

INFORME JURÍDICO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GENERALITAT DE GOBIERNO ABIERTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Por el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria se solicita a esta Abogacía General la emisión del informe del proyecto de Decreto arriba referenciado.

En atención a dicha petición, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se informa el citado proyecto de acuerdo con las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Carácter del informe

El informe se emite con carácter preceptivo en virtud del artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y del artículo 42.3 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

SEGUNDA.- Consideraciones Previas

1.- Marco normativo y competencial

La determinación del título competencial en el que, en su caso, la Generalitat fundamente su competencia para dictar la norma, con rango legal, que regule tanto el ejercicio de la transparencia en la actuación de la administración como la participación de los administrados en el diseño tanto de las políticas públicas como en la actividad de la administración en general.



En este sentido el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su dictamen de 2014/0641 de 24 de noviembre al Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana expresó lo siguiente:

*“La Constitución Española prevé en el artículo 105 b) que **“la ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”***

Y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común expresa en el artículo 35 letra h) que *“Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:*

h) Al acceso a la información pública, archivos y registros”.

Y su artículo 37 expresa lo siguiente:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

La actual redacción de este precepto es fruto de la modificación realizada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Esta norma, en su Disposición Final Octava, titulada “Título competencial” expresa lo siguiente:

“La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los arts 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del Arts. 6, el Art. 9, los apartados 1 y 2 del Art. 10, el Art. 11, el apartado 2 del Art. 21, el apartado 1 del Art. 25, el título III y la disposición adicional segunda.”

El artículo 49, apartado 1, del Estatuto de Autonomía, atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de “Organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco de este Estatuto”.

Y el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía expresa que *“Sin perjuicio de lo que dispone la legislación básica del Estado, una Ley de Les Corts regulará el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas.”*

En ejercicio de la citada competencia se dictó Ley 11/2008, de 3 de julio de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

El Anteproyecto estudiado deroga expresamente la citada Ley y regula la transparencia de la actividad pública, el buen gobierno y la participación ciudadana.



Por su parte y en relación con el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana emitió en dictamen de 2008/0121 de 14 de febrero, manifestó:

“El Anteproyecto de Ley se estructura en una Parte Expositiva, una Dispositiva, dividida en Títulos y Capítulos, e integrada por veinticinco artículos, y una Parte final integrada por tres Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Finales.

La Exposición de Motivos, en síntesis, después de señalar que la participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la democracia avanzada, como lo reconocen, de un lado, las normas integrantes de nuestro bloque de constitucionalidad, (artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución y artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía) y, de otro lado, las normas internacionales de referencia obligada en nuestro ordenamiento jurídico, (artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), precisa que la presente Ley la dicta la Generalitat en ejercicio de su competencia y potestad de autoorganización en los términos previstos en los artículos 48 y 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, teniendo en cuenta la experiencia de los países más desarrollados de nuestro entorno socioeconómico, situando a la Comunitat Valenciana a la vanguardia de las políticas de fomento de la participación ciudadana y el buen gobierno.

Indica asimismo la Exposición de motivos que el texto se inspira en los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, teniendo como marco de referencia el Libro Blanco para la Gobernanza Europea aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001, así como las recomendaciones contenidas en las Comunicaciones de la Comisión Europea en relación con una nueva cultura de consulta y diálogo, de 5 de junio y 11 de diciembre de 2002.”

Por todo ello, hemos de indicar la competencia de la Generalitat para proceder a la presente iniciativa legislativa.

2.- Competencia: distribución de atribuciones entre las distintas consellerías en las que se organiza la administración de la Generalitat.

El President de la Generalitat, en ejercicio de sus competencias asignó, por medio del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determina las consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat (DOCV num. 7560 de 30 de junio) a la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación las competencias en materia de transparencia y de participación ciudadana.

En desarrollo de la anterior distribución de competencias el Consell aprobó el Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, de Estructura Orgánica Básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat (DOCV num. 7566 de 8 de julio), cuyo Art. 40.2.b) del Decreto



103/2015 asigna a la Dirección General Dirección General de Transparencia y Participación la coordinación de las políticas del Consell en materia de transparencia en la actividad pública y la participación ciudadana, así como la coordinación de la comunicación de las instituciones de la Generalitat con la ciudadanía para el cumplimiento del fin anterior.

TERCERA.- Objeto y estructura

Constituye el objeto de la norma proyectada el anteproyecto de ley de gobierno abierto, cuyo objeto fundamental es la adaptación de la norma de transparencia de la Comunitat y de la norma de participación ciudadana.

El anteproyecto consta de 113 artículos divididos en siete Títulos, seis Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

CUARTA.- Procedimiento

La tramitación del anteproyecto de Ley debe ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, así como a lo dispuesto en los artículo 39 y siguientes del Decreto 24/2009, del 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, (en adelante Decreto 24/2009).

El anteproyecto de Ley viene acompañado de la siguiente documentación:

- La resolución del Hble. Sr. Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, de fecha 16 de enero de 2018, por la que se acuerde la iniciación del expediente de elaboración del anteproyecto de Ley y se encomienda la tramitación a la Dirección General de Transparencia y Participación.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación de valoración global del proceso de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley de fecha 1 de febrero de 2018.



- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación de necesidad y oportunidad del anteproyecto de ley de fecha 1 de febrero de 2018.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación de valoración global de los procesos de información pública y participación ciudadana realizados durante la elaboración y tramitación del anteproyecto de ley de fecha 29 de marzo de 2018.

- Memoria económica, elaborada por la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación de fecha 29 de marzo de 2018. Junto al mismo consta otra memoria de misma fecha y autor sobre el coste previsto de la implementación del Consejo de Transparencia y Acceso a la información Pública.

- Memorias económicas complementarias, elaboradas por la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación de fechas 28 de mayo y 20 de julio de 2018.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación, de fecha 1 de febrero de 2018, sobre impacto por razón de género exigido por el artículo 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación, de fecha 1 de febrero de 2018, sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia., de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio. Así como sobre el impacto de la normativa en la familia en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación, de fecha 1 de febrero de 2018, sobre la coordinación informática del anteproyecto de ley de la Generalitat de gobierno abierto en cumplimiento de la Instrucción de Servicio 4/2012, de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- Informe del Subdirector General de Planificación y Coordinación de Proyectos Tic con el VºBº del Ilmo. Sr. Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de fecha 15 de junio de 2018, al que se hace referencia en el Art. 94 del Decreto 220/2014, de 12



diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Presupuestos, de fecha 23 de abril de 2018, en el que constan las deficiencias a subsanar en la documentación predatoria del anteproyecto. Junto al mismo constan informes de fechas 17 de julio y 2 de agosto de 2018.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General de Función Pública, de fecha 23 de abril de 2018, en el que constan las deficiencias a subsanar en la documentación predatoria del anteproyecto. Junto al mismo consta informe de fecha 21 de junio de 2018.

- Informe de la Ilma. Sra. Directora General del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio de fecha 21 de febrero de 2018, emitido al amparo del Art. 107 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

- Trámite, previsto en el Art. 43.1.b) de la Ley del Consell, de audiencia a la Presidencia y al resto de Consellerías. Junto a las mismas consta un informe de la Ilma. Sra. Directora General de Transparencia y Participación, 23 de julio de 2018 valorando las mismas.

