

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Informe

Referencia	48 / 20
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Propuesta de Acuerdo del Consell sobre levantamiento de la suspensión de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos según la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, en particular para la reactivación de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública que se presenten ante la Administración de la Generalitat Valenciana.

Examinada la solicitud de informe y la documentación que sobre el asunto de referencia han tenido entrada en esta Abogacía con indicación de que tiene carácter de muy urgente, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

I.- La Subsecretaría de la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica nos remite un escrito donde se solicita informe en relación con una Propuesta de Acuerdo que se pretende elevar al Consell sobre levantamiento de la suspensión de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos según la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, en particular para la reactivación de la tramitación de las

solicitudes de acceso a la información pública que se presenten ante la Administración de la Generalitat Valenciana.

En el escrito en que se solicita este informe se indica que *“... se remite borrador de propuesta de acuerdo del Consell, con la finalidad de recabar informe jurídico de carácter facultativo sobre la competencia del Consell para establecer determinados criterios relativos a la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública”* y que *“Es voluntad de este departamento impulsar la tramitación de los procedimientos administrativos objeto del derecho de acceso a la información pública en materia de transparencia. Y precisamente por ello, atendiendo a la importancia de dicha materia y a que se trata de un procedimiento que puede tramitarse por todos los departamentos del Consell y por su sector público, se considera oportuno que sea el Consell el que adopte el acuerdo de impulsar la tramitación de los citados procedimientos. La presente solicitud, de carácter urgente, se fundamenta en la importancia y trascendencia social de la cuestión planteada”*.

II.- De acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, no estamos en ninguno de los supuestos en que preceptivamente se requiera informe de la Abogacía General. Se trata por tanto de un **informe no preceptivo**, que según el art. 5.3 de la citada Ley cabe solicitar cuando se considere necesario y se fundamente la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto, con los requisitos que señalan los arts. 17 y 18 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat (redacción dada por Decreto 36/2019, de 15 de marzo, del Consell, de modificación del mismo, DOGV 26/03/2019).

Por otro lado ha de recordarse que, según el art. 6.1 de la misma disposición legal, *“Los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados”*.

Y resulta de aplicación, igualmente, lo que establecen los arts. 79 y 80 de la Ley 39/2015, con carácter general, respecto a los informes en los procedimientos administrativos.

III.- Debe resaltarse que el antes citado artículo 18 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, que aprueba el Reglamento de la Abogacía General, señala en su vigente redacción:

“Solicitud de informe.

1. La solicitud de informe se formulará de forma concisa, con expresa indicación de los distintos extremos objeto de la consulta y será suscrita por la autoridad que la formule. Además deberá citarse el precepto que exija el informe, en el supuesto de informes preceptivos, o fundamentarse la conveniencia de solicitarlo justificando la importancia económica, transcendencia social o dificultad técnico jurídica del informe de que se trate, cuando el informe se solicite con carácter facultativo. En este último caso la solicitud deberá ir precedida de un estudio en profundidad de la cuestión por parte del órgano solicitante, en el que se hará constar su criterio, que se acompañará a la petición de informe.

A estos efectos, la Abogacía de la Generalitat podrá rechazar las consultas que le sean formuladas, si el informe que se debe acompañar a la petición no contiene un estudio suficiente de la cuestión suscitada o no expresase la postura que en base al mismo propone adoptar el órgano solicitante o, en su caso, el objeto de consulta no revistiera especial relevancia.

2. En aquellos supuestos en que el informe se inserte en cualquier expediente en fase de tramitación, la consulta irá acompañada, a su vez, por un índice en el que consten las actuaciones realizadas, siendo remitidos para su análisis todos los documentos necesarios para el adecuado pronunciamiento. En este sentido, la Abogacía de la Generalitat podrá recabar del órgano consultante toda la documentación pertinente para la emisión del informe.

3. Cuando, para resolver un procedimiento administrativo que se tramite con intervención de las personas interesadas, sea preceptivo o se considere necesario

el informe de la Abogacía de la Generalitat, dicho informe se solicitará, salvo norma expresa que disponga otra cosa, una vez evacuada la audiencia de aquellas y formulada propuesta de resolución, que se remitirá necesariamente junto con la solicitud de informe.

4. Previamente a la emisión del informe, los abogados y las abogadas de la Generalitat recabarán del órgano que hubiera solicitado el informe la subsanación de todos los defectos de la solicitud que hubieran podido apreciar.

5. (...)”

IV.- Sin perjuicio de lo anterior, se informa lo siguiente:

Primero.- 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 su Disposición Adicional Tercera (redacción dada por Real Decreto 465/2020 de 17 de marzo, por el que se modifica el citado Real Decreto 463/2020, BOE de 18 marzo), dice:

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.**

(Número 4 de la Disposición Adicional Tercera redactado por el apartado cuatro del artículo único del R.D. 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el R.D. 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, BOE de 18 marzo, vigencia desde 18 marzo 2020)

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.

