

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Els efectes de la no emissió dels informes en termini

05-12-2017

Els informes són probablement els actes d'instrucció més habituals en el procediment administratiu, i, des d'aquesta perspectiva, aporten una part molt significativa de la informació que necessita l'òrgan encarregat de dictar la resolució per exercir la seva funció. Els informes són el vehicle mitjançant el qual es traslladen a un determinat expedient administratiu continguts procedents de l'especialització tècnica d'altres òrgans diferents de l'òrgan cridat a instruir o resoldre el procediment. Un informe és, en puritat, una opinió o una recomanació imparcial i qualificada que es fa des d'una instància exterior a l'Administració competent per resoldre. Com lapidàriament proclama la Sentència de 3 de desembre de 1964, l'informe "es un juicio de pericia o de apreciación de conocimientos técnicos sobre datos aportados en expediente por otros medios".

L'Administració necessita, amb caràcter general, completar els arguments que fonamentaran les seves decisions amb aportacions d'altres òrgans que fan més precises o més ajustades les seves decisions. La rellevància que adquireixen els informes, tant si són preceptius com si són facultatius, s'evidencia quan, un cop sol·licitats, no són rebuts per l'òrgan sol·licitant en el termini establert. En efecte, en el cas d'informes preceptius cal disposar de l'informe perquè així està establert normativament i, en el cas d'informes facultatius, perquè l'òrgan sol·licitant ha considerat l'aportació demanada indispensable. No en va l'article 50.1.c de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, habilita la persona instructora del procediment o l'òrgan que correspongui per sol·licitar els informes preceptius "i també els altres informes i dades necessaris per a la resolució del procediment [...]". Necessitat que es reafirma en l'afegit article 50.bis de la Llei 26/2010, quan en l'apartat 3 prescriu que "en el cas dels informes facultatius, l'òrgan peticionari ha de justificar de manera expressa la necessitat d'emetre'ls". Per necessitat legal o per necessitat conjuntural o fàctica, el cas és que els informes, quan són sol·licitats, són "necessaris".

Per tant, a la persona instructora del procediment o a la que ha de dictar resolució se li planteja un problema quan l'informe que va sol·licitar no és emès per l'òrgan competent o aquest no l'envia en el termini establert. Perquè, a més, el procediment s'ha de resoldre i s'ha de notificar la resolució en un termini màxim també establert normativament.

En la successió de preceptes que han abordat la problemàtica de la no emissió dels informes dins del termini establert s'aprecia una evolució notable quant a les solucions proposades. La Llei de 17 de juliol de 1958 és la més dràstica en el seu plantejament, com establia l'article 86:

"si no es rep l'informe en el termini assenyalat, es poden prosseguir les actuacions sens perjudici de la responsabilitat en què incorri el funcionari culpable de la demora".

El precepte permet prescindir de l'informe si no és emès en termini, sense més consideracions. No obstant això, en la mesura que la prossecució de les actuacions en absència de l'informe no era preceptiva, es pot identificar una més que probable potestat discrecional a disposició de la persona instructora del procediment per esperar l'emissió de l'informe sense cap més condicionant que la necessitat intrínseca de disposar de l'informe i la dèbil -debilíssima- pressió del deure de resoldre en termini.

La Llei 30/1992 expressa amb tota claredat el que la norma anterior només insinuava. L'article 83.3 permet també "prosseguir les actuacions sigui quin sigui el caràcter de l'informe sol·licitat", però estableix la possibilitat d'interrompre el termini dels tràmits successius (sic) "en els supòsits d'informes preceptius que siguin determinants per a la resolució del procediment."

Ara bé, a banda de la imprecisió terminològica en què el precepte incorre amb l'expressió "interrompre el termini dels tràmits successius" (sembla que el precepte s'hauria de referir a "interrompre el termini per resoldre i notificar la resolució", ja que el termini dels tràmits successius és inexistent o, almenys, incert), el precepte no incorporava en la redacció original cap mecanisme d'avís a la persona interessada que l'assabentés de la interrupció de terminis. Aquesta mancança va ser esmenada per la nova redacció al precepte donada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, que, amb la introducció de l'apartat 5 a l'article 42, va establir un règim de suspensió del termini per resoldre i notificar la resolució, que disposava, a més d'altres supòsits, el que havia de tenir lloc amb la sol·licitud d'informes preceptius i determinants "pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar a les persones interessades, i la recepció de l'informe, que també s'ha de comunicar a les persones interessades", amb una durada màxima de la suspensió de tres mesos.

El precepte dona entrada dins de la categoria dels informes preceptius a la subtipologia dels informes determinants. La llei no especifica què s'ha d'entendre per "informe preceptiu i determinant" per a la resolució del procediment, de manera que el sentit que s'atribueixi a aquesta modalitat d'informe resultarà cabdal per aplicar el règim de suspensió de terminis que estableix l'article 42.5.

En la legislació sectorial posterior es poden identificar supòsits en què un precepte declara expressament el caràcter determinant d'un determinat informe preceptiu; per exemple, l'article 42.5 del Text refós de la Llei d'aigües, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol; l'article 48.4.e.2a i f de la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions; l'article 82.2.e de la Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari, i l'article 17.2.c i d urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre. Tot i que alguns d'aquests preceptes ja

estan derogats, són mostra de la preocupació del legislador per aclarir en casos concrets quina havia de ser l'actitud de l'Administració instructora davant la manca d'emissió en termini dels referits informes. Per a la resta de casos en què no hi ha pronunciament exprés del legislador, cal atènyer-se a la doctrina legal i jurisprudencial sobre la qüestió.