Además de los informes indicados, y sin perjuicio de los que sean exigibles de carácter sectorial, deben incorporarse al expediente administrativo los siguientes:

- Certificado de la Secretaria del Consell de Participación Ciudadana al regular el anteproyecto de ley materias sometidas a negociación de conformidad con el Art. 49 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

- A la vista de las administraciones a las que afecta la norma, administraciones locales, sector público de la Generalitat y universidades públicas de la Comunitat Valenciana, se recomienda que conste expresamente un trámite de audiencia a las mismas.

Dicho trámite podrá subsumirse, en su caso, por el previsto en el Art. 47 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valencia, si bien para el caso de las entidades locales y a la vista lo establecido en el Art. 3 del Decreto 12/2016, de 12 de febrero, del Consell, por el que se regula la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y



Provincias¹ (DOGV num. 7719 de 13 de febrero) se deberá de valorar la conveniencia de someter el anteproyecto al parecer de la citada Comisión Mixta.

- Informe del Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de conformidad con el Art. 42.3 de la Ley del Consell.

- Propuesta de acuerdo del Consell, suscrita por el Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, de conformidad con el Art. 42.4 de la Ley del Consell, sometiendo el anteproyecto de ley al Consell para su aprobación y decisión sobre los trámites posteriores.

- Dictamen preceptivo del Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana de conformidad con el Art. 4.1.b) de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, de Creación del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana al afectar al funcionamiento del Comité.

- Dictamen preceptivo del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, por tratarse de proyecto de reglamento que se dicta en ejecución de una ley (Art. 10.4 de la ley 10/1994, de 19 de diciembre).

- Propuesta de acuerdo del Consell, suscrita al menos por el Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, de conformidad con el Art. 42.5 de la Ley del Consell, sometiendo el anteproyecto de ley al Consell para su aprobación como proyecto de ley y remisión a Les Corts.

QUINTA.- Observaciones al texto.

Con carácter previo al análisis del proyecto, y por su interés, consideramos que es de interés reproducir parte del dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley de

¹ Art. 3 Decreto 12/2016: "De conformidad con el artículo 151 de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, corresponden a la Comisión Mixta las siguientes funciones:

1. Debatir sobre las solicitudes y demandas de las entidades locales de la Comunitat Valenciana en relación con la actuación, proyectos y normas de los distintos departamentos del Consell.
2. Profundizar en la autonomía local y en las políticas de cooperación entre la Generalitat y las entidades locales.
3. Informar preceptivamente acerca de las iniciativas legislativas en materia de régimen local.
4. Informar preceptivamente acerca de las normas reglamentarias con incidencia en el ámbito local, así como los planes de la Generalitat que afecten al personal, medios materiales o inversiones de las entidades locales de la Comunitat Valenciana."



transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de fecha 19 de julio de 2018 (Ref. num. 707/2012):

“Así pues, la Ley en proyecto responde a la necesidad de establecer el régimen jurídico aplicable a los pilares sobre los que en la actualidad, y al decir de la memoria, debe descansar toda acción política, entendiendo que la creación de un marco de referencia en materia de transparencia y responsabilidad política dentro del cual deba encauzarse la actuación de los poderes públicos contribuirá decisivamente a reforzar los cimientos democráticos de la sociedad y a acercar a los ciudadanos a los asuntos públicos.

[...]

Pues bien, no cabe duda del avance que la regulación legal de estos aspectos del régimen jurídico aplicable a los altos cargos del Gobierno y las Administraciones supone, ni puede dejar de apreciarse el esfuerzo que el anteproyecto realiza en este sentido, tratando de dotar a través de dicha regulación a la actuación de los poderes públicos de un conjunto de normas que permitan garantizar un ejercicio adecuado de sus funciones. Tampoco puede cuestionarse la importancia y conveniencia de que las normas jurídicas impongan pautas de comportamiento inspiradas en valores y principios metajurídicos aceptados comúnmente como válidos y deseables por el conjunto de los ciudadanos. Ciertamente y aun cuando no pretenda ahora analizarse o siquiera esbozarse la compleja relación existente entre Derecho y Moral, no puede negarse que en todo ordenamiento jurídico existen determinados elementos axiológicos que impregnan el contenido de muchas de sus normas, algo que es especialmente patente en el ámbito del derecho punitivo. Ahora bien, aun siendo ello cierto, no lo es menos que la traslación al ámbito de lo jurídico de normas morales incoercibles puede resultar en determinados casos problemática, en la medida en que el principal instrumento de que el Derecho dispone para forzar el cumplimiento de las leyes es la coacción, siendo así que la observancia de las normas morales o éticas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza del reproche social que su incumplimiento puede conllevar. Partiendo de estas premisas y sin que se objete en sí misma la positivización de principios éticos y de actuación (por lo demás, muchos de ellos recogidos ya en otras normas, entre las que destaca el Estatuto Básico del Empleado Público), **si se considera preciso recomendar que se eviten en la medida de lo posible las formulaciones superlativas y el empleo de construcciones imprecisas o términos abstractos, vagos y excesivamente abiertos, pues su introducción determina siempre la incorporación a la norma de un elemento subjetivo o discrecional de apreciación que, cuando se trata de valorar conductas a efectos de aplicar sanciones** (así lo establece expresamente el artículo 23.2, que no sanciona el incumplimiento de los principios enunciados en el primer apartado, pero sí los configura como guía para la aplicación del régimen sancionador), **puede perturbar gravemente la seguridad jurídica**. Esta puede quebrar igualmente en aquellos casos en que el régimen de infracciones y sanciones no se ajusta debidamente a los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad. Exigencia derivada de los dos primeros es el deber de identificar de manera clara las conductas constitutivas de infracción, evitando términos genéricos y ambiguos que se traduzcan en una falta de certeza. En este sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha considerado el principio de tipicidad como una garantía material comprendida en el principio de legalidad sancionadora contemplado en el artículo 25.1 de la Constitución, que "aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de



configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (Sentencias 135/2010, de 2 de diciembre, y 104/2009, de 4 de mayo). Esta garantía se concreta, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en que el legislador y, en su caso, la Administración deben aprobar normas "concretas, precisas, claras e inteligibles" (Sentencias 181/2008, de 22 de diciembre; 151/1997, de 29 de septiembre; y 34/1996, de 11 de marzo, entre otras). El principio de tipicidad no veda, sin embargo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, "aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 de la Constitución se subordina -según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional- a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad jurídica, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada" (por todas, Sentencia 208/2005, de 12 de septiembre)."

En dicho dictamen, observamos como el Consejo de Estado expresa su preocupación por que la redacción del proyecto normativo lo sea en tales términos que no suponga una fractura del principio de seguridad jurídica que debe presidir cualquier propuesta normativa así como los principios de generalidad y estabilidad de las normas

A la vista de lo expuesto, hemos de recomendar que se proceda a una revisión en profundidad del texto propuesto a los efectos de, por un lado, concretar el ámbito de aplicación del mismo y en el supuesto que se mantenga el previsto que se revise la redacción a los efectos de no limitar la norma propuesta a la actividad de la propia de la Generalitat y, por otro lado, evitar remisiones en blanco que con ello se evite la plena efectividad de la norma².

Junto a lo anterior, hemos de hacer hincapié en el carácter eminentemente reglamentista de la norma proyectada. En este sentido el Consejo de Estado, en su dictamen 805/2003 de 3 de abril de 2003, al Anteproyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas expresó:

"Esta técnica normativa entra dentro de las distintas opciones de que dispone el legislador y, en consecuencia, no empece la legitimidad del anteproyecto. Sin embargo, tal nivel de detalle no parece necesario para dar estricto cumplimiento a la reserva de ley contenida en el artículo 132 de la Constitución, y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. La minuciosidad de la regulación contenida en el anteproyecto podría poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad: cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales o en la organización interna de la Administración, por ejemplo, sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, con todo lo que implica. O, por el contrario, el hecho de que normas de carácter más reglamentario que legal se encuentren en el texto de la Ley podría dar lugar a una excesiva rigidez, también indeseable, en la regulación de determinadas cuestiones.

