



N/REF: APG/0024 EA/2020

FECHA: 30 de abril de 2020

ASUNTO: APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19, A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PREVISTAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO

DESTINATARIO: SRA. DIRECTORA GENERAL DE GOBERNANZA PÚBLICA

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado petición de informe relativa a la **aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a las solicitudes de acceso a la información pública previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno**, y respecto del mismo se informa cuanto sigue.

Con carácter previo a la emisión de informe hemos de señalar que el proyecto o borrador del mismo fue sometido a consulta de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en aplicación de lo previsto en las reglas primera, apartado 1.h), y segunda, apartados 1.1.2 y 1.1.3, de la Instrucción del centro directivo nº 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado; consulta evacuada mediante Dictamen de la Abogada General-Directora del Servicio Jurídico del Estado, Oficio con referencia A.G. POLITICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA 3/20 (R- 405/2020), de 29 de abril de 2020, en el que se confirma en general el proyecto, corrigiéndose en parte; criterios de nuestro órgano superior que se han incorporado a este informe.

Se une el Dictamen de la Abogada General-Directora del Servicio Jurídico del Estado como Anexo.



ANTECEDENTES

Los antecedentes de la petición de informe son los siguientes.

Primero. La Dirección General de Gobernanza Pública, de acuerdo con el artículo 9.1.l del Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (RD 307/2020), es responsable, como Unidad de Información de Transparencia Central, de prestar el apoyo y soporte necesario a la Secretaría General de Función Pública en el ejercicio de la competencia, prevista en el artículo 7.1.m) del RD 307/2020, de coordinación de las unidades de información de la Administración General del Estado previstas en el artículo 21 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), así como dictar indicaciones para la dinamización e impulso del derecho de acceso.

Segundo. El pasado 14 de marzo de 2020, fue declarado el estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 463/2020), estado que ha sido prorrogado tres veces, con autorización del Congreso de los Diputados, por los reales decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril. El estado de alarma comenzó su vigencia, en el momento de la publicación del RD 463/2020 en el Boletín Oficial del Estado, el 14 de marzo, y se extenderá hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020, todo ellos sin perjuicio de que pueda ser prorrogado, si lo autoriza de nuevo el Congreso de los Diputados.

La disposición adicional tercera, del RD 463/2020 -posteriormente modificada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (RD 465/2020)-, establece la suspensión de plazos administrativos.

Su apartado primero señala que se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público, y que el cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el RD 463/2020 o sus prórrogas.



En su apartado segundo se dispone que la suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplique a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Tercero. El 18 de marzo de 2020, la Dirección General de Gobernanza Pública comunica al CTBG (CTBG) para su conocimiento, como órgano supervisor en la materia, que se había publicado en el Portal de la Transparencia un aviso sobre la suspensión de los plazos de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública. Con esa misma fecha el CTBG contesta indicando que eran conscientes de la citada suspensión de plazos. Además el CTBG también publicó en su página Web un aviso sobre la suspensión de plazos.

Cuarto. La Dirección General de Gobernanza Pública, como unidad central de transparencia, ha realizado diversas comunicaciones a las unidades de información de transparencia de los ministerios en el siguiente sentido:

1º. Comunicar la publicación del aviso en el Portal de la Transparencia sobre la suspensión de plazos y trasladar el criterio de no notificación de las resoluciones como regla general.

A tal efecto, se daban recomendaciones prácticas en relación con el uso del sistema GESAT para la tramitación de solicitudes durante el periodo de alarma y se aconsejaba llevar a cabo sobre los expedientes las actuaciones que fueran posibles para evitar acumulación de tareas, siendo conscientes en todo caso de la interrupción de los plazos legales.

2º. Recordar la posibilidad de reforzar la información por publicidad activa, teniendo en cuenta que, incluso en los casos concretos en los que se acordase levantar la suspensión, como excepción motivada a la regla general de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, de los procedimientos de solicitud de acceso a la información pública, la información podría tardar en facilitarse hasta treinta días, siendo conveniente su publicación de la forma más inmediata dada la situación excepcional.

