



## RECENSIONES Y RESEÑAS

### RUBIO NÚÑEZ, Rafael. 2020. *La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

**Gonzalo Pardo-Beneyto**<sup>1</sup>

*Universidad de Alicante  
España*

*Instituto Mediterráneo de Estudio de Protocolo – Centro adscrito UMH  
España*

ORCID: [0000-0001-7142-1740](https://orcid.org/0000-0001-7142-1740)

RECIBIDO: 29 de enero de 2021  
ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

**RESUMEN:** Reseña del libro de Rafael Rubio Núñez titulado "La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana", publicado en 2020.

**PALABRAS CLAVE:** Administración Consultiva, Administración General del Estado, Intermediación de Interés, Órganos Colegiados.

**ABSTRACT:** Review of the book "La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana", Rafael Rubio Núñez, published by Centro de Estudios Políticos y Constitucionales in 2020.

**KEYWORDS:** Consultative Administration, General Administration of the State, Intermediation of Interest, Collegiate Bodies.

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández. Máster en Política y Democracia y Máster en Internacionalización Económica. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Alicante y Profesor de Relaciones Institucionales en el Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo (acreditado a AD). Sus líneas de investigación se centran en la cartelización, la modernización administrativa, las instituciones, así como las políticas de buen gobierno y de gestión de la integridad.

El libro “La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana” escrito por Rafael Rubio Núñez realiza un diagnóstico y análisis riguroso de un tipo de órganos de la Administración General del Estado “casi desconocidos”. Su contenido es útil, ya que permite a cualquier interesado tener una idea aproximada del funcionamiento básico y los cometidos de este tipo de organizaciones desde múltiples perspectivas como la Teoría de la Organización, la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración y el Derecho, entre otros.

LA ADMINISTRACIÓN  
CONSULTIVA COMO MECANISMO  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

Dicho trabajo es fruto de las labores de diagnóstico circunscritas al III Plan de Gobierno Abierto del Reino de España y comparte sus metas y objetivos con otras publicaciones del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Estas, realizadas por Ibarz y Rubio (2019) y Sierra (2019), tratan temáticas relacionadas con la participación en los canales digitales y la aprobación de nueva normativa, respectivamente.



En esta línea, el estudio de dichos órganos es interesante para conocer las tareas de apoyo que realizan en la toma de decisiones públicas y la forma en la que se produce la coordinación entre distintas entidades. Asimismo, es útil para comprender la forma en la que se intermedian intereses, se generan flujos de información y se participa de las dinámicas de diseño de políticas públicas, cuando se integran a actores de la sociedad civil. Su contenido también aporta valor al caracterizar los flujos de información en la Administración General del Estado.

Este trabajo de investigación se centra en la consecución de los siguientes objetivos:

- Realizar un censo de órganos consultivos dentro de la Administración General del Estado,
- Comprender su funcionamiento en relación con la participación,
- Generar un diagnóstico y una serie de acciones de mejora y,
- Diseñar un sistema de evaluación basado en indicadores.

Para cumplir con estos cometidos, el libro está organizado en cuatro partes que, a su vez se, dividen en capítulos. Asimismo, cuenta con una serie de anexos que dotan de transparencia la investigación presentada en el libro y facilitan que se pueda replicar en otros contextos institucionales. La caracterización de la

metodología utilizada es robusta lo que hace que sea uno de los puntos fuertes de la publicación.

La primera de estas partes está dedicada a aspectos teóricos y metodológicos que son imprescindibles para el desarrollo del resto de la obra. El primer capítulo está centrado en contextualizar, desde una perspectiva histórica y jurídica, la realidad de los órganos consultivos en las autonomías, España y la Unión Europea. El segundo se encarga de describir la relación entre los órganos consultivos y su aporte al gobierno abierto. Mientras que el tercero define los principales objetivos del estudio y detalla la metodología utilizada para su realización. Así, este bloque es uno de los más interesantes del libro, tanto por la bibliografía de autores de prestigio nacionales e internacionales citada, como por la síntesis teórica que elabora el autor al respecto.

En concreto, el autor define el objeto de estudio en relación a las siguientes características: 1) son representativos de la sociedad y reflejan su pluralidad, 2) generan flujos de información bidireccional tanto dentro como fuera del órgano en cuestión, 3) son instrumentos de coordinación y de gestión del conflicto y, 4) articulan la generación de poder experto y su aplicación a la toma de decisiones.

Asimismo, la metodología utilizada es seria y rigurosa, al basarse en un procedimiento reglado y que está disponible en el anexo 1 de esta publicación. Esta trató de salvar la falta de datos e información relevante y así evitar posibles sesgos en la investigación. Esto algo que el estudio salva de forma certera con una metodología bien detallada y, al mismo tiempo, útil. Igualmente, combina un análisis documental de diferentes fuentes con la realización de entrevistas semiestructuradas tanto a los representantes de la Administración Pública como a miembros de la sociedad civil.

