

SILENCIO ADMINISTRATIVO APLICADO A INFORMES

JOSÉ GUILLERMO ROJÍ MOLINER
Técnico Jurídico Generalitat Valenciana
Consellería de Territorio y Vivienda

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Mariano BACIGALUPO SAGESSE, doña Carmen CHINCHILLA MARÍN, don Germán FERNÁNDEZ FARRERES, don Luis MARTÍNEZ-SICLUNA SEPÚLVEDA, doña Olga MELLA PUIG Y don José Ramón PARADA VÁZQUEZ.

Extracto:

EL estudio presentado tiene como finalidad poner de manifiesto cómo los elementos definitorios de una figura administrativa, la del silencio administrativo, introducida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a través de la reforma que de la misma llevó a cabo la Ley 4/1999, de 13 de enero, y que se configura como una garantía para el interesado ante la dilación indebida por parte de la Administración en la resolución de sus solicitudes, han sido extendidos, a mi juicio indebidamente, a otro tipo de situaciones, en particular, a la falta de emisión en plazo de los informes que un órgano administrativo puede solicitar, a los efectos de resolver un procedimiento administrativo, a otros órganos de la misma o distinta Administración.

En particular, en los preceptos normativos que, como ejemplo, se analizan en el estudio, se otorga un determinado efecto y se establece una presunción de que el referido informe ha sido emitido con carácter favorable o desfavorable, según los casos, en los supuestos en que el órgano que debió emitir el informe, transcurrido el plazo otorgado al efecto, no lo emite. Estas previsiones, en mi opinión, contravienen el régimen y los efectos que para tales situaciones ya establece la propia Ley 30/1992 en su artículo 83.

El estudio, después de una exposición sobre el contenido concreto de la norma al respecto, analiza una serie de ejemplos concretos sobre las situaciones descritas y sus

.../...

.../...

consecuencias, que al contrario de lo que pueda parecer, pueden tener una gran trascendencia para la propia Administración, e incluso determinar su responsabilidad patrimonial en algunos casos.

Palabras clave: silencio administrativo, informes administrativos, artículos 42 y 83 de la Ley 30/1992 y responsabilidad administrativa.

Sumario

- I. Una primera aproximación.
- II. El silencio administrativo. Una garantía para el interesado.
- III. Atribución de efectos a informes administrativos no emitidos en plazo.
 1. Informe de las Confederaciones Hidrográficas en la Ley de Aguas.
 2. La Ley valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
 - 2.1. Informe en materia de aguas.
 - 2.2. Informe en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación territorial.
 3. Normativa valenciana de Impacto Ambiental. Informe en materia de patrimonio cultural.
- IV. La regulación de los informes en la Ley 30/1992.
- V. Interrogantes y posibles consecuencias del establecimiento de efectos a los informes no emitidos en plazo.
 1. Informes de la Ley 4/2004.
 2. Informe de la Confederación Hidrográfica.
 3. Informe en materia de patrimonio cultural en el marco de la evaluación de impacto ambiental.
- VI. Conclusiones.

I. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introdujo en la regulación del procedimiento administrativo común una serie de reformas pensadas, como se establece en la propia exposición de motivos de la norma, «en el buen funcionamiento de la Administración pública y, sobre todo, en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación».

Entre las mismas, quizá la más trascendente fue la regulación del silencio administrativo, una figura que se constituye desde ese momento en una garantía del ciudadano frente a la dilación indebida de la Administración en la resolución de las solicitudes presentadas por los mismos para hacer efectivos sus derechos o satisfacer sus pretensiones.

Con este objeto, se introdujo, entre otros, los actuales artículos 42, 43 y 44 de la citada Ley 30/1992, que establecieron las líneas básicas de un sistema según el cual, la Administración, en todo procedimiento administrativo, dispone de un plazo preestablecido para la resolución y notificación de los procedimientos administrativos iniciados, bien sea de oficio, o bien a instancia de los interesados; y más aun, un sistema que permite a los interesados poder entender estimadas o desestimadas sus solicitudes ante la ausencia de resolución expresa en plazo por parte de la Administración, estando habilitados, en consecuencia, para ejercer las actuaciones que de ello se deriven.

Tal procedimiento, como se ha indicado, se constituye pues en una garantía del ciudadano en el momento en que entabla una relación jurídica con la Administración, en el seno de un procedimiento administrativo. Es esencial este rasgo, y el hecho de que la figura está configurada en el seno de una relación jurídica entre la Administración y uno o varios interesados.

Y tal cuestión constituye un dato importante pues, a lo largo de este estudio, se trata de poner de manifiesto cómo determinadas normativas de reciente aprobación, han extendido, a mi juicio indebidamente, esta figura, diseñada como una defensa del ciudadano frente al abuso de la Administración en su tardanza a la hora de resolver procedimientos, a las relaciones que, en el marco y durante la tramitación de un procedimiento administrativo, en forma de informe, se pueden dar entre órganos administrativos, incluso de distintas Administraciones Públicas, obviando los preceptos y regulaciones específicas existentes que ya regulan tales relaciones.

Así, se analizará la regulación que en algunos preceptos de algunas normativas se establece en relación con los informes que un órgano administrativo, a efectos de resolver un procedimiento, solicita de otro distinto, incluso de una Administración diferente, y en los que se otorga, a mi juicio sorprendentemente, unos efectos estimatorios o desestimatorios a la falta de emisión en plazo de los referidos informes, extendiendo el modelo que la citada Ley 30/1992 establece para la falta de resolución y notificación a los interesados de la resolución de los procedimientos administrativos, a la falta de emisión de un informe por parte de un órgano administrativo.

Con esta práctica, se está contraviniendo, en mi opinión, el régimen que para tales situaciones ya contempla la propia Ley 30/1992, y que, en esencia, permite la continuación o la paralización del procedimiento según el carácter más o menos significativo de los informes que sean solicitados, dejando amplio margen al órgano administrativo sustantivo (entendiendo por tal el que tramita y/o resuelve el procedimiento en cuestión), para adoptar la decisión que estime oportuna.

En concreto, expondré a título de ejemplo, la regulación que, en este sentido, y en distintos trámites, se realiza por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que además constituye normativa básica estatal en la materia; por la Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; e incluso en la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, del Patrimonio Cultural Valenciano, tras su reciente modificación por la Ley 5/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat.

Puede parecer en un primer momento que esta cuestión es intrascendente y que las consecuencias de esta práctica por parte de las Administraciones Públicas al tramitar procedimientos administrativos, y, en concreto, al tener en tal consideración la falta de emisión de un informe por parte de otro órgano administrativo, sean insignificantes, pero con este estudio se pretende poner de manifiesto que en la práctica diaria se pueden dar, y de hecho se están dando ya, situaciones incongruentes, sin sentido y que pueden derivar en auténtica indefensión para los interesados, desvirtuando precisamente el objetivo pretendido por la referida Ley 4/1999 cuando reformó la Ley 30/1992.

Con este estudio no se pretende llegar a conclusiones irrefutables e indiscutibles, sino poner de manifiesto las situaciones descritas y, por qué no, sembrar la duda sobre la corrección, la idoneidad, e incluso la legalidad de su puesta en práctica, para de este modo exponer una serie de ideas que puedan invitar a la reflexión, en la medida que el modo de proceder descrito abre una serie de interrogantes sobre la forma de proceder en determinadas situaciones y, como se ha indicado, puede tener consecuencias prácticas de mayor trascendencia de lo que inicialmente pueda parecer, pues podría incluso constituirse en fundamento, para un interesado que pudiera verse agravado por este modo de actuar por parte de la Administración, para exigir la correspondiente responsabilidad que, en su caso, pudiera derivarse.

II. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO. UNA GARANTÍA PARA EL INTERESADO

La regulación normativa del procedimiento administrativo común se modificó de manera sustancial en el año 1999, cuando las Cortes Generales aprobaron la Ley 4/1999, de 13 de enero, de

modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así, el Estado, en el marco de las competencias exclusivas que le confiere el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, introdujo, entre otros aspectos, la figura del silencio administrativo, cuyo régimen jurídico básico se encuentra establecido en los artículos 42, 43 y 44 de la redacción actualmente en vigor de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

A continuación, se reproduce el primero de los artículos citados, en la medida que se considera punto de partida esencial para las reflexiones posteriores:

«Artículo 42. Obligación de resolver.

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.*
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.*

4. Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos,

.../...