Asimismo, se recuerda que la aplicación de la disposición adicional tercera del RD 463/2020 supone que la suspensión decretada afecta a los plazos de todos los



procedimientos administrativos, y que las excepciones a la regla general de suspensión de los procedimientos administrativos son las enumeradas en la propia disposición adicional tercera del RD 463/2020, apartados 3 y 4, en la redacción dada por el RD 465/2020, y que, en todo caso, exigen que la continuación de los procedimientos sea acordada motivadamente por el órgano competente.

Se les indicaba que las excepciones a la regla general previstas en la propia disposición adicional tercera deben valorarse caso por caso y permiten al órgano competente acordar, motivadamente, la no suspensión.

Finalmente se recuerda que la aplicación de la regla general de suspensión, no impide que se sigan aquellas actuaciones administrativas internas de ordenación del procedimiento tales como actos de comunicación, petición y remisión de informes y documentación, etc., sin perjuicio de tener en cuenta las dificultades de funcionamiento interno de las Administraciones en este momento y la prioridad de actuaciones ligadas a la protección de la salud.

Quinto. El 17 de abril de 2020, ante determinadas noticias aparecidas en diversos artículos de prensa en los que se señalaba que se había cerrado el Portal de la Transparencia, la Dirección General de Gobernanza Pública emite una nota informativa, en la que explica que el Portal de la Transparencia sigue funcionando con normalidad durante el estado de alarma, en lo que la publicidad activa se refiere, y se exponen los criterios seguidos en relación con la aplicación a las solicitudes de acceso a la información de la disposición adicional tercera del RD 468/2020.

Sexto. El mismo día 17 de abril de 2020, el CTBG comunica a la Dirección de Gobernanza Pública que, dado que el estado de alarma inicialmente pensado para quince días se ha prorrogado y se espera que continúe aún durante un tiempo, la tramitación por el Consejo de los expedientes de reclamación será la siguiente:

En cuanto a los expedientes en curso cuando fue decretado el estado de alarma y, derivado del mismo, la suspensión de los plazos administrativos, se han resuelto y notificado las inadmisiones, archivos y resoluciones desestimatorias. Todo ello por cuanto no tenían fijado plazo de ejecución.



No obstante, el número de resoluciones estimatorias va creciendo y consideran que es útil, tanto para los Ministerios como para el propio Consejo, que sean notificadas, precisamente para evitar el colapso que pudiera producirse cuando el estado de alarma se levante y se vuelva a la normalidad laboral. En estos casos, se haría mención al reclamante de la disposición adicional tercera del RD 463/2020 para hacerle ver que el plazo de ejecución, en tanto que plazo administrativo, quedaría suspendido.

Por otro lado señala que han tenido entrada nuevas reclamaciones después de declarado el estado de alarma en un número que pudiera ocasionar un problema de tramitación si la situación se prolongase mucho más. Consideran que lo más conveniente sería realizar la tramitación normal de estas nuevas reclamaciones, lo que conlleva, por lo tanto, la solicitud de alegaciones a las unidades de información de transparencia concernidas. Por supuesto, también en el entendido de que los plazos administrativos están en suspenso, pero también de que el conocimiento de nuevos expedientes que les afectan pueda ayudarles a avanzar en su tramitación y no se encuentren con muchas reclamaciones que tengan que tramitar.

Toda vez que la situación es excepcional, consideran que las unidades de información de transparencia han de estar al corriente de la actuación del Consejo.

Séptimo. El 17 de abril de 2020 se consulta por la Dirección General de Gobernanza Pública al CTBG si la continuación en la tramitación de las reclamaciones se va a circunscribir a los supuestos previstos en los apartados tercero y cuarto de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, a lo que el Consejo contesta que, a pesar de que en su ánimo tan sólo está el avanzar en lo posible el trabajo y facilitar la gestión de los expedientes de reclamación, por el momento va a dejar la situación como está.

Octavo. En razón de ello, se ha formulado a esta Abogacía del Estado solicitud de informe por la Dirección General de Gobernanza Pública, a la vista de las comunicaciones del CTBG, en la que se plantean las siguientes cuestiones.

1º. Confirmación del criterio seguido en cuanto a la aplicación de la disposición adicional tercera a la tramitación de las solicitudes de información pública previstas en la LTAIPBG, y a la forma en la que afecta a los distintos actos del procedimiento, e igualmente confirmación sobre las posibles excepciones a la regla general previstas en los apartados tercero y cuarto de dicha disposición y su valoración por cada centro gestor



responsable de contestar dichas solicitudes, caso por caso y motivando la continuación del procedimiento.

