carácter empírico centrado en la participación ciudadana a través de medios digitales. Esta parte del estudio examina en profundidad los datos y usos de medios y plataformas digitales, a partir de la información recopilada sobre los distintos recursos tecnológicos implementados por las Administraciones públicas (en adelante, AAPP).

En tercer lugar, se presentan los principales hallazgos relativos a la participación, así como las funcionalidades más comunes ofrecidas por las plataformas destinadas a la consulta y la audiencia pública. Este análisis permite valorar de forma concreta cómo se están utilizando estas herramientas en la práctica, identificando patrones de uso, niveles de accesibilidad y el grado de interacción ciudadana que logran fomentar.

A continuación, se presentan las limitaciones y áreas de mejora, identificando los principales desafíos detectados en la implementación de medios digitales en estos procesos.

Por último, se exponen las conclusiones y recomendaciones, presentando brevemente los principales resultados del estudio y se proponen una serie de medidas orientadas a optimizar el uso de medios digitales en la participación ciudadana, promoviendo una democracia más inclusiva, deliberativa y alineada con las necesidades actuales de la sociedad.

2.1. El papel de los medios y plataformas digitales en el marco del Gobierno Abierto

Centrándonos en la participación como uno de los pilares del Gobierno Abierto, debemos señalar que existen diferentes matices en su conceptualización; no obstante, muchas definiciones coinciden en entenderla como un conjunto de prácticas sociales que implican una relación explícita entre la sociedad civil y el Estado (Cunill, 2003). En esta línea, Aguirre (2014: 213) la describe como aquellas “actividades que, interactuando ante y con el Estado, buscan transformarlo para incidir en el diseño, definición y programación de las políticas públicas”. Estas acciones pueden estar dirigidas a legitimar nuevos derechos, establecer formas organizativas para la vida democrática, o bien contribuir a la planificación e implementación de políticas.

Se trata de un vínculo que se establece de manera voluntaria, ya sea desde lo individual o lo colectivo, con el propósito de incidir –de forma directa o indirecta– en las decisiones y políticas que se generan en los distintos niveles del aparato político y administrativo (Font y Blanco, 2006). La participación puede intervenir en todas las fases del ciclo de las políticas públicas: desde su formulación hasta su control (Prieto-Martín, 2010), y busca influir en todas las dimensiones de lo público (Parés, 2009), aportando a los procesos de desarrollo tanto individual como colectivo (Holguín, 2013, citado en Castillo, 2017). En definitiva, se configura como una herramienta para ejercer derechos y transformar el entorno.

Además, puede entenderse también como una manifestación de pertenencia a una comunidad, lo que requiere de canales y mecanismos que mantengan y fortalezcan ese sentido de vinculación (Pindado, 2008). La participación adopta formas variadas: algunas son institucionales, impulsadas por gobiernos y entidades públicas; otras, surgen desde la ciudadanía organizada o no organizada. En este análisis, el foco está puesto en las iniciativas

promovidas desde las Administraciones públicas con la finalidad de involucrar a la población en decisiones que afectan al interés general (Bustos, García y Chueca, 2018).

Asimismo, resulta pertinente presentar al lector una definición más amplia y estructurada del término: el Libro Blanco de la Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi – producto de una construcción conjunta entre instituciones públicas y sociedad civil– define la participación como un proceso con múltiples dimensiones: inclusivo, transformador, continuo, corresponsable, planificado y orientado al empoderamiento. Asimismo, se la concibe como una actitud –basada en la autonomía, el compromiso, la escucha, la libertad y la responsabilidad–, un derecho para incidir en las decisiones públicas mediante procedimientos justos y canales adecuados, y una responsabilidad ciudadana orientada al bien común (Uriarte, Bikandi, Atxutegi y Bernaola, 2016).

No obstante, la participación va más allá del acto de opinar. Requiere una implicación real, una colaboración efectiva de la ciudadanía en los asuntos que competen a la gestión política, económica y administrativa (O'Reilly, 2010; Noveck, 2009).

En esta línea, el modelo de “Escalera de la Participación Ciudadana” propuesto por Arnstein (1969) marcó un hito al establecer una clasificación de los distintos grados de participación. Este enfoque fue clave para evidenciar que ciertas acciones que se presentan como participativas pueden, en realidad, estar diseñadas para manipular a la ciudadanía, ya que las decisiones han sido previamente tomadas, o bien convertirse en meros espacios de desahogo sin capacidad real de influencia (Güemes, 2021).

La metáfora de la escalera implica un proceso progresivo que va desde formas de participación inexistentes o meramente simbólicas, hasta niveles en los que existe una auténtica implicación y control por parte de la ciudadanía. El modelo de la “Escalera de la Participación Ciudadana” desarrollado por Arnstein clasifica los distintos grados de redistribución del poder a partir del nivel de participación al-



Gráfico 3. Escalera de la participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia en base a Arnstein (1969) y Güemes (2021).

canzado. En su primer escalón se sitúa la simple entrega de información (participación informativa); el segundo incluye la recolección de opiniones ciudadanas (participación consultiva); el tercero promueve espacios de diálogo y deliberación compartida, lo que contribuye a fortalecer los lazos sociales (participación deliberativa); el cuarto nivel implica la toma de decisiones conjunta entre ciudadanía y gobierno (participación colaborativa o de co-creación); y en el nivel más alto se encuentra la co-producción de políticas públicas. Cabe mencionar que la propuesta original de Arnstein ha sido objeto de múltiples interpretaciones, y en algunos casos, su planteamiento ha sido reducido o simplificado en diversas investigaciones (Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014). En ese sentido, el modelo de la IAP2 plantea una alternativa al enfoque jerárquico de la “escalera”, proponiendo en su lugar un “espectro” de participación (FEMP, 2018). Este nuevo enfoque define cinco niveles:

1. **Informar:** comunicación unidireccional desde el gobierno hacia la ciudadanía;
2. **Consultar:** recoger opiniones sin compromiso vinculante;
3. **Involucrar:** integrar aportaciones en los procesos;
4. **Colaborar:** decidir conjuntamente;
5. **Empoderar:** transferir capacidad de decisión a la ciudadanía en determinadas áreas;

Por otra parte, debemos diferenciar entre **tres modalidades de participación:** presencial, online o híbrida.

La **participación presencial** implica reunir a representantes del sector público y a la ciudadanía en un entorno físico compartido. Esta modalidad cara a cara tiene el potencial de generar transformaciones reales, promover la cohesión social y enriquecer el diálogo mediante el intercambio directo de ideas, inquietudes y propuestas.

La interacción personal facilita la comprensión mutua y refuerza la construcción de confianza entre las partes. No obs-



Gráfico 4. Modalidades de participación.

tante, esta forma de participación puede implicar costes significativos, ya que exige que los participantes se desplacen hasta lugares específicos para llevar a cabo las sesiones (Güemes, 2021; Güemes y Resina, 2019).

Sin embargo, la **modalidad virtual o en línea** se apoya en herramientas digitales para posibilitar una comunicación más ágil entre la ciudadanía y las administraciones. A través de plataformas digitales, es posible compartir información, debatir ideas y aportar opiniones en tiempo real, generando redes de colaboración entre los actores implicados. Esta opción, además de ser más económica, permite una mayor inclusión al eliminar las barreras físicas y ofrecer flexibilidad en los tiempos de participación. También favorece los procesos de modernización institucional al avanzar en la digitalización del sector público, optimizando las gestiones y reduciendo posibles prácticas clientelares (Güemes, 2021). A pesar de ello, esta modalidad presenta ciertos desafíos: la ausencia de contacto físico puede dificultar la fluidez del trabajo colaborativo, y no todas las personas cuentan con acceso a tecnología o poseen las competencias digitales necesarias para participar activamente.

Por otro lado, el **enfoque híbrido** combina los espacios presenciales y virtuales, integrando lo mejor de ambos formatos para enriquecer la experiencia participativa y reducir sus respectivas limitaciones. Sin embargo, como advierten Campos y Silván (2012), aunque el uso de herramientas tecnológicas puede ampliar las posibilidades de participación, no siempre garantiza un mayor compromiso o implicación por parte de la ciudadanía.

