



AGENDA DEL CAMBIO  
MEDIDA 27

**SILENCIO POSITIVO PARA LA  
AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES  
ECONÓMICAS**

---

Consejería de Economía e Infraestructuras

El silencio administrativo es una de las posibles formas de terminación de los procedimientos administrativos, caracterizado por la inactividad de la Administración cuando está obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la resolución al interesado dentro de un plazo determinado y cuya existencia faculta al administrado a entender concedida o denegada, según los casos, su solicitud, no estando sujetos al régimen de silencio los procedimientos de mediación, arbitraje y conciliación, así como aquéllos terminados por pacto o convenio

La aplicación del silencio administrativo surgió frente a la exigencia de que para poder acudir el ciudadano a la jurisdicción contenciosa-administrativa en defensa de sus derechos concretos, era requisito el “*acto administrativo previo*” que había de ser objeto de esa impugnación; pudiendo eludir la Administración el control jurisdiccional con solo permanecer inactiva, al no existir el acto administrativo expreso, objeto del proceso contencioso, en cuyo caso el particular quedaba inermes.

En la actualidad, de conformidad con la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el sentido, positivo o negativo, del silencio administrativo será el que en cada caso establezca la norma reguladora del procedimiento, estableciendo para los casos de ausencia de previsión normativa la distinción entre:

a) **Procedimientos iniciados a solicitud del interesado**, para los que rige la **regla general del sentido positivo** del silencio, salvo que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario y en los casos de recurso de alzada interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo; y estableciendo, sin embargo, efectos desestimatorios en los siguientes supuestos:

- Procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.
- Procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público,.
- Procedimientos de impugnación de actos y disposiciones

b) **Procedimientos iniciados de oficio**, en los que el silencio administrativo tendrá efectos desestimatorios en aquellos casos en los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas; produciéndose la caducidad: en los procedimientos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

Como decíamos al principio, el silencio administrativo opera cuando ha transcurrido el plazo máximo sin que el órgano administrativo competente haya notificado la resolución expresa procedente.; plazo que según la citada Ley 30/1992, de 27 de noviembre, vendrá fijado en la norma reguladora del correspondiente procedimiento, no pudiendo exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea; y que será de tres meses en los casos en los que las citadas normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo. La estimación por silencio administrativo tiene la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Mientras que la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

No hay que olvidar que el transcurso del plazo máximo para resolver no exime a la Administración de su obligación de dictar la resolución expresa procedente debiéndose sujetar ésta, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al siguiente régimen:

- a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.



b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Por último, indicar que, los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Y que de ser solicitado deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.

Los cambios constantes en las políticas económicas, la trascendencia del tiempo en las sociedades contemporáneas, donde el factor tiempo se mide en términos económicos y se traduce inevitablemente en medida de competitividad; sin olvidar el impacto de la crisis económica sobre la técnica del silencio administrativo, resaltan la idea de que las Administraciones Públicas no deben ser un obstáculo en la tramitación de sus procedimientos administrativos, en ocasiones demasiados lentos, pudiendo incluso llegar a frenar iniciativas económicas hacen necesario que se promuevan actuaciones que conduzcan la rápida y eficaz resolución de los procedimientos, en aras de la competitividad y la recuperación económica.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante Directiva de Servicios) aporta un nuevo ingrediente al estudio de la técnica del silencio administrativo y promueve la adopción de nuevos remedios jurídicos que puedan resultar más acordes con los tiempos que corren y, sobre todo, con las aspiraciones de lograr un mercado libre y competitivo. De este modo, en los procedimientos en los que resulte necesaria una autorización, la Directiva establece como regla general el silencio positivo al disponer que *“en ausencia de un régimen distinto y a falta de respuesta dentro de plazo, debe considerarse que la autorización ha sido concedida”* y condiciona cualquier regla excepcional a la concurrencia de *“razones imperiosas de interés general”*.

2

La transposición de la Directiva de Servicios al Derecho español se produjo mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de carácter básico y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada Ley Ómnibus), que da un empuje normativo al silencio positivo.

En consonancia con esta normativa europea, van viendo la luz nuevas normas estatales y autonómicas que igualmente cuentan con el objeto de impulsar las iniciativas empresariales dando mayor fluidez a la tramitación de los procedimientos, y se apoyan en la positividad del silencio administrativo. Sirvan a modo de ejemplo, a nivel estatal, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible que entre sus medidas de simplificación destaca la recogida en su artículo 40, referida a la ampliación del ámbito del silencio positivo; y a nivel autonómico la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de *Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, en cuyo artículo 5.2 establece que: *“La falta de resolución en plazo por parte de la Administración tendrá efectos estimatorios, salvo que pudiera derivarse el reconocimiento de derechos económicos de terceros frente a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura y en los supuestos previstos en la legislación básica del Estado”*

La Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce expresamente el “derecho a una buena administración” (artículo 41). Se afirma con carácter general que *“toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”*. Haciendo extensiva esta declaración al derecho nacional, resultaría muy sencillo comprender que dentro del derecho a que los asuntos de uno se traten en un plazo razonable, estaría el derecho a que tales asuntos sean resueltos expresamente. La buena administración es aquella que responde a los administrados, titulares del derecho, a obtener una respuesta expresa y fundada de sus solicitudes. El propio artículo 41 de la Carta, cuando se refiere con más detalles a los concretos derechos que entraña la buena administración, recoge expresamente *“la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones”*, que no puede entenderse si no bajo la



premisa lógica de que debe existir en cualquier caso una decisión administrativa, ni ficticia ni presunta, sino expresa y, además, motivada.

