



**Ref.: A.G. POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA 3/20 (R-405/2020)**

Al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, 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, por el Abogado del Ministerio de Política Territorial y Función Pública se ha remitido a esta Abogacía General del Estado propuesta de informe sobre 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.

Examinada dicha propuesta, por este Centro Directivo se emite el siguiente informe.

**ANTECEDENTES**

1) La Dirección General de Gobernanza Pública (en adelante, DGGP), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.1 I 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 (en adelante, 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 (en adelante, LTAIPBG), así como de dictar indicaciones para la dinamización e impulso del derecho de acceso.



**2)** El pasado 14 de marzo 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 (en adelante, RD 463/2020), estado que ha sido prorrogado, con autorización del Congreso de los Diputados, por los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril y Real Decreto 492/2020, de 24 de abril. El estado de alarma comenzó su vigencia el 14 de marzo de 2020 y se extenderá hasta las 00:00 horas del 10 de mayo de 2020, sin perjuicio de que pueda volver a ser prorrogado, si así lo autoriza el Congreso de los Diputados.

La disposición adicional tercera del RD 463/2020 -posteriormente modificada por el Real Decreto 465/2020 (en adelante, RD 465/2020)- establece la suspensión de los plazos y términos de los procedimientos de las entidades del sector público durante la vigencia del estado de alarma, en los términos que más adelante se expondrán

**3)** Según se indica en el escrito de consulta que la DGGP ha remitido al Abogado del Estado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, tras la declaración del estado de alarma se publicaron, tanto en el Portal de Transparencia como en la página web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) sendos avisos sobre la suspensión prevista en la disposición adicional tercera del RD 463/2020 a los procedimientos relativos a las solicitudes de acceso a la información pública. También se alude en el escrito de consulta a distintas comunicaciones mantenidas entre el CTBG y la DGGP, así como entre dicha DGGP y las unidades de información de los Ministerios.

Tras exponer dichos antecedentes, la DGGP concreta la consulta que efectúa a la Abogacía del Estado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en las dos 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 LTAIBG, 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 Qué pautas deberían seguir las unidades de información de transparencia de los ministerios en el hipotético caso de recibir una petición de alegaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o una resolución de citado Consejo resolviendo una reclamación sobre una solicitud de acceso a la información:*

- a. Si deben considerar que los plazos de tramitación están suspendidos conforma 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 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 transparencia 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.”*

4) Como complemento a los antecedentes expresados en el escrito de consulta de la DGGP debe indicarse que recientemente, con fecha 24 de abril de 2020, se ha emitido informe por el Abogado del Estado-coordinador del Convenio de Asistencia Jurídica con el CTBG, confirmado por este Centro Directivo, en el que, consultado sobre cómo debe proceder el CTBG durante la vigencia del estado de alarma en relación con los procedimientos de reclamación ya iniciados, y con los que se le solicite iniciar durante su vigencia, se concluye lo siguiente:

**“Primera.-** *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, en la redacción dada por el real decreto 465/2020, de 17 de marzo, ordena la suspensión ex lege de todos los plazos y términos de los procedimientos administrativos tramitados por las entidades del sector público a que se*



*refiere el artículo 3 de la ley 38/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que supone la suspensión de todos los procedimientos administrativos tramitados por tales entidades, entre las que figura el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

**Segunda.-** *El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene obligado a suspender la tramitación de los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor del estado de alarma, y debe posponer la iniciación de nuevos procedimientos, en ambos casos hasta la finalización del estado de alarma.*

**Tercera.-** *Las únicas excepciones a la regla general son las establecidas, de modo expreso y taxativo, en los apartados tres y cuatro de la propia disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo. Tales excepciones son aplicables al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que podrá adoptar las medidas previstas en el apartado tres cuando concurren los requisitos que en él se establecen. Asimismo, podrán acordar motivadamente la iniciación o continuación de aquellos procedimientos en que entienda que concurren los presupuestos taxativamente establecidos en el apartado cuatro de la misma disposición adicional.”*

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

- I -

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

*“Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.*

*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.”*

Este Centro Directivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la forma de interpretar la citada disposición adicional tercera, recogiendo acertadamente dichos criterios tanto la propuesta de informe remitida por el Abogado del Estado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública como el informe elaborado por el Abogado del Estado-coordinador del Convenio de Asistencia Jurídica con el CGPJ. 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 RD 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 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 podrán 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.- Como acertadamente se indica en la propuesta de informe remitida por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 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, como quedo dicho, 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, como también se indica en la propuesta de informe, 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, modificado por la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, que dispone lo siguiente:

*“Disposición adicional octava. Ampliación del plazo para recurrir.*

- 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.”*

8.- Por último, como también acertadamente 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”.*



- I -

Expuesto el régimen de suspensión de plazos de los procedimientos administrativos establecido por la disposición adicional tercera del RD 463/2020, debe a continuación analizarse su incidencia en los procedimientos de acceso a la información pública previstos en la LTAIBG, para lo que resulta preciso realizar, con carácter previo, un somero análisis de dichos procedimientos.

Como bien se indica en la propuesta de informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, la LTAIPBG garantiza la transparencia y el acceso a la información pública a través de 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 deben publicar 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, y a la que los ciudadanos pueden acceder a través del Portal de la Transparencia; y el segundo, 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 deber legal que se impone a los sujetos obligados, el derecho de acceso a la información pública se lleva a cabo a través de procedimientos administrativos iniciados a solicitud de los interesados.

Dichos procedimientos son de dos clases:

1º) 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 denominadas unidades de transparencia (artículo 21.2). 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.

2º) 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 sustitutiva 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 un escrito de interposición del interesado y se tramita y resuelve por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico (artículo 24). 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.

Como bien se indica en la propuesta de informe, 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.

-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 los fundamentos jurídicos 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 el Fundamento Jurídico I 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 el Fundamento Jurídico I 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 el Fundamento Jurídico I 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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 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. Como



acertadamente se indica en la propuesta de informe del Abogado del Estado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 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 RDL 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 el Fundamento Jurídico I 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.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado formula las siguientes

### **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 el Fundamento Jurídico III 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

LA ABOGADA GENERAL DEL ESTADO,  
Consuelo Castro Rey

SR. ABOGADO DEL ESTADO-JEFE.  
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.  
SANTA ENGRACIA, 7 - PTA 1ª - DESPACHOS 118 Y 119  
**28010-MADRID**