(Número 5 de la Disposición Adicional Tercera introducido por el apartado cuatro del artículo único del R.D. 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el R.D. 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, BOE de 18 marzo, vigencia desde 18 marzo 2020)

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.

(Número 6 de la Disposición Adicional Tercera introducido por el apartado cuatro del artículo único del R.D. 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el R.D. 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, BOE de 18 marzo, vigencia desde 18 marzo 2020)

Segundo.- Como ya se indicaba en el reciente informe de esta misma unidad de la Abogacía 40/20 de 12/05/2020, el análisis que a nivel doctrinal se ha hecho de esta *Disposición adicional tercera* viene a coincidir mayoritariamente en que de ella se desprende, con carácter general, lo siguiente:

- Se determina una suspensión automática de todos los procedimientos que tramiten todas las entidades del sector público, con las únicas excepciones que la misma señala. Se incluyen en la suspensión, pues, todos los procedimientos de todas las entidades del sector público, cualquiera que sea su objeto y regulación.

- Ello se aplica a todas las entidades del sector público, tal y como éste se define en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluyendo tanto a las Administraciones Públicas territoriales como a las entidades del sector público institucional.

- Pese a lo confuso de la redacción del apartado 1 en cuanto a la expresión “*Se suspenden términos y se interrumpen los plazos*”, debe entenderse que su sentido es el de establecer que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos a la entrada en vigor del estado de alarma, reanudándose por el período restante cuando finalice dicho estado de alarma y sus prórrogas, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde el principio; es decir, que esos plazos procedimentales se reanudarán, pero no se reiniciarán.

- Alcanzando la suspensión a todos los plazos del procedimiento, ha de entenderse que éste ha quedado suspendido en cuanto unidad de actos concatenados que deben realizarse dentro de un determinado plazo.

- Si bien la regla general es la suspensión, se contemplan excepciones, unas de tipo general y otras de carácter particular. Así, por un lado, se recogen unas excepciones generales en los apartados 5 y 6, referidas a plazos y procedimientos en determinadas materias.

Y por otro lado, en los apartados 3 y 4 se contemplan excepciones de carácter particular o singular, que son las que podrá acordar motivadamente el órgano competente para la tramitación de un determinado procedimiento concreto:

- 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*. Es ésta una excepción que permite al órgano competente continuar el procedimiento en dos supuestos distintos, debiendo siempre acordarse mediante resolución motivada.

El primer supuesto sólo le permite adoptar medidas de ordenación del procedimiento (arts. 70 a 74 LPACAP) y medidas de instrucción de aquél (arts. 75 a 83 LPACAP), pero no otro tipo de medidas, por lo que no podrá dictar resolución. Además, la adopción de las citadas medidas sólo podrá hacerse cuando se cumplan dos requisitos, que las mismas 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** 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.

Tercero.- En ese mismo informe de esta Abogacía 40/20 de 12/05/2020 ya se indicó también que, a la vista de lo que se desprende de la citada Disposición

Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, y centrándonos en su concreta aplicación a los procedimientos ordinarios derivados de las solicitudes de personas o entidades para **acceso a la información pública** en la Generalitat Valenciana (arts. 17 a 22 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y arts. 11 a 19 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana), hay que distinguir:

- Procedimientos ya **iniciados y en tramitación antes** de la entrada en vigor del estado de alarma (14 de marzo de 2020): deben considerarse suspendidos de forma automática en cuanto a todos sus plazos, tanto respecto a trámites internos como externos.

No encontrándose en los supuestos de los apartados 5 y 6 (las excepciones generales antes aludidas) de la Disposición Adicional Tercera del RD 463/2020, sólo podrán continuar en el caso de que el órgano competente para tramitarlos acuerde, en cada caso concreto y de forma motivada:

- O bien 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 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);
- O 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).

- Procedimientos **iniciados después** de la entrada en vigor del estado de alarma: las unidades administrativas encargadas de su tramitación deben aplazar la incoación hasta que finalice el estado de alarma, salvo que acuerden, también en cada caso concreto, y de forma motivada, que procede levantar la suspensión y tramitar el procedimiento por concurrir alguno de los supuestos de los apartados 3 y 4 de la Disposición Adicional Tercera del RD 463/2020, con los requisitos y efectos previstos en esos apartados.

Por otro lado, si una persona o entidad, después de la entrada en vigor del estado de alarma, presentan una solicitud de acceso a información pública, ello podría entenderse como conformidad implícita para que en el correspondiente procedimiento se adopten todo tipo de medidas, no sólo la relativas a ordenación e instrucción sino también la resolución de concesión o denegación del acceso a la información pública.