2º. Que pautas deberían seguir las unidades de información de transparencia de los ministerios en el hipotético caso de recibir una petición de alegaciones del CTBG o una resolución del citado Consejo resolviendo una reclamación sobre una solicitud de acceso a la información:

a. Si deben considerar que los plazos de tramitación están suspendidos conforme a la disposición adicional tercera del RD 463/2020, debiendo valorar en todo caso si aplica al caso concreto alguna de las excepciones previstas en los apartados 3 y 4 de la disposición adicional tercera.

b. En el caso de que el CTBG acordase la continuación del procedimiento de reclamación, por considerar que aplica alguna de las excepciones previstas en la disposición adicional tercera, si las unidades de información de los ministerios deben continuar con la tramitación de los expedientes de que se trate, sin entrar a valorar de nuevo si son de aplicación los apartados 3 y 4 de la citada disposición.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

El examen de las cuestiones planteadas debe partir de lo establecido en la disposición adicional tercera del RD 463/2020, modificado por el RD 465/2020, que preceptúa lo siguiente

“1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



3. *No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*

4. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.*

5. *La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.*

6. *La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.”*

La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la forma de interpretar la citada disposición adicional tercera. Dichos criterios pueden resumirse en lo siguiente:

1.- Atendiendo a una interpretación literal, sistemática y finalista de la norma, hay que entender que se produce una suspensión automática y *ex lege* de todos los procedimientos que tramiten las entidades del sector público, y ello sin distinción de sujetos ni de procedimientos (con las únicas excepciones previstas en la propia disposición adicional tercera).

2.- Desde un punto de vista subjetivo, la suspensión afecta a la tramitación de todos los procedimientos de las entidades del sector público, incluyendo los procedimientos administrativos sujetos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las



Administraciones Públicas (LPAP), a la normativa tributaria, y a cualesquiera otros procedimientos que, independientemente de su objeto y regulación, puedan tramitar las entidades del sector público.

A estos efectos es irrelevante que el procedimiento se sujete a normativa nacional, comunitaria o internacional, pues el RD 463/2020 es una norma de policía sanitaria que, como tal, se ha de aplicar a todos los procedimientos que se tramiten en territorio español, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 8 del Código Civil.

3.- Desde un punto de vista subjetivo, la norma se aplica a todas las entidades del sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), lo que incluye tanto a las Administraciones Públicas territoriales como a las entidades del sector público institucional.

4.- Respecto de la expresión "*se suspenden términos y se interrumpen los plazos*" debe entenderse, pese a la contradicción apreciada en su redacción, que el sentido del apartado 1 de la disposición adicional tercera del RO 463/2020 es el de establecer que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el período restante cuando desaparezca dicho estado de alarma, hoy prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se reanudan pero no se reinician.

5.- En la medida en que la suspensión alcanza a todos los plazos del procedimiento, ha de concluirse que éste, como unidad concatenada de actos que deben realizarse dentro de un determinado plazo, ha quedado suspendido, sin que proceda diferenciar, a efectos de decidir sobre el alcance de la suspensión, entre actos *ad extra* o *ad intra*, según tales actos deban notificarse o no a los interesados en el procedimiento, y considerar que los primeros quedarían suspendidos y los segundos no, pues tanto unos como otros se ven afectados por la regla general de suspensión, que no distingue a tales efectos, siendo de aplicación al respecto el principio interpretativo reflejado en el aforismo "*Ubi Lex Non Distinguit, Nec Nos Distinguere Debemus*".

Por tanto, la suspensión establecida por la disposición adicional tercera se refiere no sólo a los trámites que los interesados deban cumplimentar o a los plazos



para interponer recursos o reclamaciones, sino que se extiende también a las actuaciones de impulso del procedimiento que el artículo 71 de la LPACAP, así como a la obligación de resolver que establece el artículo 23 de la misma Ley.

6.- Teniendo en cuenta la finalidad de la norma (que es una medida excepcional cuya finalidad última es preservar la salud humana ante una situación de emergencia sanitaria), no hay razón para entender excepcionados otros actos o procedimientos que los expresamente mencionados en los apartados 3 a 6 de la disposición adicional tercera.