.../...

así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley.*
- b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.*
- c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.*
- d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.*
- e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en sus caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.*

6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de este, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y solo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, este no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

.../...

.../...

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.»

Es en este primer artículo, donde la norma introduce las líneas básicas del silencio administrativo, algunas de las cuales se desea destacar a efectos de este estudio:

- Se establece, en primer lugar, la obligación de notificar y resolver todos los procedimientos de forma expresa, de manera general, concretándose en los apartados 2 y 3 del artículo reproducido los plazos de que dispone el órgano administrativo para ello, tres meses si la norma específica no lo establece expresamente.
- En el apartado 5 se establece la posibilidad de paralizar ese plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento, entre otras razones, en su apartado c), cuando se deban solicitar «informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración», por el tiempo que medie entre su petición y su recepción, que no podrá exceder en estos supuestos, de tres meses.

Ya en este primer precepto, se concretan algunas de las garantías dirigidas al interesado. En primer lugar, se establece un plazo concreto de resolución para cada procedimiento, y se obliga a la Administración, en el apartado 4, a hacer públicos y mantener actualizadas una relación de los distintos procedimientos administrativos, con indicación del plazo máximo para resolver y el sentido del silencio. Más aun, se obliga a la Administración, al inicio del procedimiento administrativo, sea de oficio o a instancia del interesado, a comunicarle el plazo máximo establecido por la normativa para resolver de manera expresa el mismo, así como el sentido del silencio en caso de no hacerlo.

Por otra parte, es de destacar cómo, en la medida que se trata de una figura que trata de proteger los intereses del particular frente a la dilación de la resolución de un procedimiento, se obliga a la Administración a comunicar cada una de las paralizaciones y reanudaciones del plazo establecido para la resolución del mismo, en los supuestos en que este se interrumpe (art. 42.5).

En los artículos 43 y 44, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece los efectos del transcurso del plazo máximo establecido por la norma para resolver sin una resolución expresa por parte del órgano administrativo competente: efectos estimatorios, con carácter general, en los supuestos de procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, y, en los supuestos en que el procedimiento se

hubiera iniciado de oficio, bien efecto desestimatorio, en los casos en que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, o bien la caducidad del mismo, en los supuestos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

Sin embargo, se considera conveniente, a efectos del posterior razonamiento, destacar algunos aspectos concretos de lo establecido en el artículo 43:

- Por un lado, se establece expresamente la plena validez y eficacia del acto dictado por silencio administrativo, que en caso de que tenga efectos estimatorios, tendrá «a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento», mientras que en supuestos de silencio administrativo negativo, únicamente permitirá a los interesados interponer los recursos que resulten procedentes.
- En este sentido, se establece expresamente que los actos producidos por silencio administrativo, «se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada», por cualquier medio válido en derecho, e incluso se establece la obligación, por parte de la Administración, de emitir un certificado acreditativo del silencio producido en los supuestos en que así lo solicite el interesado.
- Por otra parte, se establece una vinculación del silencio administrativo estimatorio para la resolución posterior por parte de la Administración, que persiste como una obligación en los supuestos de procedimientos iniciados a solicitud del interesado, de tal modo que la referida resolución, solo puede ser confirmatoria del silencio administrativo estimatorio. En los supuestos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior no estará vinculada en modo alguno al sentido del silencio.
- Asimismo, destacar cómo en el artículo 43.2 se establece, como una excepción expresa al sentido desestimatorio en los supuestos de recursos administrativos no resueltos en plazo, el hecho de que «cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo», de tal modo que la regla general se invierte cuando la Administración no resuelve en plazo un recurso de alzada interpuesto contra una previa desestimación por silencio administrativo de una solicitud, estableciéndose, en cierto sentido, un régimen más gravoso para la Administración cuando incurre dos veces en un mismo asunto en demora al resolverlo, lo que conlleva, en esos supuestos (y solo en los casos de recursos de alzada, no en recursos potestativos de reposición ni extraordinarios de revisión) que el silencio adquiera efectos estimatorios, en beneficio del recurrente.

En definitiva, con la exposición realizada en esta primera parte, se pretende describir las líneas generales de una figura, la del silencio administrativo, a la que el ordenamiento jurídico otorga unos rasgos identificativos y unos fines concretos.

En particular, tal como se ha expuesto, se trata de una garantía para el interesado, de tal modo que la Ley configura un sistema por el cual, una vez presentada una solicitud, o incluso en los supuestos

de procedimientos iniciados de oficio, y transcurrido el plazo establecido normativamente, de acuerdo con los criterios que establece la Ley, sin que se haya emitido y notificado la resolución expresa por parte de la Administración, el interesado pueda atribuir a ese silencio determinados efectos, estimatorios o desestimatorios, a efectos de poder, o bien ejercer su derecho o exigir lo estimado, o, en su caso, interponer los recursos que sean procedentes.

En cualquier caso, me interesa destacar que se trata de una figura enmarcada en una relación entre un órgano administrativo y un particular, un interesado (en ningún caso entre órganos administrativos, a los efectos que luego expondré), a la que la Ley otorga unos caracteres propios para asegurar la eficacia del carácter garantista que la misma le atribuye, que identifica y diferencia esta figura de otras situaciones: establece la obligación de la Administración de informar al interesado del plazo que tiene el órgano administrativo para resolver, y los efectos de posible silencio administrativo, siendo este, en caso de efectos estimatorios, vinculante para la Administración en caso de resolución expresa posterior; establece también la obligación de la Administración de comunicar al interesado la paralización y reanudación del plazo para resolver en los supuestos en que este se paralice de acuerdo con el artículo 42.5, sin duda para que el interesado pueda conocer cuándo termina el plazo para resolver su procedimiento y cuándo puede por tanto entender estimada o desestimada su solicitud a los efectos oportunos; la Ley otorga a un acto emitido por silencio administrativo la misma eficacia de un acto expreso, pudiendo exigir el interesado a la Administración un certificado para acreditarlo; y, por otra parte, la Ley establece los efectos estimatorios del silencio administrativo en los supuestos de recurso de alzada interpuesto contra una previa denegación por silencio administrativo de una solicitud.

III. ATRIBUCIÓN DE EFECTOS A INFORMES ADMINISTRATIVOS NO EMITIDOS EN PLAZO

Tal como se ha indicado en la parte expositiva, y una vez establecidas las líneas generales de la regulación del silencio administrativo efectuada por la Ley 30/1992, se pretende exponer, a continuación, a título de ejemplo, algunas normativas, estatales y autonómicas, que ponen de manifiesto una práctica, a mi juicio errónea, según la cual, en el seno de un procedimiento sustantivo, se atribuye a la falta de emisión de un informe por parte de un órgano administrativo, efectos estimatorios o desestimatorios, una consecuencia establecida por el ordenamiento jurídico para la falta de resolución y notificación en plazo de una resolución, no aplicando, con esta manera de proceder, el régimen que para la falta de emisión de informes establece la propia Ley 30/1992, pudiendo derivarse, en algunos supuestos, consecuencias gravosas para el interesado y para la propia Administración.

En concreto, en primer lugar, se va a exponer la regulación que en este sentido efectúa la normativa básica estatal en materia de Aguas. A continuación, se presentará la regulación que efectúa la normativa autonómica valenciana relativa a la ordenación del territorio y protección del paisaje. Y, por último, la regulación incluida, tras su reciente modificación, en la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, en particular en lo que respecta al informe que en esta materia se ha de emitir en el seno del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

1. Informe de las Confederaciones Hidrográficas en la Ley de Aguas.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en la redacción efectuada con la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, establece en el apartado 4 de su artículo 25, relativo a la colaboración con las Comunidades Autónomas, la siguiente regulación:

«Artículo 25. Colaboración con las Comunidades Autónomas.

(...)

*4. Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los **actos y planes** que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.*

Quando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

*Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los **actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales** en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica.»*

En este primer supuesto, se regula un informe preceptivo a emitir por la correspondiente Confederación Hidrográfica, sin que se concreten los supuestos ni el plazo en que debe emitirse (que se concretarán reglamentariamente), pero sí curiosamente el sentido negativo del mismo en el supuesto de que no se emita en plazo. Además, se regula con un sentido tan amplio que afecta a prácticamente cualquier actividad o plan que pretenda llevar a cabo o aprobar una Comunidad Autónoma y que afecte a competencias de las Confederaciones Hidrográficas. Y más aun, también se debe emitir en las actuaciones u ordenanzas que en este ámbito emprenda o pretenda aprobar una Entidad Local.