Cuarto.- Por otra parte, en el repetido informe de esta Abogacía 40/20 de 12/05/2020 también se recordaba que la **Dirección General de la Abogacía** de la Generalitat elaboró y remitió a las Subsecretarías de todas las Conselleries una **NOTA INFORMATIVA SOBRE CONSULTAS FRECUENTES EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DURANTE LA PANDEMIA POR COVID-19 a fecha de 8 de abril de 2020**, documento que contiene una serie de criterios interpretativos generales en forma de respuestas directas a preguntas recurrentes, criterios que sirven de orientación también en relación con la materia que aquí nos ocupa y cuestiones conexas o derivadas.

De hecho, es notorio que en el ámbito de la administración de la Generalitat Valenciana ya se ha dictado una gran cantidad de actos y resoluciones por parte de los diferentes órganos competentes para la tramitación de concretos procedimientos administrativos, aplicando los apartados 3 y 4 de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, interpretada en esa Nota Informativa de la Dirección General de la Abogacía.

Quinto- De acuerdo con todo lo anteriormente indicado, centrándonos en el concreto contenido de la solicitud de informe sobre la Propuesta de Acuerdo del Consell que aquí nos ocupa, se ha de decir lo siguiente:

1) Respecto a la consulta de la Subsecretaría *“sobre la competencia del Consell para establecer determinados criterios relativos a la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública”* y a la mención sobre que *“se considera oportuno que sea el Consell el que adopte el acuerdo de impulsar la tramitación”* de los *“procedimientos*

administrativos objeto del derecho de acceso a la información pública en materia de transparencia”:

Según la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, el Consell “*es el órgano colegiado que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria y dirige la Administración de la Generalitat*” (art. 13), y “*en materia de política general de la Generalitat corresponden al Consell las siguientes competencias: a) Determinar las directrices de la acción de gobierno, de acuerdo con lo que establezca al respecto el President de la Generalitat. b) La planificación y desarrollo de la política valenciana. ...*” (art.16); y también se le atribuye “*el ejercicio de las competencias estatutarias y legales de carácter ejecutivo y reglamentario que vengan atribuidas a la Generalitat o a la Comunitat Valenciana y no estén expresamente atribuidas a otros órganos o Instituciones de las mismas*” (art. 21).

De acuerdo con ello, cabe que a través de un Acuerdo del Consell se puedan establecer criterios generales “*relativos a la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública*”.

2) No obstante lo anterior debe decirse, respecto al contenido sustancial de los apartados **Primer** y **Segon** de la Propuesta sometida a informe, que no parece necesario un Acuerdo del Consell para “*Autoritzar que s’alce la suspensió dels termes i la interrupció dels terminis respecte a aquells procediments referits a sol·licituds d’accés a la informació pública ...*” relativos respectivamente a los supuestos contemplados en los apartados 4 y 3 de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, “*... i per tant autoritzar la continuació dels procediments administratius referits a estes sol·licituds en l’àmbit de la Generalitat Valenciana i el seu sector públic instrumental*”.

Ello porque, como antes se ha expuesto en este informe, de la interpretación de los apartados 3 y 4 de la Disposición Adicional Tercera del repetido Real Decreto 463/2020 (donde se han de incluir los procedimientos administrativos derivados de las solicitudes sobre derecho de acceso a la información pública) deriva que es el órgano competente para la tramitación de cada procedimiento concreto quien tiene atribuida la facultad de acordar su continuación, siempre en cada caso particular, y motivando que se dan los supuestos contemplados en dichos apartados 3 y 4.

3) En cuanto al apartado **Tercer** de la Propuesta de Acuerdo del Consell, *“Declarar prioritària per raó d’interès públic la tramitació de les sol·licituds referides a informació pública que estiga relacionada amb l’actual crisi sanitària o amb l’acció de l’administració pública arran de la pandèmia de la COVID-19”*, puede entenderse que lo que señala entra dentro de las facultades del Consell de fijación de las directrices de la acción de gobierno, planificación y desarrollo de la política valenciana y dirección de la Administración de la Generalitat. No obstante, se trata de una declaración general que no precisa cómo se hará efectivo lo que indica.

4) En el apartado **Quart** de la Propuesta de Acuerdo del Consell se recoge *“Que dins de l’àmbit d’aplicació de la Llei 2/2015, de 2 d’abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, així com el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, que la desenvolupa, es recomana a les entitats locals i ens supramunicipals, alçar la suspensió dels termes i la interrupció dels terminis en relació als procediments de sol·licituds del dret d’accés a la informació pública”*. Se trata de una simple “recomendación”, sin efectos sustanciales concretos; siendo que no procedería fijar aquí un mandato al respecto, pues no resultaría acorde con la autonomía local.

Es cuanto se debe manifestar.

Valencia, 18 de mayo de 2020.

El Abogado de la Generalitat

