

# EL EJERCICIO EXTEMPORÁNEO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Por

CÉSAR CIERCO SEIRA  
Departamento de Derecho Público  
Universidad de Lleida

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ESTABLECIMIENTO DE UN PLAZO MÁXIMO PARA LA EVACUACIÓN DE LA CONSULTA SOLICITADA.—III. LA INACTIVIDAD CONSULTIVA Y LA PROGRESIÓN DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL: 1. *La facultad de continuar la tramitación del procedimiento administrativo como respuesta a la falta de evacuación del informe en el plazo establecido. Los problemas singulares que suscita el reconocimiento de esta facultad en nuestro ordenamiento jurídico.* 2. *Posibles correcciones a la facultad de proseguir la tramitación del procedimiento.*—IV. LA INCIDENCIA DEL ALCANCE DEL PLAZO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE EMITIR EL INFORME. EN PARTICULAR, EL TRATAMIENTO DEL INFORME EXTEMPORÁNEO: 1. *El informe extemporáneo emitido con anterioridad a la adopción de la resolución final. Crítica a la posible devaluación del informe como consecuencia de su emisión tardía.* 2. *El informe extemporáneo emitido con posterioridad a la resolución final del procedimiento administrativo. El debate sobre la convalidación ex post de los informes y su incidencia en el tratamiento de los vicios procedimentales.*—V. REFLEXIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN (\*)

Desde antiguo la función consultiva ha desempeñado, como se sabe, una labor esencial en el marco del proceso de formación de las decisiones administrativas. El recurso a la consulta de órganos externos especializados, a fin de obtener un juicio cualificado que ilustrase al órgano decisor en la determinación de una concreta resolución, ha representado, en efecto, un eslabón de suma importancia en la estructuración del *iter* administrativo. Una importancia que es hoy, desde luego, bien visible, habida cuenta no sólo de la frecuencia con la que el legislador preceptúa la evacuación de un informe como mo-

---

(\*) Las abreviaturas utilizadas en este trabajo son las siguientes: «AJDA»: «Actualité Juridique Droit Administratif»; Ar.: Repertorio de Jurisprudencia «Aranzadi»; «BOCG»: «Boletín Oficial de las Cortes Generales»; CE: Constitución española de 27 de diciembre de 1978; LAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LBPA: Ley de 19 de octubre de 1889, de Bases del Procedimiento Administrativo; LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LOCE: Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; LPA: Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo; «RARAP»: «Revista Aragonesa de Administración Pública»; «REDA»: «Revista Española de Derecho Administrativo»; ROCE: Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, de 18 de julio de 1980; STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

mento obligado de la trama secuencial, sino también a la luz de la propia regulación común del procedimiento administrativo contenida en la LAP, en la cual la consulta externa —o sea, el informe— tiene reservada una posición específica y singular dentro de las diversas actuaciones que integran la instrucción procedimental (1).

El informe constituye, desde esta óptica instructoria, un mecanismo que permite incorporar al expediente administrativo elementos de juicio necesarios para resolver con un conocimiento cabal y completo de la situación fáctica y jurídica que envuelve el supuesto en cuestión; para resolver, esto es, con un adecuado «conocimiento de causa» (*cognita causa*). A través del informe, el órgano llamado a resolver podrá esclarecer así aspectos técnicos vinculados a la intervención en sectores de enorme complejidad científica, o bien obtener el asesoramiento preciso acerca de la recta aplicación de las normas jurídicas —merced a la fiscalización *ex ante* de la regularidad y legalidad de la tramitación seguida y de la solución propuesta en un concreto asunto—. Aún más, la emisión de un informe podrá servir incluso para captar la presencia de eventuales intereses sociales —o de otra especie— que puedan verse afectados por la decisión que está en trance de adoptarse; o para coordinar, en fin, la actuación concurrente de varios entes públicos. Quiere decirse con ello, en definitiva, que la trascendencia del informe en el marco de la instrucción de nuestro procedimiento administrativo está fuera de toda duda.

Esto sentado, sucede no obstante que en ocasiones la emisión del informe se erige en una causa que demora o retrasa, de manera sensible además, la resolución del expediente administrativo. La explicación de este fenómeno —por lo demás bien conocido— puede buscarse en numerosos factores: la dificultad que entraña la elaboración de algunos juicios por razón de su objeto científico; la complejidad que presentan algunos asuntos; el volumen de trabajo de ciertos órganos consultivos; los problemas que derivan de la organización y funcionamiento de los mismos; etc. La incidencia de estos y otros factores trae consigo, como decimos, el hecho de que la evacuación del informe se convierta a veces en un freno a la presteza y celeridad con la que deberían solventarse, en línea de principio, todos los procedimientos administrativos (2).

---

(1) En mi trabajo *Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes*, en «RARAP», núm. 18, 2001, págs. 165 y ss., traté de destacar precisamente la posición cualificada que ocupa el informe en el conjunto de los actos de instrucción a partir de las propias previsiones que la LAP dedica a su regulación. Véanse en especial las págs. 187 a 198.

(2) Ni qué decir tiene que el órgano consultivo por excelencia, el Consejo de Estado, es bien consciente de esta situación. Que ello es así lo demuestra, por ejemplo, la lectura de las reflexiones que el mismo realizaba en su *Memoria del año 1993*, págs. 136 y 137, al se-

No es ocioso recordar al respecto que la procedimentalización de la actividad administrativa no responde únicamente al afán de introducir garantías suficientes en la salvaguarda de las posiciones de los particulares afectados y en la obtención de una resolución objetiva y ajustada al caso, sino también a la voluntad de articular un cauce ordenado de actuación que permita alcanzar una gestión racional y eficaz de los asuntos administrativos; una gestión racional que requiere, quizás hoy más que nunca, una respuesta ágil y rápida. Naturalmente, no es el informe el único causante —ni el más importante— de los retrasos que de ordinario padece el despacho de los expedientes, pero su incidencia sí resulta singular por el carácter externo que tiene la actuación del órgano asesor, toda vez que la elaboración del informe sigue un procedimiento propio, paralelo al procedimiento principal, que se sustancia en el foro doméstico del órgano consultado y que escapa de este modo al control directo por parte del órgano responsable de la instrucción.

Esta circunstancia ha motivado la necesidad de arbitrar mecanismos singulares a fin de adecuar el ejercicio de la función consultiva a las exigencias de celeridad, tratando de conciliar de esta forma dos principios basilares del procedimiento administrativo como son la *objetividad* —que impulsa la obtención de todos los datos precisos para crear un soporte cognoscitivo bien trabado— y la *eficiencia* —tendente a la resolución ágil y económica, en cuanto a los recursos empleados, de los asuntos administrativos—. Una conjugación que, como es notorio, resulta por sí misma de compleja factura, como así se manifiesta además, tal vez de forma paradigmática, en el caso de los informes. El objeto fundamental de este trabajo se sitúa, pues, en el estudio de las concretas medidas que nuestro ordenamiento jurídico ha dispuesto para alcanzar en este punto una feliz articulación. Y la primera de estas medidas es, por supuesto, la fijación de un plazo para la evacuación del informe.

---

ñalar que «el Consejo de Estado es consciente de que en los tiempos actuales la eficacia administrativa se mide no sólo por la calidad del resultado sino también por la prontitud; y así como no quiere ser una excepción a la ley, tampoco le gustaría aparecer como una rémora para el funcionamiento de los servicios públicos. Afortunadamente, cuenta hoy con medios técnicos que le permiten aligerar el despacho de los asuntos y procurará acortar, en la medida de lo posible, la manifiesta desproporción que hay entre el plazo que tiene para dictaminar y la duración total del procedimiento, más cuando se trate de expedientes de interés particular o concreto que en los proyectos de disposiciones de carácter general, cuyo examen, por la complejidad y trascendencia de los mismos, requiere mayor sosiego».

## II. EL ESTABLECIMIENTO DE UN PLAZO MÁXIMO PARA LA EVACUACIÓN DE LA CONSULTA SOLICITADA

La fijación de un plazo para dar cumplimiento a la obligación de informar —que pesa sobre el órgano consultivo desde el preciso instante en que es solicitada la consulta— constituye sin duda la premisa de partida para adecuar la emisión del informe al ritmo impreso al tracto procedimental. Es claro en este sentido que si la ordenación racional del procedimiento administrativo exige la previsión de un espacio de tiempo máximo para dictar una resolución expresa que ponga fin al procedimiento, es también necesario, por añadidura, establecer la secuencia temporal de los distintos trámites y actuaciones que van a tener lugar en su seno, entre ellos, claro es, la obtención de informes. Aún más, es menester trabar una adecuada sintonía entre el plazo global del procedimiento y los plazos singulares atribuidos a cada uno de los distintos trámites que lo componen —lógicamente más reducidos— a fin de permitir una composición equilibrada de todo el ciclo procedimental.

Esto supuesto, hay que decir que la sujeción de la actuación del órgano consultado a un marco temporal preciso constituye una medida de honda raigambre en la historia de la regulación del procedimiento administrativo en España. La propia Ley «Azcarate» de 1889 incorporaba ya en el catálogo de bases que habrían de servir para un desarrollo posterior de los Reglamentos ministeriales de procedimiento administrativo una previsión destinada a los informes y al plazo en que éstos debían ser evacuados. En concreto, *dos meses* cuando se solicitase el asesoramiento de los Cuerpos consultivos de la Administración central (3). Todo ello en el marco de un procedimiento administrativo cuya duración máxima era de *un año*.

La LPA de 1958 dedicó también una particular atención a la delimitación temporal del *spatium deliberandi*. En concreto, el artículo 86 de este texto legal establecía en su párrafo segundo la obligación de emitir el informe —y comunicarlo al órgano solicitante— en el plazo común de *diez días*; un plazo que resultaba ciertamente breve, pero que adquiriría, sin embargo, un carácter subsidiario o supletorio con respecto a la posibilidad de que por medio de disposición especí-

---

(3) La base quinta del artículo 2 de la LBPA de 1889 establecía que «cuando haya de pedirse informe a alguna otra dependencia o funcionario, éstos lo evacuarán dentro de un mes. Si residieran en las Islas Canarias, se extenderá este plazo a dos meses; si en las Antillas, a cuatro, y si en las Filipinas, a ocho. Cuando se trate únicamente de la remisión de documentos, estos plazos se reducirán a la mitad. 2. En los casos en que fuere preciso pedir informe a cualquiera de los Cuerpos consultivos de la Administración central, éstos le evacuarán en el término de dos meses».

fica se estableciese un margen temporal mayor. Quedaba en manos, por tanto, de la normativa sectorial —atinente al órgano consultivo o, en su caso, a las previsiones singulares del procedimiento en cuestión— la concreción del plazo para la formulación del juicio. Ello no obstante, dicho plazo no podía exceder en ningún caso de los *dos meses* (4). El establecimiento de este tope máximo de dos meses resultaba atinado con vistas a evitar la implantación, por vía reglamentaria, de plazos excesivamente holgados para la evacuación del informe, desvirtuando así la voluntad de acelerar el ritmo de los procedimientos administrativos, que no en vano era uno de los pilares fundamentales en los que se sustentaba la LPA. Téngase en cuenta que el plazo previsto para resolver el procedimiento quedaba reducido, con carácter general, a los *seis meses*.

El planteamiento adoptado por el legislador en la LAP de 1992 presenta una clara línea de continuidad con la regulación que acabamos de exponer, aunque introduce, eso sí, algunas novedades que resultan en verdad poco afortunadas. De entrada, el artículo 83.2 de la LAP mantiene la previsión de un plazo supletorio de *diez días* para la emisión del informe; plazo que podrá ser objeto de ampliación o *reducción* no sólo en aquellos supuestos en los que una norma sectorial prevea un plazo distinto, sino también cuando el «*cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor*» (5). Se pretende introducir con ello una cierta elasticidad en la fijación del plazo para informar, habilitando al responsable del procedimiento para que a la vista de las circunstancias del caso concreto —ponderando la complejidad del asunto, la trascendencia de los intereses en juego, la urgencia en la resolución, etc.— ajuste el plazo para emitir el informe —siempre de acuerdo, insistimos, con una valoración *ad hoc*—. Sin embargo, la redacción empleada resulta, como ha notado la doctrina científica, excesivamente indeterminada, lo que abre las puertas a eventuales interpretaciones alejadas de la *ratio legis* del precepto (6). Pero dejando a un lado la incertidumbre y ambigüedad que trae consigo este inciso, resulta más preocupante, a mi modo de ver, la renuncia del legislador a la fijación de un plazo máximo —como hacía la LPA— tendente a limitar

(4) El artículo 86.2 de la LPA (1958) señalaba que «los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses».

(5) El tenor del artículo 83.2 de la LAP (1992) dice así: «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».

(6) Véanse las observaciones críticas de José Antonio PIQUERAS BAUTISTA, «Instrucción del procedimiento», en *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, tomo I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, págs. 552 y 553.

(en el caso del Reglamento) y a orientar (en el caso de la Ley) la concreción del plazo de informe en la normativa sectorial. De manera que no existe una directriz legislativa clara con respecto a la duración máxima del plazo para informar, bien que, *de facto*, parece mantenerse el límite temporal de los *dos meses* que prevenía el artículo 86 de la LPA como frontera temporal para emitir el informe (7).

El señalamiento de este tope máximo en la propia LAP resultaría de todas formas conveniente (8). Tanto más en el escenario en el que han de desenvolverse hoy nuestras Administraciones Públicas. No hay que olvidar en este sentido que con arreglo al artículo 42.3 de la LAP el plazo común para concluir la tramitación del expediente y comunicarlo a los interesados afectados será de *tres meses*. Se ha reducido, pues, nuevamente el lapso temporal para resolver el procedimiento administrativo —y notificar la resolución—, y ello impone repensar y adecuar en consecuencia los respectivos plazos internos so pena de modelar una secuencia procedimental aquejada de una dimensión temporal desconcorde y disfuncional.

Una vez se haya concretado el plazo para emitir el informe —acudiendo para ello a la normativa específica del órgano consultado, a

---

(7) Esta afirmación se funda, de un lado, en la contemplación de la normativa que rige la tramitación de algunos de los procedimientos administrativos sectoriales más característicos, como es el caso de los expedientes de responsabilidad patrimonial (art. 12.2 del *Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*) o de los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas [art. 5.2.a) del *Reglamento de procedimiento para concesión de subvenciones públicas*]. Y, de otro, en lo previsto en las diversas leyes reguladoras de los altos cuerpos consultivos, tanto estatal (me estoy refiriendo al Consejo de Estado, cuyo plazo de informe es de dos meses, art. 128.1 del ROCE) como autonómicos: por lo común, el plazo ordinario de que disponen los órganos consultivos autonómicos para emitir su informe oscila entre el mes (art. 15 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, de creación del *Consejo Consultivo de Canarias*; art. 17 de la Ley 5/1993, de 15 de junio, del *Consejo Consultivo de las Islas Baleares*; art. 24.1 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del *Consejo Consultivo de Andalucía*; art. 14.1 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, del *Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana*; art. 60.1 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del *Presidente y del Gobierno de Aragón*; art. 18.1 de la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del *Consejo Consultivo de Galicia*; art. 51.1 de la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del *Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*) y los dos meses (art. 12 del Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, de la *Comisión Jurídica Asesora de Cataluña*). Naturalmente, las conclusiones extraídas a partir de este análisis son solamente parciales y no aspiran en modo alguno a ser enteramente representativas del extenso campo que abraza la Administración consultiva.

