



## **Assumpte: Observacions sobre l'avantprojecte de Llei de Participació Ciutadana i Foment de l'Associanisme de la Comunitat Valenciana.**

---

La Sotssecretaria de la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica ha remès per a informe l'avantprojecte de Llei de Participació Ciutadana i Foment de l'Associanisme de la Comunitat Valenciana.

De conformitat amb el que preveu l'article 8.1.b) de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la Funció Pública Valenciana (d'ara endavant Llei 4/2021), s'han d'informar, amb caràcter preceptiu, els avantprojectes de llei i els projectes de disposicions generals elaborats per la presidència de la Generalitat o les conselleries que es referisquen a estructura orgànica, mètodes de treball i personal corresponents a l'Administració de la Generalitat.

Examinat el contingut del projecte, d'acord amb el que preveu l'article 69.1 del Decret 105/2019, de 5 de juliol, del Consell, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat (d'ara en avant, Decret 105/2019), en relació amb l'apartat primer.f) de la Resolució de 2 d'agost de 2019, de la consellera de Justícia, Interior i Administració Pública sobre delegació de l'exercici de determinades competències en altres òrgans, **li indique el següent:**

### **I. Naturalesa i caràcter de les observacions.**

Amb caràcter previ ha d'indicar-se que el text remès de l'avantprojecte de llei està incomplet, raó per la qual no és possible emetre l'informe previst en l'article 8.1.b de la Llei 4/2021 fins que es compte amb un text complet que permeta pronunciar-se sobre el mateix íntegrament.

En concret falta per redactar la disposició addicional primera, referida a les unitats de govern obert, i la disposició derogatòria única, el contingut de la qual s'ha condicionat a l'aprovació de la nova Llei de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, en tramitació en el moment de sol·licitud de l'informe. Totes dues qüestions revisten especial transcendència, especialment l'addicional primera, perquè en ella es regulen estructures sobre les quals necessàriament aquesta conselleria ha de pronunciar-se no sent possible per no disposar d'una redacció que valorar.

Quant a la disposició derogatòria, amb posterioritat a la petició d'informe s'ha publicat en el DOGV amb data 22 d'abril de 2022 la nova Llei 1/2022, de 13 d'abril, de la Generalitat, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana. Per tant, amb la nova llei



aprovada i publicada ja queden clars els seus efectes derogatoris respecte a l'anterior Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, i això permet una redacció clara i completa de la disposició derogatòria del present avantprojecte.

En conseqüència, en tant no es reba un text complet de l'avantprojecte no es podrà emetre el corresponent informe preceptiu. No obstant això, i sense perjudici d'això, es procedeix a analitzar l'esborrany remés, al qual es realitzen les següents observacions amb l'únic abast de sotmetre'ls a la consideració de la Sotssecretaria de la conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica, però sense que en cap cas tinguen el caràcter de l'informe preceptiu de l'article 8.1.b de la Llei 4/2021.

## **II. Observacions al contingut del projecte.**

### **1. Exposició de motius.**

En el penúltim paràgraf de l'Exposició de Motius es fa referència al fet que la disposició derogatòria recull la derogació total de la Llei 2/2015, i afig que en el moment d'aprovar-se la llei únicament quedarà en vigor la part referida a participació ciutadana.

Per part seua, la pròpia disposició derogatòria deroga expressament la Llei 2/2015, però respecte a uns títols i disposicions que deixa en punts suspensius i no concreta, i afig un comentari entre parèntesi i cursiva pel qual vincula aquesta concreció a l'estat en què es trobe la nova llei de transparència actualment en tramitació parlamentària.

En definitiva, la vigent Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, està previst que siga substituïda per dues noves lleis: d'una banda, una llei de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, que s'acaba de publicar; i per una altra, la llei de participació ciutadana i foment de l'associacionisme de la Comunitat Valenciana l'avantprojecte de la qual l'avantprojecte del qual ha sigut remés. S'entén que cadascuna d'aquestes dues noves lleis derogarà una part de l'actual i vigent Llei 2/2015, de manera que, mitjançant les disposicions derogatòries d'ambdues, la Llei 2/2015 quedarà derogada.

Per tant, atés que ja s'ha publicat la citada Llei 1/2022 i ja han quedat definits els seus efectes derogatoris, ha de redactar-se amb precisió la disposició derogatòria de l'avantprojecte sotmés a informe, que en qualsevol cas no pot realitzar-se en termes de



derogació total, com s'afirma en l'Exposició de Motius, sinó parcial i referida als títols i disposicions de la Llei 2/2015 afectats i que es deroguen.

## **2. Article 4. Àmbit d'aplicació.**

2.1. En el primer paràgraf es defineix l'àmbit d'aplicació referit a “el conjunt de les administracions públiques de la Comunitat Valenciana”, definició àmplia que engloba a qualsevol administració pública situada en el territori de la CV i, per tant, pot interpretar-se que inclou a l'Administració General de l'Estat, sobre la qual la Generalitat no ostenta cap competència i respecte de la qual no pot legislar ni regular cap aspecte. En conseqüència, ha de modificar-se la redacció de l'apartat referent a l'àmbit d'aplicació, per exemple, en el sentit següent: “de les administracions públiques autonòmiques i locals de la Comunitat Valenciana”.

2.2. A això ha d'afegir-se que el precepte precisa a continuació que en concret la llei és aplicable a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, a l'Administració Local de la CV i el seu sector públic, i a qualssevol altres entitats de dret públic vinculades “a les administracions públiques o dependents de l'Administració de la Generalitat o de les entitats que integren l'administració local de la Comunitat Valenciana”. En aquesta redacció de nou es fa referència a “les administracions públiques” en sentit ampli, per la qual cosa, per les mateixes raons exposades en el paràgraf anterior, ha de modificar-se la redacció per a limitar l'àmbit d'aplicació a l'administració autonòmica i local de la CV, per exemple, en el següent sentit: “a les administracions públiques autonòmiques o dependents de les entitats que integren l'administració local de la Comunitat Valenciana”.

Així mateix, respecte a la referència a la “Administració de la Generalitat” procedeix indicar que aquesta, de conformitat amb el que es disposa en els articles 3 a 5 de la Llei 4/2021, no inclou els sectors de Justícia, Educació i Sanitat. L'Administració de la Generalitat és un dels quatre sectors que conformen la Generalitat sent els referits de Justícia, Educació i Sanitat els altres tres, que són Generalitat però no Administració de la Generalitat, per la qual cosa en la redacció que es done al precepte ha de modificar-se aquest extrem perquè queden inclosos, ja que aqueix és el sentit que al seu torn recull el següent article 5 quan en el seu paràgraf primer disposa que “Es reconeix el dret a participar en els assumptes públics que siguen competència de la Generalitat i de les entitats locals de la Comunitat Valenciana...”, àmbit del qual no s'exclou Sanitat, Educació o Justícia. Per aquesta raó és preferible eliminar l'esment exprés que es realitza a l'Administració de la Generalitat, que és únicament tal i com ja s'ha exposat, un dels seus quatre sectors, i d'aqueixa manera s'entenen inclosos tots ells.



### **3. Article 14. Disposicions generals.**

L'article 14 recull en el seu apartat segon les excepcions en les quals cal prescindir de les fases de consulta pública prèvia i audiència ciutadana en els processos de producció normativa: en el cas de normes pressupostàries, d'organització interna o quan concórreguen raons greus d'interés públic que ho justifiquen.

No obstant això, l'article 43.1.c) de la Llei 5/1983, del Consell, de 30 de desembre, estableix una excepció més que no queda recollida en l'avantprojecte: en els supòsits en què hagen participat en el procés d'elaboració d'un reglament les organitzacions o associacions legalment constituïdes que ostenten la representació de col·lectius o interessos socials que puguen veure's afectats per la disposició. Es tracta d'una excepció que afecta directament la matèria de funció pública i de retribucions del personal de la Generalitat, sobre les quals existeixen determinats àmbits en els quals opera l'obligació de negociar tal com preveu l'article 37 del text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic, de caràcter bàsic, i l'article 188 de la Llei 4/2021.

En conseqüència, ha d'incorporar-se també aquesta excepció al text de l'avantprojecte de manera que no existisquen contradiccions entre el mateix i el que es preveu en la Llei del Consell.

### **4. Article 41 (Unitats de participació ciutadana en la Generalitat) i Disposició Addicional primera (Unitats de govern obert en la Generalitat)**

Les denominades unitats de transparència estan regulades actualment en la disposició addicional novena de la Llei 2/2015, de 2 d'abril de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, i en l'art. 67 de el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern. En aquestes normes s'estableix que cada departament del Consell i cada entitat del sector públic instrumental atribuirà en el seu respectiu àmbit a una unitat específica les funcions relatives a transparència i accés a la informació pública.

Les unitats de transparència, per tant, no es defineixen com a "unitats administratives", sinó que s'atribueixen les funcions a una unitat específica, bé la secretaria general administrativa, bé una subdirecció general o prefectura de servei ja existents en l'estructura organitzativa.



L'article 41 regula les "Unitats de Participació ciutadana" i estableix que *"En cada conselleria i organisme autònom hi haurà una unitat de participació ciutadana. Aquestes unitats administratives vetlaran pel compliment del que es disposa en aquesta llei i, en concret, assumiran les funcions de coordinació entre la seua conselleria i els ens instrumentals adscrits amb l'òrgan directiu competent en matèria de participació ciutadana. Les funcions de les unitats de participació ciutadana de la Generalitat es desenvoluparan reglamentàriament."*

La redacció d'aquest article no coincideix amb l'actualment continguda en la disposició addicional novena de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, i sembla donar a entendre que es tracta d'unitats administratives pròpiament dites al afirmar: "aquestes unitats administratives..."

La norma hauria d'aclarir aquest extrem, quan a més, en la seua Disposició Addicional primera, que manca de redacció que puga ser valorada per aquest centre directiu, es preveuen en el seu títol altres unitats, les "Unitats de govern obert en la Generalitat", i s'insereix un comentari intern en cursiva segons el qual en el moment en què es publique la Llei de Transparència (ja publicada en aquest moment) s'hauran de "fusionar les dues en unitats de govern obert".

En aquest context d'indeterminació, no és possible determinar si hi haurà una unitat de transparència en els termes previstos en la Llei 2/2015, de 2 d'abril, més les Unitats de Participació Ciutadana de l'article 41 i les de Govern Obert de la Disposició Addicional primera, ni quins seran les dues que se suposa hauran de fusionar-se una vegada entre la llei en vigor.

Es tracta d'una qüestió fonamental, ja que no és el mateix atribuir les funcions en una matèria a una unitat ja existent, que establir que hi haurà unitats administratives específiques. Una unitat administrativa comporta l'existència d'un o diversos llocs de treball i, com a tals, han de quedar reflectits en les corresponents relacions de llocs de treball. A més, de conformitat amb el que s'estableix en la Disposició Addicional 23 de la Llei 4/2021, només es considera que un lloc té rang de subdirecció general o prefectura de servei, quan el mateix ve expressament establert en la norma organitzativa de la conselleria o organisme al que estiga adscrit el lloc, per la qual cosa si existira la previsió de crear una determinada estructura administrativa d'aquest rang això comportaria necessàriament la seua inclusió en les corresponents normes organitzatives.

Per tant, en funció de quins siguem els objectius pretesos respecte a les unitats de l'article 41, haurà de deixar-se clar en la redacció si es tracta d'unitats administratives



específiques, o si, per contra, s'atribuiran les funcions de les denominades unitats de participació a unes altres ja existents, tal com es fa amb les unitats de transparència.

Així mateix, ha de redactar-se la Disposició Addicional primera i en ella deixar clar si hi haurà una sola unitat que englobe les de transparència, les de participació i les de govern obert, o si hi haurà més d'una i quines seran, i si es realitzarà mitjançant l'atribució de funcions a altres unitats o mitjançant la creació d'unitats administratives específiques, i en aquest cas hauran de quedar reflectides en les relacions de llocs de treball i les normes organitzatives de les conselleries i organismes corresponents.

És tot quant s'observa en relació amb el projecte normatiu, sense perjudici que una vegada completat l'avantprojecte en el sentit expressat s'haja de remetre novament el text a aquest efecte de l'emissió del preceptiu informe de conformitat amb el que es disposa en la normativa vigent.

Firmado por Isabel Gemma Fajardo Garcia el  
03/05/2022 13:13:53