Dichas excepciones son de dos tipos: excepciones de carácter general para categorías enteras de procedimientos (así, quedan fuera de la regla general de suspensión los procedimientos administrativos en los ámbitos de afiliación, liquidación y cotización a la Seguridad Social, según el apartado 5; y los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, y, en particular, los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias, según el apartado 6); y excepciones de carácter singular, que son aquellas que puede acordar motivadamente el órgano competente para la tramitación de un procedimiento de los incluidos en la regla general de suspensión, previstas en los apartados 3 y 4 de la reiterada disposición adicional tercera.

Así, el apartado 3 permite al órgano competente acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses legítimos del interesado en el procedimiento, siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

Se trata ésta de una excepción que permite al órgano competente continuar el procedimiento en dos supuestos distintos, debiendo siempre acordarse mediante resolución motivada.

El primero sólo le permite adoptar medidas de ordenación del procedimiento (previstas en los artículos 70 a 74 de la LPACAP) y medidas de instrucción de aquél (reguladas en los artículos 75 a 83 de la LPACAP), pero no otro tipo de medidas, por lo que no podrá dictar resolución. Además, la adopción de las medidas sólo podrá hacerse cuando se cumplan dos requisitos, que las medidas estén dirigidas a evitar perjuicios graves en los derechos e intereses legítimos del interesado en el



procedimiento, y que el interesado preste su consentimiento. Concurriendo ambos requisitos, las medidas de ordenación e instrucción deberán limitarse a aquéllas que sean estrictamente necesarias para salvaguardar tales derechos e intereses.

El segundo supuesto permite al órgano competente adoptar todo tipo de medidas, no sólo de ordenación e instrucción sino también de resolución, con el único requisito de que el interesado en el procedimiento manifieste su conformidad.

En segundo lugar, el apartado 4 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020 dispone que las entidades del sector público puedan acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

En estos casos, el órgano o autoridad competente podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos sin necesidad de recabar la conformidad de los interesados en ellos.

7.- Debe distinguirse entre los procedimientos afectados por la regla general de suspensión, y los exceptuados de la suspensión, con carácter general o singular.

Tratándose de procedimientos afectados por la regla general de suspensión, ello afecta a todos sus actos hasta su terminación, y en consecuencia también a la notificación de los actos que en el procedimiento se hubieran dictado antes de la suspensión, pues no cabe dictar actos con posterioridad a la fecha de suspensión - el 14 de marzo- ni, en consecuencia, proceder a su notificación.

Si el acto no sólo se hubiera producido sino que también se hubiera cursado la notificación electrónica, de acuerdo con el artículo 43 de la LPACAP, poniéndola a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración o entidad actuante o en la dirección electrónica habilitada única, antes de la declaración del estado de alarma, queda igualmente suspendido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido, para entenderla rechazada, con los efectos del artículo 41.5 de la LPACAP, siempre que la notificación por



medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado.

Hay que tener en cuenta que la notificación de los actos, puede tener como efecto, en su caso, la iniciación del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan, o para el ejercicio de acciones judiciales, y que el RD 463/2020 ha ordenado expresamente la suspensión de todos los plazos, no solo administrativos sino también judiciales, en su disposición adicional segunda, sin perjuicio de las excepciones que la norma establece. Por ello la suspensión de procedimiento administrativo de origen tiene su proyección posterior en la consiguiente suspensión del plazo para interponer ya recurso o reclamación administrativos, ya impugnación del acto en vía judicial.

En el cuanto a los procedimientos excepcionados de la aplicación de la suspensión prevista en la disposición adicional tercera del RD 463/2020, ya con carácter general, ya por haberse acordado motivadamente el levantamiento de la suspensión por el órgano competente, la tramitación del procedimiento hasta dictarse el acto que le ponga término, seguirá los trámites ordinarios establecidos por la LPACAP, o en las normas especiales aplicables al procedimiento en cuestión, incluida la notificación de las resoluciones y actos a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos.

Todo ello sin perjuicio de que, en relación con los posibles recursos o reclamaciones en vía administrativa debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (RD-I 11/2020), modificado por la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril (RD-I 15/2020), que dispone lo siguiente.