(8) Por cierto que también se echa en falta en la LAP la inclusión de una regulación mínima sobre las eventuales incidencias del plazo de informe, es decir, sobre la posibilidad de que dicho plazo pueda ser objeto de *ampliación o reducción* ante la concurrencia de determinadas circunstancias tasadas. Las normas reguladoras de algunos órganos consultivos sí contienen en ocasiones previsiones al respecto. Es habitual en este sentido la fijación de un alargamiento del plazo de informe cuando el órgano consultivo requiera a la Administración información o documentación adicional sobre el expediente remitido (es el caso, entre otros, del art. 17.2 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del *Consejo Consultivo de Canarias*). Y también es común el acortamiento del plazo en casos de urgencia (así, en el supuesto del Consejo de Estado el dictamen deberá emitirse en el plazo de quince días, art. 19.1 de la LOCE).

la regulación sectorial del procedimiento administrativo o, en defecto de ambas, al plazo supletorio de diez días establecido en la LAP—, quedará definida temporalmente la obligación de informar que recae sobre el órgano consultado. Sin embargo, la determinación de este plazo constituye tan sólo el punto de partida, pues es claro que tal extremo debe completarse con la previsión de los concretos efectos que van a derivarse en caso de que el informe no sea efectivamente evacuado en el intervalo temporal señalado. Se trata, por tanto, de esclarecer qué medidas podrán adoptarse para hacer frente a la inactividad del órgano que debía emitir el informe; una inactividad que cabe encuadrar dentro del fenómeno gráficamente denominado en la doctrina italiana como «silencio procedimental» (*silenzio procedimentale*), diferenciándolo así del «silencio resolutorio» (*silenzio provvedimento*): el primero viene referido a las actuaciones que se desarrollan en el curso de la tramitación del expediente y se caracteriza por sus efectos meramente internos, limitados a la esfera de la propia secuencia; el segundo, en cambio, hace alusión a la inactividad en el marco de la resolución del expediente y sus efectos no se reducen al solo ámbito doméstico de la Administración, sino que poseen, como se sabe, una notoria incidencia externa (9).

La falta de emisión del informe en plazo constituye, pues, un supuesto típico de «silencio procedimental», y en cuanto tal plantea un conjunto de problemas que pueden ser analizados, lógicamente, desde múltiples perspectivas. Pero a fin de clarificar nuestra exposición hemos optado aquí por agrupar estos problemas en una doble vertiente. De una parte, trataremos de analizar cuál es la incidencia que posee la inactividad consultiva en la progresión o tracto procedimental, esto es, en la continuación o interrupción de la tramitación del procedimiento principal (apartado III); de otra, será necesario indagar, también, en las repercusiones que tal inactividad comporta en el seno de la propia obligación de informar. En otras palabras, habrá que cuestionarse si el transcurso del plazo para evacuar el informe supone un cese en el encargo solicitado o si, por el contrario, el órgano consultado continúa estando obligado a emitir su juicio, lo que nos conducirá derechamente al estudio de la funcionalidad y validez de los informes extemporáneos (apartado IV).

---

(9) Sobre esta distinción y su tratamiento en la doctrina italiana puede acudir en una primera aproximación a A. CARNEVALE VENCHI, «Silenzio procedimentale», en *Il silenzio della pubblica amministrazione: aspetti sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milán, 1985, págs. 390 y ss.

### III. LA INACTIVIDAD CONSULTIVA Y LA PROGRESIÓN DEL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL

1. *La facultad de continuar la tramitación del procedimiento administrativo como respuesta a la falta de evacuación del informe en el plazo establecido.*  
*Los problemas singulares que suscita el reconocimiento de esta facultad en nuestro ordenamiento jurídico*

Los perturbadores efectos que se derivan de la demora en la emisión de los informes constituyen un problema que en el curso de la historia del procedimiento administrativo en España ha sido afrontado mediante diversos mecanismos, tendentes todos ellos a evitar que dicho retraso obstaculizase, llegando a paralizar incluso, el desarrollo del procedimiento principal. No está de más señalar al respecto que ya algunos Reglamentos ministeriales de procedimiento administrativo —dictados en desarrollo de la Ley «Azcárate»— prevenían la eventualidad de esta situación, arbitrando a tal objeto una medida de alcance limitado como era la posibilidad de reiterar la petición de informe a través de una suerte de «recordatorio» con el que se exhortaba al órgano consultado al cumplimiento de su obligación de informar (10).

---

(10) Esta medida aparece presente en los Reglamentos de procedimiento administrativo del *Ministerio de la Gobernación* (art. 15 del Real Decreto de 22 de abril de 1890), *Presidencia del Consejo de Ministros* (art. 31.2 del Real Decreto de 23 de abril de 1890) y *Ministerio de Fomento* (art. 50 del Real Decreto de 23 de abril de 1890). Dejando a un lado la efectividad real que pudiera haber alcanzado la utilización del recordatorio como herramienta para hacer frente a la inactividad consultiva, merece destacarse la prontitud con la que trató de solventarse esta anomalía en nuestro país —síntoma que evidencia la centralidad que la regulación del procedimiento administrativo ha tenido en el desarrollo de nuestro Derecho Administrativo y la preocupación por alcanzar una gestión ágil de los negocios administrativos—. Con posterioridad, a mediados del siglo xx, el nuevo Reglamento de procedimiento administrativo del *Ministerio de la Gobernación* (aprobado por Decreto de 31 de enero de 1947) —que es, por cierto, uno de los textos normativos más logrados en la historia de la codificación del procedimiento administrativo en España— dará en su artículo 71 una redacción más afinada a esta medida:

«Si transcurriesen los plazos establecidos para hacerlo sin que las Autoridades o funcionarios dependientes de otros Departamentos evacuen los informes que les hayan sido pedidos, se reiterará por escrito la petición y, pasado un mes sin obtener respuesta, se pondrá el caso en conocimiento de la Presidencia del Gobierno, para que ésta reclame, si lo estima oportuno, el cumplimiento de las disposiciones vigentes.

En todo caso, si la demora ocasionase daños al interés público, o al de los particulares interesados en el expediente, y sin perjuicio de los demás derechos de que éstos puedan hacer uso, el Ministerio de la Gobernación podrá dar cuenta del hecho al Consejo de Ministros para la sanción de los funcionarios responsables, cuando estime que no esté facultado para pro-



Pero será la LPA (1958) la que, animada por el principio de celeridad en la tramitación de los expedientes —aspecto importante dentro de esa sentida preocupación del momento por la eficiencia de la actuación administrativa—, incorpore en su articulado una medida de alcance y vigor mucho mayores. En efecto, el legislador introdujo en la LPA la posibilidad de que el responsable del procedimiento continuase la tramitación del procedimiento cuando el informe no fuese evacuado en el plazo previsto. En concreto, el artículo 86.3 señalaba que «*de no recibirse el informe en el plazo señalado, podrán proseguirse las actuaciones sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora*». Se trataba, como es obvio, de una previsión dotada de una mayor amplitud de miras si se compara con el limitado alcance del simple recordatorio y que ofrecía sobre ello una respuesta más directa al problema de la demora en la emisión del informe: simplemente, se podía continuar con la práctica de las restantes actuaciones. Claro que esta solución, con ser contundente, no resultaba menos drástica, pues parecía otorgar primacía a la necesidad de terminar tempestivamente el procedimiento administrativo por encima de la obtención de los oportunos informes, necesarios para la instrucción.

Aún más. El establecimiento de esta facultad de continuar el procedimiento venía realizado en términos muy generosos por cuanto la dicción del precepto admitía, sin necesidad de forzar su tenor, unas posibilidades verdaderamente amplias: cuando el informe no fuese evacuado y comunicado dentro del plazo señalado, cabía la posibilidad, que no necesidad, de proseguir con la tramitación del procedimiento; y ello con independencia del carácter facultativo, preceptivo e incluso vinculante de dicho informe, habida cuenta de que el artículo 86 de la LPA aludía de modo genérico al *informe* y es bien sabido que *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

Ello no obstante, la expansividad —en verdad larga— que en línea de principio admitía este precepto fue objeto de reflexión crítica por parte de la doctrina científica. Ante todo, parecía claro a los ojos de la doctrina iusadministrativista que el mentado artículo 86 de la LPA no podía operar con respecto a los informes *vinculantes*; ningún sentido tendría, se afirmaba con razón, habilitar la continuación de un procedimiento que, en ausencia del informe vinculante, en modo alguno podía ser resuelto puesto que la función de dicho informe era y es, por definición, vincular el contenido dispositivo de la resolución

---

ceder directamente a incoar contra éstos el expediente disciplinario que corresponda, o para ejercitar las acciones conducentes al resarcimiento del daño causado al Estado y a la indemnización de los perjuicios inferidos a éste».

final (11). Pero, además, algunos autores cuestionaron también la aplicación de esta norma en el caso de los informes *preceptivos* (12). Una interpretación que, por cierto, se situaba en línea con la postura adoptada por el Ministerio de Gobernación y plasmada en la Orden Circular de 28 de octubre de 1958, de *normas para la aplicación de la LPA*. Según prevenía el número 22 de esta Orden, «el artículo 86.3 permite proseguir las actuaciones de no recibirse los informes en el plazo señalado. *Ello hay que entenderlo para aquellos supuestos en los que no sea preceptivo el informe antes de dictar resolución, pues en estos casos no parece posible proseguir el procedimiento sin aquéllos*». De manera que, en aplicación de esta directriz interpretativa, la eficacia del artículo 86.3 de la LPA debía circunscribirse al reducido ámbito de los informes facultativos, lo que recortaba sensiblemente la significación del precepto, tanto más si se tiene en cuenta que la jurisprudencia ya había dejado dicho en más de una ocasión que la omisión de un informe facultativo carecía de cualquier efecto de orden invalidante (13).

Esta resuelta tendencia a la restricción en la definición del ámbito de aplicación de la facultad de continuación prevista en el artículo 86.3 de la LPA revelaba en última instancia el problema de fondo que planteaba la aplicación de esta previsión. Me estoy refiriendo a la preocupación por sacrificar la complitud de la instrucción so pretexto del afán de acelerar la tramitación de los expedientes. Era obligado así cuestionarse hasta qué punto la celeridad podía ser razón suficiente para dejar de incorporar al expediente los datos y elementos de juicio que estaba llamado a suministrar el informe y que, sobre ello, el legislador o en su caso el responsable del procedimiento habían juzgado necesarios y convenientes en el momento de exigir o formular la petición de informe. El verdadero *proprium* que rodeaba la inteligencia del artículo 86.3 de la LAP era, pues, determinar en qué medida la opción adoptada por el legislador daba una respuesta equilibrada a las dos exigencias en tensión: la obligación de recabar el informe como elemento fundamental de la instrucción y la necesi-

---

(11) De este parecer se mostraban, entre otros, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1991, 4.ª ed., pág. 641; y José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 328.

(12) Es el caso de Agustín Eugenio DE ASÍS ROIG, *Los efectos de la omisión del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en la elaboración de Disposiciones generales*, en Revista «Poder Judicial», núm. 16, 1989, pág. 23.

(13) En la STS de 17 de diciembre de 1986 —Ar. 1548/1987— puede leerse, por ejemplo, que «el defecto de forma sólo determina la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados y en lo que respecta a las propuestas o dictámenes *sólo producen estos efectos negativos, los que sean preceptivos y no los simplemente permisivos*».

dad de evitar que tal actuación retrasase *sine die* la resolución del procedimiento.

A pesar de las serias dudas que se cernían sobre este punto, el legislador decidió mantener en la LAP (1992) esta facultad de continuar la tramitación del procedimiento cuando el informe no se emita en plazo, adicionando, eso sí, algunas precisiones, aunque a decir verdad con escasa fortuna. El propio Consejo de Estado así lo puso de manifiesto en su dictamen sobre el Anteproyecto de LAP, aconsejando una reformulación de los apartados 3 y 4 del artículo 82 —que se corresponden con los actuales apartados 3 y 4 del artículo 83— (14). Y no le faltaba razón al Alto Cuerpo Consultivo puesto que, como veremos en seguida, lejos de aclararse el panorama, se han introducido nuevos elementos de incertidumbre que enturbian la cabal comprensión de esta medida. Detengámonos, pues, en la exégesis del artículo 83.3 de la LAP, cuyo tenor reza en los siguientes términos:

«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» (15).

---

(14) En opinión del Consejo de Estado, «los apartados 3 y 4 [del art. 82 del Anteproyecto, que se corresponden con los apartados 3 y 4 del art. 83 del texto definitivo] no pueden ser formulados en los términos en que se hallan proyectados. Su extensión explícita a los informes "cualesquiera que sea su carácter" y a los de las Administraciones Públicas cuyas competencias puedan quedar comprometidas o afectadas obliga a una reelaboración en la que el encomiable propósito de celeridad y eficacia no pueda traducirse en resoluciones viciadas en su mismo nacimiento, por haberse omitido garantías que el ordenamiento jurídico introduce, so pena de invalidez, en tutela del interés público y de los administrados» (dictamen del Consejo de Estado de 31 de octubre de 1991, núm. 1076, en *Recopilación de Doctrina Legal*, 1991, marginal 24, pág. 91).

(15) El artículo 83.4 de la LAP hace extensiva esta misma medida a los informes emitidos por las Administraciones Públicas en relación con las repercusiones que pueda tener en su ámbito competencial un procedimiento administrativo tramitado por otra Administración: «si el informe —dice el art. 83.4— 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 aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones». Una norma innecesaria porque la dición genérica del artículo 83.3 permite subsumir en él estos supuestos. Por lo demás, la STS de 18 de mayo de 1987 —Ar. 5525—, con ocasión de la omisión del informe del Consejo General del País Vasco en un expediente tramitado por la Administración estatal, consideró en su día —aunque con un carácter *obiter dicta*— que también los informes emitidos por una Administración distinta a la encargada de la tramitación y resolución del procedimiento tenían cabida en lo previsto en los apartados 2 y 3 del viejo artículo 86 de la LPA.