² A título de ejemplo, véase la redacción propuesta en los Arts 13.2, 67.3 y 81.3 en los que se establece que en función de la relevancia se adoptará una u otra decisión.



Sería preferible, por tanto, que el anteproyecto dejase un mayor margen al desarrollo reglamentario.”

- En cuanto a la estructura de la norma, y a la vista del Decreto 24/2009, de 13 febrero, del Consell, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, se recomienda una revisión de la estructura de la norma propuesta, para lo cual proponemos la siguiente:

Exposición de motivos.

TÍTULO PRELIMINAR: de las disposiciones generales.

LIBRO I. De la transparencia.

TÍTULO I. De la transparencia en la actividad pública.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

CAPÍTULO II. Publicidad activa.

CAPÍTULO III. Derecho de acceso a la información pública.

CAPÍTULO IV. Régimen potestativo de reclamaciones y mediación

CAPÍTULO V. Reutilización de la información pública.

CAPÍTULO VI. Planificación y organización administrativa de la Generalitat en materia de transparencia.

TÍTULO II. Del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

TÍTULO III. Buen gobierno.

TÍTULO IV. Planificación y evaluación normativa y de políticas públicas.

CAPÍTULO I. Planificación de la acción de gobierno

CAPÍTULO II. De la calidad normativa.

CAPÍTULO III. Evaluación de las políticas públicas.

TÍTULO V. RÉGIMEN SANCIONADOR

LIBRO II: De la Participación Ciudadana.

TÍTULO I. Disposiciones generales

TÍTULO II. De la participación ciudadana

CAPÍTULO I. Instrumentos de Participación Ciudadana

CAPÍTULO II. Participación ciudadana en la Administración de la Generalitat

CAPÍTULO III. Procesos específicos de participación ciudadana



CAPÍTULO IV. Participación ciudadana en el exterior

TÍTULO III. De la promoción del asociacionismo

CAPÍTULO único. Fomento, promoción y apoyo al asociacionismo

- A la exposición de motivos del anteproyecto, con carácter general se deberá tener presente la diferenciación ya prevista en la Constitución entre el Gobierno y la Administración. Así las funciones de dirección y diseño de las políticas públicas le corresponde al gobierno³ y la administración da soporte al gobierno e implementa las políticas públicas diseñadas por este⁴. Por lo tanto se recomienda una revisión en profundidad a los efectos de evitar una utilización confusa de los citados conceptos.

Una vez expuesto lo anterior, se deberá establecer una diferenciación entre la selección de las políticas públicas que se van a poner en práctica y la relación de los administrados en el seno de un determinado procedimiento administrativo. Por ello en la selección de la acción de gobierno si ha de existir instrumentos de dialogo entre el poder ejecutivo y los administrados, es decir formas de participación ciudadana, y una vez decididas dichas políticas en la concreta implementación de las mismas, la relación entre la administración y el administrado lo será a través de los procedimientos legalmente establecidos y subsidiariamente por medio de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

En relación al apartado II de la exposición de motivos, se debe establecer una diferenciación entre el derecho fundamental a la participación política del Art. 23 de la CE del derecho a la audiencia en la tramitación normativa del Art. 105 CE.

En concreto lo que respecta a la participación política el Tribunal Constitucional en su temprana STC 10/1983, de 21 febrero (RTC 1983/10), expuso:

“El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho

³ Art. 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”

⁴ Art. 103 CE: “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”



sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados. Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella. Al reaccionar contra el acto que lo expulsa de su función, el representante no defiende, por tanto, sólo un derecho propio, pero tampoco, en modo alguno, un derecho ajeno, pues la finalidad que persigue es justamente la de restaurar la unidad de voluntad en que la representación consiste”.

Por su parte y en relación con el trámite de audiencia, el Tribunal Constitucional lo interpretó, entre otras en su STC 61/1985, de 8 mayo (RTC 1985/61):

“[...] La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones [Art. 105.a) de la Constitución] no constituye ni a aquéllos ni a éstas en interesados en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un caso de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses, a las que aun participando en el procedimiento -que no es el caso de este recurso-, no se les asigna el carácter de parte procedimental (o interesado), con lo que esto entraña a los efectos de su llamada al ulterior proceso contencioso-administrativo”.

Asimismo la STC 68/1985, de 27 mayo, concreta que la falta de audiencia al interesado en el procedimiento administrativo no es susceptible de recurso de amparo al no ser un derecho fundamental:

“...La falta de audiencia no se puede imputar como cometida en el trámite mismo del recurso de reposición; ni lo denuncia así la recurrente, ni si se hubiera producido habría constituido una infracción susceptible de amparo, sino acaso sólo contraria al Art. 105.c de la Constitución, donde sólo se exige la audiencia, «cuando proceda» (y aquí legalmente no procede), pues las exigencias del Art. 24 no son trasladables sin más a toda tramitación administrativa. No ha habido, pues, indefensión ni falta de audiencia debida, ni en la fase jurisdiccional ni en la fase administrativa en un momento o trámite en que fuera constitucionalmente exigible”.

Por todo ello, y dado que el constituyente configuró el concepto de “derecho fundamental” como un concepto tasado en el ordenamiento jurídico español⁵ sin que, entre los definidos como tales, esté incluido el derecho a la transparencia en la acción de la administración no podrá utilizarse tal expresión en el texto propuesto por muy loable que sea la doctrina que promueve su inclusión en tal categoría.

⁵ Véase el Art. 53.2 CE en relación con el Art. 81.1 CE.



Por otra parte y en relación con el derecho comunitario, se recomienda tener en consideración la doctrina manifestada en las recientes STJUE de 25 septiembre de 2018 (ECLI:EU:T:2018:602) asuntos T- 639/15 a T- 666/15 y T- 94/16, en la que se desestima el derecho de acceso de la presa a determinados gastos de los europarlamentarios en base al derecho a la protección de datos dado que *“no cabe atribuir una primacía automática al objetivo de transparencia frente al derecho a la protección de los datos de carácter personal (véase, por analogía, la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C- 92/09 y C- 93/09, EU:C:2010:662, apartado 85)”*.

En relación al apartado IV de la exposición de motivos, y sin perjuicio de lo que posteriormente se expresará, hemos de indicar que la concesión de eficacia jurídica al programa político que el candidato a President de la Generalitat defienda en su debate de investidura, de conformidad con el Art. 27.3 EACV, conllevaría una gran inseguridad jurídica, dado que en primer lugar se debería identificar cual es el alcance de lo mismo a tenor de la ordenación de la sesión de investidura, prevista en los Arts. 138 y siguientes del Reglamentos del Les Corts. La misma alcanzará a la primera exposición realizada por el candidato, prevista en el Art. 139.4 RC, o al contenido de las distintas réplicas que realice a los portavoces parlamentarios. Por su parte, en los caso de las mociones de confianza o de censura ¿cual sería la eficacia jurídica de las mismas?

- En relación con el Art. 1.1.d) del anteproyecto, hemos de indicar que la actuación conforme a unos principios éticos le corresponde a las personas físicas a título individual sin que una institución como tal en su conjunto pueda adecuar su actuación a una ética dado que las mismas, de conformidad con el Art. 9.3 CE en relación con el Art. 103 CE actúan conforme al principio de legalidad y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico.