Por lo tanto, de acuerdo con esta regulación, cualquier actividad que emprenda o cualquier instrumento de planificación que pretenda aprobar, en sentido amplio, una Comunidad Autónoma o una Entidad Local que afecte a competencias propias de la Confederación Hidrográfica («régimen y

aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía»), deberán contar con un informe previo de este organismo, sobre el que no se establece todavía un plazo concreto, pero que en caso de no emitirse, tendrá efectos desestimatorios. Posteriormente, se incidirá en la trascendencia y los efectos que de esta regulación se pueden derivar.

2. La Ley valenciana de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

En relación con la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, se desea destacar dos situaciones que se consideran interesantes para el objeto de este estudio. Se trata de dos informes que la misma regula y a cuya falta de emisión la norma atribuye unos determinados efectos estimatorios o desestimatorios. Un informe es en materia de aguas y otros en el seno de un procedimiento de aprobación de determinados instrumentos de ordenación territorial.

2.1. Informe en materia de aguas.

En relación con la normativa transcrita anteriormente en materia de aguas, establecida en el referido Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, la Ley 4/2004, en su redacción original, establecía lo siguiente en su artículo 19.2, relativo al «uso sostenible del agua».

«Artículo 19. Uso sostenible del agua.

1. (...)

2. *La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.*

El informe previo deberá emitirse en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin que el organismo de cuenca se hubiera pronunciado al respecto se entenderá otorgado en sentido favorable.

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución, de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

.../...

.../...

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe.»

Por lo tanto, en su redacción original, se estableció en la normativa autonómica valenciana, la obligatoriedad de un informe, en los supuestos de implantación de usos que impliquen un incremento del consumo de agua (por lo tanto se refiere a instrumentos de planificación, que es donde se establecen los usos del suelo, no a actividades) a emitir por parte de la Confederación Hidrográfica, o por entidad autorizada para el suministro, estableciendo un plazo para su emisión y en este caso, el sentido favorable del mismo en el supuesto de no ser emitido.

De nuevo, por tanto, se establece un efecto positivo al silencio administrativo en los supuestos de falta de emisión de un informe.

Aunque no es objeto estricto de las reflexiones de este informe, aprovecho para indicar que es bastante discutible que una normativa autonómica pueda establecer los supuestos y los plazos en que la Administración estatal debe emitir un informe, en el marco de una competencia exclusiva del Estado, y más dudoso aún que pueda establecer los efectos de la falta de su emisión en plazo. Por eso, a mi entender con buen criterio, y ajustándose además a lo dispuesto en la normativa básica estatal vigente en materia de aguas, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, en su disposición adicional octava, modificó el artículo 19.2 de la citada Ley 4/2004 en los siguientes términos, en los que remite, en cuanto a plazos y «efectos» del referido informe a la normativa estatal:

«El apartado 2 del artículo 19 queda redactado en los siguientes términos:

2. La implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que impliquen un incremento del consumo de agua, requerirá la previa obtención de informe del organismo de cuenca competente, o entidad colaboradora autorizada para el suministro, sobre su disponibilidad y compatibilidad de dicho incremento con las previsiones de los planes hidrológicos, además de la no afectación o menoscabo a otros usos existentes legalmente implantados.

Dicho informe se emitirá en los plazos y con los efectos establecidos por la normativa estatal vigente en la materia.

.../...

.../...

La suficiente disponibilidad a la que se refiere el párrafo primero podrá ser justificada mediante el compromiso de ejecución de infraestructuras generadoras de recursos hídricos a través de la aplicación de nuevas tecnologías, como la desalación de agua de mar o aguas subterráneas salobres, aprovechamiento de aguas depuradas, potabilización o alternativas similares.

Reglamentariamente, o a través de instrucciones técnicas, se establecerán los métodos para contrastar la idoneidad de las técnicas de generación de recursos hídricos que permitan acreditar la compatibilidad de las nuevas actuaciones consumidoras de agua potable u otros usos, debiendo garantizarse el uso sostenible y eficiente del agua.

No será necesaria la emisión del informe previsto en el párrafo anterior cuando la implantación de los referidos usos se verifique en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe.»

2.2. Informes en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación territorial.

La misma Ley valenciana 4/2004, regula en su título III los instrumentos de ordenación territorial, en torno a la denominada Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana que establece los objetivos, criterios y directrices para esa ordenación territorial de la Comunidad.

Como se establece en la exposición de motivos de la Ley 4/2004, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana pretende contener las directrices, orientaciones y criterios que, junto con la Ley, constituyen un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento, estableciendo las pautas de armonización y de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales.

En desarrollo de esa Estrategia Territorial la Ley contempla los planes de acción territorial, que desde la perspectiva supramunicipal, tratarán de dar coherencia espacial a la ordenación de las distintas políticas públicas sectoriales y asegurarán el respeto a las exigencias territoriales y urbanísticas en la implantación de las infraestructuras públicas.

Pues bien, y a los efectos que aquí nos ocupan, en el procedimiento para la aprobación de uno de esos planes de acción territorial, en concreto los planes de acción territorial sectoriales, la Ley establece la siguiente regulación, en su artículo 60:

«Artículo 60. Formulación y tramitación.

1. (...)

.../...

.../...

2. Los planes de acción territorial sectoriales se tramitarán según las normas previstas para la estrategia territorial de la Comunidad Valenciana, con las siguientes especificaciones:

- a) *Estos planes deberán ser objeto de informe de la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el plazo de un mes. Dicho informe versará sobre materias objeto de su competencia, será preceptivo y deberá evacuarse con carácter previo a la apertura del período de información pública. **Si transcurrido un mes desde la solicitud efectuada por la administración o departamento promotor del plan, dicho informe no hubiera sido formulado, se entenderá que es favorable.***
- b) *Corresponde a la Consellería competente por razón de la materia o sector a que se refiera el plan de acción territorial sectorial acordar la apertura del período de información pública. Si el plan contiene determinaciones que modifiquen planes de acción territorial formulados por una administración u órgano distinto del que formule aquel, la Consellería a la que corresponda acordar la apertura del período de información pública, antes del inicio de este, le solicitará la emisión de informe. Este informe no tendrá carácter vinculante, y **se entenderá favorable a la modificación propuesta si no se hubiera evacuado en el plazo de un mes desde la solicitud**. En cualquier caso se dará audiencia a los agentes sociales más representativos de la colectividad, y en especial de los sectores económicos que puedan estar interesados en función de su naturaleza.*
- c) (...).
- d) (...).
- e) (...).
- f) *El plazo para emitir los informes y dictámenes por los distintos departamentos y órganos competentes será de dos meses contados a partir de la fecha de la recepción de su solicitud. **Su falta de emisión en plazo no interrumpirá la tramitación del Plan.***
- g) (...).»

Se trata, pues, de otro procedimiento, en este caso para la aprobación de un instrumento de planificación, en que intervienen varios órganos administrativos que emiten informe en el ámbito de sus competencias, y que la Ley les otorga, en caso de que no se emitan en el plazo establecido, en este caso, efectos estimatorios.

Es de destacar cómo, curiosamente, en el apartado f) del artículo 60 transcrito, se establece que el informe no emitido en plazo «*no interrumpirá la tramitación del Plan*», ajustándose a la regulación que, como luego se indicará, establece la Ley 30/1992, como una de las opciones de que dispone el órgano administrativo que tramita el procedimiento, para estos casos en que no se produce la emisión de un informe una vez transcurrido el plazo establecido para ello.

3. Normativa valenciana de Impacto Ambiental. Informe en materia de patrimonio cultural.

El establecimiento de efectos estimatorios o desestimatorios en caso de falta de emisión de un informe por parte de un órgano administrativo no es habitual en la normativa vigente en Derecho Administrativo, pero tampoco es algo excepcional.

Así, se acaba de publicar en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana de fecha 13 de febrero de 2007, la Ley 5/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 4/1988, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

En concreto, en el texto normativo se ha incluido, entre otras modificaciones, la del artículo 11 de la citada Ley, que en su redacción anterior establecía lo siguiente:

«Artículo 11. Impacto ambiental.

Los estudios de impacto ambiental relativos a toda clase de proyectos, públicos o privados, que puedan afectar a bienes inmuebles de valor cultural deberán incorporar el informe de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia acerca de la conformidad del proyecto con la normativa de protección del patrimonio cultural. Dicho informe vinculará al órgano que deba realizar la declaración de impacto ambiental.»