Por ello, resulta fundamental complementar cualquier formato de participación, ya sea digital o presencial, con dinámicas que fomenten una implicación real, como sucede con los procesos de presupuestos participativos. Elegir entre una u otra modalidad no debe responder únicamente a criterios técnicos, sino también a las particularidades de cada comunidad y al tipo de tema que se desea tratar en el marco participativo.

Respecto al fomento de la participación a través de medios digitales, se observa una creciente implementación de plataformas de Gobierno Abierto que combinan transparencia, apertura de datos y mecanismos participativos.

2.2. Las consultas públicas previas y trámites de audiencia en la Administración pública

Antes de profundizar en las consultas públicas previas y trámites de audiencia como pasos procedimentales clave en un cambio de paradigma en la relación entre las AAPP y la ciudadanía en un proceso asimismo esencial, como es el de elaboración de las normas, debemos realizar una breve referencia al marco normativo que ha impulsado la transformación digital de las AAPP en España, incentivando la participación ciudadana por tales vías, constituido, entre otras, por las siguientes leyes y disposiciones:

- **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante, LPAC):** establece la vía electrónica como preferente para las relaciones entre los interesados y las AAPP, incluyendo la puesta a disposición de medios electrónicos para la participación en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. En ella profundizaremos.
- **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP):** consolida la interoperabilidad y el uso de medios electrónicos en el funcionamiento del sector público, facilitando la creación de plataformas unificadas para la participación.
- **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,** que, de forma indirecta, a través de la transparencia y la publicidad activa, refuerza la participación
- **Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos,** que desarrolla la LPAC y la LRJSP y persigue hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada, garantizar servicios digitales e incrementar la participación.
- **Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016,** por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales
- **Diversos reglamentos de participación ciudadana y transparencia a nivel autonómico y local** han reforzado uso de medios digitales para las consultas, así como la participación ciudadana.

En paralelo y en aplicación de tales normas, hemos asistido en la última década a la creación de portales de participación y a numerosas iniciativas, tales como Planes de Gobierno Abierto, la Agenda Digital para España y, posteriormente, la Estrategia España Digital 2025, articulando compromisos sobre participación digital y transparencia normativa.

Como resultado, el debate entre el derecho y la tecnología está hoy más vivo que nunca, en un momento crucial en el que, como señala Canals (2019), la transformación digital está alterando las vías de relación de la ciudadanía con las instancias públicas, en un momento marcado por el desapego político e institucional. En concreto, la autora apunta (2019:5) que el procedimiento administrativo ordinario de elaboración de disposiciones generales, objeto concreto de este informe, se encuentra inserto en un proceso profundo de transformación formal y sustancial. Formal, ya que ha sido objeto de una regulación que ha introducido cambios muy relevantes en el procedimiento normativo, muestra de lo cual resulta ser el propio Título VI de la Ley 39/2015, LPAC, en el marco de la política pública de mejora de la calidad normativa, que introduce elementos como la planificación normativa consultas previas o evaluaciones normativas; y al tiempo de transformación sustancial, reflejada en los requerimientos legales de justificación de la necesidad y proporcionalidad de la norma jurídica, y en general de todos los principios de buena regulación que enuncia el art. 129.1 LPAC.

Este conjunto de transformaciones se enmarcan en un proceso más amplio, la mejora de la regulación, que a su vez constituye una política pública en sí misma (Álvarez Suárez, 2017) concebida como un conjunto de procedimientos y sistemas de funcionamiento a aplicar durante todo el ciclo de intervención de una política pública, en este caso a lo largo de todo el ciclo normativo, en las diferentes fases *ex ante*, de ejecución y *ex post* (planificación, elaboración, aprobación, implementación y seguimiento, revisión y evaluación) para garantizar que esta se realiza de la mejor forma posible.

En este marco, **consulta y audiencia pública son dos trámites de intenso calado participativo**, previstos en el art. 133 1. y 2 de la LPAC. Antes de abordarlas, hay que precisar que nos situamos en la fase inicial del procedimiento legislativo, en el primer paso de elaboración de las normas, un ámbito en el que los poderes ejecutivo y legislativo colaboran, con funciones de naturaleza bien distinta. Si el parlamento es quien posee la potestad legislativa, al gobierno le corresponde la iniciativa legislativa, como función claramente

unida a la dirección política (Punset, 1982). Ello se refleja, entre otras cuestiones, en la prioridad reconocida a los proyectos de ley en la tramitación parlamentaria (art. 89.1 CE), lo que unido a otra serie de ventajas y a la titularidad de la potestad reglamentaria (art. 97 CE), que da origen a numerosísimas normas, confiere al gobierno y a la administración que el mismo dirige un amplio protagonismo en la actividad legislativa. Dos datos muestran claramente dicha relevancia: por un lado, como señala Rubio Núñez (2017: 410 y 411), más del 90% de las disposiciones que se aprueban en el parlamento tienen su origen en el poder ejecutivo; y en segundo lugar, como apunta Sierra Rodríguez (2019:29), citando datos del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de las 588 normas aprobadas en el ejercicio 2018, menos del 3% tenían rango de ley (5 leyes orgánicas y 11 leyes ordinarias), mientras que el volumen más amplio correspondía a 372 órdenes (63,3%), 172 reales decretos (29,3%) y 28 reales decretos leyes (4,8%). Sentado lo anterior, y volviendo al significado y perfiles de la consulta pública y la audiencia, la primera de ellas se sustancia de forma previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, a través del portal web de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de cuestiones tan relevantes como los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma o las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. En cuanto a la audiencia, la mencionada ley señala que, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se dará audiencia a los ciudadanos afectados, recabando cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas y organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La relevancia de la intervención ciudadana en la elaboración de las normas se destaca por Araguàs (2016) esgrimiendo argumentos como su mayor conocimiento sobre las cuestiones reguladas, especialmente en el caso de normas elaboradas por Administraciones menos próximas al destinatario, la dispersión del conocimiento en la sociedad actual, la contribución de la participación a su mayor comprensión, cumplimiento voluntario y a su menor impugnación. En la misma línea, Arroyo Jiménez (2017) subraya la incidencia de la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, en términos de la mayor legitimidad que le otorga la propia intervención ciudadana y la transparencia de la acti-

vidad regulatoria, la mayor calidad que alcanzan las normas, al poder disponer mediante dicha participación de mayor información sobre su impacto y efectos, la mayor eficiencia, al reducir costes por parte de los órganos y estructuras que intervienen en la elaboración de las normas, y finalmente, puede aumentar el grado de respeto y cumplimiento de las disposiciones, al incrementar la aceptación de la ciudadanía, como agente interviniente en el proceso.

Comenzando con la consulta pública, se trata de un trámite abierto a cualquier ciudadano como tal potencialmente afectado por la disposición, lo que incrementa su potencial de tener en cuenta en la elaboración de la norma opiniones ajenas al estricto círculo de los interesados. Su significado y perfiles han sido analizados monográficamente por Cierco y Roperó (2017), quienes destacan algunas ideas relevantes que definen este trámite en el proceso de elaboración de normas reglamentarias. Así, comienzan describiendo este procedimiento, en particular su primera fase, de preparación, integrada por el acuerdo de iniciación de la iniciativa, la elaboración del anteproyecto de reglamento, con memorias de impacto, consultas e informes pertinentes, y caracterizada por su naturaleza *ad intra*, técnica y unilateral, sin contacto alguno con los destinatarios finales de la norma. Al situar aquí el legislador la consulta, ha introducido con ella una innovación destacable, alterando la naturaleza original de esta fase, tradicionalmente privativa de la administración; una fórmula que contribuye a reducir la discrecionalidad. Como apuntan Cierco y Roperó (2017:107), la consulta pública como mecanismo participativo constituye una fórmula que contribuye a reducir la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria, entre otros factores por su ubicación en esta fase.

El último elemento a destacar en referencia a la consulta pública previa es la relación de cuestiones sobre las que el ciudadano puede pronunciarse (problemas a solucionar, necesidad y oportunidad de la norma, objetivos y soluciones alternativas). Todas ellas resumen aspectos principales que configuran un catálogo absolutamente significativo sobre la forma de afrontar la problemática existente mediante una solución normativa —o no— concreta.