- Al Art. 3 del anteproyecto se recomienda regular el régimen jurídico de las instituciones de autogobierno en una disposición adicional específica al no formar propiamente parte del poder ejecutivo ni del sector público del mismo.

- Al Art. 4 del anteproyecto se recomienda no transcribir obligaciones previstas en la normativa básica del estado.

- Al Art. 5 del anteproyecto, con carácter general, hemos de estar al dictado del Art. 9.2 del vigente texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en que se establece que el ejercicio de *“funciones*



que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos". Todo ello, sin perjuicio de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su STC 6 de septiembre de 2018 en relación con la Cuestión de inconstitucionalidad num. 5771-2017, en la que se establece en su FJ 4º:

"[...]Esa atribución de la condición de agentes de la autoridad a los empleados de las empresas de transporte público de viajeros por carretera no comporta la asunción por ese personal (ligado con su empresa por una relación de naturaleza laboral) de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de las administraciones públicas, funciones estas reservadas en exclusiva a los funcionarios públicos, como determina la normativa básica en la materia (Art. 9.2 del vigente texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre)."

- Al Art. 6 del anteproyecto y a la vista del ámbito subjetivo previsto en la norma la redacción deberá ir de lo general a lo particular, y en todo caso evitando concreciones a uno de los sujetos obligados por la norma como es la Generalitat.

Por el principio de seguridad jurídica, deberá de evitar redacciones vacías de contenido como la prevista en el apartado 3º, que permite que a la Generalitat sea la que seleccione los instrumentos de promoción de la cultura de la transparencia por los "medios que estime oportunos".

El contenido al apartado 4º, al incluir la interpretación auténtica de información pública a los efectos de la norma proyectada deberá incluirse en las definiciones del Art. 2.

- Al Art. 7 del anteproyecto sería recomendable, a la vista de la redacción propuesta, la modificación de la Ley 3/2005, de 15 junio, de la Generalitat, de Archivos de la Comunitat Valenciana, a los efectos de dotar de seguridad jurídica la actuación del gestor de fondos documentales.

- Al Art. 8 del anteproyecto se deberá tener en cuenta que el derecho a publicar información veraz previsto en el Art. 20.1.d) CE está delimitando el derecho a la información veraz la cual de conformidad con la STC 192/1999, de 25 octubre.

"El Art. 20.1 CE, en efecto, garantiza dos derechos fundamentales conexos pero distintos, el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos y las opiniones [apartado a), y el derecho a la comunicación libre de información veraz (apartado d)]. **En un caso, nuestro texto constitucional protege la libre difusión de creencias y juicios de**



valor personales y subjetivos, mientras que en el otro garantiza la divulgación de hechos. Sin embargo, es cierto que, en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la simple narración de unos hechos, pues a menudo el mensaje sujeto a escrutinio consiste en una amalgama de ambos. Por esta razón, procede examinar en primer lugar la veracidad de aquélla y, a continuación, la ausencia de expresiones formalmente injuriosas o innecesarias para la crítica que se formula (SSTC 6/1988, 107/1988, 59/1989, 105, 171 y 172/1990, 190/1992, 123/1993, 178/1993, 76/1995, 138/1996, 204/1997 y 1/1998), pues, como venimos diciendo, el Art. 20.1 CE ni protege la divulgación de hechos que no son sino simples rumores, invenciones o insinuaciones carentes de fundamento, ni tampoco da amparo a las insidias o insultos (SSTC 105/1990 y 178/1993)".

En el caso de la publicidad activa de la acción de la administración, está deberá de publicitar los actos administrativos tal cual sin tener que difundir hechos que creen opinión.

En relación con el apartado 3º se deberá tener presente el contenido de la norma técnica aprobada por el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público la cual tiene carácter de norma básica.

- En relación con el capítulo II del Título II de la norma proyectada y al amparo del Art. 18 del Decreto 24/2009, de 13 febrero, del Consell, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat⁶ (en adelante Decreto 24/2009), se recomienda que se revise el orden de los artículos para establecer una regulación que vaya de lo general a lo particular. Así a título de ejemplo se propone poner en primer lugar los preceptos que regulan la estructura administrativa, seguido de las distintas actuaciones en función de la acción administrativa para concluir regulando el portal de la transparencia.

- Al Art. 10.1 del anteproyecto se debe tener presente que al configurar el deber de publicidad de una información en el caso de que se disponga, cuando se está describiendo contenido esencial de la documentación económico-presupuestaria del sector público conlleva a dejar el precepto proyectado vacío de contenido.

- Al Art. 10.2 del anteproyecto hemos de recomendar que en el caso de la letra h) se revise la redacción dado que el Art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria⁷ los

⁶ Art. 18 Decreto 24/2009: "La parte sustantiva de un proyecto normativo responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procedimental, desarrollándose las cuestiones de manera ordenada sin dejar lagunas."

⁷ Art. 95 LGT: "1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.

b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.



datos tributarios revisten el carácter de reservados con la única excepción del Art. 95 bis LGT para deudas superiores al millón de euros. En consecuencia la única información tributaria que puede publicarse es la estadística correspondiente a la recaudación tributaria por cada uno de los tributos.

- Al Art. 13.2 del anteproyecto y por lo que respeta a la publicidad de la cartografía pública deberá de estarse al dictado de la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España así como la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación del Instituto Cartográfico Valenciano. En dichas normas se establece, con determinadas excepciones, el acceso público a los servicios de información geográfica.

- c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social y contra el fraude en la obtención y disfrute de las prestaciones a cargo del sistema; así como para la determinación del nivel de aportación de cada usuario en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.
 - d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.
 - e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.
 - f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.
 - g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
 - h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.
 - i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.
 - j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de tales recursos.
 - k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.
 - l) La colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión económico-financiera, el seguimiento del déficit público, el control de subvenciones y ayudas públicas y la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de las entidades del Sector Público.
 - m) La colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos mediante la cesión de los datos, informes o antecedentes necesarios para la localización de los bienes embargados o decomisados en un proceso penal, previa acreditación de esta circunstancia.
2. En los casos de cesión previstos en el apartado anterior, la información de carácter tributario deberá ser suministrada preferentemente mediante la utilización de medios informáticos o telemáticos. Cuando las Administraciones públicas puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información.
 3. La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado.
- Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.
- Cuando se aprecie la posible existencia de un delito no perseguible únicamente a instancia de persona agraviada, la Administración tributaria deducirá el tanto de culpa o remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito. También podrá iniciarse directamente el oportuno procedimiento mediante querrela a través del Servicio Jurídico competente.
4. El carácter reservado de los datos establecido en este artículo no impedirá la publicidad de los mismos cuando ésta se derive de la normativa de la Unión Europea.
 5. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta sólo podrán utilizar los datos, informes o antecedentes relativos a otros obligados tributarios para el correcto cumplimiento y efectiva aplicación de la obligación de realizar pagos a cuenta. Dichos datos deberán ser comunicados a la Administración tributaria en los casos previstos en la normativa propia de cada tributo.
- Salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, los referidos datos, informes o antecedentes tienen carácter reservado. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta quedan sujetos al más estricto y completo sigilo respecto de ellos.
6. La cesión de información en el ámbito de la asistencia mutua se regirá por lo dispuesto en el artículo 177 ter de esta Ley."