La siguiente parte del estudio realiza una clasificación general de este tipo de órganos mediante estadística descriptiva. Cabe mencionar las categorías teorizadas por el autor y que dividen dichos órganos en: 1) Especializados, 2) Representativos de la sociedad civil, 3) Mixtos con Comunidades Autónomas y, 4) Mixtos con otros ministerios. Además, Rubio centra su labor en describir dichas entidades a través de variables como: la adscripción, el área de actuación, el tipo de normativa que la regula, la denominación, los años de funcionamiento y su creación, la transparencia en su actividad (publicación de información y memoria de actividad), el lapso de tiempo en que se celebró la última reunión e, incluso, el acceso a la información de sus representantes.

La próxima sección del libro destaca los principales casos de la Administración Consultiva de la Administración General del Estado. Estos son descritos a través de aspectos básicos como el marco jurídico, la función consultiva, la estructura, el funcionamiento, la transparencia y la función de participación. En concreto, se tratan los siguientes organismos que el autor considera como representativos en capítulos separados: a) el Consejo de Estado, b) el Consejo Económico y Social, c)

el Foro de Gobierno Abierto, d) el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y, e) el Consejo de Cooperación al Desarrollo y, f) la Comisión General de Codificación. Al final de esta parte del libro, se realiza una comparación entre los distintos órganos. Aunque el autor considera que no se pueden hacer generalizaciones por el limitado número de casos estudiados, la clasificación en función del beneficiario, el objeto de sus funciones y el carácter de los informes que emiten es muy certera y puede ser interesante para futuras investigaciones sobre la materia.

La comparación de estos organismos sirve para destacar su naturaleza heterogénea y un punto en común en todos ellos: su papel informador. No obstante, Rubio destaca que no son, en sí, un instrumento de participación y tampoco tienen una orientación al ciudadano, algo que queda patente por la falta de relevancia pública de dichos órganos y que, posteriormente, trata el texto.

La cuarta y última parte es la más interesante, ya que Rafael Rubio realiza un diagnóstico, en el que se integra la información cualitativa generada en la investigación, y lo acompaña de una serie de recomendaciones y medidas para la mejora de los órganos consultivos. El primero de los capítulos que la forman destaca una idea fundamental que guía el resto de esta sección y es la disparidad de percepciones entre los representantes de la Administración y los miembros de la sociedad civil que forman parte de los mismos. Mientras que los primeros tienen una visión optimista y destacan el espacio generado que permite la representación ciudadana y el intercambio de ideas en estos órganos; los segundos discrepan, siendo pesimistas. En esta línea, estos últimos valoran el esfuerzo realizado, pero destacan la falta de dinámicas participativas.

Una de las razones que fundamentan esta visión es que son los planes normativos los que marcan las dinámicas y la agenda del ejecutivo y no se cuenta con un programa propio de trabajos en pro de la participación. Es este sentido, la Administración Consultiva tiene un carácter unidireccional asimétrico. También, existen otras variables que dificultan un buen desarrollo de las dinámicas como que las reuniones suelen producirse de forma presencial, algo que dificulta la participación. Otra de las trabas es la falta de instrumentos de seguimiento, así como de notificaciones sobre la aceptación de propuestas.

En relación con la transparencia y el acceso a la información, los entrevistados destacan que tienen acceso a la documentación de trabajo, aunque a veces no se les dé suficiente tiempo para su estudio. Asimismo y en cuanto a la publicación de datos, no todos los órganos de esta naturaleza tienen página web, algo que dificulta el acceso de información a la ciudadanía. Eso sí, estos también reconocen que aquellos que cuentan con dicho instrumento suelen publicarla, a excepción de las actas y la agenda. La mayoría de los representantes de la sociedad civil también coinciden en la inexistente difusión en los medios de comunicación social de sus actividades, logros y trabajos realizados, algo que les resta visibilidad.

En cuanto a las recomendaciones, el libro destaca la necesidad de reforzar el papel de foro de participación de estos órganos colegiados y que, además, estos implementen sistemas de evaluación cualitativos y cuantitativos. También hace hincapié en generar competencias de participación en los empleados públicos participantes, así como en enrolar a las principales organizaciones para desplegar todo el potencial representativo la organización consultiva.

En esta línea, Rafael Rubio determina que es básico mejorar los procesos de funcionamiento para conseguir lo anterior y también la bidireccionalidad en la comunicación en estas estructuras. Asimismo, propone implementar un sistema de indicadores para evaluar el desempeño de forma muy completa en áreas como: 1) la actividad desarrollada, 2) la participación, 3) la validez y el seguimiento de las propuestas y, 4) la rendición de cuentas y la transparencia.

En definitiva, este trabajo permite al lector tener una visión de la realidad actual de los órganos consultivos y de las oportunidades de mejora que se les brindan para ser mucho más eficientes y operativos. La perspectiva descrita en este manuscrito refuerza la idea de que las democracias contemporáneas necesitan revitalizar un sistema de intermediación de intereses que mejore la legislación y la toma de decisiones en las políticas públicas. En resumidas cuentas, este libro pone de manifiesto que, sin una combinación de poder experto y representación de la ciudadanía en las actividades de este tipo de estructuras, difícilmente se podrá contar con una legislación de calidad y resolver los problemas públicos en un entorno lleno de incertidumbre como el actual.

### **Bibliografía.**

Ibarz, A. y Rubio, R. 2019. *La participación en la Administración General del Estado a través de medios digitales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sierra, J. 2019. *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.