Como se puede apreciar, el artículo transcrito preveía la incorporación de un informe en esta materia en los supuestos de proyectos que estén sometidos a evaluación de impacto ambiental.

A este respecto, indicar que, en el marco de la normativa básica estatal, la Comunidad Valenciana reguló la materia relativa a impacto ambiental mediante la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana de Impacto Ambiental, desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la misma.

Conviene destacar que la evaluación de impacto ambiental se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico en el marco de las nuevas tendencias europeas en materia de medio ambiente, que han evolucionado hacia una política global y preventiva, y como fiel reflejo de este nuevo enfoque.

En este marco, la evaluación de impacto ambiental, se constituye en un procedimiento previo a la instalación y puesta en marcha de determinadas actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, y también de manera previa a la aprobación de determinados instrumentos de ordenación del territorio, establecidos en el Anexo de la citada Ley 3/1989 y en los Anexos I y II del Decreto 162/1990 que lo desarrolla.

De acuerdo con este sistema, se distingue, por una parte, la autoridad competente sustantiva, que es aquella que, conforme a la legislación aplicable al proyecto de que se trate, concede la auto-

rización para su realización, u otorga la aprobación definitiva para su vigencia y ejecución, y, por otra, la autoridad ambiental, que es el órgano que, sobre la base de un estudio de impacto ambiental que presenta el interesado, sea un particular o una Administración Pública, lleva a cabo lo que se denomina una Evaluación de Impacto Ambiental, que se plasmará en un pronunciamiento, bien una Declaración de Impacto Ambiental o bien una Estimación de Impacto Ambiental.

Por lo tanto, y a efectos de centrar la exposición que nos ocupa, la evaluación de impacto ambiental se constituye en un trámite, en el marco de un procedimiento sustantivo que debe culminar en la autorización para la puesta en marcha de una actividad o la aprobación de un plan, en que el órgano ambiental (el correspondiente de la consellería competente en materia de medio ambiente), realiza una evaluación de los impactos que ese plan o actividad puede implicar en el entorno en que se pretende ubicar, constituyéndose dicho trámite en esencial para el procedimiento sustantivo en cuestión, pues dicha evaluación ambiental es vinculante para el mismo, de modo que en caso de ser esta desfavorable, conlleva necesariamente la denegación de la autorización sustantiva y la imposibilidad de implantar la actividad o aprobarse el instrumento de planeamiento.

El órgano sustantivo suele ser el Ayuntamiento donde se pretende implantar la actividad, que es el competente para el otorgamiento de la licencia de actividad y la licencia de apertura necesarias para la puesta en marcha de una instalación o actividad, o quien debe aprobar un instrumento de planificación, en su caso, tras el trámite de evaluación de impacto ambiental. Pero en determinados supuestos, el órgano sustantivo es el competente de la propia Administración autonómica, que aprueba también determinados instrumentos de planificación, o en los supuestos de actividades sometidas al procedimiento de autorización ambiental integrada, en los casos establecidos la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, supuestos que luego se comentarán y donde se pretende incidir especialmente.

Sería demasiado extenso reproducir el listado de actividades e instrumentos de planificación que, de acuerdo con la normativa valenciana, están sometidos a evaluación de impacto ambiental, pero basta con decir que son un gran número de actividades y la mayor parte de instrumentos de planificación (incluidos Planes Generales, planes parciales y planes especiales, entre otros), con lo que se puede tener una idea de la trascendencia y el alcance que en la práctica tiene este procedimiento.

En cualquier caso, conviene destacar, que en la Comunidad Valenciana, en este procedimiento de evaluación de impacto ambiental, trámite esencial y vinculante, necesario para la puesta en marcha de muchas actividades y para la aprobación de la mayoría de instrumentos de planificación, el órgano ambiental debe recabar una serie de informes, uno de los cuales es el relativo a patrimonio cultural valenciano.

Pues bien, como se ha indicado, el referido artículo 11 de la Ley 4/1998, ha sido modificado recientemente con la publicación de la Ley 5/2007, de 9 de febrero, que ha establecido una nueva redacción del citado artículo en los siguientes términos:

«1. Los estudios de impacto ambiental relativos a toda clase de proyectos, públicos o privados, que puedan incidir sobre bienes integrantes del patrimonio cultural valenciano deberán incorporar el informe de la consellería competente en materia de cultura, acerca de la conformidad del proyecto con la normativa de protección del patrimonio cultural. Dicho informe vinculará al órgano que deba realizar la declaración de impacto ambiental, que no podrá dictarse en ausencia del mismo.

2. Transcurridos tres meses desde que se solicitó, se entenderá emitido en sentido desfavorable. El transcurso del plazo expresado no eximirá a la consellería competente en materia de cultura de la obligación de emitir el informe correspondiente.

3. (...)

4. El plazo para la emisión de este informe comenzará a computarse a partir de la aportación, ante el órgano competente en materia de patrimonio cultural, del estudio de impacto ambiental elaborado conforme a lo establecido en el apartado siguiente.

5. (...)

Por lo tanto, se está ante una regulación, que en la línea marcada en este estudio, establece un sentido, en este caso desfavorable, a la falta de emisión en plazo de un informe, con la circunstancia añadida que en este caso, se trata de un informe preceptivo y vinculante, necesario para la emisión de la evaluación de impacto ambiental. Además, se da la situación de que esa evaluación se constituye en un trámite también esencial en el marco de un procedimiento sustantivo, que se tramita, según los casos, bien en el Ayuntamiento respectivo o bien en la Consellería competente, y que debe desembocar en la puesta en marcha de una actividad o en la aprobación de un instrumento de planificación. Posteriormente, se analizará y se insistirá en las consecuencias que esta nueva regulación de la Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural Valenciano, puede suponer en la práctica.

IV. LA REGULACIÓN DE LOS INFORMES EN LA LEY 30/1992

A lo largo de las páginas anteriores, se han expuesto diversos ejemplos de normativas, tanto estatales como autonómicas, incluso proyectos normativos en tramitación, donde se establece una determinada regulación de los informes que, en el seno de un procedimiento administrativo, corresponde emitir a otro órgano administrativo distinto, de tal manera que se establece un sentido favorable o desfavorable a la falta de emisión en plazo del informe en cuestión.

Pero, tal como se ha ido insistiendo en este estudio, esta no es la regulación que establece para estos supuestos la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece unas soluciones distintas para estos casos en que un órgano administrativo no emite un informe en plazo, y que a mi juicio es

incompatible con la regulación que las normativas señaladas en este estudio establecen o pretenden establecer.

En concreto, el régimen lo contempla la Ley 30/1992 en sus artículos 82 y 83, que establece, con carácter básico, lo siguiente:

«Artículo 82. Petición.

1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

Artículo 83. Evacuación.

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquel se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.»

Por lo tanto, y de acuerdo con el régimen establecido en la Ley 30/1992, en lo que se refiere a informes emitidos en el seno de un procedimiento administrativo, si los mismos no son emitidos en el plazo normativamente establecido para ello, «se podrá proseguir las actuaciones», pues el precepto así lo establece, incluso «cualquiera que sea el carácter del informe solicitado», de modo que independientemente de que el mismo tenga carácter facultativo o preceptivo, o bien sea vinculante o no vinculante.

Es más, aunque la propia norma añade que esta regla se exceptiona «en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento», como podría ser, sin duda, algunos de los supuestos descritos en este estudio, la Ley únicamente prevé para estos supuestos que «se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos».

Así, de acuerdo con el régimen expuesto, en el supuesto de informes que deba emitir un órgano administrativo en el seno de un procedimiento administrativo sustantivo, en caso de no evacuar-se el mismo en el plazo establecido para ello, lo único que establece en definitiva la Ley 30/1992, es la posibilidad, por parte del órgano que está tramitando el procedimiento, de decidir si continúa la tramitación del mismo o paraliza los trámites sucesivos.

La norma atribuye al órgano administrativo instructor amplio margen para decidir la forma de proceder al adoptar esta decisión, pues la Ley establece la misma como una posibilidad, tanto en el supuesto de que decida proseguir las actuaciones como, incluso en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, cuando decida la paralización de los trámites sucesivos. Y ello, porque desde el momento que en uno u otro supuesto, se «puede» proseguir las actuaciones, o se «puede» paralizar los trámites sucesivos, es obvio que, de la misma manera, el órgano administrativo que tramita el procedimiento, puede decidir o bien no proseguir las actuaciones, en caso de no emitirse el informe en plazo (cualquiera que sea su carácter), o bien no paralizar los trámites sucesivos, en los supuestos de falta de emisión en plazo de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento.