“1. El cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen



para el interesado, se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

2. En particular, en el ámbito tributario, desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, hasta el 30 de abril de 2020, el plazo para interponer recursos de reposición o reclamaciones económico administrativas que se rijan por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos de desarrollo empezará a contarse desde el 30 de abril de 2020 y se aplicará tanto en los supuestos donde se hubiera iniciado el plazo para recurrir de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del acto o resolución impugnada y no hubiese finalizado el citado plazo el 13 de marzo de 2020, como en los supuestos donde no se hubiere notificado todavía el acto administrativo o resolución objeto de recurso o reclamación. Idéntica medida será aplicable a los recursos de reposición y reclamaciones que, en el ámbito tributario, se regulan en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

3. Aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 serán susceptibles de recurso especial en los términos establecidos en la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que el procedimiento de recurso pueda considerarse suspendido al amparo de lo dispuesto en el apartado primero de la citada disposición adicional tercera.

En ningún caso resultará de aplicación lo previsto en el apartado 1 de esta disposición adicional a aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria



ocasionada por el COVID 19, por lo que los plazos del recurso especial previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público continuarán computándose en los términos establecidos en dicha Ley.”

8.- Por último, como se indica en el informe de 24 de abril de 2020 del Abogado del Estado-coordinador del Convenio de Asistencia Jurídica con el CTBG, *"la conclusión alcanzada en cuanto a la suspensión de los procedimientos administrativos no implica, ni debe interpretarse como tal, una paralización absoluta de la actividad de entes públicos u órganos administrativos, que podrán continuar su actividad de conformidad con las normas organizativas y de prevención que hayan dictado sus órganos directivos o superiores, salvo en lo concerniente a los procedimientos administrativos".*

II

Fijados los criterios generales de aplicación de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, hemos de examinar su aplicación a los procedimientos relativos al acceso a la información pública al amparo de la LTAIPBG.

La LTAIPBG, al efecto de hacer efectiva la obligación de suministrar información que pesa sobre los sujetos obligados de acuerdo con la LTAIPBG, prevé dos mecanismos, el primero, regulado en el Capítulo II del Título I de la LTAIPBG, es el denominado “publicidad activa”, en que los sujetos obligados publican de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento es relevante para la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, información cuyo contenido y alcance se determina en los artículos 6 a 8 de la citada Ley, publicación a la que se tiene acceso a través del Portal de la Transparencia; y el ejercicio del derecho al acceso a la información pública regulado en el Capítulo III del Título I de la LTAIPBG (artículos 12 a 24).

A diferencia de la denominada publicidad activa, que es un procedimiento iniciado y tramitado siempre de oficio, el derecho de acceso a la información pública se lleva a cabo a través de procedimientos iniciados a solicitud de los administrados.

Dichos procedimientos son de dos clases.



1) El procedimiento ordinario o procedimiento de acceso regulado en la sección II del Capítulo III del Título I de la LTAIPBG, que se inicia mediante solicitud dirigida al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (artículo 17) y que puede ser inadmitida por alguna de las causas del artículo 18. La tramitación del procedimiento se regula en el artículo 19 y, conforme al artículo 21.2, corresponde, en el ámbito de la Administración General del Estado, a unidades especializadas las denominadas unidades de transparencia. El artículo 20 regula la resolución del procedimiento, y el artículo 22 la forma en que se dará el acceso a la información, en el caso de que la solicitud haya sido estimada.

2) El procedimiento de impugnación o recurso de las resoluciones, expresas o presuntas, dictadas en el proceso ordinario, (artículos 23 y 24 de la LTAIPBG), que es sustitutivo de los recursos administrativos previstos en la LPACAP, y tiene carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa. Este procedimiento se inicia por el escrito de interposición del interesado, que se tramita y resuelve por el CTBG, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico (artículo 24 LTAIPBG). La tramitación de la reclamación, según el artículo 24.3, se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, remisión que hoy debe entenderse hecha a la LPACAP.

Ambos son procedimientos a los que se aplica la disposición adicional tercera del RD 463/2020, por estar incluidos dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la norma. En efecto, los órganos competentes para incoar, tramitar y resolver el procedimiento ordinario de acceso a la información pública forman parte de entidades del sector público, expresadas en el artículo 2 de la LPACAP; y, de igual modo, el CTBG, competente para tramitar y resolver los procedimientos de impugnación, se incluye dentro del concepto de sector público institucional, puesto que es, según el artículo 33 de la LTAIPBG, un organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y tiene la consideración de Autoridad Administrativa Independiente de las que en la actualidad se regulan en los artículos 109 y 11 de la Ley 40/2015, de 1 de noviembre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).