- Al Art. 15.5 del anteproyecto deberá tenerse presente el contenido de la Ley 12/2018, de 24 de mayo, de la Generalitat, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras pública en la que se establece la obligatoriedad de que el Consell remita anualmente a Les Corts una memoria sobre el cumplimiento de la norma⁸. Por lo que se recomienda que la regulación sea uniforme con respecto al contenido de la norma legal citada.

- Al Art. 16 del anteproyecto se recomienda que no se trate de manera conjunta materias de naturaleza jurídica dispar por las disfunciones que puede generar.

- Al Art. 18 del anteproyecto se recomienda establecer una distinción entre los trámites de las normas jurídicas en elaboración de los relativos a normas jurídicas en vigor.

Por otro lado y en relación con la publicidad de los informes jurídicos emitidos por la Abogacía de la Generalitat, hemos de poner de manifiesto que en los mismos de conformidad con el Art. 6.2 de la Ley 10/2005 de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, además de estar fundados en derecho pueden contener *“consejos o advertencias que crean necesarios para la mejor defensa de los intereses de la Generalitat, tales como propuesta de estrategias procesales, conveniencia de llegar a acuerdos o transacciones y otras análogas”* que la publicación de los mismos puede comprometer la acción de la Generalitat.

Por último y en relación a los lobbies a los que se hace mención en el apartado 2.b) hemos de indicar que en la actualidad se está tramitando en Les Corts un proyecto de ley sobre la materia por lo que se recomienda que se unifique el dictado ambos proyectos para evitar regulaciones dispares contrarios al principio de seguridad jurídica.

- Al Art. 19 del anteproyecto se debe establecer una diferenciación entre la publicación del orden del día de una reunión de un órgano colegiado de la publicación de las actas de la reunión en la que de conformidad con el Art. 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)⁹ deberá constar los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.

⁸ Véase el Art. 14 de la Ley 12/2018.

⁹ Art. 18 LRJSP: “1. De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.

Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones.

2. El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión.



Junto a lo anterior, se recomienda que se establezca un plazo temporal en el que ha de cumplirse con el deber de publicidad.

En relación con el apartado 2º, sería recomendable que se incluyera la publicidad en función del tipo de relación jurídica existente entre la administración y los distintos tipos de empleados públicos que prestan sus servicios en ella, así como el carácter de su vinculación: temporal o fija para los laborales, interina o de carrera para los funcionarios.

Por lo que respecta al apartado 3.2 y a la vista de los datos a publicar y se relación con los derechos protección de datos de carácter personal desde esta abogacía se recomienda que se solicite informe al Delegado de Protección de Datos de la Generalitat¹⁰ sobre la adecuación a la legalidad de publicitar los mismos.

- Al Art. 20.d) del anteproyecto y a la vista de la modificación que la Ley 21/2017, de 28 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat introdujo en el Art. 7 de la Ley 8/2016, de 28 octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos¹¹ la dedicación al cargo de los nombrados como Alto Cargo de la Generalitat lo es con dedicación exclusiva al mismo y la compatibilidad del mismo lo es una serie de actividades incluidas en una lista cerrada de las mismas sin sometimiento a autorización previa.

Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado."

¹⁰ Véase el Art. 17 bis del Decreto 160/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

¹¹ **Art. 7 Ley 8/2016:** "1. El ejercicio del cargo será compatible con las siguientes actividades privadas, siempre que estas no comprometan la imparcialidad o independencia del cargo ni vayan en detrimento del estricto cumplimiento de los deberes públicos:

- a) La participación no lucrativa en seminarios, jornadas o conferencias organizadas por centros oficiales destinados a la formación, siempre que no tengan carácter permanente y que su participación se deba a la condición de cargo público o a su especialidad profesional.
 - b) La participación no lucrativa en medios de comunicación y difusión audiovisuales o escritos.
 - c) La producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de estas, siempre que no sean consecuencia de una relación laboral o de prestación de servicios o supongan merma en el estricto cumplimiento de los deberes públicos.
 - d) Las derivadas de la simple administración de su patrimonio personal o familiar, con las limitaciones establecidas en el artículo 4.
 - e) El ejercicio de actividades y cargos en partidos políticos, siempre que no perciban ningún tipo de retribución por dicha participación.
 - f) La participación en entidades sin ánimo de lucro, siempre que no perciban una retribución ni ejerzan cargos directivos en estas y se cumpla el deber de abstención del artículo 6.
2. El ejercicio de las funciones del cargo de las personas afectadas será compatible con las siguientes actividades públicas:
- a) El ejercicio de los cargos que les correspondan con carácter legal o institucional o para los cuales sean designadas por su condición.
 - b) La representación de la administración de la Generalitat en los órganos colegiados y en los consejos de administración u órganos de gobierno de organismos o empresas con capital público o de entidades u organismos de derecho público. Las personas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley no podrán pertenecer a más de dos consejos de administración u órganos de gobierno de empresas o entidades, salvo que una norma lo establezca por razón del cargo o lo autorice de manera excepcional el Consell.
 - c) La participación, en representación de la administración de la Generalitat, como miembros de instituciones, organismos y empresas públicas del Estado.
 - d) La colaboración con fundaciones públicas.
 - e) El cumplimiento de misiones temporales de representación en organizaciones o conferencias nacionales e internacionales.
3. Los miembros del Consell podrán compatibilizar su cargo con la condición de parlamentario, sin que se tenga derecho a ninguna retribución por dicha condición, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.
4. Las personas sujetas a esta ley tendrán derecho a la percepción de gastos de locomoción o dietas por las actividades compatibles, con el límite de las cuantías exceptuadas de gravamen en la legislación estatal reguladora del IRPF.
5. Se exceptúa de lo que dispone este artículo al personal de libre designación, al que le será de aplicación el régimen de compatibilidades que establezca la normativa aplicable a los empleados públicos."



- Al Art. 21.2.2 del anteproyecto y en relación con el Art. 14.1.I) de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), la protección del medio ambiente es uno de los límites en el derecho de acceso a la información públicas

- Al capítulo III del Título II del anteproyecto hemos de poner de manifiesto que determinados preceptos de la norma proyectada, como el 24 y el 26, realizan una remisión a la normativa básica, cuestión que por técnica normativa¹² se recomienda no realizar salvo que sea imprescindible para la comprensión del texto.

- Al Art. 28 del anteproyecto debe tenerse presente que el Art. 14 LPAC establece únicamente para las personas físicas no profesionales la capacidad de elección en la forma de tramitación del procedimiento y en el resto de casos deberá de tramitarse telemáticamente la solicitud de acceso a la información. El precepto citado tiene el carácter de básico.

Por otro lado, de la regulación propuesta hemos de indicar que la misma carece del carácter de generalidad para la totalidad de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley proyectada al regular específicamente el supuesto de la administración del Consell de la Generalitat obviando el resto de casos.

En relación con el apartado 6º, hemos de indicar que en el supuesto que se desconozca el sujeto competente para facilitar la información no se da una respuesta satisfactoria a la situación fáctica producida. A mayor abundamiento, hemos de indicar que el Art. 18.1.d) de la Ley 19/2013 establece que es causa de inadmisión a trámite de la petición.

- Al Art. 30.3 del anteproyecto no es conforme a derecho la inadmisión de plano de solicitudes por el hecho de no referirse específicamente al derecho de acceso a la información. En este sentido el Art. 68 LPAC establece que ha de concedérsele al administrado un trámite de subsanación y mejora de la instancia antes de tenerle por desistido de su petición.

- Al Art. 31.3 del anteproyecto en relación con el sentido positivo del silencio administrativo hemos de reiterar el criterio que ya manifestó el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su dictamen de 2014/0641 de 24 de noviembre al Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana:

¹² Véase el Art. 3 del Decreto 24/2009.



