

# 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<sup>a</sup> 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
<b>TITULO PRELIMINAR.....</b>	<b>13</b>
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
<b>TÍTULO I</b>	
<b>LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD PÚBLICA.....</b>	<b>73</b>
Artículo 7. Transparencia en la actividad pública.....	73
<b>Capítulo I</b>	
<b>Publicidad activa.....</b>	<b>80</b>
Artículo 8. Obligaciones.....	80
Artículo 9 Difusión de la información.....	85
Artículo 10. Portal de Transparencia.....	98
<b>Capítulo II</b>	
<b>Derecho de acceso a la información pública.....</b>	<b>108</b>
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
<b>Capítulo III</b>	
<b>Reutilización de la información pública.....</b>	<b>181</b>
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
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Régimen de reclamaciones .....</b>	<b>196</b>
Artículo 24. Reclamaciones contra las resoluciones.....	196
<b>TÍTULO II</b>	
<b>BUEN GOBIERNO .....</b>	<b>205</b>
Artículo 25. Ámbito de aplicación .....	205
Artículo 26. Principios de actuación .....	212
Artículo 27. Código de buen gobierno.....	226
Artículo 28. Obligaciones.....	243
<b>TÍTULO III</b>	
<b>RÉGIMEN SANCIONADOR.....</b>	<b>253</b>
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
<b>TÍTULO IV</b>	
<b>GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.....</b>	<b>283</b>
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
<b>TÍTULO V</b>	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>309</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Principios generales .....</b>	<b>309</b>



Artículo 43. Fomento e impulso de la participación ciudadana .....	309
Artículo 44. Medidas para la participación ciudadana.....	324
<b>Capítulo II</b>	
<b>Instrumentos de participación ciudadana .....</b>	<b>330</b>
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
<b>Capítulo III</b>	
<b>Participación ciudadana de los valencianos en el exterior .....</b>	<b>373</b>
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
<b>Disposición adicional primera. Colaboración con entidades locales .....</b>	<b>385</b>
<b>Disposición adicional segunda. Obligatoriedad de la remisión y puesta a disposición de la información.....</b>	<b>385</b>
<b>Disposición adicional tercera. Difusión de los procedimientos administrativos sobre el acceso a la información pública .....</b>	<b>386</b>
<b>Disposición adicional cuarta. Corts Valencianes e instituciones estatutarias.....</b>	<b>386</b>
<b>Disposición adicional quinta. Plan de formación .....</b>	<b>388</b>
<b>Disposición adicional sexta. Comisiones de seguimiento y evaluación.....</b>	<b>394</b>
<b>Disposición adicional séptima. Evaluación de políticas públicas.....</b>	<b>402</b>
<b>Disposición adicional novena. Organización administrativa de la Generalitat en materia de transparencia y acceso a la información pública .....</b>	<b>402</b>
<b>Disposición transitoria única. Régimen transitorio en materia de participación ciudadana .....</b>	<b>403</b>
<b>Disposición derogatoria única. Derogación normativa .....</b>	<b>403</b>
<b>Disposición final primera. Desarrollo reglamentario y marco legal.....</b>	<b>404</b>
<b>Disposición final segunda. Entrada en vigor.....</b>	<b>404</b>

