



o c t u b r e  
2 0 2 2

# Consejos consultivos en Andalucía: Propuestas y debates abiertos

## **AUTORES DEL INFORME**

**Joan Font Fàbregas**

Coordinador del proyecto  
IESA-CSIC

**Carlos Rico Motos**

Coordinador del informe  
Universidad Pontificia Comillas

**Yanina Welp**

Coordinadora del informe  
AHCD-IHEID

**M<sup>a</sup>Carmen Abril Vega**

IESA-CSIC

**Isabel Becerril Viera**

IESA-CSIC

**José Luis Fernández Martínez**

IPP-CSIC

**Carolina Galais González**

Universidad de Barcelona

**Patricia García-Espín**

Universidad de Granada

**Emma Lancha Hernández**

IESA-CSIC

**Sara Pasadas del Amo**

IESA-CSIC

**Rodrigo Ramis Moyano**

IESA-CSIC

**M<sup>a</sup> Carmen Rodríguez Sacristán**

Diseño y maquetación  
IESA-CSIC

## PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS ANDALUCES

### 1. Introducción

Los consejos consultivos son foros permanentes que permiten consultar a los grupos sociales organizados en un determinado nivel territorial o sectorial. Entre 2016 y 2019 realizamos un primer estudio sistemático de estos instrumentos participativos en España (CSO2015-66026-R; <https://associativedemocracy.wordpress.com/newsletter/>), que hemos profundizado para Andalucía en el periodo 2020-22 con el proyecto AssoD-And (PY18-2785). Entre otras aportaciones, el estudio del caso andaluz ha permitido observar similitudes y diferencias con los consejos consultivos del resto de España.

Como primer paso, hicimos un mapeo multinivel de los consejos existentes a nivel regional y local (municipios de más de 20.000 habitantes). Este mapeo de 594 consejos nos sirvió de marco inicial para, a continuación, seleccionar una muestra de consejos sobre los que estudiar sus normas de funcionamiento y encuestar a sus miembros. Esto ha dado lugar a una Encuesta de Satisfacción que incluye información sobre las percepciones individuales de 412 miembros de 58 consejos diferentes, ocho a nivel regional y cincuenta a nivel municipal. Posteriormente, con el fin de ampliar la información obtenida, hemos realizado estudios de caso comparando seis consejos diferentes en el ámbito escolar y de inmigración. Entre noviembre de 2021 y marzo de 2022, hicimos un total de 35 entrevistas a individuos de diferentes perfiles pertenecientes a estos seis consejos.

Uno de los objetivos del proyecto es realizar recomendaciones prácticas que puedan servir para mejorar el funcionamiento de los consejos consultivos. Para ello, el presente documento expone varios ámbitos de mejora y amplía el documento general de recomendaciones resultante del Proyecto ASSODEM <https://associativedemocracy.files.wordpress.com/2020/02/resultados-assodem-2020-2.pdf>. Mientras que en algunas dimensiones presentamos propuestas que suscitan un amplio consenso entre las personas consultadas (resaltadas **en negrita**), en otros puntos se presentan debates abiertos sobre el futuro de esta institución participativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El presente documento fue debatido con expertos académicos, miembros de los consejos y representantes de la Administración en el marco de las Jornadas "Para qué sirven los consejos consultivos", organizadas por el IESA-CSIC en Córdoba los días 27 y 28 de octubre de 2022, a los que agradecemos las ideas y aportaciones realizadas, que han sido en buena medida incorporadas a este documento.

## 2. Dimensiones y evidencias para un mejor funcionamiento

### 2.1. Estructura organizativa

2.1.1. El estudio de los consejos andaluces vuelve a apuntar la importancia de **evitar que los puestos de responsabilidad en el consejo (presidencia, vice-presidencia, portavocía de comisiones, etc.) sean monopolizados por representantes políticos o altos cargos de la Administración**. No obstante, conviene tener presente que los consejos son órganos consultivos de la Administración y, en este sentido, que la presidencia recaiga en una autoridad política puede dotarles de reconocimiento, visibilidad y fortalecer su conexión con otras instituciones.