"La regulación del procedimiento para resolver las solicitudes de información se regula en la Ley Estatal 19/2013, en el artículo 20 que en relación al silencio administrativo establece en el punto 4 que "transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada."

El artículo 20 de la citada Ley, tiene carácter básico como señala su Disposición Final Octava antes citada, de acuerdo con la cual:

"La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los Arts. 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del Art. 6, el Art. 9, los apartados 1 y 2 del Art. 10, el Art. 11, el apartado 2 del Art. 21, el apartado 1 del Art. 25, el título III y la disposición adicional segunda."

La Disposición transcrita no aclara en virtud de qué competencia se dicta cada artículo de la Ley 19/2013, si bien, al tratarse en este caso de la regulación del procedimiento para presentar la solicitud de obtener información pública, cabe englobarlo dentro de la competencia prevista en el artículo 149.1.18ª de acuerdo con el cual:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

18ª) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas."

En relación a esta competencia el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 11 de septiembre de 2014, ha señalado lo siguiente:

"(...) El Art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado diversas competencias, entre las que interesa ahora destacar las relativas al dictado de "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" y del "procedimiento administrativo común ". En relación con la primera de las competencias enunciadas, hemos afirmado que, a su amparo, el Estado puede establecer "principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas", lo que implica que "la potestad organizatoria (autonómica) [...] para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo; sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado" (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, "no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente (...) no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación" (STC 50/1999, FJ 3).

En base a lo expuesto, también hemos declarado que "la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico", ya que "el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las



Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados" (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que "el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias" (SSTC 50/1999, FJ 3; 130/2013, FJ 6). En cuanto a la competencia sobre "procedimiento administrativo común", este Tribunal ha afirmado que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado "la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento" (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 7).

Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8; 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, "hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración", pues de lo contrario, "se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso" (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6).

Por ello, en principio, "cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector", este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del Art. 149.1.18ª CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25.c), admitimos que el Estado puede prever, ex Art. 149.1.18ª CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico."

Trasladando la doctrina transcrita al precepto estudiado, queda claro que el régimen del silencio administrativo se enmarca dentro de la competencia estatal exclusiva relativa al procedimiento administrativo común, sin que las especialidades organizativas de la Comunidad Autónoma pueda justificar la alteración del sentido del silencio fijado por una norma estatal básica.



Por ello, al ser competencia exclusiva estatal el procedimiento administrativo y prever el artículo 20 de la Ley estatal el sentido del silencio administrativo negativo, la Ley autonómica no puede atribuir sentido estimatorio al silencio administrativo como hace el artículo 15 del Anteproyecto estudiado, debiendo ajustarse a lo dispuesto en la normativa estatal, por lo que el silencio deberá de ser negativo y, en coherencia, se sugiere la supresión del segundo párrafo del apartado 3.

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento de este Consell.”

- Al Art. 34.6 del anteproyecto debería establecerse un plazo de comunicación del grado de ejecución de la resolución del Consejo de Transparencia por parte de la entidad afectada.

- En relación con el capítulo V del Título II de la norma proyectada hemos de indicar que la reutilización de la información del sector público está regulado con carácter básico en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

- Al Art. 41.1 del anteproyecto se recomienda hacer mención al concepto de adscripción al que se refiere el Art. 153 de la Ley 1/2015, de 6 febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunidad Valenciana (en adelante LHPV) en lugar de la dependencia funcional.

- Al Art. 43 del anteproyecto el concepto de “autonomía orgánica” carece de regulación en el ordenamiento jurídico y es contrario al principio de jerarquía. Es cierto que la LRJSP regula las denominadas autoridades administrativas independientes¹³ pero lo únicamente en el ámbito de la Administración General del Estado y sin carácter básico. En el ámbito de la Comunitat Valenciana la LHPV no contempla una figura similar por lo que no es de aplicación la misma al presente supuesto.

Por otro lado, la dicción de los apartados 2º y 5º es contradictoria dado que un órgano administrativo, por mucha independencia funcional que ostente, actúa sometido al principio de jerarquía y por tanto, al menos, bajo una dependencia orgánica del departamento correspondiente.

En el caso del apartado 4º, hemos de indicar que el mismo es reiterativo del Art. 9.3 CE por lo que se propone su eliminación.

- Al Art. 45 del anteproyecto por aplicación del principio de jerarquía sería recomendable que la persona que ostentara la presidencia del Consejo de Transparencia tuviera el rango

¹³ Véase los Arts. 109 y 110 LRJSP.



superior al de director general. Asimismo y a la vista de la materia objeto a tratar se recomienda que se reserve dichas plazas a funcionarios de carrera pertenecientes al subgrupo A1 y en el caso de la presencia que además sea licenciado o graduado en derecho con experiencia en el campo de manera similar a lo que se prevé para el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales¹⁴.

- Al Art. 46 del anteproyecto de la dicción del apartado 2º da a entender que cabrá promover la modificación del reglamento orgánico y funcional del Consejo de Transparencia por órgano ajeno al mismo.

Por otro lado y dado que es una tramitación organizativa la misma deberá de someterse a las normas procedimentales previstas en el Art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell con el informe preceptivo de las consellerias competentes en materia de hacienda y función pública.

En cuanto a la provisión del puesto de secretario del Consejo de Transparencia se recomienda hacer una remisión a la normativa de función pública dado que en caso contrario el nombramiento y cese del mismo quedará a voluntad del titular de la conselleria¹⁵.

- Al Art. 47.2 del anteproyecto en los supuestos de conflictos de intereses deberá de especificarse el sometimiento al régimen de autorización de las contrataciones de servicios jurídicos externos previstos en el Art. 4 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

- Al Art. 50 del anteproyecto y a la vista de lo previsto en el Art. 45.2 de la norma proyectada las normas de buen gobierno no les será de aplicación al Consejo de Transparencia dado que los mismos son nombrados por Decreto del President.

- Al Art. 51.2.e) del anteproyecto hemos de indicar que a la vista del dictado del Art. 31.2 CE en relación con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se recomienda que se valore la conveniencia de sustituir la mención a la “austeridad” por el de estabilidad presupuestaria.

- Al Art. 51.2.s) del anteproyecto hemos de tener presente que al amparo del dictado del Art. 25.2 CE en el que se establece el principio de reinserción social para lo cual se establece la

¹⁴ Véase el Art. 45 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014.



cancelación de los antecedentes penales por el mero lapso del tiempo tras el cumplimiento de la condena no cabe prever la muerte civil para aquel que fue condenado, cumplió la pena y sus antecedentes están cancelados.

- En relación con el Título V de la norma proyectada como punto de partida hemos de hacer referencia a la STC 55/2018, de 24 de mayo que *“declara que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b)¹⁶ de esta Sentencia”*, limitando el ámbito de aplicación de los preceptos indicados a la Administración General del Estado y no así a las Comunidades Autónomas.

No obstante, la importancia de la buena regulación ha sido puesta en valor por la doctrina del Consejo de Estado, por todos el Dictamen 215/2010 de 18 de marzo, al Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible:

“1. Los principios de buena regulación

Están éstos enunciados por el artículo 4 del Anteproyecto, que lista los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia y recuerda las consecuencias de cada uno de ellos en orden a la regulación preparada por las Administraciones Públicas.

Esas consecuencias se concretan en aspectos tales como, por ejemplo, la justificación de toda regulación por razones de interés general, la identificación de los fines perseguidos, las relaciones entre los objetivos que se persigan y el contenido de la regulación que se elabore para ello, así como la ponderación de otros medios alternativos para alcanzar tales objetivos.