Por lo que respecta al trámite de audiencia, se ubica en una segunda fase de elaboración de la norma, más participativa, unida a la información pública y a la audiencia a los interesados. Como también señalan Cierco y Roperó (2017: 106), se trata de una fase *ad extra*,

de apertura del expediente al sector civil, en general, y al sector público especializado por razón de la materia, a los que se les brinda la oportunidad de pronunciarse sobre un texto ya determinado, si bien no definitivo. Como ya se ha señalado, la audiencia se dirige a los ciudadanos afectados, y asimismo podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto; unos y otros podrán intervenir en la elaboración de la norma, sin que pueda restringirse su uso a ninguno de los dos grupos. Se trata de un trámite preceptivo, del que solo podrá prescindirse en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones de grave interés público que lo justifiquen. Para el éxito del trámite participativo, deberán ponerse a disposición de sus usuarios los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa.

En definitiva, podemos concluir con Araguàs (2016) que, en el nuevo contexto normativo, la participación ciudadana resulta estimulada, entre otras herramientas, mediante la flexibilización de los trámites participativos desde el punto de vista subjetivo, objetivo y procedimental. Pero es necesario seguir avanzando, incorporando plenamente las TIC, estableciendo plazos adecuados al efecto y facilitando, mediante los oportunos apoyos, una participación en el proceso de producción normativa cada vez de mayor calidad.

2.3. Transparencia de los procesos e incidencia en la participación ciudadana

Transparencia y participación son dos de los vértices del Gobierno Abierto, que, como tal, se encuentran indisolublemente unidos en el triángulo de este nuevo concepto, esencial en la configuración de las actuales sociedades (Obama, 2009; Villoria, 2018; Cotino, 2013). Su vinculación con todos los valores de la buena gobernanza las convierte en elementos transversales irrenunciables que deben permear la organización y el funcionamiento del gobierno y la Administración, a todos los niveles y en cualquier ámbito (Valle Escolano, 2020). En esta línea, la transparencia y el derecho a acceder a la información pública y de intervenir en la actividad pública por parte de la ciudadanía, en cuestiones, a través de vías y con objetivos diversos, se consideran en la sociedad actual y a nivel internacional

factores clave de la buena gobernanza y requisitos previos para mantener y aumentar la calidad democrática. La transparencia en todos los procesos de la acción pública, singularmente en el que nos ocupa, la elaboración de normas, constituye un requisito *sine qua non* y una fórmula idónea para prevenir la corrupción y fomentar la participación democrática (Bertot, J. C.; Jaeger, P. T. & Grimes, J. M., 2010). Los beneficios que la buena información y la transparencia aportan a la democracia son importantísimos y están vinculados a numerosos factores. Uno de ellos, esencial en la temática analizada, es el otorgamiento de influencia a los más débiles, actuando como contrapeso a potentes intereses corporativos e individuales (Cunill, 2006), que a menudo funcionan a través del poder que da la información exclusiva o privativa, y que sin duda resultan relevantes para que individuos y grupos puedan aportar sus pareceres, defendiendo sus intereses y hasta cierta medida, influir en la producción normativa. La sociedad democrática necesita de poderes transparentes, no solo como forma de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, sino para conseguir la legitimación y la preservación del sistema político (Aranda Álvarez, E., 2013). Y, desde, luego la transparencia constituye un prerrequisito de toda participación ciudadana que pretenda la real consideración de las opiniones y expectativas de todos los afectados por las decisiones públicas (Villoria, M. y Ramírez-Alujas, V., 2011).

Transparencia, participación y colaboración se convierten así en tres elementos transversales, que deberían avanzar siempre en conjunto (Rubio Núñez, 2011). La participación redondea la idea de gobernanza, dando entrada junto al gobierno a la sociedad civil y al mercado como protagonistas en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas (Valle Escolano, 2020). Para ello es necesario que desde las instituciones se fomente dicha participación de forma proactiva, a través de estrategias sistemáticas y programas diversos, empoderando a las personas como protagonistas de la sociedad de su tiempo en las actuales democracias, que necesariamente deben tornarse más participativas.

De ahí que los avances en ambas cuestiones, transparencia y participación, hayan ido de la mano en la última década en nuestro país, que adolecía de un extraordinario déficit en ambos principios de funcionamiento de los poderes públicos, que se reflejaba especialmente en la muy endeble participación ciudadana en materia de producción normativa, una constante histórica (Araguás, 2016; Nieto, 1975).

El uso de las tecnologías digitales se presenta como un fuerte aliado para lograr una mejor participación y la mejor regulación posible y, aunque en un estado aún tímido e incipiente¹ en España, alberga un importante potencial de expansión. Las TIC permiten crear nuevos instrumentos de comunicación política sustancialmente diferentes que posibilitan una nueva forma de construcción de la opinión pública, gracias a una serie de características enriquecedoras como son la comunicación bidireccional, multilateral, permanente, con posibilidad de acceso tanto de los grupos organizados como de los ciudadanos individualmente considerados (García Costa, 2020: 114). Según señala Rubio Núñez (2011: 153), la irrupción de las nuevas tecnologías de Internet y en concreto de la Web 2.0, han creado nuevos canales de comunicación e interacción que agilizan, fortalecen y optimizan la coordinación de los procesos de intercambio de información/comunicación interna, a la vez que generan vías novedosas de apertura hacia los ciudadanos. Bertot et. Al. (2010) sostienen, en esta misma línea, que el uso de las TIC puede promover y crear una cultura sostenida de transparencia. Y no solo eso, sino que los avances tecnológicos están asimismo en la base de la participación y la colaboración entre el gobierno y la Administración y la ciudadanía. Por su parte, Cotino argumenta (2013), apuntalando esta idea, que no cabe duda del nexo entre toda una serie de principios y derechos emergentes que están en la base del Gobierno Abierto (democracia participativa y buena administración, gobernanza) y las TIC. No obstante, tras recalcar la extraordinaria relevancia de la extensión del uso de la tecnología en este proceso, convenimos con Ramírez Alujas (2011) cuando subraya que el gobierno o administración electrónica aumenta la transparencia, pero no llega a resolver la cuestión de la participación; esto es, que **el avance tecnológico y la transformación digital son condición necesaria, pero no suficiente, para hacer posible una participación ciudadana efectiva en el proceso legislativo**. Sin duda las innovaciones tecnológicas y una ciudadanía digital fuerte constituyen elementos positivos; también es cierto que **la transformación digital posibilita tanto el poner a disposición del ciudadano un gran volumen de información, como nuevos espacios públicos en los que intervenir, lo que podría favorecer**

¹ A diferencia de otros países, como Estados Unidos, donde la administración electrónica está absolutamente implantada en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias (eRulemaking), haciendo posible un importante grado de participación ciudadana en el proceso. En EE.UU. la mayor parte de disposiciones reglamentarias inician su andadura con el trámite de notice-and-comment, en el que se publica el texto del proyecto de norma, con detalle de objetivos, informes y otros aspectos importantes, tras lo cual la ciudadanía puede realizar aportaciones, que deberán ser consideradas por la agencia correspondiente. El proceso concluye con la publicación definitiva de la disposición, con su memoria explicativa.

la transparencia y la participación, pero en ningún caso garantiza ni una ni otra. Hoy en día existe un gran escepticismo y una actitud más crítica hacia la identificación entre avance tecnológico con mayor transparencia y participación, apuntándose al respecto, entre muchas otras cuestiones, los numerosos déficits de los portales de transparencia, de la calidad de la información que proveen o las desigualdades de la participación que generan, al tiempo que se cuestiona en muchos casos el papel de las Administraciones públicas y su capacidad, voluntad política y compromiso para generar discusiones argumentativas que permitan un auténtico diálogo con los ciudadanos (Canals, 2019:12). Por todo ello, podemos concluir que **el Gobierno Abierto va mucho más allá de la idea de gobierno electrónico, y que son numerosos los desafíos pendientes para acercar ambas realidades.**

En este contexto, la aprobación de las normas jurídicas constituye un espacio fundamental para incrementar el diálogo y la interrelación entre los poderes públicos y la ciudadanía, destinataria del mandato jurídico, y se encuentran indisolublemente unidos a otros principios del buen gobierno, como la ya aludida transparencia, la rendición de cuentas, o la evaluación. En particular, en la medida en que se inserta en la aplicación de la esencia del Gobierno Abierto al proceso legislativo, entronca con las iniciativas de Parlamento abierto, un modelo que implica transformar la labor legislativa para que sea más accesible, participativa y transparente, rompiendo con la opacidad que históricamente ha caracterizado a muchas cámaras legislativas y constituyendo, en este sentido, un paso más en la evolución hacia una democracia renovada.

El objetivo final perseguido por la participación ciudadana en la producción normativa enlaza, además, con alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por UNES- CO, en concreto el 16, en particular la meta 16.7, consistente en “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

Por todo lo anterior, la transparencia y la participación en la elaboración de normas reglamentarias y anteproyectos de ley, una actividad pública que instituye los derechos y obligaciones de los ciudadanos en ámbitos bien diversos, constituye una parcela fundamental en el avance de las líneas de acción del Gobierno Abierto, en la que los poderes públicos deben incidir de forma preferente, dado su carácter hasta cierto punto novedoso y el importante terreno para su mejora en términos de calidad democrática de las sociedades de nuestro tiempo.

Análisis de la participación: datos y usos de medios y plataformas digitales

3

La participación digital en el ámbito legislativo constituye un proceso relativamente novedoso en España en su configuración actual, reforzado a partir de la mejora en el proceso de elaboración legislativa operada por la LPAC 39/15, la Ley 50/97, las instrucciones que instrumentan dicha participación mediante portales web (ACM de 30 de septiembre de 2016²), normativas de transparencia estatal y autonómicas, así como de la reseñable intensificación del uso de herramientas digitales para facilitar la participación ciudadana en la elaboración y modificación de normas, tanto a nivel estatal, como autonómico y local. La evolución del fenómeno en la última década ha sido significativa, permitiendo observar en el mismo un perfil propio, constituido por diversos patrones, oportunidades y limitaciones. A continuación, se mencionan algunas de sus líneas definitorias más importantes:

3.1. Desarrollo de plataformas digitales de participación normativa, nacionales, autonómicas y locales y utilización efectiva de las mismas.

Tanto a través del trámite de **consulta pública previa (CPP)** —recabando la opinión de la ciudadanía y organizaciones frente al anteproyecto o borrador acerca de la problemática

²Publicado mediante la Orden PRE/1590/2016, a la que ya se ha hecho referencia.

que aborda la norma y la solución que ofrece la regulación—, como de los de **audiencia e información pública** —a partir de una propuesta de texto normativo, mediante el escrutinio y aportaciones de ciudadanía y sectores afectados—, se ha institucionalizado la participación ciudadana, a través del uso de plataformas institucionales y otros medios digitales de participación normativa correspondientes a los diferentes niveles de gobierno, primer aspecto a abordar en este apartado. Entre estas destaca el *Portal de Participación Pública de la Administración General del Estado* (integrado en el Portal de Transparencia, punto de entrada que enlaza con todos los ministerios, siguiendo el mandato de la Orden PRE/1590/2016). Por su parte, a nivel autonómico son numerosos los portales y herramientas disponibles: así, desde 2010 funciona *Irekia*, plataforma del País Vasco que instrumenta diversas iniciativas de participación que exceden las de índole normativo. *Irekia* forma parte de un ecosistema de gobierno abierto con portales conectados, que completan la web *Legegunea*, repositorio jurídico, que alberga la publicidad de los anteproyectos de ley y decretos en tramitación) y la plataforma de datos abiertos *Gardena*. Otra referencia interesante en la materia es la plataforma *Aragón Gobierno Abierto*, portal unificado surgido a partir de la Ley 8/2015 aragonesa de Transparencia y Participación, que, junto a muchas otras cuestiones, gestiona las consultas normativas autonómicas. El *Portal Participa de la Generalitat de Catalunya (Gencat)*, principal herramienta digital en materia participativa, incluye asimismo una sección de Consulta Pública Previa, al igual que lo hace el *Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Andalucía*, y muchas otras plataformas existentes en las diversas comunidades autónomas. Finalmente, si descendemos a nivel local, la plataforma *Decide Madrid*, del ayuntamiento de dicha ciudad, lanzada en 2015, constituye un valioso ejemplo en materia de participación digital local, incluyendo consultas normativas. Por su parte, el ayuntamiento de Barcelona habilitó *Decidim Barcelona*, como plataforma principal para una actividad participativa que comprende debates, presupuestos y consultas normativas. Estas son solo algunas plataformas institucionales que canalizan la participación normativa ciudadana, a cuyo volumen de gestión aludiremos.

En cuanto a la valoración que podemos hacer de estos canales participativos, la misma presenta luces y sombras. Centrándonos en el portal de CPP de la AGE, el análisis de numerosas iniciativas de los diversos ministerios (Participación normativa, Portal de transparencia de la AGE) nos ha permitido identificar como elementos positivos el hecho de que tales vías de participación son accesibles y comprensibles, con una reseñable usabi-

lidad técnica, por lo que en términos generales resulta fácil para sus usuarios tanto navegar como enviar cualquier comentario o aportación. En el otro extremo, las plataformas adolecen de un cierto grado de fragmentación y la localización de la información dista en muchos casos de ser la deseable, al encontrarse las diversas consultas parceladas por ministerios, que presentan a menudo estructuras heterogéneas. Ello puede dificultar a la ciudadanía el encontrar qué ministerio está tramitando un determinado anteproyecto o disposición normativa. A esta limitación se unen otras, como los breves plazos de presentación de propuestas –10/15 días, incluso en periodos vacacionales festivos–, que no son suficientes cuando la norma presenta una extensión y/o una complejidad notable. Finalmente, **potenciar mediante mecanismos diversos desde la Administración la difusión de las iniciativas sometidas a consulta, estimulando la participación, sin duda podría ayudar a incrementar su impacto participativo.**

3.2. Datos cuantitativos de participación

Si tomamos como referencia la entrada en vigor de la LPAC 39/15 hasta la actualidad, sin duda los datos de los diversos registros oficiales reflejan la existencia de cifras crecientes de procesos participativos normativos. En cuanto a la metodología empleada para la recopilación de la información soporte de este apartado de la investigación, las fuentes son variadas, y proceden esencialmente de sumatorios de los datos que ofrecen los Portales de transparencia y censos participativos diversos, así como de algunos Informes, Memorias o resúmenes ejecutivos institucionales. Los diversos datos cuantitativos ofrecidos provienen en su mayor parte de los portales institucionales de participación y gobierno abierto –cuya información es dinámica, siendo objeto de continua actualización y variaciones, lo que nos ha hecho acudir en ciertos casos a datos históricos ofrecidos por el propio portal o incorporados a memorias–, así como de otros documentos institucionales o aportaciones académicas, de donde se han extraído las cifras, adicionando en algunos casos las correspondientes a los diversos años, para mostrar los resultados de participación de algunas series o periodos concretos. La información más relevante ha sido directamente extraída de tales fuentes, y todas ellas, incluidos los portales de transparencia y participación estatal, autonómicos y municipales, están oportunamente referenciados ya en el texto o en notas a pie de página, e incluidos en las referencias bibliográficas.

Comenzando por la AGE, líder en la participación normativa por su volumen de actividad, la primera cuestión a subrayar es la existencia de un mayor número de trámites de audiencia que de consulta, –los primeros superan con mucho a los segundos, en el periodo inicial de rodaje de la LPAC 39/15 prácticamente los duplicaban– (Sierra Rodríguez, 2019). Ello se debe que la consulta previa, a diferencia de la audiencia, permite ser obviada a través de excepciones en más casos que esta última (por ejemplo, por el carácter organizativo interno de la norma, la urgencia, o la escasa relevancia). Dicho esto, algunas cifras interesantes que muestran la incidencia de la participación normativa en los diversos ministerios de la AGE fueron (Sierra Rodríguez, 2019; Portal de transparencia AGE):

- En 2017 y 2018 tuvieron lugar 694 consultas o audiencias públicas –65,4% trámites de audiencia e información pública y 34,6% consultas públicas previas–.
- Entre los años 2017 y 2021, ciñéndonos al número de iniciativas sometidas al trámite de consulta pública previa, estas totalizan 1.189 (desglosadas, fueron 127 en 2017; 215 en 2018; 248 en 2019; 287 en 2020 -por el impacto de COVID-19, que generó un incremento debido a la transformación de procedimientos y la puesta en marcha de canales telemáticos; y 312 en 2021).
- En 2022 se instrumentaron 335 consultas públicas previas.
- En 2023 constan 291 CPP hasta noviembre, dato que permite estimar, con base en el crecimiento sostenido y los datos del portal, un total anual de 350-370 iniciativas. Todo ello marca una tendencia que faculta a mantener una expectativa razonable de alcanzar cifras similares o ligeramente superiores para 2024-2025, difíciles de totalizar con carácter definitivo.

Constatado el hecho de que **los procesos participativos disponibles han aumentado en número y en herramientas para incentivarla, lo cierto es que el grado de participación efectiva, teniendo en cuenta el volumen poblacional, continúa siendo exiguo**. En esta línea, el Gobierno confirmó que, al menos en los periodos iniciales que siguieron a la promulgación del título VI de la LPAC 39/15, la mitad de los procesos de consulta o audiencia no recibieron ninguna aportación ciudadana –desglosando datos, ello afecta al 70% de iniciativas si hablamos de las CPP, y al 40 % si nos centramos en la audiencia e información pública– (Sierra Rodríguez, 2019: 9).

Si evaluamos la **incidencia de la participación normativa en otros niveles de gobierno**, las administraciones autonómicas también registran un dinamismo destacable. Entre ellas, Aragón, donde los datos de participación en procedimientos normativos arrojaron entre los años 2015 y 2022 más de 16.000 aportaciones (Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón). Por lo que respecta al País Vasco, hemos mencionado sus diversos portales interconectados, y es justo subrayar sus esfuerzos por incrementar las vías a través de las cuales desarrollar la intervención en las CPP. Así, en 2022, el Gobierno Vasco sometió a consulta pública digital más de 80 proyectos normativos, siendo las iniciativas relativas a normativas medioambientales o sociales las que generan una participación más elevada (Irekia). Con todo, desde las instituciones vascas se reconoce el enorme reto de incrementar la participación, dadas las cifras que evidencian la escasa participación ciudadana –cifrada en algunos anteproyectos de ley en menos de 10 aportaciones– (Irekia), salvo en algunas iniciativas normativas que por su temática o características suscitan un especial interés. También Cataluña constituye un referente, y arroja una cifra relevante de proyectos con participación normativa: en 2022, se sometieron a consulta pública previa en dicha CCAA más de 150 iniciativas normativas (Gencat). Un dato que refleja una constante, y ello sin considerar algunas iniciativas normativas concretas que suscitaron un interés ciudadano extraordinario, como la consulta sobre el Anteproyecto de Ley del Cambio Climático (2016), con más de 200 contribuciones de ciudadanos y organizaciones. Finalmente, la Comunidad de Madrid instrumentó en 2023 más de 120 consultas públicas previas en procesos de producción de disposiciones jurídicas, y también aquí encontramos algunos proyectos normativos que se alzan con cifras récord de protagonismo ciudadano, como la consulta operada sobre la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (2021), que suscitó una participación de la sociedad civil absolutamente relevante, por su capacidad de generar en un tiempo limitado aportaciones sobre temas variados, procedentes de numerosos autores sociales, tanto individuales como colectivos (Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid).

Podemos cerrar este *collage* de cifras haciendo referencia a la participación ciudadana en iniciativas normativas a nivel local, que hoy en día constituye una vía de colaboración clave, claramente institucionalizada³, que hace avanzar hacia fórmulas de gobernanza

³ Lo está al constituir una vía de participación ciudadana esencial, por su relevancia en cuanto supone influir en la producción de reglamentos y ordenanzas, que está prevista en la ley, y en la que por todo ello no se prevé que pueda haber marcha atrás, que ha comenzado a implantarse a un ritmo discreto en la administración local y que, a fecha de hoy, se ha puesto en marcha en los ayuntamientos de los grandes municipios.

abierta, al constatar la implantación de herramientas digitales para la participación en procesos normativos y en general en iniciativas públicas de índole variada en numerosos municipios (Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana, FEMP, 2018). El Ayuntamiento de Madrid es uno de los más activos, con su portal *Decide Madrid*, a través del cual se instrumentaron más de 50 consultas relacionadas con proyectos de ordenanzas o reglamentos municipales en 2023 (Decide Madrid), siendo las relacionadas con ordenanzas urbanísticas o de movilidad las que cosecharon mejores resultados –como la Ordenanza de Movilidad Sostenible (2018), con más de 2.000 aportaciones individuales (Ayuntamiento de Madrid, Delegación de Medio Ambiente y Movilidad)–. Una cifra similar, superior a 40, fueron las consultas puestas en marcha por el Ayuntamiento de Barcelona también en 2023 (Portal Gencat), registrando los índices de participación más relevantes las Ordenanzas fiscales o de uso del espacio público. Otros consistorios, como Valencia⁴, Sevilla, Zaragoza⁵ o Bilbao, también muestran tendencias crecientes de participación normativa en sus portales.

3.3. Algunas líneas diferenciales en el volumen global de participación

Hemos referenciado diferentes datos e información relativa al nivel de participación en el proceso de producción de normas en la AGE, que demuestran la institucionalización cada vez mayor de esta actividad. Sin embargo, esta participación dista de ser homogénea, presentando diferencias importantes, tanto entre los diversos ministerios, como con relación a las diferentes iniciativas normativas. Comenzando la primera cuestión, el estudio realizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales sobre participación en el proceso de elaboración de normas en la AGE, pone de manifiesto la **desigual implantación de los mecanismos participativos por departamentos ministeriales**, analizando su nivel de producción normativa. Así, el entonces Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, debido a su importante volumen de regulación en temas agroalimen-

⁴ Mediante el portal Valencia Decideix.

⁵ En el Informe de Gestión 2023, se detalla que se realizaron 15 consultas públicas en total (incluyendo normativas) con 581 aportaciones.

tarios y medioambientales, aglutinó el 43,9% de todos los procedimientos participativos en 2017-18, frente a la nula participación en ministerios como el de Presidencia o el de Administraciones Territoriales —explicada en base a factores como su escasa actividad regulatoria y a la importante proporción de normas organizativas, exentas como tales de los trámites de audiencia y consulta pública— (Sierra Rodríguez, 2019). El resto de ministerios presentan una actividad participativa diversa en el proceso de producción normativa, destacando entre ellos el de Sanidad.

También resulta relevante constatar las **diferencias entre las diversas iniciativas regulatorias, en función de su temática y consiguiente interés de ciudadanos y organizaciones** por intervenir activamente su la elaboración normativa. Así, gran parte de los proyectos normativos no suscitan atención, pudiendo constatarse que **casi la mitad de las consultas no tuvieron participación, y tan solo en menos de un 10% de los procedimientos participaron más de diez organizaciones o ciudadanos** individuales (Sierra Rodríguez, 2019:86). En el extremo opuesto encontramos algunos **casos emblemáticos**, que han suscitado un grado de participación absolutamente extraordinaria, como la **Ley de Grandes Simios** (un anteproyecto de ley para la protección de primates no humanos en cautiverio, elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales en 2024), que en el trámite de CPP contó con 317 aportaciones ciudadanas, evidenciando la sensibilidad ciudadana en la materia (La Vanguardia, 2024). El **Anteproyecto de Ley de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales** (2017), con más de 300 aportaciones (Portal de Transparencia); la Ley de Vivienda (2021), cuyo Anteproyecto recibió más de 1.500 aportaciones (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana —Mivau—); o el **Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte**, con 650 propuestas (Mivau, 2021) fueron casos similares, de extraordinario interés participativo e impacto social. De igual modo, la **reforma de la Ley educativa (LOMLOE en 2019)** generó un volumen importante de aportaciones en redes sociales y plataformas, canalizadas posteriormente por organizaciones del sector (Portal de Transparencia AGE). También el anteproyecto de **Ley de protección y bienestar animal** recibió en la consulta pública un número elevadísimo de contribuciones diversas, muy por encima de la media habitual. En estos dos últimos casos influyó de forma clave la movilización social, que rompió la tendencia habitual de baja participación. De igual modo hemos constatado que a nivel autonómico y local, **son proyectos normativos de determinadas temáticas (sociales, medioambientales...) los que suscitan el mayor interés**, frente a otros en los que se detecta una mayor apatía ciudadana.