En la práctica, por tanto, en cualquier supuesto de falta de emisión en plazo de un informe, el órgano administrativo puede paralizar los trámites o proseguir el procedimiento, sin que la Ley sujete tal decisión a criterios de ningún tipo, ni siquiera obliga a una motivación especial de la misma.

Sí parece, no obstante, que la norma pretende establecer un criterio general según el cual, en caso de falta de emisión en plazo de un informe el procedimiento debe, en la medida de lo posible, continuar, mientras que si el informe no emitido en plazo es determinante para el fondo del asunto y es además preceptivo, la Ley establece en esos supuestos una habilitación especial, en mi opinión innecesaria, para que el órgano administrativo tenga la posibilidad de paralizar los trámites sucesivos, aunque, como reitero, tal posibilidad ya se la otorgaría la primera parte del apartado 3 del artículo 83.

Al hilo de este razonamiento, especialmente significativo es el apartado 4, el cual debe ser tenido muy en cuenta en relación con el objeto de este estudio, pues establece de forma taxativa la posibilidad de continuar el procedimiento (por lo tanto, del mismo modo, la posibilidad de no hacerlo) en los supuestos de falta de emisión de un informe por parte de un órgano de otra Administración distinta a la que tramita el procedimiento (como es el caso del supuesto descrito en materia del informe de la Confederación Hidrográfica) Y es más, constituye también un elemento importante para el razonamiento general que deseo transmitir, el hecho de que la Ley, en estos supuestos, otorga expresamente al órgano administrativo la posibilidad de no tener en cuenta, al adoptar la resolución, el contenido de estos informes en el supuesto de no ser emitidos en plazo.

Por otra parte, también es de destacar que en este precepto se establece la posibilidad de exigir la responsabilidad que se derive a la persona responsable de la falta de emisión en plazo de un informe, lo que constituye una afirmación relevante por las consecuencias que se pueden derivar de las normativas descritas, que establecen una vinculación favorable o desfavorable a un informe no emitido en plazo.

Por último, recordar que el procedimiento administrativo común es una competencia estatal, y que, en este sentido, la Ley 30/1992 constituye legislación básica dictada por el Estado en virtud de las competencias exclusivas que en la materia le otorga el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, de tal manera que, en mi opinión, las normativas que establecen una regulación de los informes no emitidos en plazo, según la cual se les otorgan unos efectos favorables o desfavorables, pueden vulnerar lo establecido en los artículos 82 y 83 transcritos de la Ley 30/1992, sin que estas salvedades, en su caso, puedan incluirse, según mi parecer, en las «especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas», a que se refiere el artículo 149.1.18.^a de la Constitución cuando, sin perjuicio de tales especialidades, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común.

V. INTERROGANTES Y POSIBLES CONSECUENCIAS DEL ESTABLECIMIENTO DE EFECTOS A LOS INFORMES NO EMITIDOS EN PLAZO

Tal como se ha expuesto en este estudio, existen diversas normativas en las que se otorga, en los términos expuestos, un determinado efecto a los casos en que no se emita un informe en el plazo establecido para ello, otorgando un sentido favorable o desfavorable a ese silencio administrativo.

Como se ha indicado en el apartado anterior, se considera que la Ley 30/1992 ya establece con carácter básico una regulación para estos supuestos, estableciendo la posibilidad, con carácter general, de proseguir las actuaciones en los supuestos de informes solicitados por el órgano administrativo y no remitidos en plazo, salvo en el supuesto de informes preceptivos determinantes para la resolución del procedimiento en cuyo caso se podrán paralizar las actuaciones.

Por tanto, el legislador permite valorar y decidir al órgano sustantivo en qué supuestos debe continuar o paralizar el procedimiento, en función de la relevancia del informe solicitado, y sin perjuicio de la responsabilidad que se derive del retraso en la emisión del mismo.

Pero, a mi juicio con buen criterio, lo que en ningún momento establece la Ley 30/1992 es la posibilidad de atribuir a la falta de emisión de un informe un determinado sentido favorable o desfavorable al pronunciamiento que debía contener. Tal forma de proceder, en la que se aplica analógicamente a estos casos el régimen establecido para el silencio administrativo en los supuestos de falta de resolución en plazo de un procedimiento administrativo abre muchos interrogantes.

En este sentido, y si continuáramos aplicando de manera análoga el régimen del silencio administrativo para los supuestos de falta de emisión en plazo de un informe, ¿se mantendría la obliga-

ción de emisión del informe de manera expresa, aun fuera de plazo, en los supuestos de informes favorables o desfavorables, igual que se mantiene la obligación de resolver un procedimiento de manera expresa aun fuera de plazo, como establece el artículo 42.1 de la Ley 30/1992? Y en el supuesto de emisión de un informe expreso fuera del plazo establecido para ello, ¿está vinculado al sentido favorable, en su caso, del informe entendido favorable por silencio administrativo, tal como lo está una resolución emitida fuera de plazo a la estimada por silencio administrativo, de acuerdo con lo expuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992? ¿Podría solicitar el interesado o el órgano administrativo un certificado al órgano que tenía la obligación de emitir el informe, en que acredite, en su caso, el carácter favorable del informe no emitido en plazo, en los términos del artículo 42.5 de la Ley 30/1992? ¿Podrían aplicarse igualmente los supuestos de paralización del plazo para emitir una resolución, previstos en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, para la paralización del plazo para la emisión del informe? En los supuestos de recurso de alzada contra un informe desfavorable por silencio administrativo, ¿sería también estimatorio en caso de que no se resolviera en plazo, como sucede con los recursos de alzada contra resoluciones previamente desestimadas por silencio administrativo, como indica el artículo 43.2 de la Ley 30/1992?

En general la respuesta a todas estas cuestiones debería ser negativa, pues resulta en mi opinión impropio poder extender todo este tipo de consecuencias y previsiones dispuestas para la figura del silencio administrativo, como garantía de la falta de resolución en plazo por parte de la Administración de un procedimiento, a la falta de emisión de un informe por parte de un órgano administrativo. Pero bien es verdad que, por los mismos motivos, igual de impropio resulta en mi opinión otorgar efectos favorables o desfavorables a un informe no emitido en plazo, y así se ha establecido en las regulaciones descritas en este estudio.

Pero al margen de estas cuestiones de carácter teórico (que se podrían llegar a plantear), existen otro tipo de razones con trascendencia real que invitan a reflexionar sobre la conveniencia de aplicar este régimen del silencio administrativo a los informes.

Hay que tener muy presente que las normativas que están contemplando la aplicación de esta regulación a los informes no emitidos en plazo son de trascendencia y pueden afectar a muchas actividades y planes, y en consecuencia al tejido empresarial e industrial y también a la labor de las diversas Administraciones Públicas. Véase, en este sentido, que los informes descritos en materia de aguas a emitir por el organismo de cuenca afecta a todos «los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía», redacción que abarca gran cantidad de actividades e instrumentos de planificación que las mismas deseen implantar. Del mismo modo, el informe que se debe emitir en el ámbito de la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje por la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, afecta a planes de acción territorial sectoriales, que tienen un alcance muy amplio y que incluso pueden afectar a instrumentos de planificación urbanísticos. Y, por último, el informe en materia de patrimonio cultural es necesario aportarlo en el estudio de impacto ambiental, de tal modo que afecta a todas las actividades e instrumentos de planificación que deban incorporar, de conformidad con la normativa estatal y autonómica valenciana, la evaluación de impacto ambiental, y que no son pocas.

En consecuencia, se trata de unas regulaciones que afectan a un gran número de expedientes y a un gran número de actividades, y que, en consecuencia, de acuerdo con la normativa transcrita, y en la medida que se trata de informes en la mayor parte vinculantes y desfavorables en caso de no ser emitidos en plazo, los interesados van a ver como sus solicitudes van a ser denegadas por este motivo en cuanto transcurra el plazo establecido para ser emitidos.

1. Informes de la Ley 4/2004.

Quizá los que menos problemas cause sea la de la regulación de los informes que realiza la citada Ley 4/2004 en relación con los planes de acción territorial de acción sectorial, en la medida que en caso de no emitirse el informe de la Consellería competente en materia de urbanismo, se entiende emitido en sentido favorable, de tal modo que el procedimiento continúa.