Se trata, por lo tanto, de una serie de exigencias que han de tenerse en cuenta en la preparación, elaboración y aprobación de las regulaciones promovidas por los órganos administrativos y que están plenamente en línea con los criterios que este Consejo ha venido históricamente sentando en sus consultas sobre todo tipo de iniciativas normativas.

¹⁵ Véase el Arts. 58 y siguientes del Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana.

¹⁶ FJ 7.b) de la STC 55/2018: “Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común».

Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FJ 7 y 8).”



Esos criterios también se encuentran, fácilmente, en la doctrina científica que se ha ocupado de tales temas.

Esos principios son, desde luego, aplicables a las regulaciones que se ocupan de aspectos económicos y, en ese sentido, a buena parte del Anteproyecto, debiendo recordarse que existen múltiples iniciativas y reflexiones en el ámbito comparado (por ejemplo, las patrocinadas por la OCDE), que destacan la creciente relevancia que una adecuada regulación tiene para el eficaz desenvolvimiento de las actividades económicas y que preconizan, consecuentemente, la necesidad de una cuidadosa evaluación y seguimiento de cualquier iniciativa en ese campo.

[...]

2. Los instrumentos para la mejora de la regulación

[...]

Se aprecia, por de pronto, una cierta asistematicidad en el Anteproyecto, que podría tratar por separado los mecanismos que se proponen, con carácter preventivo o "a priori", mejorar la regulación administrativa y aquellos que se dirigen a evaluar y revisar las previas regulaciones ya aprobadas.

Sin embargo, el principal comentario que ha de realizarse en relación con todos esos instrumentos está relacionado con el que acaba de efectuarse a propósito de los principios de buena regulación.

En efecto, los cauces dirigidos, primero a preparar, con el máximo cuidado y reflexión, las regulaciones administrativas y, posteriormente, a evaluarlas y revisarlas son, al igual que los aludidos principios, técnicas que no se circunscriben a un determinado campo de la actuación administrativa de índole reguladora. Se trata, en efecto, de instrumentos que han de aplicar a todos los campos para los que las Administraciones Públicas preparen y aprueben regulaciones.

Por lo mismo, esos cauces no son exclusivos de la actuación pública en el ámbito de la economía sostenible, sin que se aprecien razones que justifiquen que se pongan en práctica en ese y no en otros campos de la acción administrativa."

En base a lo expuesto, no podemos más que expresar el criterio favorable acerca de la planificación y evaluación normativa. No obstante lo anterior, sí que hemos de manifestar los posibles efectos adversos que puede tener el conceder efectos jurídicos a una declaración política como es el contenido del debate de investidura, en el cual de conformidad con el Art. 27.2 EACV¹⁷ es un programa político con el que el candidato solicita la confianza de la cámara legislativa autonómica.

¹⁷ Art. 27 EACV: "1. El President de la Generalitat será elegido por Les Corts de entre sus miembros y nombrado por el Rey. La facultad de presentar candidatos corresponde a los Grupos Parlamentarios. En todo momento se atenderá a lo que regula el presente Estatuto y el Reglamento de Les Corts.

2. Después de cada renovación de Les Corts, y en los otros casos en los que así proceda, el Presidente de Les Corts, previa consulta con los representantes designados por los Grupos Políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a la Presidencia de la Generalitat, dando prioridad a aquel que en las consultas realizadas haya obtenido mayor apoyo por parte de los Grupos Políticos.

3. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante Les Corts el programa político de gobierno del Consell que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara. El debate se desarrollará en la forma que determine el Reglamento de Les Corts.



En este sentido, la concesión de valor jurídico podría ir en contra de la prohibición de mandato representativo previsto en el Art. 67 CE y como ya expuso el Tribunal Constitucional en su temprana STC 10/1983, de 21 de febrero en su fundamento jurídico 2º:

“[...] no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediática o indirecta en la que los representantes están vinculados al mandato imperativo de los representados [...]”

Por otro lado, carece de regulación situaciones como en el caso de prosperar una moción de cesura, que conllevaría el nombramiento de un nuevo Consell con su President a la cabeza, o podría dejar sin margen de actuación ante situaciones de urgencia que requirieran de un Decreto-ley al no estar contempladas dentro del plan de acción de gobierno.

A mayor abundancia de la tesis expuesta hemos de indicar que el Art. 55.4 prevé la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat del Plan de Gobierno y por el contrario el Art. 60.3 únicamente prevé la publicación en el portal de la transparencia del Plan Normativo, de forma similar que la que se contempla en el Art. 132 LPAC para la Administración General del Estado.

- Al Art. 57 del anteproyecto se debe tener presente que la potestad de formulación de proyectos de ley o la de promulgación de normas reglamentarias no es un deber jurídicamente exigible del poder ejecutivo sino una facultad que a la vista de las cambiantes situaciones fácticas puede decidir ejercer

- Al Art. 58 del anteproyecto a la vista del dictado del precepto se propone que en la tramitación de los proyectos normativos se requiera una memoria sobre el impacto normativo de la norma propuesta en términos análogos a la descrita en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo

- Al Art. 59 del anteproyecto hemos de indicar que la acción de los poderes públicos debe estar presidida por, entre otros, el principio de seguridad jurídica¹⁸, por lo que la configuración de un marco jurídico estable y público deben ser elementos esenciales. Así la previsión de

4. Para la elección hace falta la mayoría absoluta de los miembros de derecho de Les Corts en primera votación. Si no se logra esta mayoría, la votación se repetirá cuarenta y ocho horas después y será suficiente la mayoría simple para ser elegido.

5. Si efectuadas las mencionadas votaciones no se otorgara la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores, atendiendo al resto de los candidatos presentados y a los criterios establecidos en el punto 2. El Presidente de Les Corts podrá, en su caso, retomar la ronda de consultas.

6. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato obtuviera la confianza de Les Corts, el Presidente de Les Corts, por acuerdo de la Mesa, disolverá la Cámara y el President de la Generalitat en funciones convocará nuevas elecciones.

7. Se procederá nuevamente a la elección del President de la Generalitat de acuerdo con el procedimiento establecido por el presente artículo, en los casos de renuncia, dimisión, incapacidad, defunción o pérdida de la cuestión de confianza.”

¹⁸ Véase los Art. 9.3 y 103 CE.



normas jurídicas a prueba sobre la que realizar experiencias piloto no parece corresponderse con la interpretación que realizó la STC 46/1990, de 9 abril:

“...La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas”.

- Al Art. 62 del anteproyecto se recomienda unificar la regulación con la del resto del capítulo y que se provea la planificación de la acción pública como un deber del gestor público y no como una recomendación.

- Al Art. 62 del anteproyecto se deberá unificar el derecho a la participación de los menores de edad mayores de 16 años a la dicción de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de políticas integrales de juventud, con la finalidad de no tener normas dispares.

Por otro lado, y a la vista de la redacción prevista en el apartado 2º se deberá prever la participación de otras entidades distintas a las indicadas cuando así se prevea en ley sectorial como por ejemplo en el caso de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana.

- Al Art. 66 del anteproyecto se deberá respetar el contenido del Art. 14 de la LPAC que obliga, entre otras, a las personas jurídicas a relacionarse con la administración por medios electrónicos exclusivamente.

- Al Art. 67 del anteproyecto se deberá unificar el régimen de participación ciudadano en los proyectos normativos dado que no se puede establecer un deber de someter a participación cuando la conselleria competente lo considere oportuno.