3.4. Perfil de los participantes

El análisis de los protagonistas de la participación en la producción normativa, especialmente a nivel de la AGE, según muestran los datos del portal de transparencia estatal, permite confirmar el **predominio absoluto de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, frente a los ciudadanos individuales**. Hablamos de grupos y colectivos que tienen un interés particular en los diversos sectores de actividad y están directamente afectados por las temáticas que se regulan, grupos profesionales, sectoriales, ONG y en general colectivos organizados de índole diversa. La participación de la ciudadanía es poco significativa en los datos globales, e incluso dentro de la misma, quienes catalizan la participación son ciudadanos con un perfil claramente técnico o profesional (profesionales directamente relacionados con la temática, como consultores, académicos o abogados), o bien ciudadanos afectados por la materia, que son animados a participar a índole individual desde las organizaciones del sector, como se ha comprobado en determinadas iniciativas regulatorias, en las que colectivos vecinales o movimientos sociales han promovido envíos en bloque de la ciudadanía. Muy raramente encontramos una participación absolutamente individual en consultas ciudadanas, que únicamente aparece con relación a materias de alto interés social o en las que la inclinación ciudadana ha sido previamente espoleada con campañas sobre la temática a regular. El patrón de participación descrito permite hablar de una participación experta o elitista, en el sentido de protagonizada o liderada por personas o grupos directamente afectados y conocedores del tema, siendo muy poco habitual la realizada por la ciudadanía en general.

3.5. Redes sociales y tecnologías emergentes como aliadas de la participación ciudadana en la elaboración de normas

Las redes sociales (X –anteriormente Twitter–, YouTube, Facebook, etc.) se han revelado hoy en día como **canales y entornos con un potencial importantísimo para amplificar el alcance e impacto de la participación ciudadana en la producción normativa**, mediante la difusión de las convocatorias y la consiguiente movilización social. Así se conciben desde el lado institucional, ya que tanto la AGE (a través de la cuenta @GobiernoAbierto del Estado, que habitualmente ofrece enlaces al Portal de Participación Pública, incentivando la

participación en consultas en curso) como otros portales como Irekia, se valen de dichas redes. Mucho más relevante aún es la utilización que de las mismas realizan Plataformas ciudadanas, ONG y organizaciones civiles, que llegan a arengar a sus socios, simpatizantes y ciudadanía en general, no solo animando a su intervención activa en el trámite de consulta, sino impulsándola y facilitándola, mediante mecanismos como formularios, guías de participación, e incluso *hashtags* creados ad hoc para consultas concretas, recordando los plazos de vencimiento, etc. Las redes sociales se convierten, de este modo, en canales privilegiados para impulsar la participación normativa, multiplicando sus efectos y reemplazando en unos casos o en otros complementando la, en ocasiones, escasa implicación institucional.

En conexión con la cuestión anterior, resulta obligado aludir al **impacto que la utilización de técnicas diversas de inteligencia artificial (en adelante, IA) podría tener en la gestión de los diversos instrumentos de participación normativa** de muy diversos modos. Entre ellos, destaca su capacidad de facilitar a las administraciones el manejo de importantes volúmenes de aportaciones heterogéneas y su mejor aprovechamiento, en breves plazos de tiempo, a través del análisis, clasificación y estudio de cuestiones relevantes, siguiendo los objetivos perseguidos. Otra aplicación importante de la IA la constituye el **diseño de *chatbots* inteligentes** que faciliten y guíen al ciudadano en la presentación de propuestas en el proceso de elaboración normativa. Algunas de estas herramientas ya han sido ensayadas por algunos gobiernos y Administraciones, entre ellas una vía particularmente innovadora, la **gamificación en la participación normativa**, entendida como la aplicación de dinámicas de los juegos a otros ámbitos para lograr las metas perseguidas, en este caso aumentar la motivación de la ciudadanía e incrementar su participación en el proceso de la elaboración de normas. Así lo ha hecho el Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB), pionero en explorar desde 2022 la eficacia de estas aplicaciones, mediante la formación y la incorporación de dinámicas gamificadas en talleres organizados con fines diversos⁶.

⁶El Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB) organizó, en este sentido, una acción formativa en 2022 para técnicos municipales y dinamizadores sociales (bajo la denominación de *“La gamificación como herramienta participativa”*). También puso en marcha un Laboratorio de influencia esa misma anualidad, empleando juegos de rol y simulaciones con objeto de analizar las estrategias de comunicación de las asociaciones (Aragón Gobierno Abierto).

En definitiva, las diversas utilizaciones de la IA y otras técnicas innovadoras abren un campo extraordinario al desarrollo de la participación normativa, que puede apoyarse en las mismas para amplificar su potencial y su atractivo para la ciudadanía, en los diversos niveles de gobierno y administración.

3.6. Eficacia de la participación normativa

Varias son las cuestiones que merece la pena abordar al analizar los efectos logrados a través de la experiencia en nuestro país de intervención ciudadana en la elaboración normativa. La primera de ellas es el impacto real que la participación ciudadana ha tenido en la redacción normativa. En este sentido, algunos estudios constatan valoraciones contrapuestas desde la órbita de la Administración y la que tienen los ciudadanos. Así, los funcionarios participantes en el proceso afirman que un número que oscila entre el 20% y el 50% de las aportaciones ciudadanas –dependiendo del ministerio y de la temática concreta– se incorporan total o parcialmente a la disposición normativa en elaboración, enriqueciéndola en muchos casos de forma notable desde el punto de vista técnico, especialmente cuando la sugerencia parte de asociaciones u organizaciones expertas en la materia a regular. En el otro extremo se sitúan las opiniones de los participantes, que critican la ausencia de *feedback*, ya que no llegan a saber si la aportación alcanza alguna influencia en la normativa concreta objeto de elaboración, ni siquiera consiguen un acuse de recibo –menos del 15 por cien lo hacen–, y subrayan la **opacidad en la retroalimentación**, dado que ni siquiera las *Memorias de Análisis de Impacto Normativo* contienen datos detallados al respecto (Sierra Rodríguez, 2019). Este factor **genera frustración, insatisfacción ciudadana y desafección hacia los procesos de participación**, entendiendo que son una mera fachada o un trámite formal sin un significado real que genere avances hacia un verdadero Gobierno Abierto. Ante esta diagnosis, resulta necesario incidir desde las diversas administraciones en cerrar el círculo de la participación normativa informando en detalle a la ciudadanía participante, subrayando con ello el valor de su colaboración. Otra cuestión importante en materia de eficacia de la participación normativa es analizar la influencia real que esta tiene en el producto final, en forma de anteproyecto o disposición. Porque en materia de participación en general, en ocasiones se advierte sobre la divergencia entre el ruido que suelen generar diversas iniciativas, frente al número de aportaciones formalmente presen-

tadas al anteproyecto de norma, y el todavía más exiguo reflejo en los resultados finales de la redacción, en una suerte de embudo cada vez más estrecho, que no resulta en un incremento significativo de la calidad normativa por vía de la colaboración ciudadana. Tan solo en determinadas normas se ha resaltado el impacto que las aportaciones de particulares y de organizaciones han tenido en la redacción final, tal y como ocurrió con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, norma ampliamente participada en la que algunas aportaciones ciudadanas y de organizaciones lograron reforzar los objetivos de descarbonización e introducir mecanismos de participación (MITECO, 2020).

Limitaciones y áreas de mejora

4

La tecnología representa un factor clave para ampliar y estimular la participación ciudadana, ya que contribuye a reforzar la transparencia mediante estrategias de comunicación proactiva y permite involucrar a la ciudadanía en distintos niveles.

En esta línea, además de las plataformas diseñadas específicamente para la participación, también se suman las múltiples oportunidades que brindan los medios y herramientas digitales. No obstante, su uso conlleva ciertos desafíos y limitaciones que es necesario considerar en el desarrollo de una participación digital efectiva.

4.1. Barreras en la adopción

Al analizar la baja participación ciudadana en entornos digitales debemos considerar ciertas barreras o limitaciones:



Gráfico 5. Barreras en la adopción.