Hay que notar *in primis* que el precepto se estructura sobre la base de la formulación de una regla general en cuya virtud será posible proseguir las actuaciones cuando el informe no sea *emitido* —nótese que la LPA aludía en cambio al recibimiento del informe y no a su emisión, que se produce lógicamente en un momento previo— en el plazo señalado. Y será posible, añade el precepto, *cualquiera que sea el carácter del informe solicitado*. Por lo que la continuación del procedimiento podrá hacerse efectiva no sólo con respecto al reducido campo de los informes facultativos, sino también de los informes preceptivos. La introducción de esta coletilla avala, pues, una interpretación amplia del ámbito aplicativo del precepto con relación a las distintas categorías de informe.

Esta regla general posee, sin embargo, una excepción que viene dada por la presencia de los *informes preceptivos* que sean *determinantes* para la resolución, en cuyo caso podrá optarse por la interrupción del plazo de las actuaciones posteriores. La primera duda que plantea la comprensión de este supuesto se contrae a dilucidar qué informes tienen cabida dentro de la noción de informe preceptivo determinante dado que, como se sabe, la clasificación dogmática tradicional y generalmente admitida en el marco de los informes contempla tres especies (informes facultativos, preceptivos y vinculantes) entre las cuales no se sitúa la del informe determinante. La elucidación de este extremo se torna hoy, además, especialmente relevante desde el momento en que la reforma de la LAP operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha hecho uso también de esta categoría para crear una de las causas de suspensión del plazo para resolver y notificar los procedimientos. A tenor de cuanto establece hoy el artículo 42.5.c) de la LAP, el transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender «cuando deban solicitarse informes que sean *preceptivos y determinantes* del contenido de la resolución [...]».

Esto supuesto, hay que decir al respecto que aunque en una primera aproximación la figura del informe determinante parece querer referirse al informe vinculante —así lo han significado algunos autores (16)—, tal equivalencia resulta, sin embargo, incompleta. El informe determinante hace alusión, por supuesto, a los informes vinculantes, pero no sólo a ellos, sino en general a todos aquellos informes que sean decisivos, trascendentes en suma para la resolución del

---

(16) Entre ellos, Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO, «De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos», dentro de la obra colectiva *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, Madrid, 1993, pág. 299, y Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/1, Tecnos, Madrid, 1998, 12.ª ed., pág. 256.

asunto (17). Parece claro en este sentido que la caracterización de un informe como determinante exige un plus con respecto a la necesidad o conveniencia que por principio concurre en todo informe; no es suficiente el hecho de que el informe sea necesario para resolver;

(17) Partidarios de una definición amplia del informe determinante —no circunscrito solamente al informe vinculante— se han mostrado, entre otros, José Antonio PIQUERAS BAUTISTA, «Instrucción del procedimiento», cit., pág. 557, y Consuelo ALONSO GARCÍA, *Breves precisiones acerca del nuevo régimen jurídico de los informes*, en «Revista Jurídica de Castilla-La Mancha», núm. 18, 1993, págs. 285 y 286.

Del mismo parecer se ha mostrado también el Tribunal Supremo en la sentencia de 29 de noviembre de 1999 —Ar. 9800—, siendo ponente el Magistrado don Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, al señalar con relación al artículo 83.3 de la LAP que

«[...] esta opción entre interrumpir o no interrumpir el procedimiento, entre continuarlo o no continuarlo, sólo se dará en dos supuestos: cuando se trate de informes preceptivos vinculantes los cuales son en todo caso y por su propia esencia determinantes del fallo, y cuando, aun no siendo vinculantes, sino meramente preceptivos, la opinión del órgano consultivo que emite ese informe preceptivo no vinculante deba pesar de tal manera en la decisión que, de hecho, sea determinante del sentido de la misma —en este segundo supuesto podrían incluirse algunos de los informes que, por su contenido no jurídico, suelen calificarse de “técnicos” (por ejemplo, el informe que se solicita para acreditar “el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento” [art. 141.1 de la LAP], a efectos de la solución que haya de darse a una reclamación de responsabilidad extracontractual)—».

También el Consejo de Estado se ha manifestado, en fin, a favor de una interpretación amplia del informe determinante. Así, en su dictamen de 8 de julio de 1999, núm. 2072, en *Recopilación de Doctrina Legal*, 1999, marginal 123, págs. 725 a 735, ha señalado cuál debía ser, en su parecer, la interpretación de esta noción en el marco del artículo 42.5.c) de la LAP; interpretación que, por su interés, importa conocer:

«Por informes preceptivos, han de entenderse los obligatorios conforme al ordenamiento jurídico. Por otra parte, han de considerarse informes determinantes del contenido de la resolución los que fijan o permiten fijar su sentido; los que definen el alcance de la resolución, por utilizar la expresión de la acepción sexta y jurídica del verbo “determinar” contenida en el Diccionario de Lengua Española. 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. Sólo 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 directamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo» (*ibidem*, pág. 730).

Tal y como aparece formulada *en abstracto*, esta definición resulta certera en sus términos. Sin embargo, a mi modo de ver, el Consejo de Estado ha llevado demasiado lejos su aplicación *in concreto*. En efecto, en el dictamen al que hacemos referencia, el Alto Cuerpo consultivo ha considerado que en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado tramitados por el Ministerio de Fomento debían calificarse como informes determinantes, en buenos principios, los siguientes: el *informe del servicio administrativo causante del daño*, «por cuanto permite conocer de manera directa e inmediata las circunstancias concurrentes en cada caso»; el *informe del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo*, dado que es preciso de ordinario «ponderar aspectos técnicos espe-

debe ser, además, indispensable. Y es ésta una cualidad que no vendrá definida por el legislador, sino que habrá de analizarse en cada caso por el órgano peticionario del informe, encargado de valorar en qué medida la consulta exigida posee en el asunto concreto un carácter determinante, haciéndolo constar además de modo expreso en la propia petición o solicitud del informe (18).

Esclarecido el alcance del informe determinante, se suscita a continuación un nuevo problema cual es la comprensión de los concretos efectos que de ello se derivan en orden a la continuación de la tramitación del procedimiento. A la luz de la dicción literal del precepto, la presencia de un informe determinante posibilitará la *interrupción del plazo de los trámites sucesivos*. Aun cuando esta alusión a la interrupción resulta algo confusa, cabe entender, aplicando los conceptos que maneja nuestra mejor doctrina procesal con respecto a la paralización o crisis del proceso, que estamos en presencia de una *causa de suspensión que origina la paralización del procedimiento* (19). En otras

---

cíficos en la apreciación de la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos»; y, por último, el *dictamen del Consejo de Estado*, por ser «un elemento conformador de la propia voluntad administrativa». Es indudable que todos estos informes adquieren una notable relevancia en la determinación de los presupuestos que dan lugar al nacimiento de la obligación de resarcir una lesión. Pero siguiendo las líneas de razonamiento trazadas por el Consejo de Estado se hace difícil suponer un informe preceptivo que no sea al mismo tiempo determinante. Y es que si el legislador establece como obligatoria la evacuación de una consulta para dictar resolución en un concreto tipo de procedimiento administrativo, es claro que dicha consulta será en línea de principio necesaria por alguna razón de peso. El carácter determinante del informe exige, pues, algo más: una singular trascendencia en la cristalización de la decisión administrativa.

(18) Al objeto de introducir una mayor seguridad y certeza, y en atención a la importante repercusión que comporta calificar un informe como determinante, resulta conveniente que este carácter sea fijado, de modo motivado, en la petición de informe. Este criterio fue adoptado en el *Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas públicas* (Real Decreto de 17 de diciembre de 1993), cuyo artículo 5 previene que «en la petición se hará constar, en su caso, el carácter determinante de aquellos informes que sean preceptivos». Exigencia ésta que, acertadamente, ha pasado a ser una previsión general aplicable a todos los procedimientos merced a la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, habida cuenta de que, según establece hoy el artículo 42.5.c) de la LAP, la petición de un informe determinante debe ser comunicada a los interesados, en lo que pretende ser un intento por garantizar que el interesado esté al corriente de todas aquellas causas que pueden alargar el plazo de terminación del procedimiento administrativo.

(19) La paralización del proceso constituye, como se sabe, un tema complejo cuyo estudio requiere profundizar en algunos trabajos clásicos de nuestros procesalistas. En particular, véanse Jaime GUASP, *La paralización del proceso civil y sus diversas formas*, en «Revista de Derecho Procesal», núm. 3, 1951, págs. 379 y ss., y Juan Luis GÓMEZ COLOMER, voz «Paralización del procedimiento», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XVIII, Seix, Barcelona, 1986, págs. 848 y ss. Más recientemente, puede acudirse al trabajo de Begoña VIDAL FERNÁNDEZ, *Contribución a una teoría general sobre la paralización del proceso*, en *Revista «Poder Judicial»*, núm. 56, 1999, págs. 167 y ss. (en él puede encontrarse además una relación bibliográfica sobre el tema). Aun cuando el proceso jurisdiccional y el procedimiento administrativo constituyen instituciones diversas, por múltiples motivos y con notables rasgos distintivos, pertenecen empero a una misma familia, la de los procedimientos jurídicos. De donde la indagación en los conceptos y técnicas desarrollados en el ámbito procesal representa a menudo una referencia de extraordinaria utilidad a efectos de enriquecer y solventar problemáticas que se suscitan en el *iter* administrativo.

palabras, la tardanza en la emisión del informe determinante será, *rectius*: podrá ser, una causa que detenga el curso de la tramitación del procedimiento administrativo dada la imposibilidad de obtener los elementos imprescindibles (en este caso, un juicio especializado) para dictar una resolución. No obstante, una vez removido el obstáculo impeditivo —o sea, evacuado el informe—, se reanudará la tramitación sin que pierdan validez las actuaciones procedimentales anteriores. En lo que toca a la incidencia que esa paralización o quietud del expediente pueda provocar en el cómputo global del plazo para la terminación del procedimiento habrá que estar hoy a lo prevenido en el ya mentado artículo 42.5.c) de la LAP, con arreglo al cual se desprende que el plazo permanecerá en suspenso, volviendo a correr —en la parte que todavía no hubiera transcurrido, claro es— desde el instante en que venga emitido el informe determinante o, en todo caso, pasados tres meses desde su solicitud (20).

(20) Por cierto que la inclusión del informe determinante como causa de suspensión del plazo para resolver —y notificar— el procedimiento planteó alguna que otra discrepancia en el curso de los trabajos parlamentarios. De hecho, SANTAMARÍA PASTOR en las Jornadas sobre la reforma de la LAP celebradas en Sevilla, en febrero de 1997, ya había advertido del peligro que entrañaba esta causa de suspensión:

«La letra c) de este apartado es claramente injustificable. El tiempo necesario para la emisión de los informes por otros órganos o Administraciones es un lapso que debe ser considerado a la hora de fijar el plazo máximo de resolución del procedimiento concreto, computándose dentro del mismo y ampliando en la medida necesaria el plazo máximo legal. No tiene presentación ni defensa posible que la eficacia del silencio quede subordinada al capricho de un órgano administrativo de emitir un informe o abstenerse de hacerlo, por importante que el informe sea. Se propone, pues, la radical supresión de esta letra c)» (Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, «El silencio administrativo», en *Jornadas de Estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, pág. 99).

Como decimos, en el marco de la tramitación parlamentaria, se presentaron diversas enmiendas que cuestionaban la oportunidad de incorporar esta causa de suspensión, tanto más a la vista del Proyecto presentado por el Gobierno, toda vez que en la redacción propuesta del artículo 42.5.c) de la LAP no se establecía ninguna limitación temporal máxima, lo que hacía del informe determinante una causa de suspensión de duración indefinida. Por esta razón, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó en el Congreso la enmienda núm. 42 (en «BOCG» de 5 de junio de 1998, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, núm. 109-11, pág. 48), en la que se proponía suprimir sin más la letra c) del artículo 42.5. Idéntica finalidad perseguía la enmienda núm. 19 del Grupo Parlamentario del Grupo Mixto presentada en el Senado [en «BOCG» de 5 de noviembre de 1998, Senado, VI Legislatura, Serie II, núm. 106 (b), pág. 31]. Animado por idéntica preocupación —que la evacuación de un informe determinante pudiese suspender indefinidamente el plazo de resolución del procedimiento—, el Grupo Parlamentario Socialista presentó en el Senado la enmienda núm. 51 [en «BOCG» de 5 de noviembre de 1998, Senado, VI Legislatura, Serie II, núm. 106 (b), pág. 43], que pretendía introducir un inciso en el que se señalase que la suspensión no podría exceder del plazo máximo establecido para la emisión del informe. Fruto de este debate, se decidió reformar el texto del precepto, introduciendo una coletilla que limitase el tiempo de suspensión hasta un máximo de tres meses.

Pero no acaban aquí los problemas. Porque, por encima de las dudas que pueda generar la comprensión de la noción de informe determinante y la definición de sus efectos, lo que no alcanza a comprenderse bien es el carácter potestativo con que se enuncia esta excepción (*se podrá interrumpir*, dice el precepto). Ocurre así que la interrupción de la tramitación del procedimiento como consecuencia de la presencia de un informe determinante es en realidad una posibilidad a tomar en cuenta, pero no una consecuencia que se active *ipso facto* (21). De esta suerte, se priva a esta previsión de toda razón de ser habida cuenta de que la posibilidad de interrumpir la progresión de la secuencia procedimental puede alcanzarse a partir de la simple aplicación de la regla general que formula el artículo 86.3 de la LAP: cuando el informe —cualquiera que sea su naturaleza— no se evacue en plazo, podrán proseguirse las actuaciones; va de suyo, por tanto, que también podrá acordarse su no continuación. De manera que la especificación de que los informes determinantes *pueden* causar la interrupción de las actuaciones nada nuevo añade en realidad (22). Para este viaje, no eran necesarias tantas alforjas.

Como se ve, no son pocas las dudas que se ciernen sobre la comprensión del artículo 86.3 de la LAP; dudas que justifican la conveniencia de su modificación, optando por una redacción más sencilla —que no simplista— en la que, con carácter general, se prevea la posibilidad de proseguir la tramitación del procedimiento cuando el informe no se evacue en el plazo señalado. Sin embargo, el reconocimiento de esta facultad, a mi modo de ver necesaria, precisa eso sí del establecimiento de una serie de correcciones, de matizaciones si se quiere, a fin de alcanzar un adecuado equilibrio entre las exigencias de complitud en la instrucción y celeridad en la tramitación, que

---

(21) Precisamente para superar esta anomalía, en el curso de los trabajos parlamentarios, el Grupo Parlamentario del Centro Democrático Social defendió la sustitución del inciso «se podrá interrumpir el plazo» por una redacción más acorde: «se interrumpirá el plazo». De esta manera se pretendía establecer la interrupción automática de las actuaciones cuando debiera evacuarse un informe determinante. La enmienda, sin embargo, no prosperó. Sobre este particular y en general sobre la tramitación parlamentaria del artículo 83 de la LAP, véase la crónica de Joaquín José ABAJO QUINTANA, *La tramitación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, págs. 402 a 405.

En esta misma línea, algunos autores entienden que, a pesar de la formulación en términos potestativos del artículo 83.3 de la LAP, la interrupción del procedimiento debe ser obligatoria en el caso de los informes determinantes. Así lo apunta, por ejemplo, Antonio FANLO LORAS, «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 241.

(22) A idéntica conclusión llega en su exégesis José Antonio PLOUERAS BAUTISTA, «Instrucción del procedimiento», cit., págs. 556 y 557.



no en vano representan, como ya dijimos, dos de los principios fundamentales que informan la instrucción procedimental (objetividad y eficiencia); matizaciones que, hoy por hoy, no se contemplan en nuestro ordenamiento y que, por las razones que trataremos de exponer a continuación, podrían servir para articular una regulación más completa.

## 2. Posibles correcciones a la facultad de proseguir la tramitación del procedimiento

Antes que nada, es preciso dejar sentado que, a mi modo de ver, la facultad de proseguir la tramitación del procedimiento constituye una medida adecuada a fin de hacer frente a la inactividad en la emisión del informe. Aserto éste que encuentra, además, una justificación añadida en la contemplación de otros ordenamientos europeos próximos como son el italiano (23), el portugués (24) o el francés (25), en los que la respuesta a una eventualidad procedimental de este signo (la tardanza en la evacuación de la consulta) también se articula a través de la posibilidad de continuar la secuencia procedimental. Y es justamente la contemplación de estos referentes extranjeros la que permite corroborar asimismo la conveniencia de depurar el reconocimiento de esta facultad a través de una serie de reservas o correcciones, reconducibles fundamentalmente a tres puntos.

A) En primer término, es preciso clarificar cuál es el exacto alcance que porta de suyo la facultad de *continuar* o *proseguir* las actuaciones. Para ser más exactos, se trata de determinar si a raíz de dicha facultad será posible practicar únicamente los restantes actos de instrucción que sucedían al informe, hasta el momento de la resolución, o si, aparte de lo anterior, cabe también la posibilidad de dictar resolución expresa, aun en ausencia del informe. A mi juicio, parece claro que el planteamiento más coherente conduce a entender lo segundo y, por tanto, que el órgano actuante estará habilitado

---

(23) Vid. artículos 16 y 17 de la Ley italiana de 7 de agosto de 1990, núm. 241, de *nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos*. Antonio FANLO LORAS tradujo al español esta Ley en el núm. 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 461 a 478 (con un estudio preliminar del autor).

(24) Vid. artículo 99 del *Código de Procedimiento Administrativo portugués* (Decreto-Ley 442/1991, de 15 de noviembre). Una traducción española del mismo ha sido realizada por Luis Miguel ARROYO YANES, en el núm. 130 de esta REVISTA, 1993, págs. 523 y ss., incluyendo, aparte del texto normativo, un estudio introductorio del autor.

(25) Vid. artículo 15 del Decreto francés de 28 de noviembre de 1983, núm. 83-1025, *concerniente a las relaciones entre la Administración y sus usuarios*. De él daba noticia Luis María Díez PICAZO, en «REDA», núm. 43, 1984, págs. 577 y ss.

para resolver el expediente (26). Una interpretación distinta vaciaría de virtualidad a esta facultad toda vez que, limitada la continuidad a la práctica de las actuaciones de instrucción, el procedimiento quedaría a fin de cuentas paralizado a la espera del informe (27). Difícilmente cabría calificar entonces al artículo 83.3 de la LAP de alternativa eficaz ante la inactividad consultiva. Por eso resulta revelador en este punto el *Código de Procedimiento Administrativo portugués* de 1991, cuyo artículo 99.3 señala que «cuando un informe preceptivo y no vinculante no fuera emitido dentro de los plazos previstos en el apartado anterior, el procedimiento podrá continuar y resolverse sin el informe, salvo disposición expresa en contrario».

B) Según ha quedado expuesto, la facultad de proseguir las actuaciones permite al órgano decisor resolver el procedimiento *sin el informe*. Pero ello en modo alguno significa que la Administración pueda resolver *sin los elementos de juicio que el informe debía suministrar*. La Administración —y así hay que subrayarlo— no puede adoptar una decisión sobre la base de un conocimiento defectuoso de la situación fáctica y jurídica del supuesto en cuestión; es ésta una exigencia que entronca derechamente con el mandato de objetividad que consagra el artículo 103.1 de la CE, y en cuya virtud la actuación administrativa ha de orientarse a la obtención de todos los datos necesarios para decidir con garantías de acierto y legalidad. Una constatación que *prima facie* parece conducirnos a un callejón sin salida: la Administración puede resolver sin el informe pero no sin el juicio que debía contener el mismo: ¿cómo es posible, pues, superar esta aparente contradicción?

La respuesta viene dada por la consideración de que la Administración tendrá la obligación de recabar los elementos de juicio que debía suministrarle el informe a través de otros cauces o vías. Así, si el informe debía facilitar un juicio técnico sobre un determinado extremo, la

---

(26) Así parece entenderlo también el Tribunal Supremo en algunas de sus sentencias en las que ha invocado el artículo 83.3 de la LAP para confirmar la posibilidad de aprobar una disposición general cuando el dictamen del Consejo de Estado, habiendo sido solicitado, no fuera evacuado empero dentro del plazo señalado (véanse las sentencias de 29 de noviembre de 1999 —Ar. 9800— y 22 de diciembre de 1999 —Ar. 988/2000—). Precisamente en relación con esta última, véase el comentario de María Isabel JIMÉNEZ PLAZA, *Las consecuencias de la extemporaneidad del dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos reglamentarios: ¿una nueva irregularidad no invalidante?*, en el núm. 154 de esta REVISTA, 2001, págs. 243 y ss.

(27) En contra, sin embargo, de la postura que defendemos en el texto se manifiestan Fernando GARRIDO FALLA y José M.<sup>o</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 296. Según señalan estos últimos, la continuación de las actuaciones «no permite a la Administración dictar resolución sin esperar la producción del informe o dictamen, cuando éste sea preceptivo, y menos aún cuando tenga carácter vinculante, aun si transcurre el plazo legal para su emisión».

Administración, ante la tardanza de su emisión, podrá recabar la consulta de otro órgano o ente igualmente capacitado para ilustrar sobre ese particular. De manera que, desde esta óptica, el sentido último del artículo 83.3 de la LAP consistiría en legitimar el recurso a otra instancia de asesoramiento en sustitución de la que inicialmente venía prevista. Una suerte de novación subjetiva en la obligación de informar justificada por la tardanza en la emisión del informe.

Una buena muestra de este planteamiento podemos encontrarla en la legislación italiana. Dentro del paquete de medidas de simplificación de la acción administrativa que contiene la Ley italiana 241/1990, se recoge una regulación específica que trata de dar respuesta a la inactividad consultiva. Esta regulación se estructura sobre la base de la distinción entre los «informes» (*pareri*, art. 16) y las «valoraciones técnicas» (*valutazione tecniche*, art. 17) (28). Aunque en derredor de esta distinción todavía existen algunas sombras, cabe decir que en este contexto los *pareri* hacen referencia a aquellos juicios valorativos emitidos a la luz de datos ya aportados al expediente; mientras que las *valutazione tecniche*, por el contrario, engloban aquellos juicios destinados precisamente a incorporar nuevos datos técnicos (29); lo que, haciendo uso de la terminología propuesta por GARRIDO FALLA, equivaldría entre nosotros a la separación entre los «informes consultivos» y los «informes integrativos», respectivamente (30). Esto supuesto, hay que decir que, en el primer caso, el retraso en la evacuación de un «informe» *permitirá* al responsable del procedimiento proseguir las actuaciones (31). Sin embargo, cuando la demora afecte a una «valoración técnica», aquél se verá *obligado* a recabar la valoración o juicio técnico de otros órganos o entes públicos dotados de una capacidad técnica equivalente, o incluso, señala el artículo 17, acudiendo a Institutos universitarios (32).

(28) Para un estudio detenido de esta regulación, véase, por todos, Vera PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milán, 1996, págs. 215 y ss.

(29) Seguimos en este punto las indicaciones de Rocco GALLI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padova, 1996, pág. 415, que son ilustrativas de la orientación más extendida en la doctrina italiana.

(30) Vid. Fernando GARRIDO FALLA, «Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo», en *Estudios en homenaje al Profesor López Rodó*, vol. I, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1972, págs. 500 a 502. También Francisco GONZÁLEZ NAVARRO (*Derecho Administrativo Español*, vol. III: «El acto y el procedimiento administrativos», Eunsa, Pamplona, 1997, págs. 796 y 797) ha ensayado una clasificación de este signo.

(31) Con arreglo al artículo 16.2 de la Ley 241/1990:

«En caso de vencimiento del plazo sin que se comunique el informe o sin que el órgano requerido haya solicitado la práctica de actuaciones instructorias, la Administración solicitante estará facultada para continuar al margen de la obtención del informe».

(32) A tenor de lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley 241/1990:

Es esta última una solución a mi modo de ver acertada, que logra una adecuada sintonía entre celeridad y complitud de la instrucción. No obstante, como ha sido notado, su aplicación queda constreñida a los informes técnicos, sin extenderse en cambio al conjunto de los informes. Lo que significa, ni más ni menos, que el legislador italiano es bien consciente no sólo de la diversidad de especies que se agrupan en la extensa familia del informe, sino también de la dificultad que entraña aplicar esta sustitución a determinados informes que, ora por razón de su *objeto* —dada la singularidad de la consulta solicitada—, ora por razón del *sujeto* —al tratarse de cuerpos consultivos dotados de una marcada singularidad, como sucede con el Consejo de Estado—, presentan circunstancias muy particulares. En tales casos parece claro que la sustitución, a través de la consulta a otra instancia externa, no constituye una alternativa viable para hacer frente a la inactividad consultiva; la obligación de emitir el informe adquiere aquí tintes de obligación personalísima en la que no es dable, por principio, la novación subjetiva.

Pero de ello tampoco debe seguirse la necesidad de esperar, forzosamente, a que el órgano en cuestión emita finalmente el informe. A pesar de la marcada singularidad del objeto de la consulta o de la entidad del órgano consultado, tal circunstancia no puede alzarse en obstáculo insuperable para condicionar por completo, y de manera irremediable, la terminación del procedimiento administrativo. Si el responsable del procedimiento ha tratado por todos los medios de incorporar el informe al expediente y la inercia es, sin embargo, manifiesta y obstinada, no quedará más remedio que prescindir del informe. Siguiendo las enseñanzas de la doctrina francesa —que nos parece en este punto especialmente gráfica—, puede decirse que la evacuación del informe se convierte en estos casos en una auténtica «formalidad imposible» (*formalité impossible*), lo que justifica a la postre que la Administración pueda prescindir de la misma (33).

---

«Cuando por disposición expresa de las leyes o reglamentos esté previsto que para la adopción de una resolución deban obtenerse, con carácter previo, valoraciones técnicas de órganos o entes específicos y tales órganos o entes no resuelvan o no soliciten la práctica de diligencias que sean competencia de la Administración actora en el plazo establecido por dichas normas o, en su ausencia, en el plazo de noventa días desde la recepción de la solicitud, el responsable del procedimiento deberá solicitar las citadas valoraciones técnicas a otros órganos de la Administración pública o a entes públicos que estén dotados de una cualificación y capacidad técnica equivalente, o incluso a institutos universitarios».

(33) La aplicación de la «teoría de las formalidades imposibles» (*théorie des formalités impossibles*) constituye la respuesta dada por el Consejo de Estado francés a la inercia persistente o a la negativa expresa del órgano consultivo a emitir su parecer. De suerte que la Administración, ante la imposibilidad de sustanciar el trámite de informe —por causas aje-

C) En tercer y último lugar, hay que referirse a la necesidad de excluir del ámbito aplicativo de la facultad de continuación a los *informes vinculantes*. La razón es evidente: por medio del informe vinculante no se introduce en puridad un elemento de instrucción, sino más bien un auténtico componente de la decisión administrativa que viene articulada de forma compleja. No en balde, algunos autores, precisamente por su eminente naturaleza decisoria, se resisten a encasillar al informe vinculante dentro del género de los informes (34).

La necesidad de desgajar el supuesto de los informes vinculantes de la facultad de proseguir las actuaciones en caso de demora —as-

---

nas a su voluntad—, quedaría exonerada de su cumplimiento. Esta teoría, de origen jurisprudencial, ha quedado positivizada en el artículo 15 del Decreto francés de 28 de noviembre de 1983, núm. 83-1025, *concerniente a las relaciones entre la Administración y sus usuarios*, que dice así:

«Cuando un organismo cuya consulta sea obligatoria no haya emitido su informe en un plazo razonable, la autoridad competente para tomar la decisión puede legalmente prescindir de la misma tras haber invitado a su presidente a introducir, en el plazo señalado, el asunto en el orden del día. El requerimiento será puesto en conocimiento de los miembros titulares y suplentes que compongan ese organismo».

Un comentario de este precepto puede encontrarse en Jean-Marie AUBY, *L'administration et ses usagers. Le décret du 28 novembre 1983*, en «AJDA», 1984, págs. 128 y 129.

(34) En torno a la naturaleza del informe vinculante se ha fraguado una rica polémica doctrinal que todavía persiste en nuestros días. La posición tradicional en este punto venía dada por la consideración del informe vinculante como una especie del informe preceptivo, singularizada por la especial intensidad de sus efectos en orden a la adopción de una decisión. Con arreglo a esta concepción, mantenida por insignes autores como Flaminio FRANCHINI (*Il parere nel diritto amministrativo*, Parte II, Giuffrè, Milán, 1945, págs. 18 a 24) y Guido ZANOBINI (*Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I: «Principi generali», Giuffrè, Milán, 1958, 8.ª ed., pág. 277) en la doctrina transalpina, o Jean-Marie AUBY (*Le régime juridique des avis dans la procédure administrative*, en «AJDA», 1956, pág. 54) en la doctrina gala, el informe vinculante es en esencia un informe, el primero en relevancia si se quiere, pero en definitiva un informe cuyo contenido incorpora por tanto una declaración de juicio. Frente a este planteamiento, existe una orientación diversa que trata de resaltar justamente la trascendencia decisoria del informe vinculante, desgajándolo así de la familia y del régimen común de los informes para aproximarlos, en cambio, hacia el ámbito de las decisiones. Desde esta última perspectiva, el informe vinculante sirve de vehículo para la manifestación de una auténtica voluntad y supone por ello un ejercicio compartido del poder de decisión. Esta es la posición defendida por Massimo Severo GIANNINI (*Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2000, 2.ª ed., págs. 294 a 298) en Italia, por Christian ROBLIN («Les avis conformes», en *Sur la forme et la procédure de l'acte administratif*, obra colectiva coordinada por Georges DUPUIS, Economica, París, 1979, págs. 82 y ss.) en Francia y que también goza de un amplio predicamento en nuestro país (entre nosotros pueden verse Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1999, 6.ª ed., pág. 484; Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, CEURA, Madrid, 2000, 2.ª ed., pág. 91, y Ramón PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo*, tomo I: «Parte general», Marcial Pons, Madrid, 2000, 12.ª ed., pág. 240). Adviértase, por fin, que esta polémica, más allá del interés que dogmáticamente presenta, tiene importantes efectos de orden práctico. Así, por ejemplo, siguiendo el hilo del primer planteamiento se deduce que la omisión de un informe vinculante es constitutiva de un *vicio procedimental*; si se opta por la segunda concepción (el informe vinculante como componente de la decisión) habrá de calificarse en cambio como un *vicio de competencia*. Como se ve, la relevancia no es poca.

pecto éste sobre el que existe una comunión, me atrevería a decir, unánime de la doctrina científica— se ve compensada, no obstante, en algunas regulaciones sectoriales con el recurso a la técnica del *acto presunto* o, dicho en términos más sencillos, aplicando el célebre aforismo *qui tacet, consentire videtur* (quien calla, otorga). A través de esta técnica se atribuye una significación presunta a la falta de evacuación del informe vinculante en el plazo señalado. Tal vez trayendo a colación algunos ejemplos se entienda mejor lo que acaba de indicarse. El artículo 9.2 de la Ley de *Patrimonio Histórico Español* señala, por ejemplo, que la declaración de un bien de interés cultural precisa del informe previo de una Institución consultiva adecuada a tal fin (Reales Academias, Universidades, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, etc.); informe que deberá evacuarse en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales se entenderá que es favorable a la declaración (35). De igual forma, el artículo 10.1 de la Ley de *Carreteras* establece que cuando los entes locales —cuyos instrumentos de planeamiento puedan verse afectados de resultados de la construcción de una nueva carretera— no evacuen su informe sobre las circunstancias objetivas del recorrido propuesto en el plazo de dos meses, se entenderá que su posición es favorable a la propuesta formulada en el Estudio informativo (36).

De entrada, la utilización del silencio como mecanismo para integrar la falta de respuesta del órgano asesor contrasta con la construcción dogmática del informe en tanto que *declaración de juicio*.

---

(35) El artículo 9.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de *Patrimonio Histórico Español*, previene que:

«La declaración mediante Real Decreto requerirá la previa incoación y tramitación de expediente administrativo por el organismo competente, según lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley. En el expediente deberá constar informe favorable de alguna de las Instituciones consultivas señaladas en el artículo 3, párrafo 2, o que tengan reconocido idéntico carácter en el ámbito de una Comunidad Autónoma. *Transcurridos tres meses desde la solicitud del informe sin que éste hubiera sido emitido, se entenderá que el dictamen requerido es favorable a la declaración de interés cultural [...]*».

(36) Solución similar se contempla en el caso inverso, pues según dispone el artículo 10.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de *Carreteras*:

«Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente.

*Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Departamento, se entenderá su conformidad con el mismo».*

Desde esta óptica, la técnica del acto presunto no puede dar sentido, ni muchos menos contenido sustantivo, a la ausencia del informe. En efecto, no cabe reconstruir el juicio de un informe no emitido atribuyéndole, ficticiamente, su conformidad o disconformidad con la petición o consulta planteada: si la Administración, pongamos por caso, solicita a la Agencia Española del Medicamento un informe sobre las condiciones y características de un determinado medicamento de uso humano, ¿qué significado podría atribuirse a la falta de respuesta?

Ello no obstante, si se repara con atención en los supuestos anteriormente colacionados —y en otros muchos en los que se previene la aplicación de esta particular forma de solventar la demora en la emisión del informe—, podrá advertirse cómo concurre en todos ellos un denominador común que viene dado, de una parte, por el hecho de que tales informes corresponden de ordinario a la intervención de una Administración Pública en el procedimiento tramitado por otra Administración. Nos encontramos, pues, ante informes que no pretenden tanto la ilustración técnica sobre extremos controvertidos del expediente cuanto la puesta de manifiesto de unos concretos *intereses* que van a verse afectados por la decisión que está en trance de adoptarse. Por esta razón, el contenido del informe emitido se encuentra más cercano a la declaración de voluntad que a la declaración de juicio (37); dicho sea *grosso modo*: la intervención del ente público consultado se asemeja a la audiencia de un interesado y no ya a la emisión de un juicio externo desinteresado. De otra parte, se da la circunstancia de que en la mayor parte de los supuestos se trata de informes *favorables* —especie particular de los informes vinculantes a la que viene en denominarse también como informes obstativos o habilitantes—. No es de extrañar, por tanto, que sea justamente en este contexto en el que haga aparición la utilización del acto presunto, mejor, del juicio presunto, toda vez que su utilización adquiere plena coherencia lógica: si el informe favorable no se emite, ello significa ni más ni menos que el sujeto en cuestión presta su conformidad a la actuación sometida a su juicio.

Pero dejando a un lado su articulación técnica, entiendo que la utilización de esta fórmula como remedio a la inactividad consultiva no puede acogerse en términos generales. De la misma forma que la no comparecencia del interesado en la tramitación de un expediente o la no presentación de alegaciones en el curso del mismo no significa que dicho interesado acepte la resolución adoptada, otro tanto

---

(37) Extremo éste que ha significado con acierto FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, vol. III, cit., pág. 795.

hay que decir en el caso de que el órgano consultado no llegue a emitir su informe —aunque se trate de un informe cuyo contenido sea más cercano a la declaración de voluntad—. Tal vez en algunos supuestos su utilización pueda revelarse conveniente —estoy pensando en aquellos procedimientos en que el informe constituye, en rigor, y desde una óptica sustantiva, una autorización previa para poder llevar a cabo una actuación, aunque esa autorización adopte la forma de informe—. Sin embargo, la presunción del juicio no resulta ser una salida airosa cuando el informe vinculante está llamado a introducir extremos que más tarde deberían formar parte del contenido dispositivo de la resolución (38). Quiere decirse con ello, en definitiva, que la figura del informe vinculante no posee unos contornos precisos —ni en su definición ni en los concretos efectos que surte en los distintos procedimientos— y, por ello, la generalización de una medida de este signo sería extremadamente arriesgada (39).

De cuanto aquí acaba de quedar expuesto, cabe concluir que la facultad de continuar las actuaciones como remedio ante la inactivi-

---

(38) A uno de estos supuestos alude precisamente Joaquín TORNOS MAS en sus consideraciones críticas sobre la utilización de determinadas medidas de simplificación procedimental que priman en exceso la celeridad por encima de otros valores (Joaquín TORNOS MAS, *La simplificación procedimental en el ordenamiento español*, en el núm. 151 de esta REVISTA, 2000, págs. 67 a 70). En concreto, el autor, a modo de ejemplo, trae a colación el tratamiento que recibe el informe vinculante que deben emitir los Ayuntamientos antes de que la Administración de Cataluña otorgue una autorización ambiental. Este informe versará sobre aspectos tales como el ruido, las vibraciones, los olores o los vertidos y, en caso de no ser emitido en el plazo de dos meses, se entenderá que es favorable al proyecto [art. 13.1.c) de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de *intervención integral de la Administración ambiental*]. A juicio del autor, esta medida resulta descompensada.

(39) Tanto más si se tiene en cuenta que podrían ensayarse otras medidas menos traumáticas que contribuyan a facilitar la emisión en plazo del informe vinculante. TORNOS MAS (*ibidem*, pág. 70) apunta en este sentido la posible introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la técnica italiana de la «Conferencia de Servicios» [*Conferenza di Servizi*, regulada en los arts. 14 a 14-*quater* de la Ley 241/1990, recientemente modificados por la Ley de 24 de noviembre de 2000, núm. 340, *Ley de simplificación de 1999*]. La «conferencia de servicios» constituye una técnica organizativa destinada a simplificar aquellos procedimientos administrativos en que deben intervenir distintas Administraciones Públicas, por estar involucrados intereses públicos cuya salvaguarda no viene encomendada únicamente a la Administración actuante. Esta circunstancia se traduce, como se sabe, en la necesidad de que dicha Administración recabe de las restantes Administraciones afectadas los oportunos informes o autorizaciones que en cada caso estén previstos. Pues bien, a fin de simplificar esta tramitación, que de ordinario resulta larga y compleja, el legislador italiano ha previsto la posibilidad de reunir a todos los entes públicos involucrados en un único colegio encargado de examinar y adoptar, de modo dialéctico y de forma conjunta, una concreta decisión sobre los intereses afectados, evitando así la intervención aislada y escalonada de las diferentes Administraciones. Para un estudio más detallado de esta figura puede verse, entre nosotros, el trabajo de Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN, «La *conferenza di servizi* en la reforma *Bassanini*: un intento de modernización de las Administraciones Públicas italianas», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo II, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, págs. 1665 y ss. En la doctrina italiana más reciente, véanse Pierpaolo FORTE, *La conferenza di servizi*, Cedam, Padova, 2000, y Gerardo SORICELLI, *Contributo in tema di conferenza di servizi*, Jovene, Nápoles, 2000.



dad consultiva debería completarse al menos con tres correcciones: a) la indicación, *expressis verbis*, de que en ausencia del informe será posible la resolución del expediente; b) el establecimiento de la obligación de completar la carencia del informe por medio de la consulta a otras instancias externas dotadas de una capacidad técnica similar a la que cualificaba al órgano que originariamente debía informar, siempre y cuando, claro está, la naturaleza del informe o del órgano consultivo no sea un obstáculo para llevar a cabo esta sustitución, y, finalmente, c) la exclusión de los informes vinculantes.

IV. LA INCIDENCIA DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE EMITIR EL INFORME.  
EN PARTICULAR, EL TRATAMIENTO DEL INFORME EXTEMPORÁNEO

Una vez analizados los efectos que la demora en la emisión del informe provoca en la progresión del procedimiento, es momento ahora de adentrarnos en la incidencia que esta infracción posee en la propia obligación de informar. Me estoy refiriendo al problema antes anunciado que consiste en determinar si el transcurso del plazo extingue la obligación de informar, o si, por el contrario, el órgano consultado continúa estando obligado a emitir el informe, aunque sea fuera de plazo. Es ésta en realidad una cuestión estrechamente ligada al carácter *perentorio* u *ordenatorio* con que se caracterice el plazo de informe (40). En el primer caso, transcurrido el espacio de tiempo de que dispone el órgano para emitir el informe se entenderá precluido el trámite, extinguiéndose por ello la obligación de informar. En el segundo supuesto, en cambio, la consideración del plazo de informe como ordenatorio determinará que su inobservancia no comporte el cese de la obligación de evacuar el informe, sin perjuicio de otros posibles efectos colaterales como son la eventual responsabilidad disciplinaria del causante de la demora.

A mi modo de ver, el plazo de informe no puede calificarse como plazo perentorio. A ello contribuye ante todo la estructuración de nuestro procedimiento administrativo sobre la base de la flexibilidad y la elasticidad, rechazando en consecuencia la conexión de los dis-

---

(40) Aplicamos aquí la conocida división procesal de los plazos en *dilatorios*, *perentorios* y *ordenatorios* (Dante GROSSI, voz «Termine. Diritto processuale civile», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XLIV, Giuffrè, Milán, 1992, págs. 234 y ss.). A diferencia de los plazos perentorios, a los que se anuda un efecto preclusivo (la caducidad de la posibilidad de realizar un acto), la inobservancia de los plazos ordenatorios no precluye el ejercicio tardío de la facultad ni reporta una sanción de invalidez sobre el acto extemporáneo puesto que su finalidad es, como indica su *nomen*, la de introducir un cierto orden en el desarrollo de la secuencia procedimental.

tintos actos secuenciales por medio de la preclusión. Como indicaba la Exposición de Motivos de la LPA de 1958 en palabras célebres: «La Ley ha huido, por ello, de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario [...]. De este modo, la preclusión, piedra angular de los formalistas procedimientos judiciales, queda reducida al mínimo, dotándose al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna». Abona además esta conclusión el tratamiento que reciben las infracciones temporales en el régimen de la invalidez administrativa ya que, en línea de principio, la realización de una actuación administrativa fuera de tiempo no pasará de ser una mera irregularidad sin efectos anulatorios sobre la resolución finalmente adoptada (41). Podría aducirse, por fin, en sostén de esta postura contraria a la caracterización del plazo de informe como perentorio, la singular relevancia e importancia que éste posee como fuente de conocimiento, lo que aconseja, desde luego, su incorporación al expediente, aunque sea de manera extemporánea.

Hay, en definitiva, argumentos bastantes para afirmar que el plazo de informe debe calificarse como simplemente ordenatorio o, cuando menos, no perentorio. Por añadidura, la infracción del mismo no determinará la extinción de la obligación de informar, o sea, no precluirá la posibilidad de evacuar finalmente la consulta. Va de suyo, pues, que, en mi opinión, resulta perfectamente plausible la emisión tardía o extemporánea del informe, con la que se daría cumplida respuesta, aun con retraso, al encargo solicitado. No obstante, esta afirmación trae consigo no pocos problemas habida cuenta de que el tratamiento que recibe el informe extemporáneo en nuestro

---

(41) A tenor de cuanto previene el artículo 63.3 de la LAP, «la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo». Se trata de una norma que en esencia reproduce —con leves variaciones de estilo— el tenor del antiguo artículo 49 de la LPA, el cual recogía a su vez los frutos de una doctrina jurisprudencial constante que desde muy atrás tenía dejado dicho que la tardanza no era razón suficiente y bastante para invalidar las actuaciones procedimentales. Véanse, a título ilustrativo, las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1920 y 2 de marzo de 1921.