Sin embargo, convendría ser muy cautelosos en estos casos, porque si de ese plan, por temas urbanísticos, se derivara algún tipo de responsabilidad, sería llamativo cómo el pronunciamiento de la citada Consellería sería favorable, pero sin un pronunciamiento expreso con condicionamientos que se deberían haber integrado en el plan de acción territorial sectorial, y que quizá hubieran evitado la generación de la responsabilidad posterior. Y ello porque un informe favorable expreso, a pesar de tener tal carácter, puede establecer condiciones o requisitos necesarios para, en este caso, aprobar el plan de acción territorial.

Podría ocurrir, por ejemplo, que un plan de acción territorial de carácter sectorial (un plan acústico, un plan de carreteras, un plan eólico, un plan de infraestructuras...) afectara a un espacio natural protegido o a un suelo no urbanizable de especial protección, o a cualquier otro instrumento de planificación ya en vigor, y que por falta de medios personales, o cualquier otra circunstancia, la consellería competente en urbanismo, no hubiera podido emitir el informe en plazo para hacer constar esa circunstancia, o para incluir las salvaguardas necesarias, con lo cual, se entendería favorable al proyecto. Además siendo estrictos, la regulación no permite un pronunciamiento posterior fuera de plazo, pues establece claramente que, en caso de no emitirse, «se entenderá en sentido favorable».

En cualquier caso, los problemas pueden ser mayores en los otros dos ejemplos expuestos en este estudio, en los casos de informes a emitir por la Confederación Hidrográfica, de acuerdo con la normativa básica en materia de aguas, y el informe en materia de patrimonio cultural, necesario para el estudio de impacto ambiental, en la medida que, en caso de no emitirse en el plazo establecido, de acuerdo con las respectivas normativas reguladoras, se entienden emitidos en sentido desfavorable.

2. Informe de la Confederación Hidrográfica.

En el caso del informe de la Confederación Hidrográfica, hay que recordar que debe emitirse, según establece el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, «sobre todos los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan

de aprobar en el ejercicio de sus competencias, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía», lo cual en la práctica, puede suponer una gran parte de las actuaciones que emprendan las administraciones autonómicas. También, recordar que el citado informe se exige, en los mismos supuestos, en caso de actos y ordenanzas de las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias.

En estos supuestos, como se ha indicado, el informe de la Confederación Hidrográfica es preceptivo y vinculante, con la circunstancia añadida de que se entiende desfavorable si no es emitido en el plazo, aunque la normativa no concreta los plazos y supuestos en que el mismo debe emitirse.

Pues bien, cualquier procedimiento iniciado para la instalación de una actividad o para la aprobación de un plan que requiera este informe, en el caso de que no se emitiera en plazo, no se paralizaría, a decisión del órgano que tramite el procedimiento, en espera, si lo considera oportuno, de la emisión del citado informe, de acuerdo con lo que establece la regulación descrita de la Ley 30/1992, sino que, automáticamente, el procedimiento debería finalizar denegando la solicitud de la autorización de la actividad o del plan propuesto, en la medida que un informe vinculante tiene carácter desfavorable.

En estos casos, en el supuesto de que un particular decidiera recurrir la denegación de su solicitud por este motivo, de acuerdo con el régimen de recurso del artículo 107.1 de la Ley 30/1992, en la medida que este informe se constituye en un trámite de los denominados «cualificados» (pues *decide directa o indirectamente el fondo del asunto*), podría interponer el correspondiente recurso administrativo ante dicha resolución denegatoria. Pero, ¿no se produciría una situación de indefensión del interesado? ¿en base a qué podría recurrir? ¿qué motivos podría impugnar si la denegación no ha estado basada en cuestiones técnicas ni jurídicas, sino en el simple transcurso de un plazo? ¿no resulta esta forma de proceder una manera de eludir la responsabilidad que tiene un órgano administrativo para pronunciarse sobre el ámbito de sus consecuencias, cuando el artículo 83.3 establece expresamente la responsabilidad del órgano responsable de la demora en la emisión del informe?

Hay que destacar que en la mayoría de supuestos, para la puesta en marcha de una actividad o instalación, de acuerdo con la normativa básica en materia de actividades clasificadas, el procedimiento se tramita por la administración municipal, pues es el Ayuntamiento respectivo el que concede las licencias de actividad o apertura necesarias para la puesta en marcha final de las mismas, sin perjuicio de las autorizaciones que de carácter sectorial correspondan a la administración autonómica o a la administración estatal.

Por lo tanto, no sería extraño el caso de que un interesado tuviera que recurrir ante un Ayuntamiento la denegación de su solicitud de licencia de actividad por el supuesto de falta de emisión de un informe por parte de la Confederación Hidrográfica, órgano dependiente de otra Administración Pública, que no ha emitido el mismo, quizá no por falta de diligencia, sino por falta de medios, por la complejidad del mismo o por cualquier otra razón, y sin posibilidad por parte del Ayuntamiento respectivo de paralizar el procedimiento hasta su emisión, como permite la Ley 30/1992.

A mi entender, ello va en contra de lo establecido en la regulación de esta Ley, y más cuando su artículo 83.4 establece claramente que en caso de informes que, en el seno de un procedimiento administrativo, debiera emitir una Administración Pública distinta de la que tramita el mismo, «el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución». Parece difícil que el órgano que tramitara el procedimiento, sea autonómico o municipal, pudiera no tener en cuenta el informe no emitido en plazo por la Confederación Hidrográfica a que se refiere la normativa de aguas, si la misma establece que en esos casos tal informe se entiende desfavorable.

Pero, ahondando más en el tema, ¿y si el proyecto presentado por el interesado cumplía con todas las exigencias establecidas en la normativa para que el informe de la Confederación Hidrográfica fuera favorable y sin embargo este no lo fuera por no ser emitido en plazo? Sinceramente, creo que en este caso, y como establece la Ley 30/1992, «sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora», cualquier interesado podría presentar una demanda contra la Administración ante los Tribunales de Justicia de responsabilidad por los daños y perjuicios que se le hubieran causado, y no es de extrañar que si la razón de la denegación de licencia fuera la falta de emisión en plazo de un informe, su reclamación podría prosperar. ¿Cómo puede la dilación indebida de la Administración en el cumplimiento de un trámite denegarle una solicitud para la que reúne todos los requisitos? ¿Y los gastos en que ha incurrido para redactar su proyecto, las inversiones realizadas y el beneficio dejado de obtener?

Problemas de esta naturaleza, pero multiplicados, podrían ocurrir en los procedimientos de aprobación de planes que necesitaran este informe de la Confederación Hidrográfica, y que también les afecta según el artículo transcrito en la normativa de aguas, en la medida que, en ocasiones, podría haber muchas más inversiones realizadas, más proyectos redactados, más Administraciones y empresas participantes, y, por tanto, la responsabilidad y las indemnizaciones ser mayores.

Me he referido anteriormente al supuesto en que las actividades se encuentren sometidas al régimen de licencia de actividad que deba otorgar el Ayuntamiento. Pero especialmente paradójico es el caso de instalaciones sometidas al régimen previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación.

Tal como establece su exposición de motivos, para hacer efectiva la prevención y el control integrado de la contaminación, la Ley 16/2002, de conformidad con la Directiva 96/61/CE supedita la puesta en marcha de ciertas instalaciones de un potencial impacto ambiental incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de un permiso escrito, la autorización ambiental integrada, que deberá concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades competentes, en que se fijarán las condiciones ambientales que se exigirán para la explotación de las instalaciones y, entre otros aspectos, se especificarán los valores límite de emisión de sustancias contaminantes.

La autorización ambiental integrada, se constituye en una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento, entre ellas las licencias de actividad que concede el Alcalde respectivo, y que se mantienen únicamente como un pronunciamiento final, en la práctica de carácter meramente formal.

En definitiva, la Ley articula un procedimiento administrativo complejo que integra diversas autorizaciones ambientales existentes, en que la solicitud de la autorización ambiental integrada se presenta ante el órgano designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, que dispone de un plazo máximo para resolver de diez meses, pasado el cual sin haberse notificado resolución expresa se entenderán desestimadas.

Se trata, por tanto, de un sistema complejo de intervención administrativa en que la norma realiza un gran esfuerzo de coordinación, aglutinando pronunciamientos de diversos órganos, incluso de diversas Administraciones Públicas, en una única resolución final.