Por otro lado, no estando incluidos dichos procedimientos -ordinario y de impugnación- en los expresamente excluidos de la aplicación de la suspensión por los apartados 5 y 6 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, les es de aplicación la regla general de suspensión de todos los procedimientos del apartado 1 de dicha disposición adicional, desde el inicio hasta la terminación del estado de alarma, sin que quepa aplicar otras excepciones que las que motivadamente se acuerden por el órgano competente conforme a lo dispuesto en los apartados 3 y 4 la citada norma.

Convine traer a colación aquí, que la suspensión de los procedimientos referidos no vulnera el derecho de acceso a la información pública, pues lo que hace la medida -excepcional y transitoria, adoptada por razones de política sanitaria, para coadyuvar a la consecución de las medidas para combatir la crisis sanitaria- es demorar la tramitación del procedimiento, suspendiéndolo y previendo expresamente su reanudación una vez desaparezca el estado de alarma, de modo que ningún derecho subjetivo ni interés legítimo resulta lesionado por la mera suspensión.

III

Procede, a continuación, concretar el régimen de suspensión de plazos de los procedimientos administrativos establecido por la disposición adicional tercera del RD 463/2020 en relación con los procedimientos de acceso a la información pública previstos en la LTAIPBG, debiendo distinguirse, conforme a lo que ha quedado expuesto en las consideraciones jurídicas anteriores, los siguientes supuestos.

1.- Procedimientos ordinarios o de acceso a la información pública (artículos 17 a 22 de la LTAIPBG).

1.1º) Procedimientos ordinarios iniciados antes de la declaración del estado de alarma.

Desde el momento de la entrada en vigor del estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, los procedimientos de acceso a la información que ya estuvieran iniciados y en tramitación deben considerarse suspendidos de forma automática y *ope legis*, afectando la suspensión a todos los plazos de los mismos, ya se refieran a trámites *ad intra* o *ad extra*, en los términos y con los efectos expuestos en la consideración jurídica primera de este informe.



Dado que dichos procedimientos de acceso a la información pública no se encuentran entre los supuestos previstos en los apartados 5 y 6 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, sólo podrán continuar en el caso de que el órgano competente para tramitarlos (las unidades de información a que se refiere el artículo 21.2 de la LTAIPBG) acuerde, bien las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cualquier otro tipo de medida cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo (apartado 3 de la disposición adicional tercera); bien la continuación del procedimiento por considerar que viene referido a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que es indispensable para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios (apartado 4 de la disposición adicional tercera). El alzamiento de la suspensión deberá acordarse caso por caso y de forma motivada.

1.2º) Procedimientos ordinarios iniciados después de la declaración del estado de alarma.

En estos casos las unidades de información encargadas de la tramitación de dichos procedimientos deberán aplazar la incoación de los mismos hasta la finalización del estado de alarma, salvo que motivadamente resuelvan, siempre caso por caso, que procede levantar la suspensión y tramitar el procedimiento por concurrir alguno de los supuestos previstos en los apartados 3 y 4 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, con los requisitos y efectos que establece cada uno de dichos apartados y que se han analizado en la consideración jurídica primera de este informe.

2.- Procedimientos de recurso o reclamación frente a una resolución, expresa o presunta, dictada en el proceso ordinario de acceso.

2.1º) Procedimientos de reclamación iniciados antes de la declaración del estado de alarma.

Desde el momento de la entrada en vigor del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, los procedimientos de reclamación a que se refieren los artículos 23 y 24 de la LTAIPBG que ya estuvieran iniciados y en tramitación deben considerarse suspendidos de forma automática y *ope legis*, afectando la suspensión a todos los plazos de los



mismos, ya se refieran a trámites *ad intra* o *ad extra*, en los términos y con los efectos expuestos en la consideración jurídica primera de este informe.

Dado que dichos procedimientos de reclamación no se encuentran entre los supuestos previstos en los apartados 5 y 6 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, sólo podrán continuar en el caso de que el órgano competente para tramitarlos (el CTBG, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, según el artículo 2.6. la LTAIPBG) acuerde, bien las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cualquier otro tipo de medida cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo (apartado 3 de la disposición adicional tercera); bien la continuación del procedimiento por considerar que viene referido a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que es indispensable para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios (apartado 4 de la disposición adicional tercera). El alzamiento de la suspensión deberá acordarse caso por caso y de forma motivada.