Tal y como señalamos en el texto, lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LAP bien podría invocarse, siquiera sea por analogía, para entender que la infracción del plazo para informar no provocará, salvo supuestos absolutamente excepcionales en los que la dimensión temporal sea un requisito esencial en la significación del informe, tacha alguna de invalidez en el juicio tardíamente emitido. Así parece entenderlo también el Tribunal Supremo en algunas de sus sentencias, como la de 30 de junio de 1970 —Ar. 3446—, cuando afirma que «tampoco vicia de nulidad al expediente de que dimana esta apelación, el retraso sufrido en emitirse los informes reglamentarios, porque la tardanza en resolver un expediente, en cualquiera de sus trámites, si bien puede originar faltas administrativas de carácter disciplinario, conforme con el artículo 61 de la Ley reguladora de Procedimiento Administrativo y ajenas al conocimiento de la jurisdicción contenciosa, en modo alguno produce por sí solo la nulidad de lo actuado». -Aunque esta sentencia se refiere a la vieja LPA (1958), su doctrina es perfectamente trasladable a la vigente LAP (1992).

ordenamiento no ofrece, a decir verdad, unos contornos bien definidos. Resulta conveniente por ello detenerse en el estudio de la problemática que rodea a esta figura del informe extemporáneo, diferenciando a tal objeto dos supuestos bien dispares pues, como se verá, el planteamiento y la solución adoptados varían sensiblemente según que el informe extemporáneo se emita *antes que se resuelva el procedimiento*, o bien su evacuación tenga lugar *una vez se haya dictado la resolución final*.

1. *El informe extemporáneo emitido con anterioridad a la adopción de la resolución final. Crítica a la posible devaluación del informe como consecuencia de su emisión tardía*

Por cuanto atañe al primero de los supuestos, esto es, a la emisión del informe fuera de plazo pero antes de la conclusión del procedimiento administrativo, podemos encontrar en el régimen general de los informes un precepto específico destinado a regular los efectos que produce la demora en la funcionalidad del informe: el artículo 83.4 de la LAP en su párrafo segundo señala que «*el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución*». Con arreglo a esta previsión, la Administración podrá desatender el juicio contenido en el informe cuando éste haya sido evacuado fuera del plazo señalado. Se produce de esta manera una notable alteración en la virtualidad de la información que el informe debía suministrar; información que dejará de ser necesaria en punto a la resolución del caso para pasar a ser, en cambio, meramente *disponible*. De igual forma, y por idéntica razón, se relajarán las garantías tendentes a asegurar que la Administración ha tenido realmente en cuenta los elementos de juicio alumbrados por el órgano asesor; señaladamente, la obligación de motivar las razones que le han llevado a discrepar de lo informado *ex* artículo 54.1.c) de la LAP (42).

La *ratio legis* de esta medida parece encontrarse en el establecimiento de una suerte de sanción a la instancia asesora consistente en relegar el carácter necesario del informe y la incidencia de su contenido a un estadio de disponibilidad, alentando de este modo el cumplimiento del plazo para su emisión. Sin embargo, lo cierto es que este planteamiento no sólo es desproporcionado con respecto a la entidad de la infracción temporal, sino además incompatible con

(42) Según señala este precepto, serán motivados «los [actos administrativos] que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del *dictamen de órganos consultivos*».

el mandato de objetividad en la actuación administrativa: *o el informe se integra en el expediente y, por tanto, posee la misma relevancia instructoria que cualquier otro informe o, por el contrario, no se integra y entonces no es preciso siquiera que el órgano consultado lo emita*. Una alternativa intermedia como la que refleja la norma que nos ocupa transgrede el mandato constitucional de objetividad en la medida en que deja en manos de la Administración la decisión de atender o no al contenido del informe sin necesidad de motivar el porqué de actuar en uno u otro sentido. De suerte que los datos suministrados por el informe —que pueden resultar decisivos para la adecuada comprensión del asunto— pueden desconocerse, simplemente, porque no fueron incorporados en el momento procedimental oportuno (43).

Situada la respuesta entre los dos extremos mentados, nos inclinamos por el primero de ellos, esto es, por la consideración de que el informe extemporáneo debe integrarse en el conjunto del material instructorio con la misma fuerza e intensidad que hubiese adquirido de emitirse regularmente, abstracción hecha, claro está, de las consecuencias de orden disciplinario que pudieran derivarse. Ahora bien, aunque sea ésta la solución a mi juicio más acertada y ajustada a la naturaleza del procedimiento administrativo, su aplicación tropieza con la literalidad del artículo 83.4.2 de la LAP. Por esta razón, en tanto no se proceda a la supresión de este párrafo segundo —exigencia con la que convengo plenamente (44)—, debe postularse una interpretación restrictiva del mismo, que en este caso puede venir dada por su ubicación sistemática. De manera que, dada la inclusión de esta desafortunada previsión en el apartado 4 del artículo 83 de la LAP (referido a un caso muy específico como es el de los informes emitidos «*por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas*»), cabe mantener que su aplicación se constriñe, únicamente, a estos supuestos. Al fin y al cabo, si la Ley se refiere a un tipo concreto de informe, deben entenderse excluidos los restantes, en aplicación de la conocida regla *inclusio unius, exclusio alterius* (45).

---

(43) JIMÉNEZ CRUZ ha indicado, con acierto, que lo prevenido en este precepto contrasta con la necesidad de que la resolución afronte todas las cuestiones que se deriven del expediente (art. 89 de la LAP), así como con las exigencias de objetividad que impiden a la Administración hacer caso omiso de los datos que obren en su poder (José María JIMÉNEZ CRUZ, «Iniciación, ordenación e instrucción del procedimiento», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos*, Praxis, Barcelona, 1993, pág. 558).

(44) GONZÁLEZ NAVARRO es contundente en la valoración crítica del artículo 83.4.2 de la LAP al decir del mismo que «es absurdo, no tiene sentido, y debe derogarse en la primera ocasión» (Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, vol. III, cit., pág. 822).

(45) MARCOS GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona,

2. *El informe extemporáneo emitido con posterioridad a la resolución final del procedimiento administrativo.*

*El debate sobre la convalidación ex post de los informes y su incidencia en el tratamiento de los vicios procedimentales*

El examen de la problemática relativa a la emisión tardía del informe nos conduce, en segundo lugar, al examen de las consecuencias que se siguen en caso de que el informe extemporáneo se evacue con posterioridad a la resolución del expediente, o sea, una vez ha finalizado ya el ciclo de gestación de la decisión administrativa. Parece evidente que el informe tardío carece aquí de cualquier virtualidad dado que, como es patente, difícilmente podrá proyectar su función de ilustración al órgano decisor. En concreto, y siguiendo las agudas y atinadas reflexiones de LUCIFREDI, puede decirse que concurren dos argumentos de peso para sostener de manera resuelta la inadmisibilidad de un ejercicio *a posteriori* de la función consultiva (46). Por un lado, es llano que el informe, por su propia naturaleza, constituye un antecedente de la resolución; el asesoramiento debe ser forzosamente previo a la adopción de una decisión pues su cometido es precisamente allanar el camino para que pueda adoptarse un acuerdo sereno y, más que nada, basado en un conocimiento de causa cabal. De otra parte, sucede que es el propio legislador quien establece —si se trata de un informe preceptivo, claro es— la obligatoriedad de la consulta como componente esencial del procedimiento en cuestión, estableciendo incluso en algunos casos la necesidad formal de que la resolución exprese mediante una fórmula convencional si se ha hecho efectiva la consulta —piénsese, por ejemplo, en las fórmulas «de acuerdo con el Consejo de Estado» y «oído el Consejo de Estado» que deberán constar en las resoluciones dictadas al término de los expedientes informados por el Consejo de Estado español (47)—. Va de suyo, pues, que es el propio legislador quien reafirma la concepción del informe como elemento previo a la deci-

---

1997, pág. 451, también es partidario de una interpretación restrictiva, arguyendo a tal efecto no ya la ubicación sistemática del precepto, sino su carácter «sancionador». En efecto, el autor considera que en esta previsión se establece una suerte de sanción para la Administración silente y que es justamente este carácter sancionador el que comporta la necesidad de aplicar un criterio restrictivo en su interpretación.

(46) Véase el clásico estudio de Roberto LUCIFREDI, «Inammissibilità di un esercizio *ex post* della funzione consultiva», en *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Società editrice Vita e Pensiero, Milán, 1938, págs. 283 y ss.

(47) Según prevé el artículo 2.6 de la LOCE, «las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él. En el primer caso se usará la fórmula *de acuerdo con el Consejo de Estado*; en el segundo, la de *oído el Consejo de Estado*».

sión que la Administración necesariamente habrá de tener en cuenta *antes de resolver* (48). Con el ejercicio *ex post* de la función consultiva desaparecen, en definitiva, los presupuestos sustantivos que permiten identificar a un informe: no es posible hablar de su consideración como acto de trámite anterior a la resolución y, por ende, tampoco de su caracterización como elemento de instrucción que sirve para preparar e ilustrar la decisión administrativa. Ante lo cual no queda sino concluir que la resolución del procedimiento determina un límite temporal a la emisión del informe porque más allá de la misma éste perderá su entera significación.

Excluido cualquier rastro de la misión ilustrativa e instructora en el informe emitido tras la finalización del expediente, aparece, no obstante, en esta sede una nueva incógnita. Y es que si bien es cierto que aquí el informe tardío ninguna trascendencia presenta desde la óptica de la instrucción del expediente, sí adquiere en cambio un interés renovado desde la perspectiva de la sanación de los eventuales vicios que pudieran haberse cometido a lo largo de la tramitación. Planteémoslo de otro modo. Como se sabe, la omisión de un informe preceptivo —o sea, la ausencia en el expediente del juicio o consejo que obligatoriamente debía haberse incorporado al mismo— ha venido siendo calificada, desde antiguo, como un vicio procedimental de carácter esencial que en cuanto tal podía y puede dar lugar a la anulabilidad del acto conclusivo. Esto supuesto, la pregunta que se suscita consiste en elucidar si esta tacha procedimental puede entenderse subsanada o, en cierto modo, corregida cuando el informe venga finalmente emitido, aunque sea con posterioridad a la resolución.

La LPA de 1958 daba una respuesta expresa a este interrogante. En efecto, el artículo 53.5 de este texto legal recogía, *expressis verbis*, la prohibición de convalidar *a posteriori* la omisión de un informe preceptivo (49). En particular, este precepto negaba la posibilidad de

---

(48) Ambos argumentos aparecen resumidos por el propio LUCIFREDI en dos ideas que por su claridad expositiva transcribimos a continuación: «a) Desde el punto de vista lógico de la formación de la voluntad —dice el autor—, el momento “consejo” es anterior al momento “acción”; b) Cuando el legislador prescribe que para la adopción de una determinada resolución deba ser obligatoriamente escuchado el informe de un cuerpo consultivo, tal informe debe ser efectivamente oído [considerado] y tenido en cuenta por el órgano que debe actuar: de donde la necesidad *jurídica*, y no sólo *lógica*, de que el informe preceda al acto de administración activa» (Roberto LUCIFREDI, «Inammissibilità di un esercizio *ex post* della funzione consultiva», cit., pág. 293).

(49) El artículo 53 de la LPA establecía en sus párrafos 4.º y 5.º lo siguiente:

«Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

Lo dispuesto en el párrafo precedente no será aplicable a los casos de omisión de informes o propuestas preceptivos».

que la *convalidación*, prevista como técnica para subsanar la falta de autorización, pudiese articularse como mecanismo también válido en orden a la regularización de la eventual omisión de un informe preceptivo. En una primera impresión, tal vez se suponga que la relevancia de esta norma era en realidad escasa. A fin de cuentas, el legislador se limitaba a confirmar una derivación lógica y elemental de la naturaleza previa de la función consultiva (*le caractère préalable de la consultation*, como se subraya en la doctrina francesa) (50). Pero el caso es que la incidencia de esta previsión ha tenido un largo alcance en el terreno jurisprudencial, y más concretamente en el tratamiento judicial de los «vicios consultivos» —expresión ésta con la que queremos referirnos a todos aquellos vicios relacionados con el correcto ejercicio de la función consultiva—.

En efecto, la prohibición de sanación *ex post* plasmada en el artículo 53.5 de la LPA ha sido objeto de frecuente referencia en las sentencias en que se ha abordado la fuerza anulatoria de los vicios consultivos y, singularmente, de la omisión de un informe preceptivo. Lo dispuesto en este precepto ha permitido enfatizar el carácter *esencial* de los informes en la tramitación de los distintos procedimientos y la consiguiente necesidad de proceder a la consulta antes de alcanzar y adoptar una decisión final; no en balde —se decía por la jurisprudencia— el legislador había prohibido expresamente la convalidación de este defecto, justamente por su particular entidad y significación. Aunque en su doctrina tradicional el Tribunal Supremo se ha mostrado oscilante en la concreción de esa invalidez —que a veces ha reconducido a la nulidad de pleno derecho (51) y en otras

---

(50) Para un análisis de la jurisprudencia tradicional del Consejo de Estado francés sobre este particular puede verse Jean-Jacques ISRAËL, *La régularisation en Droit Administratif français. Etude sur le régime de l'acte administratif unilatéral*, LGDJ, París, 1981, págs. 51 a 54.

(51) Véanse, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1946 —Ar. 309—, 16 de abril de 1948 —Ar. 657—, 8 de febrero de 1955 —Ar. 373—, 9 de marzo de 1963 —Ar. 2092—, 19 de octubre de 1964 —Ar. 4246—, 14 de noviembre de 1969 —Ar. 5366— y, más próximamente, las de 21 de julio de 1986 —Ar. 5534—, 11 de mayo de 1987 —Ar. 3321— y 20 de marzo de 1996 —Ar. 2513—.

Por cuanto atañe a esta jurisprudencia que asocia a la omisión de un informe preceptivo la sanción de nulidad de pleno derecho, ha de señalarse que se trata de una jurisprudencia cuyos planteamientos aparecen muy ligados todavía a la *doctrina de los vicios de orden público*. De ahí que, en estas sentencias, el Tribunal Supremo, tras recalcar el carácter de orden público que poseen las normas de procedimiento administrativo, no dude en considerar que la omisión de uno de sus *trámites esenciales* debe ser sancionada con la nulidad radical o absoluta. El elemento fundamental para valorar la incidencia del vicio de tramitación en la validez de la resolución reside, pues, en el carácter esencial del trámite; un carácter esencial que concurre en el caso de los informes preceptivos porque es el propio legislador quien ha determinado la necesidad de realizar esa consulta antes de dictar una resolución final. Desde esta óptica, el artículo 53.5 de la LPA permite al Tribunal Supremo respaldar esa esencialidad de los informes, al tiempo que reconoce, además, el carácter insubsanable de su omisión, en plena concordancia con las notas que definen la nulidad de

ocasiones, en cambio, al terreno de la anulabilidad (52)—, ha coincidido sin embargo en sancionar, con independencia del grado de invalidez escogido, la omisión del informe preceptivo con la nulidad de las actuaciones. Una decisión que trae consigo, como se sabe, la obligación de retrotraer el procedimiento administrativo al momento de la comisión del vicio procedimental para reanudar desde ese punto la secuencia de actos y dictar finalmente una nueva resolución, esta vez sustentada por un expediente correctamente informado.

En líneas generales, es ésta la orientación jurisprudencial que podríamos calificar como tradicional en este campo. Ocurre, sin embargo, que este planteamiento se ha visto alterado por el influjo que viene ejerciendo desde ya hace un tiempo la idea de la *instrumentalidad de las formas*, que mediante diversos argumentos —entre ellos y muy significativamente la subsanación de los defectos en vía de recurso y la invocación del principio de economía procesal— trata de arrastrar hacia el terreno de la mera irregularidad no invalidante a los distintos defectos procedimentales —y, en general, a los vicios de forma en su conjunto—. Como quiera que la efectiva instalación de

---

pleno derecho. Como señala la STS de 31 de diciembre de 1980 —Ar. 4659—: «la omisión del preceptivo informe ocasiona la nulidad de pleno derecho de lo actuado, ya que, según el artículo 53.5 de la LPA, en los casos de omisión de informes o propuestas preceptivas no puede operarse la convalidación del acto».

En una línea interpretativa muy próxima se sitúan algunas sentencias que trataron de residenciar el tratamiento de la omisión de los informes dentro del catálogo de causas de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47 de la LPA —y, ahora, en el art. 62 de la LAP—, considerando que la infracción de determinados trámites esenciales (entre ellos, claro está, los informes preceptivos) podía equipararse a la ausencia total y absoluta de procedimiento (sirva de botón de muestra la STS de 6 de diciembre de 1983 —Ar. 6791—). Se trata, de todas formas, de una interpretación que, por lo general, ha sido abandonada en la jurisprudencia (vid. nota siguiente).

(52) La nulidad de pleno derecho como sanción asociada a las infracciones procedimentales relativas a la omisión de los informes preceptivos ha sido corregida por otra línea jurisprudencial que, alentada por el carácter restrictivo con el que deben manejarse las nulidades en el ámbito del Derecho Administrativo —su uso debe realizarse, en conocida expresión jurisprudencial, con parsimonia y moderación (STS de 21 de enero de 1936, Ar. 295)—, considera que dichas infracciones deben reconducirse al ámbito de la anulabilidad. En esta dirección transitan un buen número de sentencias en las que, como decimos, la omisión del informe preceptivo se analiza desde la óptica de la anulabilidad (sentencias del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1970 —Ar. 5300—, 30 de abril de 1984 —Ar. 4590—, 18 de mayo de 1987 —Ar. 5525—, 10 de diciembre de 1992 —Ar. 9707— y 13 de mayo de 1998 —Ar. 3674—, entre otras). En particular, mediante la aplicación de la causa de anulabilidad formal relativa a la omisión de los *requisitos indispensables para alcanzar el fin* (art. 63.2 de la LAP), toda vez que el informe, supuesto su carácter esencial, impide que el procedimiento administrativo alcance los fines que le han sido asignados como cauce para la adecuada preparación de la resolución final (véanse en este sentido las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1976 —Ar. 2189—, 25 de febrero de 1981 —Ar. 687—, 13 de junio de 1988 —Ar. 5330—, 14 de noviembre de 1988 —Ar. 8931— y 31 de enero de 1991 —Ar. 485—).

Nótese, en definitiva, que, aunque difiera la utilización de la nulidad o la anulabilidad, el elemento que permite aplicar la eficacia invalidante del informe omitido siempre nos conduce, en última instancia, al carácter *esencial* del mismo.



esta corriente en el marco de los vicios consultivos se ha visto entorpecida por el artículo 53.5 de la LPA, algunas sentencias han tratado de contener la aplicación de esta norma apoyándose para ello en una interpretación restrictiva de la misma (53). En otras ocasiones, la instrumentalidad de las formas ha llevado al Tribunal Supremo no ya a matizar sensiblemente la interpretación de esta prohibición de sanación *ex post*, sino a excluir abiertamente su aplicación ante la incidencia del principio de economía procesal. En concreto, con arreglo a este principio, el Alto Tribunal ha considerado que la nulidad de actuaciones —como sanción anudada a la omisión de un informe— resultaba improcedente en aquellos supuestos en que el informe extemporáneo confirmaba de alguna forma el acierto en el criterio seguido por la Administración al adoptar la resolución. A tal efecto, se ha argumentado que si el informe emitido con posterioridad a la resolución sintoniza y comparte la decisión de fondo adoptada, cabe presumir razonablemente que una repetición de las actuaciones —a fin de corregir la indebida ausencia del informe en el expediente originario— no conducirá sino al mismo resultado de fondo y, en consecuencia, por elementales razones de economía procesal, ha de «relativizarse» el vicio consultivo denunciado, lo que significa, simple y llanamente, que ha de inhibirse su capacidad anulatoria (54).

(53) Esta interpretación restrictiva consistía en realidad en la consideración de que el artículo 53.5 de la LPA tan sólo obstaculizaba la convalidación de la *omisión* de un informe. De manera que cualquier otro vicio o defecto en el ejercicio de la función consultiva podía ser subsanado con posterioridad a la resolución final. Lo importante era, pues, que el informe constase en el expediente: si éste constaba, los defectos que acaso pudiesen haberse cometido en su elaboración podían ser subsanados más tarde por el propio órgano consultivo, sin que ello conculcase lo establecido por el artículo 53.5 de la LPA. Véanse al respecto las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1986 —Ar. 2648— y 24 de octubre de 1988 —Ar. 8044—.

(54) Para clarificar lo anterior, nada mejor que hacer uso de algunos ejemplos que hemos extraído de la literatura jurisprudencial. En concreto, sirva de muestra la STS de 5 de enero de 1990 —Ar. 331—, relativa a un supuesto de cesión de bienes por parte de un Ayuntamiento. En esta sentencia, el recurrente alegaba, entre otros motivos, la existencia de un defecto formal en la tramitación del procedimiento, consistente en la ausencia del informe del técnico competente que debía confirmar que los bienes cedidos no estaban comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, ni eran necesarios para la entidad local, ni previsiblemente lo serían en un plazo de diez años (art. 96 del *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955). Pues bien, el Tribunal Supremo, tras constatar la ausencia del informe, razona lo siguiente:

«Aunque al referido dictamen hubiera de asignársele carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 85.2 de la LPA, al estar ordenado como requisito de expediente en el artículo 96 del Reglamento de 27 de mayo de 1955, con la imposibilidad de subsanación prevenida en el artículo 53.3 de aquella Ley, no puede menos de tenerse en cuenta que el informe, si bien tardíamente, fue incorporado al expediente, y que aunque lo hubiera sido en el momento oportuno y no hubiese existido el defecto formal constituido por su falta, dado su sentido positivo, habría dado lugar a

Resulta complejo determinar cuál de estas dos líneas jurisprudenciales impera en la actualidad, aunque ciertamente los últimos pronunciamientos se sitúan en una posición más próxima a los postulados propios de esta última corriente. En cualquier caso, importa sobre todo notar que, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo —que aquí hemos expuesto a grandes trazos—, puede advertirse con claridad cómo la prohibición de convalidación *a posteriori* y su reconocimiento legal en el artículo 53.5 de la LPA han ocupado un lugar destacado en el examen jurisdiccional de la eficacia invalidante de los vicios consultivos.

Sorprende, por tanto, que, a pesar de la relevancia de la prohibición contenida en el viejo artículo 53.5 de la LPA (1958), la vigente LAP (1992) no recoja ninguna previsión de este signo. En efecto, el régimen de la convalidación de los vicios de anulabilidad del acto administrativo (art. 67 de la LAP) no hace alusión alguna acerca de la prohibición de sanar la omisión de los informes preceptivos. Circunstancia ésta que ha provocado a la postre lecturas divergentes por parte de la doctrina científica en torno a la concreta significación atribuible al silencio del legislador sobre este extremo. Por lo común, los autores que se han asomado al estudio de esta cuestión defienden la vigencia de la regla tradicional que prohíbe la sanación *ex post* en el caso de los informes sobre la base de la propia naturaleza de la función preparatoria, de asesoramiento e ilustración, que los informes desempeñan en el procedimiento administrativo y que se traduce, indefectiblemente, en su carácter lógico y cronológicamente previo a la resolución (55). Pero no faltan algunas voces que se apartan de esta línea de opinión, considerando que la ausencia de una prohibición legislativa expresa como la que contemplaba el artículo 53.5 de la LPA abre nuevas posibilidades en lo que hace a la subsanación de los vicios consultivos (56).

---

*unos acuerdos idénticos a los que se adoptaron, razón por la que carecería totalmente de sentido una anulación por motivos formales para volver a tramitar un procedimiento cuyo resultado sería más que presumiblemente igual, al oponerse a ello sólidos motivos de economía procesal».*

En la misma línea de razonamiento se sitúan, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1983 —Ar. 4050—, 16 de noviembre de 1983 —Ar. 5779—, 3 de mayo de 1991 —Ar. 4314—, 17 de abril de 1991 —Ar. 3413—, 27 de noviembre de 1992 —Ar. 8970— y 5 de noviembre de 1998 —Ar. 8124—.

(55) Tal es la posición defendida, entre otros, por Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, cit., pág. 90, y por Fernando GARRIDO FALLA y José M.<sup>o</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, cit., pág. 200.

(56) No hay que olvidar que, desde una perspectiva estrictamente técnica, el artículo 53.5 de la LPA venía formulado, ciertamente, como una *excepción* al régimen general de la convalidación de los vicios de anulabilidad del acto administrativo. De manera que la desaparición de esta prohibición bien podría llevar al intérprete a entender que cobra vigor la

A mi modo de ver, hay que tener en cuenta ante todo que el silencio del legislador no obedece a un mero descuido; antes al contrario, esconde tras de sí un vivo debate que sale a relucir cuando se analiza el curso de los trabajos que precedieron a la aprobación de la LAP. En efecto, el Anteproyecto de LAP recogía, dentro del régimen de convalidación de los actos administrativos, un apartado destinado específicamente a los informes. En él se pretendía introducir la posibilidad de subsanar *ex post* la omisión de un informe en aquellos supuestos en que, con posterioridad a la conclusión del procedimiento, se recabase dicho informe y éste fuese coincidente con el contenido de la resolución —un planteamiento que recuerda las conclusiones alcanzadas por cierta jurisprudencia antes aludida en aplicación del principio de economía procesal—. En concreto, el apartado 5 del artículo 65 rezaba así: «lo dispuesto en el párrafo precedente [se refería a la convalidación de la falta de autorización] será aplicable a los casos de omisión de informes o propuestas preceptivos, si emitido el informe o efectuada la propuesta, es sustancialmente coincidente con el acto que se convalida».

Esta previsión mereció una crítica contundente por parte del Consejo de Estado, partidario de suprimir este apartado e introducir, nuevamente, un precepto que caminase en la misma línea de lo dispuesto en el antiguo artículo 53.5 de la LPA. El Alto Cuerpo consultivo esgrimió diversas razones para justificar su oposición a la convalidación *a posteriori* de los informes preceptivos, y entre ellas sobresalía una que consideramos capital: cuando el órgano consultivo emite su informe con posterioridad a la adopción de la resolución se produce una alteración sustancial de su posición en el marco del procedimiento administrativo y, por ende, de las funciones que el informe debe desempeñar. Como señala el Consejo de Estado, «en el supuesto de que se trata, el órgano que vaya a evacuar el informe o propuesta se encontrará precisamente en una situación opuesta a la deseable, ya que, en lugar de poder considerar objetiva y desapasionadamente la cuestión suscitada en el expediente, resultará que, no solamente conoce ya el sentido de la decisión finalmente adoptada al respecto, sino que se verá —de modo distorsionante y dicho sea en aras de la expresividad— “como si” estuviera investido de la facultad decisoria *a posteriori*, bajo la forma artificiosa de una propuesta o informe» (57).

---

regla general, es decir, la posibilidad de convalidar los actos anulables. Así parece entenderlo Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, tomo I, cit., págs. 240-241, cuando señala que «la falta de un informe preceptivo constituía un vicio no convalidable para la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; pero la Ley vigente ha eliminado esa prohibición, por lo que el acto podrá, en su caso, ser convalidado a posteriori mediante la emisión del informe omitido» (la cursiva es mía).

(57) Vid. dictamen del Consejo de Estado de 31 de octubre de 1991, núm. 1076, en *Re-*

Las certeras observaciones del Consejo de Estado no debieron pasar desapercibidas al Gobierno habida cuenta de que en el Proyecto de LAP finalmente remitido a las Cortes Generales el apartado 5 del artículo 65, simplemente, había desaparecido. Sin embargo, en su lugar tampoco se introdujo, como sugería en su dictamen el Alto Cuerpo consultivo, una prohibición expresa de convalidación *ex post*, silenciando cualquier referencia al respecto. Precisamente para colmar este vacío, en el transcurso de la tramitación parlamentaria de la LAP se presentaron una serie de enmiendas de adición al artículo 65 del Proyecto (hoy art. 67 de la LAP) (58). Enmiendas que, sin embargo, no llegaron a prosperar.

A la vista de lo anterior, es claro en último extremo que el silencio que guarda la vigente LAP en este punto no responde a un simple olvido (59). Esto supuesto, hay que decir que, a mi modo de ver, y a pesar de que finalmente no triunfase la propuesta mantenida por el Consejo de Estado y refrendada por algunos grupos parlamentarios en el sentido de incorporar al articulado de la LAP una previsión expresa, la prohibición de convalidar la omisión de un informe mediante su emisión *ex post* debe entenderse vigente en la actualidad porque constituye un auténtico *correlato naturaliter* de la función consultiva, que es, por definición y en esencia, una función lógica y cronológicamente anterior a la función decisoria. De manera que, si se amparase la posibilidad de evacuar el informe con posterioridad a la resolución, se admitiría entonces un contrasentido en la inteligencia de la función consultiva, toda vez que el órgano encargado de asesorar a la Administración con su juicio especializado sería ya conocedor de la decisión de fondo que debía ilustrar y, como es obvio, la determinación de su juicio se gestaría en unas condiciones distin-

*copilación de Doctrina Legal*, 1991, marginal 24, pág. 88. Este mismo criterio ha sido defendido más tarde en otros dictámenes como el de 17 de septiembre de 1992, núm. 1026, en *Recopilación de Doctrina Legal*, 1992, marginal 22, pág. 146.

(58) Ha de destacarse en este sentido la enmienda núm. 105 del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, que tenía por objeto añadir un párrafo quinto al artículo 65 del Proyecto en el que se estableciese que «lo dispuesto en los apartados anteriores no será de aplicación en los casos de omisión de informes o propuestas preceptivas, o cuando se hubiera omitido la participación o audiencia previa, prevista por la Ley, de organizaciones o asociaciones representativas de intereses colectivos»; así como la enmienda formulada *in voce* por el Grupo Parlamentario Popular, que también pretendía introducir un nuevo párrafo quinto en el que se dijese que «lo dispuesto en el párrafo precedente no será aplicable a los casos de omisión de informes o propuestas». En relación con este episodio, véase Joaquín José ABAJO QUINTANA, *La tramitación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., págs. 369 a 372.

(59) Por cierto que en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de reforma de la LAP —Ley 4/1999, de 13 de enero— el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó una enmienda de adición al artículo 67 de la LAP, que reproducía la que algunos años atrás defendiese sin éxito este mismo grupo parlamentario en la tramitación del Proyecto de LAP (enmienda núm. 77, en «BOCG» de 5 de junio de 1998, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, núm. 109-11, pág. 56). La enmienda tampoco prosperó esta vez.

tas y en modo alguno propicias para el asesoramiento, tanto más si es conocedor de que, en atención al resultado adverso o favorable de su informe, la resolución adoptada estará aquejada o no, respectivamente, de un grave vicio procedimental que podría justificar su anulación.

Y no sólo eso. Cuando la función consultiva viene ejercitada *a posteriori*, aparte de provocar una grave «dislocación» de la posición natural del órgano encargado de emitir el informe, también origina una alteración disfuncional en la posición del órgano encargado de recibirlo. Como es claro, el órgano decisor no podrá tomar en consideración el consejo manifestado a fin de ser ilustrado sobre un determinado extremo fáctico o jurídico del asunto en cuestión por la sencilla razón de que la decisión administrativa ya ha sido adoptada y exteriorizada con plenitud de efectos. Con todo, sí cabe, pensará el lector, la posibilidad de que, a la vista del resultado del informe, el órgano decisor —o su superior jerárquico— decida modificar la resolución dictada, ora haciendo uso de los poderes de revisión de oficio y revocación, ora adoptando una nueva resolución de contenido diverso en el marco del recurso administrativo entablado por algún interesado. Desde esta óptica, BELADIEZ ROJO se ha mostrado favorable a la convalidación *ex post* cuando el informe extemporáneo se evacue *antes que se agoten las vías para que el acto pueda ser revisado por la propia Administración, o sea, cuando el asunto todavía esté pendiente en vía administrativa* (60). Según sostiene esta autora, si la Administración tiene la oportunidad de pronunciarse nuevamente sobre la validez de la resolución originaria, la emisión tardía del informe convalidará los eventuales vicios consultivos padecidos en la tramitación del expediente y no podrá alegarse, por añadidura, como vicio procedimental. La razón fundamental que lleva a BELADIEZ ROJO a mantener esta posición se encuentra en la consideración de que el informe tardío conserva en estos casos su función preparatoria y de ilustración por cuanto será uno de los elementos de juicio que la Administración tomará en consideración para revisar —y acaso modificar— la decisión inicialmente adoptada.

Aunque este planteamiento posee una indudable consistencia, la regularización en vía administrativa de los vicios consultivos, y en particular de la omisión de un informe —mediante su aportación posterior a la resolución—, no resulta a mi entender una alternativa admisible; y ello no sólo por las razones dogmáticas tantas veces invocadas acerca del carácter previo de la función consultiva, sino aun

---

(60) Vid. las agudas reflexiones de Margarita BELADIEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 251 a 260.

por dos argumentos añadidos que abonan con fuerza esta conclusión. De una parte, porque la funcionalidad de los procedimientos administrativos de revisión de actos —a los que la doctrina italiana gráficamente denomina como procedimientos de «segundo grado», diferenciándolos así del procedimiento originario o de «primer grado»— no radica propiamente en la gestación de una decisión administrativa sobre la base de los diferentes intereses, públicos y privados, involucrados, sino en la revisión (en el sentido de «someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla», como expresa el Diccionario de la Lengua Española) de la resolución ya adoptada; una resolución que, según estatuye hoy el artículo 57.1 de la LAP (antiguo art. 45.1 de la LPA), es en principio inmediatamente eficaz y por ello susceptible de ejecución coactiva (61). Se desprende, en consecuencia, que la valoración que del informe tardío realice el órgano revisor, por más que se pretenda salvaguardar su finalidad instructoria como elemento de asesoramiento, no será ni podrá ser en ningún caso la misma que la que vendría realizada en el expediente originario.

De otra parte, es preciso reparar en la propia configuración del procedimiento administrativo, que, como es bien sabido, no se obtiene simplemente a partir de la suma de un conjunto de actos. El procedimiento administrativo es algo más: es un conjunto de actos *ordenados y conectados* a través de diferentes vínculos (de naturaleza temporal, estructural y funcional) y por ello las diferentes actuaciones que conforman el procedimiento se hallan siempre entrelazadas y no son, por el contrario, meros componentes aislados. De esta suerte, la consideración de que la omisión de uno de los trámites procedimentales —en nuestro caso, un informe— puede ser subsanada mediante su aportación posterior a la resolución implica, en cierto modo, la contemplación estática e incompleta del procedimiento administrativo; el informe emitido con posterioridad a la conclusión del procedimiento tal vez pueda crear la ficción de que la pieza —el informe— que se había omitido en la tramitación ha quedado ahora subsanada. Sin embargo, con esta operación estaríamos olvidando la conexión del informe con las restantes actuaciones: ¿qué sucede con los informes posteriores que no pudieron tener en cuenta el juicio omitido? ¿Y con el trámite de audiencia a los interesados en el que

---

(61) El artículo 57.1 de la LAP estatuye que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa». No hay que olvidar, empero, que esta regla general posee algunas excepciones, como sucede en el caso de las sanciones administrativas, que, a tenor del artículo 138.3 de la LAP, serán ejecutivas desde el momento en que pongan fin a la vía administrativa.

éstos, ante la ausencia del informe, tampoco pudieron realizar sus alegaciones al respecto? (62).

## V. REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de las páginas anteriores hemos tratado de llamar la atención sobre los aspectos más relevantes que plantea la adecuación de la función consultiva a las exigencias de celeridad, que, por derivación del principio de eficiencia, informan, cada vez con mayor vigor además, nuestro procedimiento administrativo. No son pocos los problemas que tal adecuación obliga a afrontar y, como ha quedado dicho en más de una ocasión, la regulación actual contenida en la LAP no ofrece, desde luego, una respuesta armónica y feliz a todos ellos. Algunas posibles pautas de reforma legislativa han quedado apuntadas más arriba. Pero lo cierto es que, por más que se afinen los instrumentos normativos para hacer frente a la «crisis procedimental» que origina la inactividad del órgano consultado y la demora en la evacuación de su informe, no creemos que pueda alcanzarse por esta vía, sin ayuda de otras medidas, el objetivo último pretendido: la agilización de la función consultiva en el marco del procedimiento administrativo.

Es importante, qué duda cabe, que el ordenamiento jurídico ponga a disposición de la Administración actuante —y del interesado preocupado por una gestión rápida de sus asuntos— herramientas eficaces para superar la demora en la evacuación del informe solicitado. Ello no obstante, a mi modo de ver, la prevención resulta en este punto una alternativa mucho más sugerente, aunque sólo sea porque el vacío provocado por la ausencia de un informe no siempre puede solventarse satisfactoriamente a través de instrumentos ade-

---

(62) Entiendo, pues, que la ausencia de un informe no puede entenderse regularizada con la simple emisión de dicho informe con posterioridad a la resolución. Y ello en modo alguno significa que se mantenga aquí una posición apegada al formalismo más «puntilloso» en el entendido de que la omisión de un informe deba originar *inexorablemente* la anulación de la resolución y, por ende, la repetición del procedimiento. Lo trascendente en la valoración de la fuerza anulatoria de los vicios procedimentales —entre ellos, los vicios consultivos— estriba en su significación material. Por lo que la trascendencia anulatoria de la omisión de un informe habrá de valorarse desde la óptica del empobrecimiento que dicha tacha ocasione en la información y los elementos de juicio manejados por la Administración para adoptar una decisión —empobrecimiento que tal vez se haya superado mediante la práctica de otras actuaciones de instrucción—. Pero, con independencia del resultado alcanzado en este juicio, lo que no resulta plausible, a mi entender, es admitir la regularización de este defecto incorporando el informe en el *eventual* procedimiento administrativo de segundo grado. La utilización de esta técnica sanatoria, tan extendida por cierto en relación con los vicios participativos —y señaladamente con la omisión de la audiencia a los interesados—, no constituye, por muchas razones, una respuesta adecuada a la problemática que plantean los vicios procedimentales.

cuados. Ni siquiera el remedio de la sustitución del órgano consultado por otra instancia de asesoramiento se presenta como una salida enteramente airosa. Permitirá, eso sí, que la instrucción del expediente no se vea empobrecida de resultados de la inactividad del órgano que originariamente debía informar, pero en modo alguno eliminará el retraso ya padecido en la tramitación del expediente. De esta suerte, parece oportuno, e incluso obligado, orientar también algunos esfuerzos hacia la adopción de otras medidas tendentes no ya a combatir una situación anómala como es la inactividad consultiva, sino a evitar que ésta se produzca. Quiere decirse con ello, en definitiva, que es preciso *racionalizar el uso del informe en el procedimiento administrativo* y, justamente en pos de tal empresa, pueden servir de ayuda algunas claves de reflexión que pasan a esbozarse a continuación.

A) Ante todo, sería oportuno examinar y pasar revista a aquellos procedimientos en que se exige un gran número de informes puesto que parece sensato —por elementales exigencias de eficiencia y aun de economía del gasto público (63)— evitar la reiteración de consultas que versen sobre un mismo objeto, concentrándolas en un único juicio o informe. Tal operación de reducción a la unidad debe realizarse fundamentalmente desde una óptica organizativa, es decir, procediendo a realizar un estudio de los diversos órganos de consulta existentes en los diferentes sectores o parcelas de la realidad para llevar a cabo luego una serena reorganización, simplificando así el escenario de la Administración consultiva de manera coherente.

B) Resultaría de interés, en otro orden de ideas, revisar y actualizar los canales de comunicación que unen al órgano consultante con el órgano consultado (64). Ello al objeto de favorecer es-

(63) Recuérdese que el Tribunal Constitucional, en su conocida sentencia 204/1992, de 26 de noviembre (*Ley Orgánica del Consejo de Estado*), invocó la eficiencia como uno de los argumentos para admitir la eventual sustitución del Consejo de Estado por sus homólogos consultivos autonómicos: «sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE)».

(64) En más de una ocasión, el Consejo de Estado ha criticado la existencia de lo que él mismo denomina como «tiempos muertos» referidos a los espacios que se producen desde la fecha en que se formula la petición de dictamen y la data en que el expediente tiene entrada en el Registro General del Consejo de Estado, así como el espacio que media entre la evacuación del dictamen y su recepción por el órgano competente. Véanse al respecto las reflexiones vertidas en su *Memoria del año 1993*, pág. 134. La liquidación de estos «tiempos muertos», a menudo amplios, podría realizarse mejorando los sistemas de comunicación y arbitrando, además, alternativas tales como el *avance* o *anticipo de informe*, que consistiría en anticipar el contenido esencial del informe al ór-



pecialmente la labor de este último, transmitiéndole, de forma rápida, todos los datos necesarios a fin de que el juicio expresado pueda adecuarse con certeza a la situación concreta del expediente tramitado y, sobre ello, evacuarse con prontitud. Asimismo, no hay que pasar por alto las posibilidades que brinda el progresivo avance de las tecnologías de la información y comunicación con el objeto de complementar —y, llegado el caso, sustituir— a los tradicionales canales de comunicación, haciendo más veloz la gestión del informe (65).

C) En aras de la racionalización propuesta, podría ser de gran utilidad, en fin, la confección de un estudio sobre la estructuración que de ordinario presenta el proceso de gestación del informe, el denominado «subprocedimiento de informe». En otras palabras, se trataría de analizar el *iter* seguido por los distintos órganos consultivos para elaborar sus declaraciones de juicio. Por lo común, la regulación de este extremo permanece en el foro interno de cada órgano, a pesar de su evidente trascendencia externa, pues no ha de olvidarse que la correcta tramitación del subprocedimiento constituye uno de los requisitos de validez del informe finalmente emitido. La introducción de mejoras en este apartado podría redundar en una mayor presteza en el despacho de las consultas solicitadas (66).

A buen seguro, existen otras muchas líneas de reflexión que podrían indagarse en pos de la racionalización de la actividad de informe en el procedimiento administrativo. Es llegado el momento de que la doctrina contribuya a desvelarlas para preservar al informe su protagonismo en el *ordo productionis* de las decisiones administrativas, garantizando así la serenidad, madurez y seriedad que

---

gano consultado para remitirle posteriormente el texto completo, permitiéndole en el interin proseguir las actuaciones a sabiendas del criterio mantenido por el órgano consultivo.

(65) En este sentido, por ejemplo, la Ley italiana 241/1990 resulta ilustrativa al prever que «cuando el informe sea favorable, sin observaciones, su contenido será comunicado telegráficamente o por medios telemáticos» (art. 16.5). De todas formas, hay que recordar que nuestro ordenamiento jurídico posee ya una previsión general que emplaza a las Administraciones Públicas al empleo de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ejercicio ordinario de sus competencias. Me refiero, claro está, al artículo 45 de la LAP.

(66) Un ejemplo de estas medidas organizativas internas puede encontrarse en el artículo 19 del *Reglamento sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa* (Real Decreto 30/1991, de 18 de enero), según el cual «en los supuestos en que el asunto sobre el que se solicita informe de la Junta le sean aplicables criterios mantenidos de manera reiterada en dictámenes acordados anteriormente, el informe podrá ser emitido por el Presidente de la Comisión Permanente, a propuesta del Secretario, sin necesidad de ser sometido a la consideración del órgano colegiado competente».

aquél en sí mismo representa. Pero un protagonismo renovado y fortalecido esta vez con la agilidad necesaria para hacer verdad esa célebre afirmación de un buen conocedor de nuestro procedimiento administrativo: «cuanto más se simplifica una forma, más se ennoblece» (67).

---

(67) Laureano LÓPEZ RODÓ, *Directrices de la Ley de Procedimiento administrativo*, en «Documentación Administrativa», núms. 8-9, 1958, pág. 19. En este trabajo, el lector podrá encontrar un extracto del discurso pronunciado por LÓPEZ RODÓ ante el Pleno de las Cortes en defensa del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (publicado también por el BOE en 1958 bajo el título *Discurso ante el Pleno de las Cortes Españolas en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el proyecto de LPA*).