- **La disposición y las condiciones efectivas para participar son factores clave.** Se trata de comprender qué motiva realmente a las personas a implicarse –motivaciones que deben superar a aquellas que las llevan a no participar–, así como de valorar si existen las condiciones necesarias para que esa participación sea viable. Esto implica considerar si la ciudadanía cuenta con los conocimientos, herramientas y recursos suficientes para involucrarse activamente a través de medios digitales.
- **La diversidad de actores y la limitada representatividad de los distintos intereses sociales** por parte de muchas organizaciones de la sociedad civil configuran un entramado social que, en general, no resulta especialmente propicio para fomentar la participación ciudadana, y menos aún en el ámbito digital.
- **La accesibilidad, la protección de la privacidad, la seguridad y, especialmente, la brecha digital o el analfabetismo tecnológico,** entre otras. Estos factores pueden provocar que ciertos grupos sociales queden subrepresentados o incluso excluidos de los procesos participativos digitales, al carecer de las competencias necesarias para desenvolverse adecuadamente en estos entornos. Son muchos los ejes que dibujan las diferentes líneas de la brecha tecnológica, que afecta a colectivos distintos, en base a factores también diversos, y que en muchos casos funcionan de forma acumulada. Así, podemos hablar de la brecha intergeneracional, la que opera entre población urbana y rural, la brecha de género, la que existe entre colectivos con diferencias educacionales, o socioeconómicas en general -especialmente la que sufren los grupos de población en riesgo de exclusión-, o la que afecta a personas con discapacidad. Desde otro punto de vista, se reconocen distintas dimensiones de brecha digital: la de acceso, que hace referencia a la imposibilidad o dificultad que tienen algunos grupos de acceder a las TIC; la de uso o capacitación, y hasta la de calidad del uso, ya que muchos ciudadanos/as, sectores profesionales y sociales, carecen de competencias para manejar con soltura las TIC, al tiempo que desconocen las implicaciones que conlleva el relacionarse electrónicamente en un entorno digital, con respecto a la ciberseguridad, el tratamiento de su información personal y los derechos de los que son titulares (OCDE, 2022; Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad. Red.es. Ministerio para la Transformación digital y la Función Pública, 2025; Ayuntamiento de Zaragoza, 2024).

- **Puede existir una falta de implicación por parte de los responsables públicos en los procesos de participación digital**, o bien una tendencia a trivializar estos mecanismos, reduciéndose a ejercicios superficiales, sin una comprensión real de su valor ni del impacto que pueden tener sus resultados.
- **Cierta desmotivación hacia la participación ciudadana**, en parte atribuida al escaso interés y al limitado compromiso de la población en asuntos públicos. Esta situación se ve agravada por una información inicial poco clara o insuficiente sobre la propuesta, medida o política que se somete a consulta.
- **La integración de tecnologías y medios digitales en la Administración pública puede generar nuevos riesgos de exclusión**, especialmente en el acceso a servicios digitales para grupos como las personas mayores. Por ello, es esencial garantizar que sitios web, plataformas y aplicaciones sean accesibles y estén diseñados teniendo en cuenta la experiencia del usuario. Además, es importante crear contenidos con lectura fácil, lo que significa diseñar documentos, imágenes y gráficos de manera que resulten fáciles de entender para todos los usuarios.

4.2. Posibles mejoras

- **Garantizar que los procesos de participación estén alineados con las verdaderas prioridades de la ciudadanía**, incorporando la visión de actores de la sociedad civil con conocimiento directo y especializado sobre estas necesidades.
- **Facilitar el acceso a toda la información relevante** que permita a los ciudadanos tomar decisiones informadas y participar activamente a lo largo del proceso.
- **Explorar al máximo el potencial de las tecnologías disponibles**, asegurando que los espacios de participación digital sean estructurados, efectivos y con un valor real para quienes intervienen.
- **Responder a la expectativa de que las aportaciones ciudadanas tengan un impacto tangible en las decisiones adoptadas** por las autoridades públicas.

- **Introducir enfoques innovadores que posibiliten la creación de espacios de diálogo, co-creación y seguimiento** a lo largo de todas las etapas del proceso participativo.
- **Diseñar, de forma colaborativa con la ciudadanía, planes de actuación** ante contextos de alta complejidad como crisis sanitarias, emergencias sociales o futuros desafíos económicos y políticos.
- **Informar de forma transparente y comprensible** sobre el alcance e impacto de las contribuciones ciudadanas en los resultados finales del proceso.

Conclusiones y recomendaciones

5

La interacción entre ciudadanía e instituciones es un proceso cuyos perfiles se están redefiniendo en nuestro país, a la luz de nuevos planteamientos democráticos de Gobierno Abierto, acelerados por el desarrollo tecnológico. En dicho contexto se sitúa la participación ciudadana en la producción normativa, a través de la consulta pública previa y la audiencia. En la última década hemos asistido a un avance significativo en la materia, que ha visto asentarse el marco legal y poner en marcha las plataformas y portales necesarios para hacer efectiva dicha participación, que sin embargo en términos generales no ha logrado registrar una respuesta de gran alcance, demostrativa del interés de la población en colaborar en un proceso ciertamente esencial, como es el de la elaboración de la normativa creadora de derechos y obligaciones que la ciudadanía debe observar.

Por el contrario, asistimos a una **participación poco significativa, desigual en función de las materias a regular y protagonizada por actores organizados como asociaciones y entidades sectoriales**, más que por la ciudadanía como conjunto. Pese al avance registrado en herramientas que hagan posible dicha participación, esta adolece de problemas estructurales relacionados con factores técnicos –coordinación de portales, información dispersa– y otros de índole diversa que estrechan las posibilidades de participación en el contexto normativo, ya sea *ex ante* (limitada difusión de procesos y de movilización de las redes, plazos muy limitados) o *ex post* (ausencia de *feedback* a los participantes y a la sociedad sobre el resultado del proceso). La consecuencia no es otra que configurar una participación normativa constreñida y con ello poco efectiva, que genera importantes desigualdades y limita la influencia ciudadana en la producción normativa a determinados colectivos, sin atraer al resto de la ciudadanía. Tales

efectos son resultado de una implantación que respeta sus contornos formales, pero que necesita ampliar su extensión para convertirse en un verdadero espacio de colaboración y participación ciudadana.

La implementación de medios digitales y tecnologías emergentes, como la IA, ofrece un terreno de oportunidades para continuar desarrollando la participación en el terreno normativo. Es necesario, sin embargo, seguir aplicando estrategias que incidan en las carencias detectadas en nuestro análisis, reduciendo la brecha digital y ampliando las competencias digitales de la ciudadanía, y especialmente de determinados colectivos, los más alejados del terreno público participativo, asegurándose que la participación en la producción de normas sea representativa de los diferentes grupos sociales. También hay que continuar facilitando técnicamente las aportaciones ciudadanas, creando plataformas más intuitivas y accesibles y desarrollando una red de información con contenidos coordinados de fácil acceso. Y sobre todo resulta imprescindible hacer hincapié en la retroalimentación y en la trazabilidad del proceso de participación normativa, informando a los participantes en el proceso sobre el resultado de sus aportaciones y el impacto de estas en la redacción final de la norma.

Finalmente, **un ámbito clave en el que trabajar es el de la motivación a la ciudadanía**, estimulando su colaboración inclusive mediante vías innovadoras como la gamificación u otras, educando a la población en democracia participativa, a partir de la difusión de las posibilidades de la participación normativa, de la importancia de colaborar activamente, de la relevancia de los contenidos a regular, invirtiendo para ello tiempo y recursos que fomenten verdaderamente la participación, buscando acercarse a la ciudadanía a través de caminos y metodologías diversas. En este punto, un elemento esencial para lograr un mayor grado de diálogo Administración-ciudadano, y de consiguiente confianza en las instituciones, que incremente la gobernanza efectiva a través de la participación digital en la producción normativa, es que en todo caso exista una respuesta efectiva de las instituciones ante las propuestas realizadas. Dado que el grado en que las aportaciones se incorporan efectivamente en el texto final de la norma es variable, las administraciones deben responder siempre a las alegaciones realizadas, justificando la aceptación o no de las mismas, precisando de forma transparente cómo las diversas contribuciones han influido en la toma de decisiones, y de forma particular justificando de forma comprensible las decisiones de desestimación.

Lo cierto es que los **avances logrados constituyen mimbres válidos** sobre los que construir una participación en la toma de decisiones en materia normativa más inclusiva, efectiva e informada, y con ello de mayor calidad al estar más conectada con las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que haga un seguimiento y una evaluación continua de sus logros y efectiva implantación, como forma de ganar en democracia y en legitimidad social a través de la construcción en nuestro país, paso a paso, de estrategias de gobierno abierto innovadoras de segunda generación.

Agenda Digital para España (2023). <https://avance.digital.gob.es/programas-avance-digital/agenda-digital/Paginas/agenda-digital-para-Espana.aspx>

Aguirre, J. F. (2014). El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y el presupuesto participativo. *Comunicación y Sociedad*, 22, pp. 211-229.