El Tribunal Suprem, en les sentències d'[1 d'abril de 2003](#) i de [18 de febrer de 2004](#), entre d'altres, fa seva la doctrina del Consell d'Estat fixada en el Dictamen de 8 de juliol de 1999, que considera informes determinants:

"los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, [...] esta especial incidencia en la resolución, comporta que no todos los informes evacuados en el seno de un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración Pública, tienen la eficacia descrita. Solo tienen tal carácter los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo".

El Tribunal Suprem adverteix que els informes determinants no són informes vinculants. Diu en la Sentència de [19 de febrer de 2016](#) que "tal calificación se refiere a un tipo de informe que, no siendo vinculante, sí que tiene un peso especial en la toma de la decisión final. [...] Se trata en consecuencia de un informe imprescindible para formar la voluntad del órgano administrativo llamado a decidir, aunque no le vincule".

El Tribunal Constitucional, en la Sentència [31/2010, de 28 de juny](#), assenyala que la no acceptació de la posició manifestada en un informe determinant es tradueix en un deure de motivació. El Tribunal Suprem, de manera més matisada, estableix en la Sentència de [8 de març de 2003](#), que "precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes".

Motivació que s'esdevé impossible quan apartar-se de l'informe determinant comporta vulnerar la competència d'una altra administració. Així, la Sentència del Tribunal Suprem de [4 de novembre de 2014](#), assenyala que:

"la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que solo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal".

Les disposicions de la Llei 30/1992 sobre la no emissió d'informes en termini es completen amb l'apartat 4 de l'article 83, sobre la no emissió dels informes que corresponen a altres administracions públiques i que tenen per objecte que expressin el punt de vista corresponent a les competències respectives, com ara que disposa l'article 110.2 del Reglament del domini públic hidràulic, aprovat pel Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, i l'article 58.2 de la Llei reguladora de

les bases del règim local. En aquests casos, es poden prosseguir les actuacions. La llei indica, a més, que l'informe emès fora de termini pot no ser tingut en compte en adoptar la resolució corresponent. A aquest respecte, el Tribunal Suprem ha precisat en la Sentència de [29 de juny de 2004](#) que aquest precepte "no puede ser comprendido de modo que vincule a la Administración a negar validez y eficacia jurídica a aquellos Informes que, aún evacuados fuera de plazo, adviertan de una actuación del particular manifiestamente antijurídica que propicia una resolución ilícita de la Administración".

La Llei 26/2010 no contenia en la redacció originària cap regulació d'abast general dels informes. La Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, va afegir a la Llei 26/2010 l'article 50.bis sobre els informes, dels quals interessin per a la matèria que estem analitzant els dos últims apartats:

"6. Si un informe no s'ha emès en el termini establert, s'ha de continuar la tramitació del procediment, sens perjudici del que estableix la normativa de procediment administratiu en el supòsit d'informes preceptius.

7. No obstant el que estableix l'apartat 6, el procediment ha de continuar necessàriament i en tot cas si la persona interessada ho sol·licita expressament, excepte quan es tracti d'informes preceptius que siguin determinants per a la resolució del procediment, supòsit en el qual es pot interrompre el termini dels tràmits successius. La continuació del procediment produeix efectes un cop transcorreguts deu dies des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per tramitar-la, la qual ha de ser comunicada a la persona interessada."

Es pot comprovar que aquesta regulació s'adiu perfectament amb els preceptes correlatius de la Llei 30/1992, d'acord amb la recomanació que va fer el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya en el [Dictamen 10/2015, d'1 de juliol](#), pàgines 26-32 i 56.

Arribem per fi a la regulació dels efectes de la no emissió dels informes en termini de la Llei 39/2015, continguda en l'article 22.1.d i en els apartats 3 i 4 de l'article 80, que són només parcialment coincidents amb la regulació precedent de l'article 42.5.c i de l'article 83.3 i 4 de la Llei 30/1992, parcialment coincidents, perquè apareixen diferències que s'han d'assenyalar. A la nova regulació de la suspensió del termini màxim per resoldre (art. 22), desapareix la referència als informes determinants, de manera que la suspensió es pot adoptar amb la sol·licitud d'un informe preceptiu, i s'afegeix que "En cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, el procediment prossegueix".

Quant a les disposicions de l'article 80, cal destacar en primer lloc una millora de redacció, molt encertada, que substitueix l'expressió "interrompre el termini dels tràmits successius" per la de "suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment en els termes que estableix la lletra d de l'apartat 1 de l'article 22". En segon lloc, cal cridar l'atenció sobre la desaparició, correlativa a la ja identificada a l'article 22.1.d, de la referència al caràcter determinant dels informes preceptius, la no emissió dels quals habilita l'Administració instructora per suspendre el transcurs del termini legal per resoldre i notificar.

Aparentment, la nova llei és més laxa a l'hora d'admetre la suspensió per la no emissió dels informes en termini, ja que exigeix només que siguin preceptius i fa caure l'exigència que siguin també vinculants. Amb aquesta novetat es guanya, sens dubte, en seguretat jurídica, ja que no cal

fer cap operació complexa per determinar quan un informe és preceptiu: segons l'argument de l'article 81.1, quan hi hagi una disposició expressa que així ho estableixi.

Però no s'ha de deixar de banda que l'acte de suspensió del transcurs del termini per resoldre i notificar és un acte discrecional, de manera que la seva adopció ha de ser motivada, d'acord amb l'article 35.1.i de la Llei 39/2015. Així, els perfils d'aquesta motivació són molt similars a l'argument essencial que configurava un informe preceptiu com a determinant: cal justificar la importància i la imprescindibilitat de l'informe per a la formació del criteri i de la voluntat de l'Administració actuant. Per això es pot dir que, amb la nova normativa, continuen sent presents materialment unes exigències molt properes a les que inspiraven la regulació anterior.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia