

DERECHO ADMINISTRATIVO



Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho (Eds.)

Catedráticos de Derecho Administrativo

Víctor Bethencourt Rodríguez

Miguel Ángel Blanes Climent

José Luis Blasco Díaz

Andrés Boix Palop

Juan José Díez Sánchez

Gabriel Doménech Pascual

Ricardo García Macho

Luis Jimena Quesada

Rubén Martínez Gutiérrez

Marta Oller Rubert

Manuel Pereiro Cárceles

Sara Sistero Ródenas

José Antonio Tardío Pato



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TÍTULOS PUBLICADOS

- El derecho de acceso a archivos y registros administrativos**, *Leonor Rams Ramos* (2008).
- Nuevo marco jurídico del sector ferroviario. Estudio de la Ley del Sector Ferroviario y demás normas de desarrollo**, *Juan García Pérez* (2010).
- La Contratación del Sector Público tras las reformas de 2010**, *Álvaro Canales Gil y Justo Alberto Huerta Barajas* (2010).
- La Administración instrumental en el proceso**, *Alejandra Boto Álvarez* (2011).
- La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la legislación turística española**, *Antonio Villanueva Cuevas* (2012).
- La terminación anormal del proceso contencioso-administrativo**, *Luis M^a Bremond Triana* (2013).
- El régimen de contratación de los poderes adjudicadores que no son Administración pública**, *Marta Oller Rubert* (2013).
- Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo**, *José Luis Piñar Mañas (Coord.)* (2013).
- Seguridad del Estado y privacidad**, *Ofelia Tejerina Rodríguez* (2014).
- Transparencia, acceso a la información y protección de datos**, *José Luis Piñar Mañas (Director)* (2014).
- Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)**, *Juan Carlos Cassagne* (2016).
- Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad**, *José Luis Piñar Mañas (Director)* (2016).
- Los encargos a medios propios en la legislación actual. Texto adaptado a las Leyes 39 y 40/2015 y al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público**, *Luis S. Moll Fernández-Fígares* (2017).
- Ayudas administrativas a la cinematografía**, *Fernando E. Juan Lima* (2017).
- El nuevo artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Administración local**, *Paloma García Romero* (2017).
- Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable**, *José Luis Piñar Mañas (Director)* (2017).
- La liberalización del sector turístico ¿Hacia un modelo de turismo sostenible?**, *Alejandro Corral Sastre* (2017).
- La privacidad en el entorno del cloud computing**, *Jorge Villarino Marzo* (2018).
- Procedimiento administrativo sancionador en los mercados financieros. Especial referencia a la CNMV**, *Tatiana Recoder Vallina* (2019).
- Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana**, *Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho -Eds.-* (2019).

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Director
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
Catedrático de Derecho administrativo

**COMENTARIOS A LA LEY 2/2015,
DE 2 DE ABRIL, DE TRANSPARENCIA,
BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA DE LA COMUNITAT
VALENCIANA**

(Incluye referencias valorativas del Decreto 56/2016, de 6 de mayo, que aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat y del Decreto 105/2017, de 28 de julio, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno)

Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho (Eds.)
Catedráticos de Derecho Administrativo



Madrid, 2019

© Juan José Díez Sánchez y Ricardo García Macho
© Los Autores
© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2019)
ISBN: 978-84-290-2152-3
Depósito Legal: M-22606-2019
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: *Uzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

DERECHO ADMINISTRATIVO

COMITÉ CIENTÍFICO

Juan Carlos Cassagne

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Buenos Aires y
Universidad Católica Argentina*

Jean-Pierre Duprat

Catedrático de Derecho Público. Universidad Montesquieu-Bordeaux IV

† Diogo de Figueiredo Moreira Neto

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro*

Rafael Gómez Ferrer Morant

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Afonso Oliveira Martins

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Lusitana de Lisboa

José Luis Piñar Mañas

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad CEU-San Pablo de Madrid

Libardo Rodríguez Rodríguez

Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA)

Domenico Sorace

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Florencia

Leopoldo Tolivar Alas

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo

RELACIÓN DE AUTORES

VÍCTOR BETHENCOURT RODRÍGUEZ
Profesor Investigador de Derecho Administrativo
Universitat de València

MIGUEL ÁNGEL BLANES CLIMENT
Letrado del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

JOSÉ LUIS BLASCO DÍAZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I

ANDRÉS BOIX PALOP
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universitat de València

JUAN JOSÉ DÍEZ SÁNCHEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat de València

RICARDO GARCÍA MACHO
Presidente del Consejo de Transparencia de la Comunitat Valenciana
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I

LUIS JIMENA QUESADA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

MARTA OLLER RUBERT
Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I

MANUEL PEREIRO CÁRCELES
Personal Técnico Superior
Universitat de València

SARA SISTERO RÓDENAS
Profesora asociada de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Miguel Hernández

PRÓLOGO

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana (LTBGPC), significó un cambio cualitativo en el método para abordar la transparencia y el derecho de acceso a la información en la Comunitat Valenciana, sobre la base del precedente de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG). El hecho que el ciudadano pueda “saber más” sobre el funcionamiento de las Instituciones valencianas en la práctica supone un mayor y mejor control del desarrollo del proceso político en la esfera autonómica y local y un fortalecimiento de la sociedad civil imprescindible en una sociedad como la actual, de una gran complejidad, y que se enfrenta a retos difíciles de resolver.

La información es necesaria para que el ciudadano pueda participar en la vida política, socio-económica y cultural. Por ello, un derecho de acceso a la información que facilite su participación con conocimiento de lo que realmente sucede, implica un fortalecimiento de la calidad democrática en el funcionamiento de las Instituciones. En efecto, se produce en los tiempos actuales una falta de legitimación del proceso político debido a que el mandato representativo no permite un control efectivo y cotidiano de los representantes. Ese es un reto de gran calado al que es necesario enfrentarse, y el derecho de acceso a la información palia (no resuelve) esos efectos negativos y ensancha la participación del ciudadano en los asuntos que le conciernen.

La ley 2/2015, de Transparencia valenciana goza de luces y sombras en su contenido que son semejantes a los de las demás leyes de transparencia, empezando por la estatal. Un acierto, entre otros, de la ley valenciana, además del hecho mismo de su promulgación, fue el reconocimiento del silencio positivo (art. 17.3), que exigía, a pesar de sus dificultades en la práctica, un hacer activo de la Administración. Sin embargo, este intento de mejora del funcionamiento de la Administración ha sido malogrado por el Tribunal Constitucional al declarar

inconstitucional en su sentencia de 4 de octubre de 2018, el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. La sentencia, al calor del silencio negativo incluido en el artículo 20.4 de la ley 19/2013 estatal de transparencia, hace una interpretación muy amplia e invasiva frente a las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva del Estado sobre el “procedimiento administrativo común” del artículo 149.1. 18ª de la Constitución española (F. J. 5º). El voto particular del Magistrado C. Conde-Pumpido destaca de manera acertada, en primer lugar, que la norma estatal (la ley 19/2013) no regula un tipo de actividad administrativa (por ejemplo trámite de información pública en procedimientos de elaboración de planes urbanísticos), sino el ejercicio de un derecho público-subjetivo del que son titulares todas las personas. Por otra parte, tampoco toma en consideración la Sentencia la autonomía política de las Comunidades Autónomas, puesto que el acceso a la información pública es una competencia autonómica exclusiva de organización de las Instituciones de autogobierno.

Algún otro acierto de la ley 2/2015 como es el amplio número de competencias (art. 42) que se otorgan al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (CTIPBG), y que permiten un control amplio de la implantación y desarrollo de la transparencia y el derecho de acceso a la información en la Comunidad Valenciana, queda ensombrecido por la estructura del propio Consejo. En efecto, el Consejo no tiene independencia orgánica, ni personalidad jurídica, ni capacidad sancionadora, ni los Consejeros se dedican en exclusiva a una tarea que exige toda su dedicación. Existen modelos como el alemán, inglés o incluso el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que permitirían un desarrollo más adecuado y eficaz de la transparencia. Todo ello depende de una decisión política inequívoca, que no ha querido tomarse, y que, sin embargo, si se produjese en el futuro, mejoraría el funcionamiento democrático de las Instituciones valencianas, pues se conseguiría una mejora de la participación del ciudadano.

El estudio abarca con el mismo tratamiento, como es lógico, aquellos preceptos de la ley destinados a establecer las conocidas como obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento;

aspecto que la legislación valenciana incorpora siguiendo el esquema de la ley estatal. Este nuevo eje o vertiente no resulta especialmente innovador aunque no quepa dudarse de su relevancia intrínseca en tanto supone establecer, de una parte, los indispensables principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Consell, sus altos cargos y los directivos asimilados del sector público valenciano; y al propio tiempo, articular un régimen sancionador que amplía las previsiones dispuestas en esa materia por la legislación básica, cuya vigencia y aplicación llegado el caso, podrá ser un barómetro significativo de la ejemplaridad de la conducta de aquellos responsables públicos y de paso, según sostiene el legislador, contribuirá a reforzar el vínculo de confianza entre la ciudadanía y sus dirigentes. Tarea ingente que toda sociedad democrática debe proponerse y desarrollar con la más exigente responsabilidad como objetivo prioritario, muy en particular cuando innumerables situaciones han venido a minar la credibilidad más elemental que cabe reconocer a los responsables públicos. No estará de más, en ese sentido, que en algún momento, se dé cumplimiento al deseo que en la ley se manifiesta de aprobar un código ético en concreción de aquellos principios.

En la misma norma, por otra parte, el legislador valenciano al igual que otros legisladores autonómicos, incorpora la participación ciudadana, reconociendo así lo que considera un sentir general de la ciudadanía por intervenir en la toma de decisiones sobre políticas públicas con otras fórmulas diferentes a la clásica o tradicional de la representación parlamentaria. Este es, pues, el último de los ejes básicos de la ley, en buena medida complementario de los anteriores aunque podría merecer un tratamiento singular, que tal y como se regula puede contribuir a facilitar la colaboración responsable de los ciudadanos o de las asociaciones que los representen, en ciertos ámbitos, como de hecho sucede, por así imponerlo desde hace tiempo diferentes normas sectoriales.

El análisis crítico individualizado de los distintos preceptos de la LTBGPC que la obra ofrece está enriquecido con las indispensables referencias que aportan el Decreto 56/2016, de 6 de mayo, que aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, y el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, así como por la cita selectiva de aquellas

resoluciones del CTIPBG en su encomiable labor aplicativa de la ley en sus poco más de tres años de existencia.

Como editores de este Comentario queremos expresar nuestro agradecimiento más sincero a todos los autores que han contribuido con sus aportaciones jurídicas a hacer realidad esta obra. En su condición de cualificados expertos en las materias, básica aunque no exclusivamente vinculados todos ellos al mundo académico, las contribuciones realizadas suponen unos rigurosos y sintéticos análisis que, a nuestro juicio, han de ser de la mayor utilidad para conocer el alcance del contenido normativo y facilitar su aplicación. Asimismo para advertir diferentes insuficiencias o deficiencias que pudieran ser corregidas de futuro. El esfuerzo de todos y cada uno de los autores merece además ser subrayado, pues por el propio planteamiento de la obra, se ha procurado evitar duplicidades innecesarias, distribuyendo el tratamiento de los respectivos artículos según criterios de conexión o interrelación, con el fin de facilitar la coherencia y homogeneidad final.

Ricardo García Macho
Juan José Díez Sánchez

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
TITULO PRELIMINAR.....	13
Artículo 1. Objeto.....	13
Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.....	21
Artículo 3. Otros sujetos obligados.....	30
Artículo 4. Principios generales.....	45
Artículo 5. Objetivos.....	55
Artículo 6.....	63
TÍTULO I	
LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD PÚBLICA.....	73
Artículo 7. Transparencia en la actividad pública.....	73
Capítulo I	
Publicidad activa.....	80
Artículo 8. Obligaciones.....	80
Artículo 9 Difusión de la información.....	85
Artículo 10. Portal de Transparencia.....	98
Capítulo II	
Derecho de acceso a la información pública.....	108
Artículo 11. Derecho de acceso a la información pública.....	108
Artículo 12. Límites al derecho de acceso a la información pública.....	117
Artículo 13. Protección de datos personales.....	128
Artículo 14. Acceso parcial.....	142
Artículo 15. Solicitud de acceso a la información pública.....	144
Artículo 16. Causas de inadmisión de la solicitud.....	160
Artículo 17. Resolución.....	167
Artículo 18. Órganos competentes para la resolución del procedimiento de solicitud de acceso a la información pública.....	175
Artículo 19. Formalización de acceso y costes.....	177
Capítulo III	
Reutilización de la información pública.....	181
Artículo 20. Reutilización de la información pública.....	181

Artículo 21. Condiciones de la reutilización.....	188
Artículo 22. Información estadística	193
Artículo 23. Información producto de la investigación científica y técnica.....	194
Capítulo IV	
Régimen de reclamaciones	196
Artículo 24. Reclamaciones contra las resoluciones.....	196
TÍTULO II	
BUEN GOBIERNO	205
Artículo 25. Ámbito de aplicación	205
Artículo 26. Principios de actuación	212
Artículo 27. Código de buen gobierno.....	226
Artículo 28. Obligaciones.....	243
TÍTULO III	
RÉGIMEN SANCIONADOR.....	253
Artículo 29. Régimen jurídico.....	253
Artículo 30. Responsabilidad	255
Artículo 31. Infracciones de carácter disciplinario	257
Artículo 32. Infracciones de otras entidades.....	261
Artículo 33. Infracciones de las personas obligadas al suministro de información.....	265
Artículo 34. Sanciones disciplinarias	271
Artículo 35. Sanciones a otras entidades	273
Artículo 36. Procedimiento.....	276
Artículo 37. Competencias sancionadoras en materia de transparencia y acceso a la información.....	277
Artículo 38. Competencias sancionadoras en materia de buen gobierno ..	280
TÍTULO IV	
GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.....	283
Artículo 39. Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	283
Artículo 40. Estructura y funcionamiento.....	292
Artículo 41. Elección de los integrantes del Consejo	295
Artículo 42. Funciones del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	303
TÍTULO V	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	309
Capítulo I	
Principios generales	309

Artículo 43. Fomento e impulso de la participación ciudadana	309
Artículo 44. Medidas para la participación ciudadana.....	324
Capítulo II	
Instrumentos de participación ciudadana	330
Artículo 45. Medios de información para la participación ciudadana.....	330
Artículo 46. Instrumentos de participación ciudadana.....	335
Artículo 47. Participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación.....	339
Artículo 48. Propuestas ciudadanas de iniciativas normativas.....	343
Artículo 49. El Consejo de Participación Ciudadana.....	348
Artículo 50. Otras formas de participación corporativa.....	353
Capítulo III	
Participación ciudadana de los valencianos en el exterior	373
Artículo 51. Participación de la ciudadanía valenciana en el exterior.....	373
Artículo 52. Centros valencianos en el exterior.....	374
Artículo 53. Consejo de Centros Valencianos en el Exterior.....	381
Disposición adicional primera. Colaboración con entidades locales	385
Disposición adicional segunda. Obligatoriedad de la remisión y puesta a disposición de la información.....	385
Disposición adicional tercera. Difusión de los procedimientos administrativos sobre el acceso a la información pública	386
Disposición adicional cuarta. Corts Valencianes e instituciones estatutarias.....	386
Disposición adicional quinta. Plan de formación	388
Disposición adicional sexta. Comisiones de seguimiento y evaluación.....	394
Disposición adicional séptima. Evaluación de políticas públicas.....	402
Disposición adicional novena. Organización administrativa de la Generalitat en materia de transparencia y acceso a la información pública	402
Disposición transitoria única. Régimen transitorio en materia de participación ciudadana	403
Disposición derogatoria única. Derogación normativa	403
Disposición final primera. Desarrollo reglamentario y marco legal.....	404
Disposición final segunda. Entrada en vigor.....	404