Álvarez Suárez, M. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 17, pp. 26-39

Aragón Gobierno Abierto. <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab>

Araguàs Galcerà, I. (2016). La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 96, pp. 85-126.

Aranda, E. (2013). Una reflexión sobre Transparencia y Buen Gobierno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* nº5, pp. 214-229.

Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.

Arroyo Jiménez, L. (2017). Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América. En Martín Delgado, I. (Dir.), *La reforma de la Administración electrónica: Una*

oportunidad para la innovación desde el Derecho. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 231-258.

Ayuntamiento de Zaragoza (2024). Memoria de gestión de la Oficina Técnica de Transparencia y Gobierno Abierto 2023. https://www.zaragoza.es/contenidos/cultura/publicaciones/INF_100-Memoria%20OT_Gobierno%20Abierto%202023%20.pdf

Bertot, J.C.; Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27, pp. 264–271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>

Bustos, R.; García, J. y Chueca, D. (2018). *Guía práctica para facilitar la participación ciudadana. Una selección de herramientas presenciales y digitales para el trabajo colectivo*. Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales. Gobierno de Navarra.

Campos, E., y Silván, A. (2012). Democracia digital. El estado de la cuestión. En I. Ramos y E. Campos (Coords.), *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio*, pp. 53-84. Edhasa.

Canals Ametller, D. (2019). El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos). *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, pp. 1-26.

Canel, M.J. y Piqueiras, P. (2021). La tecnología con lentes de intangibilidad. Propuestas para orientar Gobierno Abierto e Inteligencia Artificial hacia los recursos intangibles de la Administración Pública. En Criado, J.I. (Coord.), *Gobierno Abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, 87- 115. INAP.

Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, (23), pp. 157-180.

Cierco Seira, C. y Ropero Vilaró, A. (2017). La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias. *Anuario del Gobierno Local*, nº 1), pp. 93-129.

Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *Revista 3C Empresa*, 3 (1), pp. 30-41.

Cotino, L. (2013). Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas: Propuestas concretas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 14, pp. 51-92.

Criado, J.I. (2021). Gobierno Abierto, innovación pública y gobernanza colaborativa. Hacia un marco analítico integrador en la era de la Administración pública 4.0. En Criado, J.I. (Coord.), *Gobierno Abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, 31-60. INAP.

Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 8, pp. 37-53.

Cunill Grau, N. (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, Gobierno, Gestión pública. *Revista chilena de Administración pública*, pp. 22-44

Cunill, N. (2003). Los elementos básicos de la participación ciudadana. En R. Cordova (Comp.), *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Darbishire, H. y González, P. (2021). La Alianza para el Gobierno Abierto como escenario de participación de la sociedad civil. En Criado, J.I. (Coord.), *Gobierno Abierto, innovación pública y colaboración ciudadana*, 115-136. INAP.

Decide Madrid. <https://decide.madrid.es/>

Decidim Barcelona. <https://www.decidim.barcelona/?locale=es>

España Digital 2025. https://avance.digital.gob.es/programas-avance-digital/Documents/EspanaDigital_2025_TransicionDigital.pdf

Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP (2018). *Gobernanza participativa local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía. FEMP y Red de Entidades locales por la transparencia y la participación ciudadana*. https://redtransparenciayparticipacion.es/?get_group_doc=15/1633282174-GOBERNANZAPARTICIPATIVALOCAL.pdf

Font, J., y Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿Quién? ¿Cómo? ¿Por qué?* Diputación de Barcelona.

García Costa, F. M. (2020). La democracia electrónica como significado de la expresión constitucional «sociedad democrática avanzada». En Pérez Miras, A., Teruel Lozano, G. M., Raffiotta, E. y Iadicco, M. P. *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, pp. 101-120. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gardena. <https://www.gardena.euskadi.eus/informacion-gardena/>

Güemes, C. (2021). Participación ciudadana. En Martín, D. (Coord.). *Guía de Gobierno Abierto*, pp. 75-94. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Güemes, C., y Resina, J. (2019). Come together? Citizens and civil servants dialogue and trust. *Australian Journal of Public Administration*, pp.155-171.

Irekia. <https://www.irekia.euskadi.eus>

La Vanguardia (2024), 21 octubre 2024. *El Ministerio de Derechos Sociales recibió más de 300 aportaciones a Ley de Grandes Simios*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20241021/10038049/ministerio-derechos-sociales-recibio-mas-300-aportaciones-ley-grandes-simios-agenciaslv20241021.html>

Legegunea. <https://www.legegunea.euskadi.eus/webleg00-home/es/>

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2021). *Mitma publica el informe resumen de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa de la Ley de Movilidad*. <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/jue-11022021-1718>

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. *Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda*. <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/consulta-publica-previa-sobre-el-anteproyecto-de-ley-por-el-derecho-la-vivienda>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2020). *Nota de prensa sobre proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética*. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/200519cminproyectedleycambioclimatico_tcm30-509230.pdf

Nieto, A. (1975). La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo, *Revista de Administración Pública* núm. 76. pp. 197-235.

Noveck, B. S. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente: Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar*. CIDE.

OCDE (2022). Construyendo mejores sociedades a través de las políticas digitales. OECD Digital Economy Papers nº 338. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2022/11/building-better-societies-through-digital-policy_1973dbf2/34617e02-es.pdf

O'Reilly, T. (2010). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6 (1), 13-40.

Parés, M. (Coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Editorial Ariel.

Pindado, F. (2008). La participación ciudadana es la vida de las ciudades. En I. Celaya, I. Celaya, F. López, S. Castel y T. Gómez (Coords.), *Participación Ciudadana...para una administración deliberativa*, 119-147. Gobierno de Aragón.

Portal de Participación Pública AGE. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html

Portal de transparencia AGE. <https://transparencia.gob.es/>

Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de la Junta de Andalucía. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/idea/areas/transparencia-participacion-ciudadana/portal-transparencia.html>

Portal de participación y colaboración ciudadana Ayuntamiento de Zaragoza. <https://www.zaragoza.es/sede/portal/participacion/>

Portal de participación y gobierno abierto del Ayuntamiento de Valencia. <https://www.valencia.es/cas/participacion-ciudadana/procesos-de-participacion>

Portal Participa de la Generalitat de Catalunya Gencat. <https://participa.gencat.cat/?locale=ca>

Prieto-Martín, P. (2010). (e)Participación en el ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa. *Política y sociedad*, 54 (1), 164-189.

Prieto-Martín, P., y Ramírez Alujas, A. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, 61-100.

Punset, R. (1982). La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Político*, 14, pág. 57-78.

Quintanilla, G. y Gil-García, J.R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Red.es. Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad. Ministerio para la Transformación digital y la Función Pública. Brecha digital de género Edición 2025. https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2025-03/_0.pdf

Rubio, R. (2011). Las redes sociales en las administraciones: ¿periodo de pruebas? En Cotino Hueso, L. (coord). *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, pp. 149-159.

Rubio Núñez, R. (2017). La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, pág. 399-430.

Sierra Rodríguez, J. (2019). *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*. Ministerio de Presidencia y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Uriarte, K., Bikandi, J., Atxutegi, G., y Bernaola, G. (2016). El Libro Blanco de Participación Ciudadana para Euskadi. Un punto de partida para construir una Euskadi más participativa en los asuntos públicos. En J. I. Criado (Ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, pp. 228-249. INAP.

Valle Escolano, R. (2020). *Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles*. Centro Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Villoria M. y Ramírez, A. (2011). La transparencia: marco conceptual. *Revista Democracia y Gobierno Local* n° 15, pp. 10-15

Villoria, M. (2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. Dilemata, *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, n° 27, 311-331. En <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/issue/view/28>

Informe elaborado por Raquel Valle Escolano (Universidad de Valencia), Rafael Rubio Núñez (Universidad Complutense de Madrid) y Ana Ibarz Moret (Universidad Complutense de Madrid).

La información y las opiniones expresadas en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de las instituciones firmantes del convenio de colaboración en cuyo marco se ha realizado este documento. Las instituciones firmantes del convenio no garantizan la exactitud de los datos incluidos en este documento. Ni estas instituciones ni ninguna persona que actúe en su nombre pueden ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo. Se autoriza la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.