Automáticamente, la pregunta es la siguiente: en el supuesto de que estas instalaciones requirieran el informe a que se refiere el citado artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y este no fuera emitido en plazo, ¿Se entiende denegada automáticamente la autorización ambiental integrada, en la medida que existe un informe vinculante negativo? ¿Dónde queda el esfuerzo integrador y el procedimiento administrativo complejo diseñado en la Ley 16/2002, precisamente pensado para la coordinación y la flexibilidad de un procedimiento en que se pronuncian tantos órganos?

Es más, en estos casos, la Ley 16/2002, en su artículo 24, recoge expresamente que «los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento regulado en esta Ley mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los casos en que los citados informes vinculantes impidiesen el otorgamiento de dicha autorización». De nuevo hay un problema por resolver: ¿y si el informe negativo es el informe no emitido en plazo de la Confederación Hidrográfica a que se refiere el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001? ¿Contra qué contenidos podría el interesado recurrir? ¿Y si su proyecto cumplía todos los requisitos marcados en la normativa? ¿Quién le indemniza los gastos en que hubiere incurrido? ¿Dónde queda la responsabilidad de la Administración en estos casos? ¿No sería mejor poder paralizar el plazo para resolver el procedimiento, como permite la Ley 30/1992, hasta la emisión del informe, antes que resolverlo desestimando sobre la base de un informe que no existe?

Todavía más curioso resulta el hecho de que la propia Ley 16/2002, en su artículo 19, ya regula los supuestos en que, en el marco de este procedimiento, sea necesario un informe del organismo de cuenca, pero para los supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, y la solución adoptada es completamente distinta a la descrita en el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

En estos casos, el organismo de cuenca competente deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo así como las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas. Este informe tendrá carácter preceptivo y vinculante, y deberá emitirse en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del

expediente, estableciéndose que en caso de no ser emitido en plazo, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada requerirá al organismo de cuenca para que emita con carácter urgente el citado informe en el plazo máximo de un mes, transcurrido el cual, «se podrán proseguir las actuaciones» y, posteriormente, añade que «no obstante, el informe recibido fuera del plazo señalado y antes del otorgamiento de la autorización ambiental integrada, deberá ser tenido en consideración por el órgano competente de la Comunidad Autónoma», para concluir que, transcurridos los plazos previstos sin que el organismo de cuenca hubiese emitido el informe requerido, «se podrá otorgar la autorización ambiental integrada, contemplando en la misma las características del vertido y las medidas correctoras requeridas, que se establecerán de conformidad con la legislación sectorial aplicable».

Es decir, la propia Ley 16/2002, para los supuestos en que se requiere autorización de vertido por parte del organismo de cuenca, contempla que dicho órgano debe emitir un informe, en el marco y de conformidad con la Ley 30/1992, que en caso de no emitirse (tras seis meses y uno más de prórroga), el procedimiento continúa, de modo que llegado el momento de resolución final del mismo, se podrá tener en cuenta el informe emitido fuera de plazo, y es más, en caso de aun así no haberse emitido, debe ser el propio órgano administrativo autonómico el que concrete en la resolución las condiciones y medidas correctoras sobre el vertido que deberían haber constado en ese informe. En ningún momento consta la posibilidad de entender el informe en sentido negativo o positivo ni dictar la resolución final sin un pronunciamiento expreso sobre las condiciones y características del vertido a cuenca hidrográfica que se pretende autorizar e incluir en la autorización ambiental integrada.

3. Informe en materia de patrimonio cultural en el marco de la evaluación de impacto ambiental.

Pero no menos problemas pueden generarse, esta vez en el seno de determinados procedimientos administrativos de la administración autonómica valenciana, con la nueva redacción que del artículo 11 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, del Patrimonio Cultural Valenciano, tras su modificación por la Ley 5/2007, de 9 de febrero.

Según la misma, como se ha descrito anteriormente, los estudios de impacto ambiental que puedan incidir sobre valores patrimoniales deberán incorporar el informe de la Consellería competente en materia de patrimonio cultural, que se constituye en un informe que vinculará al órgano que deba realizar la declaración de impacto ambiental, que no podrá dictarse en ausencia del mismo, y transcurridos tres meses desde que se solicitó, se entenderá emitido en sentido desfavorable.

Tal regulación constituye otro sinsentido con no menos consecuencias y problemas que los causados por el informe que se requería de la Confederación Hidrográfica, analizado anteriormente. Hay que ser conscientes de que la normativa de impacto ambiental (en el marco de la cual se solicita el informe de patrimonio cultural), afecta a un gran número de actividades e instalaciones, de acuerdo con la normativa básica estatal en la materia y la propia normativa autonómica valenciana (la citada anteriormente, Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat Valenciana de Impacto Ambiental, desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre), que, por ejemplo, establece la necesidad de evaluación de impacto ambiental para los instrumentos de planificación.

Especialmente significativos serían los efectos en las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada de conformidad con la citada Ley 16/2002, que, en la medida que se trata de actividades con especial incidencia ambiental, la mayoría de ellas están sometidas a la normativa en materia de impacto ambiental y requieren una evaluación ambiental favorable para su implantación, y que, por tanto, pueden requerir el indicado informe en materia de patrimonio cultural.

Curiosamente, en la práctica, la tramitación de los expedientes de autorización ambiental integrada en la Administración de la Generalitat Valenciana, que como se ha comentado requiere una gran cantidad de pronunciamientos e informes de distintos órganos, incluso de Administraciones distintas, sobre una gran variedad de materias, indica que las declaraciones de impacto ambiental se están viendo a día de hoy paralizadas, precisamente, por la tardanza en la obtención del informe en materia de patrimonio cultural, que en ocasiones se dilata más de un año. A pesar que la normativa anterior no marcaba un plazo para la emisión del informe, y que de conformidad con la Ley 30/1992, se podría entender que en defecto de un plazo establecido, este es de 10 días, en la práctica, el órgano competente en impacto, no emitía su declaración de impacto ambiental sin un informe expreso en materia patrimonio cultural, pues lo consideraba determinante de su declaración.

Por supuesto, ese retraso estaba conllevando la dilatación en la emisión de la declaración de impacto ambiental, que, como se ha descrito anteriormente en este estudio, se constituye en un acto de trámite cualificado necesario en el seno de un procedimiento administrativo sustantivo, en este caso el de autorización ambiental integrada, de tal modo que su falta de emisión paraliza la resolución de la autorización ambiental integrada, con los problemas y las molestias que para los ciudadanos y para la Administración ello conlleva.

Con la regulación anterior, en el supuesto en que el informe en materia de patrimonio se retrase, el procedimiento de la declaración de impacto, y por consiguiente, el de la autorización ambiental integrada se paralizaba. Pero con la nueva redacción del artículo 11 de la Ley de Patrimonio Cultural la situación se agrava todavía más, pues la falta de emisión en plazo de tres meses del informe (cuando actualmente se tarda hasta más de un año), supondrá automática e inmediatamente la declaración de impacto ambiental desfavorable, (pues dicho informe es vinculante, la nueva redacción no permite la paralización del plazo y «se entenderá emitido en sentido desfavorable») y, en consecuencia, la desestimación inmediata de la solicitud de autorización ambiental integrada.

Hay que recordar de nuevo que el procedimiento de autorización ambiental integrada realiza un esfuerzo por lograr una visión integradora en esta autorización, y por aglutinar en una resolución final las diversas autorizaciones y pronunciamientos de carácter sectorial, competencia de diferentes órganos administrativos e incluso de distintas Administraciones Públicas, entre ellos la declaración de impacto ambiental.

En este sentido, hay que destacar además que en la Comunidad Valenciana se ha aprobado la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, que en la línea marcada por la legislación básica estatal en la materia, profundiza en esta idea e integra más trámites administrativos y más pronunciamientos en el seno de la autorización ambiental integrada, contemplando un procedimiento administrativo ágil donde la falta de emisión de informes, incluso

preceptivos y vinculantes, no impide la continuación del procedimiento, aunque estos sí deberán ser emitidos antes de la resolución final del procedimiento.

