

DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DE GOBIERNO ABIERTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

De acuerdo con las competencias atribuidas al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana por la Ley 1/2014, de 28 de febrero, y previa la tramitación correspondiente, el Pleno del Comité, en su sesión extraordinaria celebrada el día 23 de enero de 2019, emite el siguiente Dictamen.

I.- ANTECEDENTES

El día 7 de diciembre de 2018 tuvo entrada en la sede del CES-CV, escrito del conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Manuel Alcaraz Ramos, solicitando la emisión del preceptivo Dictamen del Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, punto 1, apartados a) y b), en relación con el artículo 24 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

Además del texto del Anteproyecto de Ley, se ha remitido a este organismo el expediente completo que acompaña al mismo, destacando la siguiente documentación: Resolución de inicio del procedimiento de elaboración, Valoración de la consulta pública previa, Informe justificativo de necesidad y oportunidad del proyecto, Memorias económicas, Informe de impacto normativo en la familia, infancia y adolescencia, Informe de impacto de género, Informe sobre coordinación informática del proyecto, documentación acreditativa del trámite de alegaciones de la Presidència y consellerias y valoración de las mismas, Informes de la Direcció General de Pressupostos, de la Direcció General de la Funció Pública, de la Direcció General de Tecnologies de la Informació y de la Direcció General del Sector Públic, así como la valoración de los citados informes, documentación relativa a la realización del trámite de información pública y valoración de éste, Certificado del Consell de Participació, Informes del Consell de Transparència y de la Abogacía de la Generalitat y sus valoraciones y Certificado del Pleno del Consell, de fecha 9 de noviembre de 2018.

De forma inmediata, el Presidente del CES-CV convocó a la Junta Directiva a la que dio traslado del Anteproyecto de Ley, para elaborar el Borrador de Dictamen, según dispone el artículo 41.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité.

El día 8 de enero de 2019 se reunió la Junta Directiva, en funciones de comisión, para elaborar el Borrador de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana, anteproyecto que fue expuesto en dicha sesión por la directora general de Transparència i Participació, Aitana Mas i Mas, acompañada de la subdirectora general de Transparència i participació Ana Ródenas Gil.

Nuevamente, el día 17 de enero de 2019, se volvió a reunir la Junta Directiva, en funciones de comisión, para elaborar el Borrador de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana.

Este Borrador de Dictamen fue elevado al Pleno Extraordinario del día 23 de enero de 2019 y aprobado, según lo preceptuado en el artículo 17.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-CV, por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen consta de una Exposición de Motivos y un total de 113 artículos, distribuidos en un Título Preliminar y dos Libros, con sus correspondientes títulos, capítulos y secciones, seis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

La **Exposición de Motivos** parte de la necesaria participación efectiva de la ciudadanía dispersa del territorio valenciano en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana, promoviendo la Generalitat un gobierno abierto que converse de manera permanente con ésta. A tal fin, en la Reforma de l'Estatut d'Autonomia del año 2006, se atribuyó a la Generalitat la obligación de promover la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos, incorporándose el mandato a Les Corts de regular el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos de las administraciones e instituciones públicas. Ello se ha plasmado mediante la elaboración de un cuerpo normativo

específico para dar cobertura jurídica a los pilares en que se sustenta la actuación de un gobierno abierto, traducido mediante una serie de normas que regulan la transparencia, la participación ciudadana, los conflictos de intereses de los cargos públicos y los principios de buen gobierno.

Los derechos de participación ciudadana y libertad a recibir información o comunicar ideas han quedado recogidos en diversos tratados internacionales y directivas comunitarias que se han traspuesto al ordenamiento jurídico español. En nuestra Carta Magna, se establece en el artículo 9 la obligación por parte de los poderes públicos de promover las condiciones que faciliten la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, garantizándose el principio de publicidad. Y los artículos 23.1 y 105 b), garantizan el derecho a la ciudadanía a participar en los asuntos públicos y el acceso a los archivos y registros administrativos.

A nivel estatal, con la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se dio un pimer paso en aras a promover mecanismos e instrumentos para garantizar el derecho al acceso a la información pública, a la que siguieron la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público.

De ámbito autonómico, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana, sirvió para dotar a la Comunitat Valenciana de medios técnicos, jurídicos y administrativos para satisfacer el derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública. A esta Ley han seguido una serie de leyes y normativa de desarrollo dispersa en materia de transparencia y acceso a la información pública, buen gobierno y mejora de la calidad de los servicios públicos y evaluación de planes y programas en la administración autonómica.

En esta Exposición de Motivos se recoge la necesidad de elaborar una nueva norma que al tiempo que modifica y desarrolla un gran número de prescripciones reguladas en la Ley 2/2015 e introduce una nueva regulación de otras materias que no estaban contempladas al tiempo que garantiza una mayor efectividad, seguridad jurídica y simplificación normativa.

El **Título Preliminar “Disposiciones Generales”, artículos 1 a 5**, incluye los aspectos transversales de la ley como el objeto, los principios generales, el ámbito subjetivo de aplicación, otros sujetos obligados a cumplir las obligaciones de transparencia y la obligación de suministrar información por las personas físicas o

jurídicas, tanto públicas como privadas, que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas.

El **Libro I “De la Transparencia y el Buen Gobierno”** consta de cinco títulos con sus correspondientes capítulos.

El **Título I “De la transparencia en la actividad pública”**, con un total de seis capítulos, regula la transparencia en la actividad pública, estableciendo el marco jurídico para garantizar el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía y el cumplimiento por parte de las administraciones públicas valencianas del principio de máxima transparencia, sobre la base de una publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública que solicite la ciudadanía sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, que se han de interpretar siempre de manera restrictiva.

El **Capítulo I, “Disposiciones generales”, artículos 6 a 9**, se regulan las disposiciones generales de la transparencia en la actividad pública, que han de guiar la actuación de todos los sujetos obligados por esta ley, así como las obligaciones de publicidad activa de la Administración Local.

En el **Capítulo II, “Publicidad activa”, artículos 10 a 23**, quedan reguladas las obligaciones de publicidad activa y la información que han de publicar los sujetos obligados (institucional, relativa a altos cargos y asimilados, de carácter presupuestario financiero y contable, sobre endeudamiento, patrimonial, estadística, de cuentas bancarias abiertas, contratación pública, convenios de colaboración, subvenciones, información de relevancia jurídica e información relativa a la ordenación del territorio) y el Portal de Transparencia donde se llevará a cabo la publicación de la información, la forma en que ha de hacerse para favorecer la reutilización y la actualización constante de la misma.

El **Capítulo III “Derecho de acceso a la información pública”, artículos 24 a 33**, contempla la regulación del derecho de acceso a la información pública, a partir del marco establecido en la legislación básica. Incluye en este capítulo los límites al derecho de acceso, la protección de datos personales, el acceso parcial, la forma de solicitud y tramitación de acceso a la información pública, la asistencia y colaboración de la Administración para favorecer el derecho de acceso a la información pública, las causas de inadmisión de la solicitud, la resolución y los órganos competentes para la resolución del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública.

El Capítulo IV “Procedimientos ante el Consell de Transparència y acceso a la información pública”, artículos 34 y 35, establece el procedimiento ordinario de reclamación contra las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información y que con carácter potestativo, antes de acudir a la jurisdicción-contencioso administrativa, se pueden interponer ante el Consell de Transparència. Se prevé en este capítulo la posibilidad de iniciar un procedimiento de mediación en las reclamaciones de derecho de acceso a la información, el cual habrá de sustanciarse en el plazo máximo de un mes, quedando suspendida la tramitación de la reclamación en el procedimiento ordinario mientras dure la mediación.

En el **Capítulo V “Reutilización de la información pública”, artículos 36 a 39**, se hace referencia a la reutilización de la información pública; esto es, la difusión de la información pública gestionada por las administraciones públicas, a través de medios electrónicos, para que pueda ser reutilizada por la ciudadanía, instituciones académicas, empresas y otros agentes para la creación de valor mediante productos y servicios nuevos, respetando siempre los límites del ordenamiento jurídico y que este uso no suponga una actividad administrativa. Asimismo, se promueve la creación de catálogos de información pública reutilizables, la regulación reglamentaria de las condiciones específicas en que podrá someterse a reutilización la información pública y la elaboración de un Plan Valenciano de Datos Abiertos que incluya la planificación en esta materia.

El Capítulo VI “Planificación y organización administrativa de la Generalitat en materia de transparencia”, artículos 40 a 42, contempla la planificación y organización administrativa en materia de transparencia de la Administración de la Generalitat y el Sector Público Instrumental de esta, creándose instrumentos y estructuras para la ejecución de la ley y el desarrollo transversal de las políticas públicas de transparencia en el ámbito de la administración autonómica, tales como la Comisión Interdepartamental para la Transparencia y unidades y comisiones administrativas de transparencia.

Bajo el **Título II “Consell de Transparència y acceso a la información pública”, artículos 43 a 49**, se regula el Consell de Transparència, autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana, siendo el garante del derecho de acceso a la información pública y de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. A lo largo de su articulado se establece la naturaleza y actuación, funciones, composición y estatuto personal, estructura y funcionamiento, asistencia jurídica y presupuesto.

Se dedica el **Título III al “Buen Gobierno”, artículos 50 a 54**, estableciéndose los principios de actuación que han de seguir los altos cargos y directivos de las entidades sujetas a la ley, la elaboración de un código de conducta, la obligación de rendir cuentas por su gestión a la ciudadanía y el establecimiento de una Comisión de Buen Gobierno que actúe como órgano consultivo y de participación en la materia.

El **Título IV, “Planificación y evaluación normativa y de políticas públicas”,** se encuentra estructurado en tres capítulos.

El **Capítulo I “Planificación de la acción de Gobierno”, artículos 55 y 56**, establece la obligación por parte del Consell de elaborar y aprobar un Plan de Gobierno durante los seis primeros meses de su mandato, herramienta de planificación estratégica que permitirá proyectar la acción del gobierno a lo largo del tiempo y en el que se definirán los objetivos y las líneas de actuación del Consell más destacadas, debiendo aprobarse semestralmente un documento de seguimiento en el que se especifique el grado de desarrollo del mismo y su publicación en el Portal de Transparencia.

El **Capítulo II, “De la calidad normativa”, artículos 57 a 60**, contempla los principios de buena regulación normativa y simplificación en el ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria del Consell, y la evaluación del impacto normativo y de resultados de las normas por parte de la Administración de la Generalitat. Asimismo, se dispone que, anualmente, el Consell aprobará el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat con las iniciativas legislativas y reglamentarias que vaya a aprobar durante ese ejercicio.

El **Capítulo III, “Evaluación de las políticas públicas”, artículos 61 y 62**, incorpora nuevos procedimientos de evaluación que propicien una mejor eficacia de las normas, planes y programas de la Generalitat.

El **Título V, “Régimen Sancionador”, artículos 63 a 73**, incluye el régimen sancionador necesario para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la ley y garantizar el derecho de la ciudadanía a acceder a la información pública. Se definen las personas responsables de las infracciones. De igual modo, se definen y gradúan las infracciones, se tipifican las correspondientes sanciones y se atribuyen las competencias sancionadoras en materia de transparencia y de acceso a la información y en materia de buen gobierno.

El Libro II, “De la participación ciudadana y del fomento del asociacionismo”, cuenta con tres títulos más sus correspondientes capítulos.

En el Título I, Disposiciones Generales, artículos 74 a 76, se asientan las bases de la participación ciudadana tanto en el territorio de la Comunitat Valenciana como en el exterior. Se establece el ámbito subjetivo, quiénes tienen derecho a participar en todos los mecanismos de participación previstos en esta ley, así como los derechos de la ciudadanía en relación con la participación ciudadana y los mecanismos de participación.

El Título II, “De la participación ciudadana”, está compuesto por cuatro capítulos.

El Capítulo I, “Instrumentos de participación ciudadana”, artículos 77 y 78, especifica cada uno de los instrumentos de participación ciudadana. Entre ellos, a destacar la creación del Portal de Participación Ciudadana de la Generalitat, espacio informativo de interacción tecnológico y plataforma que permite informar a la ciudadanía de las iniciativas de actuaciones públicas de los resultados de la gestión, potenciando la implementación progresiva de los procesos de participación ciudadana a través de medios electrónicos y la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, tanto de forma individual como colectiva.

El Capítulo II, “Procesos específicos de participación ciudadana”, artículos 79 a 95, se encuentra estructurado en ocho secciones, recogiéndose en la primera sección las disposiciones comunes a los procesos específicos de participación ciudadana. La sección segunda establece la regulación de la iniciativa ciudadana en las políticas públicas y en la elaboración de normas reglamentarias y en la apertura de procesos participativos. La sección tercera contempla la consulta pública previa. La sección cuarta aborda la audiencia pública. La sección quinta regula la participación en la elaboración de presupuestos y la sección sexta la participación en la elaboración de normativa local. Por su parte, la sección séptima contempla la participación ciudadana en la valoración y en el seguimiento de políticas públicas. Por último, la sección octava recoge los procesos de deliberación participativa.

El Capítulo III, “Participación ciudadana en la Administración de la Generalitat, artículos 96 a 104, establece las obligaciones de la Administración en relación con la participación ciudadana, la planificación mediante el desarrollo de un Programa Bienal de Participación Ciudadana y la rendición de cuentas en materia de

participación ciudadana mediante un informe anual sobre los mecanismos de participación ciudadana, elaborado por la conselleria competente en materia de participación ciudadana y dirigido al Consell y Les Corts. La sección primera de este capítulo define la participación institucional, establece los elementos comunes de los órganos de participación institucional y la creación de nuevos órganos de participación institucional. La sección segunda se dedica específicamente al Consell de Participació Ciutadana, definiendo su objeto, composición, finalidad y funciones. La sección tercera contempla la Educación en la Participación, definiendo sus objetivos y las medidas de fomento y difusión de la Educación en la Participación.

El Capítulo IV, “Participación ciudadana en el exterior”, artículos 105 a 108, regula los centros valencianos en el exterior, disponiendo que la Generalitat ha de adoptar las medidas necesarias para fomentar e impulsar la participación de la ciudadanía valenciana residente en el exterior mediante los espacios de participación CEVEX, asumiendo el Consell de Centres Valencians en el exterior las funciones consultivas y de asesoramiento de la Generalitat en relación a aquellos asuntos que afecten a los intereses de las comunidades valencianas en el exterior. Asimismo, se prevé la elaboración de un registro de la ciudadanía valenciana en el exterior.

Por último, el **Título III, “Del fomento del asociacionismo”, artículos 109 a 113,** tiene por objeto establecer medidas de fomento, promoción, difusión y apoyo al derecho de asociación y al asociacionismo en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana y en el ámbito competencial de sus administraciones públicas.

La **Disposición Adicional Primera** señala que aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, habrán de regirse por su normativa específica y supletoriamente por esta ley y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

La **Disposición Adicional Segunda** dispone el deber de la Administración de la Generalitat de establecer una serie de medidas para la aplicación de la presente ley, tales como un programa de apoyo a las entidades locales, asesoramiento jurídico y tecnológico a las entidades a las que la ley establece unas obligaciones específicas de transparencia para recibir fondos públicos, la asistencia técnica a las corporaciones de derecho público y a las federaciones deportivas que no pueden hacer frente a sus obligaciones de publicidad activa por cuestiones económicas, y asesoramiento jurídico y tecnológico al resto de instituciones y entidades obligadas por la presente ley.

La **Disposició Adicional Tercera** recoge el Plan de Formación de la Generalitat, contemplando la necesidad de ofertar ámbitos formativos en materia de gobierno abierto, que ofrezca acciones formativas en materia de transparencia, buen gobierno, participación ciudadana e innovación. Asimismo, debe elaborarse una memoria de actividades con los objetivos conseguidos, debiendo publicarse tal información en el Portal de Transparencia de la Generalitat.

La **Disposició Adicional Cuarta** obliga al Consell de Transparencia a adoptar sistemas de indicadores objetivos para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos obligados, debiendo colaborar con dicho Consell las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley. Para la elaboración del sistema de indicadores, podrán establecerse mecanismos de colaboración con las administraciones públicas, las universidades públicas valencianas y las autoridades de transparencia del Estado y del resto de Comunidades Autónomas.

La **Disposició Adicional Quinta** modifica el apartado 3 del artículo 20 de la Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de titularidad de la Generalitat, a fin de que se incluya en el Consell de la Ciutadania a representantes de las asociaciones de vecinos y vecinas.

La **Disposició Adicional Sexta** dispone que la conselleria competente en materia de hacienda habilitará los créditos y realizará, en su caso, las modificaciones presupuestarias necesarias para la puesta en funcionamiento del Consell de Transparència, debiendo cada uno de los departamentos del Consell y entidades que conforman el Sector Público Instrumental financiar con su presupuesto la dotación de medios personales y materiales. Asimismo, la Conselleria de Transparència, con cargo a su presupuesto, dotará los medios materiales y personales necesarios para la aplicación de esta Ley.

La **Disposició Transitoria Primera** prevé que los miembros del actual Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern sigan ejerciendo sus cargos hasta la finalización de su mandato y nombramiento de los nuevos miembros del Consell de Transparència.

La **Disposició Transitoria Segunda** establece un plazo de seis meses para que la Direcció General competente en materia de participación ciudadana evalúe a los órganos colegiados de participación ya existentes en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su Sector Público Instrumental, con el fin de formular posibles

recomendaciones para adecuar sus funciones y competencias a las exigencias de participación establecidas en la nueva ley o a la realidad de la idoneidad del órgano. Transcurridos seis meses de la evaluación, las consellerias competentes habrán de iniciar los proyectos normativos o efectuar las medidas necesarias que se deriven de tal evaluación.

De conformidad con la **Disposición Derogatoria Única** queda derogada la Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, así como aquellas disposiciones de igual o inferior que se opongan a la presente ley.

La **Disposición Final Primera** faculta al Consell para el posterior desarrollo reglamentario de esta ley, estableciendo un plazo de doce meses desde la publicación de la ley en el DOGV, para realizar las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de los Decretos del Consell 56/2016, de 6 de mayo, Decreto 105/2017, de 28 de julio, Decreto 109/2016, de 16 de diciembre y Decreto 94/2016, de 22 de julio.

Asimismo, se habilita al Consell para la creación del tratamiento de datos de carácter personal del registro de ciudadanía valenciana en el exterior.

Por otra parte, el Reglamento orgánico y funcional del Consell de Transparència habrá de aprobarse en el plazo de seis meses desde la constitución del mismo una vez hayan sido nombrados sus miembros, según lo previsto en esta ley.

La **Disposición Final Segunda** establece la entrada en vigor de la presente ley a los veinte días de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOGV), con la excepción del Capítulo II del Título I que lo hará a los doce meses de su publicación en el DOGV y los artículos 35 y 45, que lo harán cuando finalice el periodo de mandato de las personas integrantes del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern y se nombren los miembros del Consell de Transparència i Accés a la Informació Pública.

III.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

PRIMERA

El CES-CV valora positivamente el esfuerzo negociador llevado a cabo en la redacción de este Anteproyecto de Ley, destacando el consenso alcanzado por todos los agentes intervinientes en la elaboración del mismo, dada la extensión y complejidad del texto normativo. Esta Institución considera que estamos ante una de las leyes más progresistas que se han elaborado, muy empática con la ciudadanía y que ha tenido en cuenta en su redacción las leyes en materia de transparencia y buen gobierno de otras Comunidades Autónomas, del Estado y de varios países de la Unión Europea.

Asimismo, el Comité quiere destacar el esfuerzo de la ley por fomentar los principios de transparencia, publicidad, veracidad, no discriminación, participación y colaboración ciudadana, asociacionismo, y derecho al libre acceso a la información pública en la Comunitat Valenciana.

Además, el CES-CV se congratula y valora muy positivamente que el legislador, a la hora de aplicar la doctrina del silencio administrativo, opte en esta ley por la teoría del silencio administrativo positivo, siempre defendido por esta Institución en sus correspondientes dictámenes a los anteproyectos de ley que le han sido remitidos, frente a la postura mantenida por la Abogacía de la Generalitat, en cuyo informe se aboga por el silencio negativo.

SEGUNDA

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana es una institución pública a través de la cual se realiza el mandato estatutario de facilitar *“la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos”*. Por ello, además de las primordiales funciones de emitir dictámenes, informes y memorias (artículo 4 Ley 1/2014, de 28 de febrero), su ley reguladora le atribuye en su artículo 6 el ejercicio de las labores de promoción, asesoramiento y consulta sobre diversas materias, entre las cuales está la que regula el anteproyecto de ley sometido ahora a dictamen.

En coherencia con lo anterior, el CES-CV entiende que este puede tener un papel efectivo que coadyuve a la consecución de los objetivos previstos en el Anteproyecto de Ley, de la Generalitat de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana, si se considera su intervención o participación en diversos aspectos del mismo. Entre otros, formar parte de la Comissió de Bon Govern regulada en el artículo 54 del anteproyecto de ley. Asimismo, participar en la evaluación normativa y de políticas

públicas del Título IV (Libro I), informando y haciendo recomendaciones al documento de seguimiento del Pla de Govern, que preceptivamente ha de contener una propuesta de modificaciones para su mejora, y que ha de aprobar el Consell (artículo 56); y lo mismo, acerca de la memoria o informe específicos previstos para la evaluación del impacto normativo y de resultado de las normas (artículo 59) y del resultado de los planes y programas (artículo 61).

En consecuencia, el Comité propone una revisión de aquellos artículos en los que se considere que pueda ser positiva la puntual participación de esta Institución, en el desarrollo de sus funciones previstas en los artículos 4 y 6 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero y en el artículo 18 de su reglamento de organización y funcionamiento interno.

TERCERA

La memoria económica que consta en el expediente de este anteproyecto de ley concluye que el gasto global de la puesta en marcha de esta ley se cuantifica en 1.381.168,11 euros anuales. El CES-CV entiende que este texto normativo objeto de dictamen debería someterse a la evaluación prevista en el artículo 60.2 y espera que el resultado de la misma indique que se han conseguido los objetivos propuestos y que resulta justificado tanto el coste como las cargas impuestas por la propia norma.

Por otra parte, el CES-CV entiende, tal y como se recoge en la Memoria económica, que la aplicación efectiva de esta norma va a suponer una gran carga de trabajo así como la necesaria dotación de personal, no solamente en la Administración de la Generalitat sino en aquellos organismos contemplados en el artículo 3 de esta ley, lo que conllevará necesariamente a un incremento de sus partidas presupuestarias.

CUARTA

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana en tanto institución de la Generalitat y órgano consultivo del Consell y de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana, se encuentra dentro del ámbito subjetivo de esta ley, derivándose para sus consejeros y consejeras una serie de implicaciones al otorgarles esta norma la condición de alto cargo y asimilado. Entre otras, la publicación de determinada información (artículo 11), la aplicación del Título III del Libro I de esta Ley (Buen Gobierno, en concreto el art. 50.2 b) y la aplicación efectiva del Título V, Libro I, en particular los artículos 65, 66 y 69, que contemplan la responsabilidad, las infracciones imputables y las sanciones aplicables a altos cargos y asimilados y al personal al servicio de las administraciones públicas.

El Comité considera que la condición de alto cargo previsto en el Título III de esta ley no debería atribuirse a los miembros del CES-CV, en atención a las funciones que desarrollan, a las competencias de esta Institución y, en especial, a la incongruencia con el apartado b), del punto 2, del artículo 11 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, que regula el régimen de incompatibilidades de sus miembros.

Esta misma situación debería ser valorada en otras instituciones u organismos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley.

QUINTA

El CES-CV observa que la ley utiliza conceptos no definidos jurídicamente, como por ejemplo sociedad civil, órganos de participación institucional, participación ciudadana formal, etc. Ante esto, sería deseable que la ley incorporase un listado de definiciones conceptuales.

SEXTA

Aunque no sea objeto de esta ley, el CES-CV considera que sería un elemento de buen gobierno clarificar y unificar los diferentes procedimientos legislativos y garantizar la emisión de informe del CES-CV en todos ellos (proyectos de ley, proposiciones de ley e iniciativas populares).

IV.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 2- Principios generales

De la lectura del punto 14 de este artículo “Rendición de cuentas”, se aprecia un contenido distinto del texto en la versión en castellano y en valenciano. La redacción en castellano comienza señalando que la actividad pública y de los altos cargos y asimilados y el personal de las administraciones públicas exigen la asunción de la responsabilidad derivada de tal desempeño, mediante el impulso de la evaluación de políticas y la rendición de cuentas

Por su parte, el texto en valenciano habla de la actividad pública y de los altos cargos y del personal de las administraciones publicas exigen la asunción de la responsabilidad derivada de tal desempeño, mediante el impulso de la evaluación de políticas y la rendición de cuentas, omitiéndose el término asimilados.

El CES-CV considera oportuno que se proceda a aclarar cuál es la redacción correcta. En cualquier caso, cabría una remisión al artículo 50.2 en el que queda recogido quienes tendrán la consideración de alto cargo, aun cuando en el mismo se indica que es a los efectos del Título III del Libro I (Buen Gobierno).

Por otra parte, el Comité sugiere que se revise la redacción de estilo dada al punto 15 de este artículo, “Integridad”, considerando más acertada la siguiente:

Integridad: La gestión de los asuntos públicos ha de caracterizarse por la imparcialidad, la objetividad, la honestidad, el respeto al marco jurídico y la

observancia de un comportamiento ético ausente de arbitrariedad para garantizar que el ejercicio de las funciones públicas **se dirija al cumplimiento y a la satisfacción** de los intereses generales.

Artículo 4- Otros sujetos obligados

El punto 2 de este artículo dispone que habrán de cumplir con las obligaciones de transparencia que establece la legislación básica, las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 50.000 euros, o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que consigan como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Este punto amplía la obligación de las entidades privadas considerablemente al reducir de 100.000 a 50.000 euros el importe de las ayudas o subvenciones públicas.

El CES-CV considera que debería mantenerse la cantidad de 100.000 euros, que es la cantidad estipulada en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el mismo sentido, el CES-CV considera que debería clarificarse si las cuantías recibidas por las entidades privadas, en concepto de ayudas o subvenciones públicas que obligan al cumplimiento de la transparencia activa, son las otorgadas por el conjunto de las administraciones o sólo aquellas recibidas por la administración autonómica.

Artículo 8.- Criterios generales

Este artículo dispone que los criterios generales establecidos en este artículo serán aplicables a todos los sujetos obligados por el artículo 3.1 de esta ley.

En el punto 1 de este artículo se recoge que la información será veraz, objetiva y estará actualizada, y además, se publicará de forma clara, estructurada, comprensible y fácilmente localizable.

El CES-CV sugiere la posibilidad de concretar en el anteproyecto de ley el plazo para la actualización de la información, si bien el texto normativo señala en el punto 3

de este artículo que reglamentariamente se establecerá la periodicidad de la actualización y el tiempo mínimo que habrá de mantenerse publicada la información objeto de publicidad activa.

Artículo 11.- Información relativa a altos cargos y asimilados

Una vez analizado este artículo se observa que la versión valenciano consta de un único punto con varios apartados. Al no contar con más puntos, resulta innecesario su enumeración por lo que se propone la supresión del ordinal 1, haciéndolo coincidir con la versión del texto en castellano.

Artículo 21.- Información relativa a la ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente

En este artículo se recoge el deber por parte de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, de publicar información relativa a la ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente, así como que la Administración de la Generalitat difundirá determinada información medioambiental entre la que figuran datos sobre la de calidad del aire, la calidad del agua, niveles de polinicidad, contaminación acústica y emisión de gases de efecto invernadero.

El Comité considera que resulta de enorme impacto en la dimensión medioambiental la gestión de los residuos y el origen y el consumo de energía, por lo que para poder disponer de una información veraz, fiable y rigurosa en los términos que establece los principios de la ley, resulta necesario incluir estos dos aspectos en este artículo.

Del mismo modo, sería deseable incluir información sobre el grado de cumplimiento de los compromisos públicos adquiridos sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (apartado b). 6º del punto 2 de este artículo).

Artículo 26.- Protección de datos personales

En este artículo se establece que el régimen aplicable en el supuesto que la información solicitada contuviera datos de carácter personal es el determinado por el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como el resto de normativa vigente en materia de protección de datos, tanto estatal como europea.

El CES-CV considera que debería hacerse una referencia expresa en este artículo a la nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, actualmente en vigor.

Artículo 34.2.- Procedimiento ordinario de reclamaciones

En este artículo se fija un plazo de un mes para reclamar contra las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información en un procedimiento ordinario con resolución, contado desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

El CES-CV entiende que puede llevar a confusión cómo siendo el silencio administrativo positivo, según el artículo 31.3 de esta ley, se da opción a presentar una reclamación por silencio administrativo presuponiendo, en este caso, que el silencio administrativo es negativo.

Asimismo, y en coherencia con la observación de carácter general primera, en el procedimiento ordinario de reclamaciones ante el Consell de Transparència y Acceso a la Información Pública, el silencio administrativo habría de considerarse como positivo.

Artículo 35.3. Procedimiento de mediación

En el procedimiento de mediación regulado en este artículo, se establece que los mediadores han de ser designados entre los miembros del Consell de Transparència, que son personas muy cualificadas y expertas, pero que no necesariamente han de poseer las aptitudes propias de los mediadores. Además, se trata de una actividad para cuyo ejercicio la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Mediación de la Comunitat Valenciana requiere una formación y requisitos específicos.

El CES-CV considera que los miembros del Consell de Transparència, para realizar esta función, tendrían que estar inscritos en el Registro de Personas y Entidades Mediadoras de la Comunitat Valenciana, creado y regulado en dicha Ley, o, al menos, cumplir con los estándares de formación profesional en mediación que se exigen para la inscripción en dicho registro.

Artículo 44.- Funciones del Consell de Transparència

El artículo 44 enumera una serie de funciones que corresponden al Consell de Transparència. La función prevista en el punto 4 es requerir a iniciativa o como

consecuencia de denuncias o reclamaciones, la enmienda de incumplimientos de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información pública recogidas en esta ley.

El Comité constata que el redactor de la norma ha traducido el término valenciano “*esmena*” que figura en la versión valenciana de la ley como enmienda para la versión en castellano, no siendo este el más acertado. En este caso, y para dar sentido al texto en castellano, sería mejor traducir *esmena* por *subsanción o corrección*, por lo que propone su sustitución.

Por otra parte dentro de las funciones del Consell de Transparència figura en el punto 10 de este artículo la de aprobar y remitir, en el primer trimestre de cada año, a Les Corts y al Consell una memoria específica sobre su actividad durante el año anterior que incluya los criterios doctrinales establecidos.

El Comité considera que esta Memoria de actividades debería remitirse también a esta Institución, al igual que se hace con el Consell y Les Corts.

Artículo 45. Consell de Transparència

Según consta en el punto 1 de este artículo “El Consell de Transparència estará integrado por tres personas. En la composición final deberá respetarse el principio de equilibrio entre mujeres y hombres”.

El CES-CV entiende que sería conveniente sustituir la expresión “principio de equilibrio” por “composición equilibrada”, tal y como se recoge en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Asimismo, el Comité entiende que debería ampliarse el número de miembros del Consell de Transparència, ya que con esta composición no se garantiza la citada representación equilibrada de mujeres y hombres.

Título V Régimen sancionador (artículos 63 a 73)

El CES-CV observa que no existe expresa mención en el régimen sancionador a cualquier incumplimiento de aspectos tan importantes como el cumplimiento de los requisitos establecidos en los Capítulos II (Calidad normativa) y III (Evaluación de las políticas públicas) del Título IV (Planificación y evaluación normativa y de políticas

públicas). Por lo que establecer el carácter programático de estos requisitos como una medida no obligatoria (*soft law*) devalúa en la actualidad algo tan importante como todo el marco normativo; por lo que, de cara a alcanzar los objetivos de la propia ley, el Comité considera que sería recomendable incluir en el régimen sancionador, de la forma que se convenga, el incumplimiento de estos requisitos.

Artículo 74.2.b).- Ámbito subjetivo

El apartado b) del punto 2 de este artículo señala que la participación ciudadana puede ser ejercida a través de entidades de participación ciudadana, entendidas a los efectos de esta ley como las agrupaciones de personas físicas o jurídicas que se conformen como plataformas, movimientos, fóruns o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, incluso las constituidas circunstancialmente.

El CES-CV considera que se debería definir con más exactitud qué se entiende por agrupaciones de personas “constituidas circunstancialmente”.

Artículo 99.- Elementos comunes de los órganos de participación institucional

Según el artículo 99.2 c) del anteproyecto de ley los órganos de participación institucional deberán tener una composición que respete el principio de paridad de mujeres y hombres.

El CES CV considera de difícil cumplimiento en algunos casos la exigencia en la propia ley de la paridad en todos los órganos de participación institucional pues plantea problemas, como entre otros: número impar de miembros, miembros que lo son en razón del cargo o función que desempeñan, etc. Por ello se sugiere que la ley exija una fórmula más flexible, concretamente la composición equilibrada en los términos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin perjuicio de que la norma concreta de creación de cada órgano pueda ser más exigente y si lo considera pertinente exigir la composición paritaria.

Por su parte, el artículo 99.2 d) señala que los órganos de participación institucional deberán contar con una representación de la sociedad civil, que sea, como mínimo, del 60 por ciento del total de las personas integrantes.

El CES-CV entiende que el uso de términos no definidos jurídicamente como el de “sociedad civil” puede dar lugar a alguna duda interpretativa. Y, por ello, entendiendo lo que quiere establecerse, sería mejor expresarlo de una forma que no deje lugar a

posibles equívocos para lo que podría decirse lo siguiente: “el número de representantes de las diferentes administraciones que formen parte del órgano de participación no superará, en su conjunto, el 40% del total de miembros del mismo”.

El Comité considera que la ley debería contemplar un plazo para que los órganos adaptaran su composición a las nuevas reglas establecidas.

Disposición Adicional Quinta. Modificación de la Ley 6/2016, de 15 de julio, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat

El CES-CV considera necesario aumentar el número de integrantes del Consell de la Ciutadania en la misma medida en la que se plantea el aumento de asociaciones representadas.

Por otro lado, estima que debería valorarse la conveniencia de concretar unos requisitos mínimos para las asociaciones de defensa de la mujer, violencia de género o LGTBI en los consejos ciudadanos.

V.- CONCLUSIONES

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana considera que las observaciones contenidas en el presente dictamen contribuirán a mejorar el Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de las consideraciones que puedan realizarse en el posterior trámite parlamentario.

Vº Bº El Presidente
Carlos L. Alfonso Mellado

La Secretaria General
Ángeles Cuenca García