- La sección I del capítulo I del título IV deberá conllevar una modificación de la Ley 7/2015, de 2 de abril, de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales Representativas en la Comunitat Valenciana, con la finalidad de unificar los regímenes jurídicos.



- Al Art. 69.1.a) del anteproyecto se deberá sustituir la palabra “conocer” por la de informar.

- Al Art. 71.3 del anteproyecto se deberá de especificar, a la vista de una eventual composición del Consejo de Participación Ciudadana por representación de distintas entidades si la concreta designación del delegado lo ha de ser por su pertenencia a uno u otro sexo.

- Al Art. 71.4 del anteproyecto se recomienda especificar si la participación en el órgano dará lugar a la indemnización de los gastos de transporte, manutención u otros que pudieran ocasionarse por razón de la pertenencia al Consejo de Participación Ciudadana.

- Al Art. 72.2.a) del anteproyecto se recomienda revisar la redacción dado que un moviendo no puede ser más representativo si no existe, es decir no se puede fomentar la creación de movimientos ciudadanos más relevantes si estos no existen con carácter previo a la valoración de la relevancia.

- Al Art. 72.3.d) del anteproyecto se propone la siguiente redacción: “Informar con carácter preceptivo, el programa bienal de participación ciudadana previo a su aprobación por El Consell”

- Al Art. 72.3.f) del anteproyecto se recomienda que la concreta forma en que se adopten los acuerdos no se regulen en el norma propuesta toda vez que la función del Consejo será de la proponer un determinado proyecto normativo y en todo caso la forma en que se adopte un determinado acuerdo deberá estar recogida en las normas de organización del propio órgano colegiado.

- Al Art. 74 del anteproyecto la finalidad de un portar de participación ciudadana no puede ser el buscar el favor de los administrados sino el de servir como lugar de encuentro, debate y conocimiento de iniciativas.

- Al Art. 76 del anteproyecto a la vista de número de firmas requeridas para la propuesta de una iniciativa normativa popular y a la vista de las requeridas para la presentación de una iniciativa legislativa popular¹⁹ no se considera proporcional la misma.

¹⁹ Véase el Art. 8.3 de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts en que se requiere un mínimo de 10.000 firmas para presentar la iniciativa ante Les Corts.



Por otro lado en el caso del número de firmas a presentar en el ámbito local se recomienda hacer una mención expresa dado que si en el Art. 63 se prevé la participación de los mayores de 16 años en el censo electoral únicamente constarán los mayores de edad.

- Al Art. 78 del anteproyecto si bien en el apartado 1º se prohíbe la presentación de iniciativas que defiendan intereses individuales o colectivos en el apartado 2º se permite que los grupos representativos de intereses presenten iniciativas que afecten a sus derechos e intereses legítimos colectivos lo que conlleva a una contradicción en sí misma.

- La sección I del capítulo I del título VI deberá conllevar una modificación del Título II de la Ley 1/2015, de 6 febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunidad Valenciana, en especial de sus Arts. 33 y siguientes en los que se regula el procedimiento de elaboración del presupuesto.

- Al Art. 96.2 del anteproyecto se recomienda la eliminación del inciso final dado que carece de carácter normativo y en todo caso a la vista de su función didáctica podrá incluirse en la exposición de motivos.

- Al Art. 97 del anteproyecto en el caso del punto 1º la acción de fomento por medio del impulso del proceso de participación ciudadana le corresponderá a la administración competente sin que, a la vista del Art.71 LPAC, pueda trasladarse el impulso del expediente administrativo a terceras personas.

En el caso de los puntos 5º y 6º, dado que se está tratando el fomento del asociacionismo cívico carece de sentido tratar únicamente dos políticas sectoriales en concreto por ir en contra del principio de generalidad de la norma.

- Al Art. 98.2 del anteproyecto se recomienda que se incluya en la memoria económica la valoración del establecimiento con carácter permanente de la Escuela de formación asociativa.

- En el capítulo VII del título VI se recomienda sustituir la referencia a la educación formal y no formal por la de educación reglada y no reglada.

- Al Art. 102.g) del anteproyecto dado que se prevé la inclusión de una materia específica en el plan de formación del profesorado al amparo de lo previsto en el Art. 37.1.f) Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre deberá de someterse a negociación sindical en su ámbito respectivo.



Lo expuesto aquí es aplicable a la DA 3ª del anteproyecto.

- Al Art. 106.1.b) del anteproyecto y al amparo del principio de tipicidad recogido en el Art. 25 CE se recomienda que se redacte nuevamente la infracción penal a los efectos de no dejar a interpretación del operador jurídico cuando se entiende que una resolución carece de motivación, así como la referencia la relación del tipo previsto con el de la prevaricación prevista y penada en el Art. 404 del Código Penal.

En este sentido el Tribunal Supremo en su sentencia núm. 152/2015 de 24 febrero (RJ 2015\819), si bien en relación con la prevaricación administrativa expresa cuales son los requisitos del tipo penal los cuales son trasladables a la infracción prevista,

“Como decíamos en la STS 18/2014, de 23 de enero (RJ 2014, 1002), con cita de otras muchas, el delito de prevaricación tutela el correcto ejercicio de la función pública de acuerdo con los parámetros constitucionales que orientan su actuación: 1) el servicio prioritario a los intereses generales; 2) el sometimiento pleno a la ley y al derecho; y 3) la absoluta objetividad en el cumplimiento de sus fines (Art. 103 CE) Por ello, la sanción de la prevaricación garantiza el debido respeto, en el ámbito de la función pública, al principio de legalidad como fundamento básico de un Estado social y democrático de derecho, frente a ilegalidades severas y dolosas. El delito de prevaricación, por otro lado, no trata de sustituir a la jurisdicción contencioso-administrativa en su labor genérica de control del sometimiento de la actuación administrativa a ley y al derecho, sino de sancionar supuestos límite, en los que la posición de superioridad que proporciona el ejercicio de la función pública se utiliza para imponer arbitrariamente el mero capricho de la autoridad o funcionario, perjudicando al ciudadano afectado (o a los intereses generales de la Administración Pública, eliminando arbitrariamente la libre competencia) en un injustificado ejercicio de abuso de poder. En este sentido, no es la mera ilegalidad sino la arbitrariedad lo que se sanciona.”

- A la DF 1ª del anteproyecto se deberá revisar los apartados 2º y 3º con la finalidad de unificar su sentido dado que en el primero de ellos se establece la obligatoriedad de dictar un desarrollo reglamentario de la norma si bien en el segundo de los apartados se deja a consideración del Consell la consideración sobre si es necesario o no modificar los reglamentos de desarrollo de la Ley de transparencia vigente a fecha del presente informe.

Por otro lado el apartado 4º carece de sentido en la redacción propuesta, si bien parece entenderse que habilita al Consell a la creación del fichero correspondiente a Registro de la ciudadanía valenciana en el exterior al que se hace mención en el Art. 95 del anteproyecto.

- A la DF 2ª del anteproyecto se deberá ir de la norma general, entrada en vigor a los veinte días de su publicación, a los supuestos especiales previstos en los otros apartados de la disposición.



Es cuanto tiene que informar esta Abogacía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, haciendo constar que el presente informe no tiene carácter vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse, conforme al Art. 6.1 de la misma Ley. No obstante, VI decidirá lo que estime más acertado.

En Valencia, a 03 de octubre de 2018

RATIFICADO

El Abogado Coordinador

El abogado de la Generalitat.

Firmado por
03/10/2018 14:38:04