Por lo tanto, la petición por parte del CTBG de alegaciones a las unidades de información que hubieran tramitado el procedimiento ordinario de acceso sólo podrá tener lugar en el caso de que aquél hubiera acordado de forma motivada la aplicación de alguna de las excepciones previstas en el apartado 3 o en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020. En tales casos la solicitud de alegaciones por parte del CTBG debe considerarse un acto de instrucción que forma parte del procedimiento de reclamación conforme a lo establecido en el artículo 23.4 de la LTAIPBG, que a su vez remite a los artículos 112 y siguientes de la LPACAP, y debe ser evacuada por la unidad de información sin que por ésta se pueda entrar a valorar de nuevo si son de aplicación los apartados 3 o 4 de la reiterada disposición adicional tercera del RD 463/2020, habida cuenta de que dichas unidades de información, a los efectos de la cuestión que ahora se examina, son órganos puramente instrumentales del CTBG en tanto que órgano competente para decidir sobre la continuación del procedimiento.



2.2º) Procedimientos de reclamación iniciados después de la declaración del estado de alarma.

Dado que, según el artículo 23.2 de la LTAIPBG, la reclamación ante el CTBG es sustitutiva de los recursos administrativos previstos en la LPACAP, en estos supuestos resulta de aplicación lo dispuesto en la disposición adicional octava del ROL 11/220, que establece que el cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma, todo ello sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

No obstante, si pese a la ampliación de los plazos para recurrir que establece la norma citada hubiere tenido entrada alguna reclamación en el CTBG tras la declaración del estado de alarma, dicho organismo deberá aplazar la incoación de la misma hasta la finalización del estado de alarma, salvo que motivadamente resuelva, siempre caso por caso, que procede levantar la suspensión y tramitar la reclamación por concurrir alguno de los supuestos previstos en los apartados 3 y 4 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, con los requisitos y efectos que establece cada uno de dichos apartados y que se han analizado en la consideración jurídica primera de este informe.

Para concluir, debe indicarse que en el supuesto de que, conforme a lo expuesto en los apartados anteriores, el CTBG hubiere acordado la tramitación o la continuación del procedimiento de reclamación y hubiere dictado una resolución estimatoria en todo o en parte, remitida que fuere dicha resolución a la unidad de información que desestimó inicialmente el procedimiento de acceso, no podrá dicha unidad de información acordar la suspensión de la ejecución de la resolución del CTBG invocando la disposición adicional tercera del RD 463/2020, ni valorar si concurren las excepciones de sus apartados 3 y 4. Ello es así porque la ejecución de la resolución



del CTBG no da lugar a un procedimiento administrativo en el sentido establecido en la LPAPAC y al que se refiere la disposición adicional tercera del RD 463/2020, sino que consiste en un mero acto de ejecución material consistente en que por la unidad de ejecución se proporcione la información inicialmente denegada.

Por lo expuesto, ofrezco como

CONCLUSIONES:

Primera. La aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a las solicitudes de acceso a la información pública previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, deberá realizarse, según se trate de procedimientos ordinarios tramitados ante las unidades de información o de reclamaciones interpuestas ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y de la fecha de su interposición, en los términos establecidos en la consideración jurídica tercera de este informe.

Segunda. En el supuesto de que, por haber acordado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la continuación del procedimiento de reclamación por considerar aplicables alguna de las excepciones previstas en los apartados 3 o 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, remita una solicitud de alegaciones a la unidad de información que dictó la resolución recurrida, no podrá ésta valorar de nuevo si procede aplicar alguna de dichas excepciones y deberá cumplimentar el trámite conferido por aquél.

El mismo criterio es aplicable tratándose de la ejecución de resoluciones estimatorias acordadas por dicho Consejo, previo el levantamiento por él de la suspensión del procedimiento de impugnación.

Es cuanto me cumple informar a ese centro directivo que con su mejor criterio resolverá.

EL ABOGADO DEL ESTADO-JEFE,
Firmado electrónicamente al pie



Fdo.: Antonio Panizo García