Carece de sentido, pues, que una normativa prevista para dar agilidad a las autorizaciones administrativas que una instalación requiere y que pretende lograr una visión integrada de todas las afecciones de tipo ambiental que la misma pueda comportar, se vea desvirtuada y la autorización denegada por la falta de emisión de un informe, que se ha de dictar para emitir un acto de trámite, como es la declaración de impacto ambiental, en el seno de un procedimiento sustantivo, cuando otros pronunciamientos incluso de órganos de otras Administraciones Públicas (en materia de residuos, acústica, atmósfera, vertidos al mar, vertidos a cuenca hidrográfica, urbanismo, pronunciamientos del propio Ayuntamiento donde se deba ubicar la instalación, compatibilidad urbanística del proyecto...), muy importantes desde el punto de vista ambiental, ni siquiera paralizan el procedimiento sustantivo en caso de no ser emitidos. Incluso, como se ha comentado, para el informe del Organismo de Cuenca en el procedimiento de la autorización ambiental integrada que debe emitir, en su caso, sobre admisibilidad del vertido y sus características así como las medidas correctoras para preservar el buen estado ecológico de las aguas, se establece la posibilidad de proseguir las actuaciones en caso de que no lo emita en el plazo comentado que para ello le otorga la Ley.

Pero la situación no sería grave solo en los procedimientos sometidos a autorización ambiental integrada, sino que la falta de emisión en plazo del informe en materia de patrimonio, y, por tanto, la declaración de impacto ambiental desfavorable, supondría la denegación de todas las actuaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental, incluidos proyectos no sometidos a autorización ambiental integrada pero sometidos al régimen ordinario de licencia de actividad a otorgar por los Ayuntamientos, y, no hay que olvidarlo, los instrumentos de planificación territorial y urbanística sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Por lo tanto, en la medida que la falta de emisión de un informe en plazo, que además la práctica actual demuestra que tal plazo se supera con creces, supondría la denegación inmediata de todos los proyectos, planes y programas sometidos a evaluación de impacto ambiental que requirieran informe en materia de patrimonio cultural, no parece razonable la modificación que del artículo 11 de la Ley 4/1998 ha efectuado la Ley 5/2007, de 9 de febrero.

En consecuencia, y sin perjuicio de las posibles dudas jurídicas que puede suponer la aplicación de esta regulación, que establece un régimen distinto para un informe de un órgano administrativo que el establecido en la Ley 30/1992, su implantación puede producir un efecto práctico muy problemático de denegación inmediata de expedientes sin un acto expreso que avalara esa decisión.

Y de nuevo un interesado podría sufrir indefensión al ver cómo su proyecto, con unos costes, con unas inversiones (a veces muy elevadas al tratarse de grandes instalaciones las sometidas a autorización ambiental integrada o en caso de instrumentos de planeamiento) e incluso cumpliendo todos los requisitos ambientales exigidos por la normativa, es rechazado por la simple tardanza de la Administración, que le deniega una autorización, únicamente por la falta de emisión en plazo de un informe, quizá por falta de medios o de tiempo, o por la complejidad del contenido técnico del mismo.

Desde luego, podría ser un motivo más que evidente para demandar a la Administración y reclamarle los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de la responsabilidad de otro tipo que por omisión de sus funciones podría exigirse al responsable en la demora de la emisión del informe, como permite la propia Ley 30/1992 en su artículo 83.3.

VI. CONCLUSIONES

En este estudio, se ha pretendido poner de manifiesto las dudas que en mi opinión generan algunas regulaciones, entre otras que existen en este sentido, que establecen unos efectos para la falta de emisión de un informe por parte de un órgano administrativo, otorgándole a esa omisión un efecto favorable o desfavorable.

Esta práctica, como se ha indicado, supone extender una parte de la regulación que del silencio administrativo realiza la Ley 30/1992, previsto como una garantía de los ciudadanos ante la tardanza de la misma al resolver sus procedimientos, de tal manera que la norma establece unas presunciones de que ese silencio administrativo tiene unos efectos estimatorios o desestimatorios, con determinados efectos, consecuencias y garantías para asegurar tales presunciones.

Pero esa regulación, esos mecanismos, esos efectos, esas consecuencias y esas previsiones, pensadas para una relación interesado-Administración, no se pueden extrapolar a una relación entre un órgano sustantivo que tramita un procedimiento sustantivo y el informe que otro órgano debe emitir en el seno de ese procedimiento. Para tales supuestos, la Ley 30/1992, ya prevé otra regulación y otros efectos y consecuencias para el supuesto en que un órgano administrativo no emita en plazo un informe que le es requerido por otro órgano administrativo.

Y la solución que con buena lógica adopta la Ley 30/1992 es la posibilidad del órgano que tramita el procedimiento de paralizar o continuar la tramitación del mismo, en función de la naturaleza y la trascendencia del informe, pero nunca establecer unos efectos favorables o desfavorables a ese informe en caso de no emitirse en plazo. Y ello porque, como se ha tratado de exponer a lo largo de este estudio, establecer esos efectos, en caso de falta de emisión en plazo de informes vinculantes en que el órgano que debiera emitir el informe se pronuncie sobre las competencias que tiene atribuidas, puede conllevar la resolución negativa inmediata de un procedimiento.

Al margen de otras consecuencias y dudas o interpretaciones posiblemente discutibles, insisto en que la consecuencia más grave podría ser que un interesado pudiera ver que es denegada su solicitud, y, por lo tanto, ver dañados sus derechos, por la omisión de un informe en el seno del procedimiento, cuando un órgano administrativo no puede inhibirse en cuanto al pronunciamiento en el ámbito de sus competencias.

Es en cierto sentido una manera de proceder en que el órgano administrativo, de alguna manera, elude o al menos diluye su responsabilidad sobre la materia de su competencia, sobre la que se debe pronunciar en un informe que no ha sido emitido. Y puede que la no emisión del informe no se haya

producido por tratar de no pronunciarse en un determinado asunto, o no tiene por qué darse por incapacidad o apatía de la persona responsable, sino que puede justificarse por otras muchas causas, de falta de medios, de datos, de personal, de tiempo material, por la complejidad de la materia, o simplemente por algún error en la entrada o salida de documentos. Pero aun en estos casos serían responsables del informe favorable o desfavorable que han emitido al no haberse pronunciado en plazo, curiosamente, sin haber analizado el proyecto, su alcance, sus medidas correctoras, sus implicaciones, etc.

Es decir, con estas regulaciones, al margen del perjuicio y la indefensión que en algunos casos se puede producir el interesado, se está estableciendo un sistema rígido y pétreo por el que los órganos implicados van a verse en la necesidad de emitir sus informes siempre en plazo (aunque sea esa, en general, su responsabilidad y obligación), pero, de alguna manera se está generando una presión añadida en el cumplimiento de plazos, en el sentido que se desvirtúa el sistema ágil, que a mi parecer con buena lógica establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en sus artículos 82 y siguientes, o los señalados de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que contemplan un sistema flexible que permite paralizar o proseguir un procedimiento según las circunstancias de cada caso, y que precisamente impide que se den estas situaciones de perjuicio a los interesados.

Es cierto que la Ley 30/1992 establece el principio de celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos, pero también establece mecanismos para que la misma se adapte a las circunstancias de cada uno de ellos, en que emitir un informe pueda resultar más complejo o tener más implicaciones o consideraciones a valorar. Es razonable, por tanto, que esta norma, así como la Ley 16/2002, permitan adaptar el procedimiento de modo que se dé al órgano que tramita un margen de maniobra para proseguir o paralizar el mismo en función de la naturaleza y complejidad del informe no emitido en plazo, y que ello no implique automáticamente que el mismo es emitido en sentido favorable o desfavorable.

Estas regulaciones, pueden conllevar que el órgano responsable descienda la calidad de sus informes, por la premura de emitirlos en plazo, y ello no resulta una práctica tranquilizadora. Más vale hacer las cosas bien, aunque tarden un poco más, dentro de lo razonable.

Tampoco puede establecerse el criterio de perjudicar al interesado. Con estas regulaciones parece que se está pensando en la posición del órgano más que en la del ciudadano: si al órgano administrativo se le agota el plazo para emitir el informe, por si acaso el proyecto no se ajusta a las prescripciones de la normativa, el informe se entiende desfavorable, y ya recurrirá el interesado perjudicado, pero el órgano responsable que no se vea comprometido. Ello va en contra del espíritu de la Ley 30/1992 y de la propia Constitución Española, y como indicaba al principio de este estudio, hay que tener en cuenta que la Ley 4/1999, cuando modificó la Ley 30/1992, pensaba «en el buen funcionamiento de la Administración pública y, sobre todo, en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación», objetivo al que, en mi opinión, no contribuyen las normativas que contemplan las regulaciones de los informes administrativos en la línea que en este estudio se ha descrito y criticado.