En pro de una recuperación económica, se tornan imprescindibles las políticas de crecimiento que implican no solo a los agentes económicos sino también a las Administraciones como principales instrumentos para su consecución. En este sentido, según la Exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

*“El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista.”*

### Propuesta

---

Por todo lo expresado se considera que para la promoción y el impulso de actividades económicas, y en aras del cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y celeridad en la actuación administrativa y de una mejora en la prestación del servicio al ciudadano que las Administraciones públicas están llamadas a dar, y para aquellos supuestos en los que no exista una norma estatal básica que disponga lo contrario; se realice paulatinamente a lo largo de la legislatura la implantación del silencio positivo en el plazo de 15 días para las autorizaciones de actividades económicas que cumplan los requisitos legales; reduciendo con ello los plazos máximos para resolver con los que cuenta los diferentes órganos administrativos.

Para ello, a lo largo de la legislatura, se deberán realizar las oportunas modificaciones en las normas autonómicas reguladoras de los diferentes procedimientos de autorizaciones, siempre que éstos no se encuentre regulados por una norma estatal de carácter básico que disponga lo contrario, que contemple el citado plazo de quince días a partir del cual, y previo cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso, los interesados puedan entender concedidas sus solicitudes. En este sentido las diversas normas reguladoras que se irán desarrollando deberán establecer el procedimiento a seguir para que los interesados conozcan cuándo su expediente cumple con la totalidad de los trámites y a partir de la fecha en la que comienza el cómputo del plazo de 15 días y el modo de acreditar el silencio administrativo.

3

### Pasos a desarrollar

---

Las medidas propuestas se regularan en el correspondiente Decreto, para cuya aprobación se seguirán los trámites contemplados en el artículo 66 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y artículo 33 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. De este modo se procederá a las siguientes actuaciones:

1.-El procedimiento se iniciará en el centro directivo correspondiente o por el órgano al que en su caso se encomiende, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará:

- Informe sobre la necesidad y oportunidad.
- Estudios e informes previos que hubieren justificado la propuesta de la iniciativa.
- En su caso, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.
- Informe acerca del impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas en la disposición.



- Informe sobre el impacto de diversidad de género de dichas medidas.
- Tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas.

2.- A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

3.- Cuando el proyecto afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición y entre los cuales se encuentre la defensa de los intereses de sus miembros. En el supuesto de que las expresadas organizaciones o asociaciones participen de una organización común que englobe los intereses de éstas, dicho trámite se entenderá directamente con la misma. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición así lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.

4.- Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

5.- Remisión del texto del proyecto de Decreto-, junto con los informes y documentos regulados en el artículo 66 de Ley 1/2002, de 28 de febrero, a la Secretaría General de la Consejería que corresponda que, actuando de conformidad con el artículo 67 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Emisión del informe preceptivo.
- b) Recabará informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura.
- c) Recabará informe sobre Simplificación a la Inspección General de Servicios, perteneciente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública; e informe sobre Impacto de Género, al Instituto de la Mujer dependiente de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

Si los citados informes determinaran que deben realizarse cambios en el proyecto de Decreto-Ley, éste sería devuelto al Órgano redactor del mismo para su modificación. Llevados a cabo los cambios pertinentes en el documento, el nuevo texto volvería a ser enviado a la Secretaría General junto con todos los informes y documentos preceptivos.

En el supuesto de que los citados informes no opongan objeciones a la tramitación del proyecto, éste se someterá a la Comisión de Secretarios Generales de la Junta de Extremadura, para su posterior remisión al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, Órgano que ha de emitir el pronunciamiento favorable a la tramitación del proyecto de Decreto, debiéndose proceder posteriormente a su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

Una vez que se obtenga el Certificado del Consejero de Administración Pública, se envía el texto a Presidencia para la solicitud, conforme al artículo 13.1,b) de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, *del Consejo Consultivo de Extremadura*, del Informe del citado Consejo.

Recibido el informe del Consejo Consultivo se repiten los trámites de la Comisión de Secretarios y de Consejo de Gobierno. Posteriormente se publica en el Diario Oficial de Extremadura.

Este proceso se prevé estará terminado a fines de noviembre de 2015.



**Nota:**

*La implantación del silencio positivo para las autorizaciones de actividades económicas, se realizará mediante la modificación del Decreto 49/2004, de 20 de abril, por el que se regula el procedimiento para la instalación y puesta en funcionamiento de establecimientos industriales.*

*El borrador del Decreto de modificación será sometido a información pública, al objeto de facilitar la participación de todo el público interesado.*

*Previamente, el borrador elaborado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, deberá ser analizado por la Abogacía General de la Junta de Extremadura.*

*Una vez analizadas las aportaciones recibidas en el periodo de información pública, si procede se redactará un nuevo borrador, que deberá ser sometido al informe definitivo de la Abogacía General, antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno.*

*Dentro de las actividades económicas, son los establecimientos industriales los que requieren unos trámites más complejos para la autorización de su puesta en marcha.*

*Los diferentes reglamentos de seguridad industrial requieren la presentación de una documentación compleja, suscrita por titulados competentes (proyectos técnicos, certificados, Etc.)*

*Con la normativa autonómica actual, las industrias con instalaciones más simples pueden iniciar su actividad inmediatamente tras presentar toda la documentación requerida.*

*Para las industrias con instalaciones de más dimensión, la administración tiene un plazo de 20 días para comprobar si la documentación presentada es correcta.*

*Con la modificación propuesta, para cualquier tamaño de industria, se elimina el plazo de 20 días, y la industria, para cualquier tamaño, puede iniciar su actividad a la presentación de la documentación.*

*Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el concepto de “declaración responsable”.*

*La administración pasa de “desconfiar” del administrado a todo lo contrario.*