Una solución de equilibrio puede pasar por **trasladar algunas competencias de la presidencia –convocar el consejo o decidir los temas a debatir– a órganos colegiados como la comisión permanente**, más representativos de las distintas sensibilidades presentes en este órgano. Alternativamente, el reglamento interno podría **reconocer a un cierto número de miembros del pleno la facultad de convocar el consejo e introducir temas en su agenda**. Junto a ello, se valora positivamente el **establecimiento de una periodicidad reglada de las sesiones del consejo** para garantizar la continuidad de sus trabajos por encima de contingencias políticas.

2.1.2. Respecto al papel de las comisiones, los análisis realizados les atribuyen mucha importancia tanto a las de tipo permanente, cuando el tamaño del consejo lo justifique, como a comisiones temáticas o de trabajo, que favorecen un debate constructivo que, en ocasiones, resulta muy difícil en grandes plenarios.

La presencia de comisiones tiene, en general, un impacto positivo en los consejos. Por ejemplo, las comisiones permanentes pueden garantizar el pluralismo y mejorar el funcionamiento de consejos grandes o muy conflictivos. No obstante, cada consejo tiene sus propias circunstancias. En este sentido, forzar la creación de comisiones puede conllevar un exceso de trabajo para los miembros de los consejos más pequeños, normalmente de ámbito local. Cada consejo debe decidir si crea comisiones de trabajo, cómo se componen, y para qué asuntos, pero **una buena práctica podría ser que si un determinado número de miembros del consejo (un tercio, por ejemplo) solicita una comisión temporal sobre un tema de su interés, esta debería crearse**.

## CUADRO-RESUMEN 1

| PROPUESTAS DE MEJORA – ESTRUCTURA ORGANIZATIVA  |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Atribución de la facultad de convocar el consejo y decidir su agenda a órganos colegiados, o a petición de un determinado porcentaje del pleno.</li><li>• Periodicidad reglada de las sesiones del consejo.</li><li>• Creación de comisiones temporales a solicitud de 1/3 de miembros del pleno.</li></ul> |

## 2.2. Composición

2.2.1. Un debate habitual versa sobre la conveniencia de “abrir” los consejos consultivos más allá de las asociaciones institucionalizadas. Aumentar la inclusividad de los consejos para dar cabida a actores menos formales o ciudadanos no asociados puede ser algo deseable. Sin embargo, no hay una única vía para poner esto en marcha. **En consejos donde no puedan estar presentes todos los actores organizados, los miembros podrían surgir de un sorteo o proceso electivo entre entidades previamente inscritas en un registro al efecto.** Todo ello sin perder de vista la diversidad de consejos consultivos. Por ejemplo, la naturaleza de los consejos territoriales aconseja abrirlos más a actores no formalizados que los de tipo sectorial.

2.2.2. La presencia de personas a título individual elegidas mediante sorteo es una idea sugerente pero su compleja implementación (¿Qué ciudadanos participarían? ¿Qué relación tendrían con las asociaciones? ¿Cuánto pesaría su voto?) quizás la haga más recomendable en consejos grandes y/o con muchos recursos organizativos.

2.2.3. Aunque la presencia de expertos puede ser deseable, el caso andaluz invita a poner el foco en los procedimientos para su selección. El nombramiento unilateral de expertos sistemáticamente favorables a las propuestas de la Administración puede crear una dinámica negativa. Aquí, **una buena práctica sería promover la elección consensuada (o al menos plural) de los expertos –tanto para integrarse en el consejo como respecto a participaciones puntuales– por una mayoría del pleno.** También cabría **establecer normas de rotación o periodos de nombramientos limitados y desacoplados del mandato de los cargos políticos con influencia en el consejo.**

## CUADRO-RESUMEN 2

| PROPUESTAS DE MEJORA - COMPOSICIÓN   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sorteo o proceso electivo entre entidades inscritas en un registro al efecto (para consejos donde no puedan estar todos los actores relevantes).</li> <li>• Elección consensuada (o plural) de los expertos por una mayoría del pleno.</li> <li>• Normas de rotación de los expertos, o periodos de nombramiento limitados y desacoplados del mandato de los cargos políticos.</li> </ul> |

### 2.3. Nuevas tecnologías

2.3.1. La pandemia de la COVID-19 ha forzado el paso al mundo digital en distintos ámbitos. En el caso andaluz, son los consejos que se han adaptado a las reuniones online aquellos en donde hay una menor percepción del impacto de la pandemia en su funcionamiento. Sin embargo, esta experiencia también ha puesto de relieve que la dimensión digital está lejos de constituir una panacea. Aunque las reuniones online sirvieron para dar continuidad a la actividad de los consejos, los encuestados afirman que también conllevaron una desnaturalización de la participación: peores interacciones, peor calidad de los debates y menos implicación. En especial, la brecha digital constituye un obstáculo a la participación de colectivos que, por edad o formación, se relacionan con dificultad con las nuevas tecnologías.

Por otra parte, los encuestados indicaron que el formato online ayudó a la conciliación y redujo los costes de participación para algunas personas. **Las TIC pueden favorecer el intercambio de información entre los miembros de los consejos y entre los propios consejos y la ciudadanía, aumentando así la transparencia y rendición de cuentas.** Por ejemplo, en pocas ocasiones la Administración envía anticipadamente a los miembros del consejo la documentación que va a ser abordada en el pleno, pese a disponer de una herramienta tan sencilla como el email.

2.3.2. Convendría clarificar el rol de las nuevas tecnologías en los consejos. **Algunas actividades –como las comisiones o grupos de trabajo– aconsejan mantener la presencialidad de sus reuniones para garantizar la calidad de la deliberación** (aunque se puedan articular soluciones híbridas para salvar las dificultades de desplazamiento de algunos miembros). Por otra parte, las nuevas tecnologías pueden reducir los costes de tiempo y esfuerzo para participar. Ello resulta evidente en cuanto al traslado de información y a la organización de las sesiones: es relativamente sencillo

articular una plataforma virtual donde todos los miembros del consejo puedan acceder al orden del día, actas, reglamentos, documentos de trabajo, etc. Ello debería conllevar, en paralelo, formación en las tecnologías y herramientas digitales que se van a utilizar.

### CUADRO-RESUMEN 3

| PROPUESTAS DE MEJORA - NUEVAS TECNOLOGÍAS  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo de las TIC para aumentar la transparencia y rendición de cuentas de los consejos. Plataforma virtual donde los miembros del consejo puedan acceder a los documentos de trabajo.</li> <li>• Combinar presencialidad de las reuniones de trabajo (comisión, por ejemplo) con posibilidad de participación a distancia.</li> <li>• Formación de los miembros del consejo en nuevas tecnologías y atención a la brecha digital.</li> </ul> |

## 2.4. Influencia

2.4.1. En general, existe una aspiración de influencia que compense el esfuerzo que supone participar. Los encuestados andaluces consideran en menor proporción que los de otras comunidades que pueden expresar su opinión en el consejo. Además, existe la percepción de que estos órganos funcionan habitualmente como un simple espacio donde recibir información por parte de la Administración. Es deseable que los consejos tengan impacto en el diseño y evaluación de las políticas públicas (“incidir” frente a “decidir”, elaborando, por ejemplo, informes con carácter preceptivo).

Tabla 1.  
Percepción de los integrantes de los Consejos Consultivos de poder expresar sus opiniones.

|               | Andalucía    |            | Resto de España |            |
|---------------|--------------|------------|-----------------|------------|
|               | Porcentaje   | Frecuencia | Porcentaje      | Frecuencia |
| Nunca         | <b>3,8%*</b> | 2          | 0,4%            | 2          |
| Casi nunca    | 5,8%         | 3          | 4,3%            | 20         |
| Algunas veces | 11,5%        | 6          | 8,6%            | 40         |
| Habitualmente | 19,2%        | 10         | 12,3%           | 57         |
| Casi siempre  | 13,5%        | 7          | <b>30,3%*</b>   | 141        |
| Siempre       | 46,2%        | 24         | 44,1%           | 205        |
| <b>Total</b>  | <b>100%</b>  | <b>54</b>  | <b>100%</b>     | <b>469</b> |

Fuente: Ramis & Fernández (2021).

2.4.2. Tan o más importante es que, además de reaccionar a los planteamientos de la Administración, **los consejos tengan un grado de institucionalización que les proteja de la discrecionalidad política y dispongan de autonomía para hacer propuestas, formular peticiones o solicitar la comparecencia de un determinado cargo público. En este sentido, el envío anticipado del plan de trabajo de las reuniones** facilitaría a los participantes la toma de posición y la preparación de sus intervenciones.

2.4.3. Sería aconsejable **desarrollar mecanismos formales de devolución institucional**, dado que, hasta el momento, los mismos suelen ser inexistentes. De esta manera se favorecería que las autoridades rindan cuentas respecto a lo que han hecho con los informes o propuestas elevados desde el consejo. En esta línea, las medidas pueden ir desde **establecer un plazo determinado para que la Administración responda a una solicitud del consejo hasta contar con un registro online de propuestas aprobadas en el que pueda visualizarse su grado de cumplimiento; o que pueda convocarse al pleno a requerimiento de parte de sus miembros para hacer el seguimiento o evaluar el cumplimiento de una determinada propuesta.**

#### CUADRO-RESUMEN 4

| PROPUESTAS DE MEJORA - INFLUENCIA   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía del consejo para formular propuestas, peticiones o solicitar la comparecencia de cargos públicos.</li> <li>• Envío anticipado de la agenda de las reuniones a los miembros del consejo.</li> <li>• Mecanismos de seguimiento: plazos para que la Administración responda a una solicitud del consejo, registro online de propuestas aprobadas o posibilidad de convocar al pleno para seguimiento de una propuesta.</li> </ul> |

## 2.5. Recursos

2.5.1. Los encuestados andaluces responden más a menudo que los del resto de España que su consejo no dispone de personal propio con dedicación exclusiva. Y disponer de presupuesto y personal propio impacta positivamente en el funcionamiento general del consejo y en la calidad de sus productos. Obviamente, la dotación de recursos debe guardar cierta proporcionalidad con el tipo de consejo ya que, en principio, las necesidades de un consejo de tipo estatal o regional son mayores que las de un pequeño consejo local.



Tabla 2.  
 Disposición de personal contratado en el Consejo del que forma parte el entrevistado.

|  | Andalucía     |            | Resto de España |            |
|--|---------------|------------|-----------------|------------|
|  | Porcentaje    | Frecuencia | Porcentaje      | Frecuencia |
| Trabajando exclusivamente para el consejo            | 24,1%         | 13         | <b>43,3%*</b>   | 203        |
| Trabajando al menos a tiempo parcial para el consejo | 3,7%          | 2          | 5,8%            | 27         |
| Trabajando menos de media jornada para el consejo    | 9,3%          | 5          | 6,2%            | 29         |
| No hay trabajadores contratados para el consejo      | <b>63,0%*</b> | 34         | 44,8%           | 210        |

Fuente: Ramis & Fernández (2021).

2.5.2. El aumento en los recursos de un consejo podría traducirse también en **capacidad para organizar actividades o programas propios como jornadas especializadas, talleres formativos, etc.**

### 3. A modo de conclusión

Los consejos consultivos operan sobre ámbitos y realidades diversas. Por ello, es razonable que esta institución disponga de **autonomía para establecer sus propias normas de organización y funcionamiento** y que las soluciones propuestas no sean igual de ajustadas para todos los consejos (sin descartar que sea positivo que exista una regulación general, por ejemplo a nivel autonómico). En todo caso, existe consenso sobre la conveniencia de dar más poder a los miembros del pleno en asuntos como la convocatoria del consejo o a su agenda de temas, así como respecto a la creación de comisiones y grupos de trabajo. Ello conecta con otra demanda habitual, como es aumentar el impacto de los consejos en la elaboración de las políticas públicas, favoreciendo su capacidad para formular propuestas y peticiones a la Administración y estableciendo cauces formales para el seguimiento y rendición de cuentas de esta última. Otros temas, como la apertura de estos mecanismos participativos a colectivos poco institucionalizados, o el papel que las nuevas tecnologías deben jugar en su funcionamiento, siguen abiertos al debate.

Lo ideal es que estas y otras sugerencias sean abordadas en **procesos participativos amplios e inclusivos que deben acompañar al diseño de estas instituciones**. Igualmente, es importante que la actividad de los consejos guarde una mínima **interconexión con otras instancias participativas de su ámbito territorial o sectorial** para así garantizar la coherencia en sus diagnósticos y propuestas.

## CUADRO-RESUMEN 5

| PROPUESTAS DE MEJORA - OTROS   |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos (personal y presupuesto) que doten de autonomía funcional al consejo y le permitan organizar actividades y programas propios.</li><li>• Revisar el diseño y/o funcionamiento de los consejos a través de procesos participativos.</li><li>• Interconexión con otros espacios participativos existentes.</li></ul> |