

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2300280
Materia	Urbanismo
Asunto	Demora en resolución de licencia de obras
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

1.1. El 23/01/2023, la persona promotora del expediente presentó una queja en la que manifestaba su reclamación por la demora que se estaba produciendo a la hora obtener una resolución respecto de una solicitud de licencia de obras para reforma y ampliación de una actividad hostelera en el municipio de Elche.

El promotor del expediente expuso que, en fecha 06/07/2017, la mercantil a la que representa solicitó al Ayuntamiento de Elche (Registro de entrada número ***) la concesión de una licencia de reforma y ampliación para hotel de la edificación sita en la calle (...), de esa localidad, en el denominado 'Hort de Nal', huerto de palmeras situado en el palmeral histórico.

Concluido el plazo máximo de suspensión de tramitación y concesión de licencias acordado por el Pleno del Ayuntamiento de Elche, con fecha 03/08/2018, la citada mercantil solicitó al Ayuntamiento que se diera curso a la tramitación de la licencia solicitada.

En fecha 06/05/2021 tuvo entrada en el registro de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte el proyecto de licencia, para someterlo a su previo informe.

El promotor del expediente expuso que, «con fecha 12/10/2021, por el Jefe del Servicio Territorial de Cultura y Deporte de Alicante se remite a esta mercantil el informe de los Servicios Técnicos de la Conselleria de Cultura, otorgando a esta parte audiencia por término de diez días, a fin de que pudiesen efectuar las alegaciones que convinieran. Con fecha 26/10/2021 se presentó por esta mercantil escrito de alegaciones al informe propuesta emitido por los servicios técnicos de la Conselleria. A fecha de hoy, ni se han resuelto las alegaciones formuladas ni, por tanto, se ha emitido licencia ni denegación de la misma».

1.2. El 30/01/2023, admitida la queja a trámite, se requirió al Ayuntamiento de Elche y a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte que remitieran al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre «el estado de tramitación del expediente urbanístico de referencia, con expresión de los actos administrativos y/o resoluciones que hayan dictado cada administración en el ámbito de sus respectivas competencias. En el caso de que, como señala el promotor del expediente, la solicitud de licencia no haya sido resuelta, nos indicarán las medidas adoptadas, o a adoptar, para revertir esta situación y lograr la pronta emisión del informe por parte de la Conselleria y la resolución final, en el sentido que corresponda, del expediente de solicitud de licencia».

1.3. En fecha 27/02/2023 tuvo entrada en el registro de esta institución un escrito de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte solicitando la ampliación del plazo concedido para emitir el referido informe; ampliación que, por el plazo adicional de un mes, fue acordada por medio de resolución de fecha 28/02/2023.

1.4. El 11/04/2023, excedido el plazo de un mes concedido al efecto, se registró el informe remitido por el Ayuntamiento de Elche. En dicho informe se exponía:

(...) por la presente se le informa:

1.- Con fecha 06/07/2017 y nº de registro 53337, (...), S.L, solicita licencia de "Reforma y Ampliación para un hotel de sótano, planta baja, planta piso y piscina", sito en Avda. (...), en Elche, (en papel 53337/2017)

Con fecha 06/06/2018 por Dª (...), en representación de la mercantil (...), S.L., se solicita licencia de obras de "Reforma interior de edificio y cambio de uso a hotel del edificio sito en Avenida (...)", concedida por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 22/03/2019. (expte. nº 36264/2018; licencia nº 0037062).

2. - Con fecha 20/12/2017 se le notifica al interesado (...), S.L.), informe técnico municipal de fecha 02/11/2017, en el que se indica:

"que en fecha 21/07/2017, fue publicado en el D.O.G.V. el acuerdo plenario que acordó suspender la tramitación y el otorgamiento de licencias de edificación, demolición y parcelación urbanística, en las coincidentes en su ámbito con el Palmeral Histórico incluido en la Declaración de Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO.

Que la parcela objeto de la actuación se encuentra incluida dentro del citado ámbito."

3. Con fecha 28/12/2018, D. (...), en representación de la mercantil (...), S.L., presenta escrito solicitando ampliación de plazo de subsanación de deficiencias observadas por los servicios técnicos municipales, cuya notificación recoge en las oficinas municipales con fecha 18/12/2018.

4. Con fecha 19/01/2021, D. (...), en representación de la mercantil (...), S.L., aporta documentación, expte. nº 2021/6671Q (en papel 53337/2017), que una vez revisada por los técnicos municipales, se le comunican las siguientes deficiencias observadas (...)

Tras lo cual, el interesado aporta el proyecto básico de reforma y ampliación del hotel con fecha 16/03/2021. Con fecha 26/04/2021 se comunican al interesado nuevas deficiencias, mediante notificación nº AY000000040003000020020.

5.- Con fecha 04/05/2021 nº registro 202101458, se remite al Servicio Territorial de Cultura y Deportes de Alicante, el proyecto básico anterior, con el fin de que emita el informe preceptivo respecto a la afección al Palmeral de Elche.

Con fecha 14/10/2021 nº registro 2021089983, se recibe en el Ayuntamiento, de dicho Servicio, trámite de audiencia, indicando:

"En consecuencia, los técnicos que suscriben proponen al jefe del Servicio Territorial de Cultura y Deporte informar desfavorablemente el documento "PROYECTO BÁSICO DE REFORMA Y AMPLIACIÓN PARA UN HOTEL DE SÓTANO, PLANTA BAJA, PLANTA PISO Y PISCINA" suscrito por el arquitecto (...), en junio de 2017 y promovido por (...), S.L., dado que los valores que determinaron la calificación del Palmeral de Elche de Bien de Interés Cultural inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco hacen inadmisibles la propuesta. En consecuencia, otorgar trámite de audiencia a los interesados como ya efectuó la directora General de Cultura y Patrimonio en expedientes análogos.

6.- Con fecha 18/10/2021, nº registro 2021090911, se recibe del Servicio Territorial citado requerimiento comprensivo de los siguientes extremos:

A) Solicitar al Ayuntamiento de Elche información con relación a la concesión de licencia del proyecto de "reforma interior del edificio y cambio de uso a hotel" autorizado por la Dirección General de Cultura y Patrimonio el 24 de enero de 2019. Con requerimiento de aportación de la licencia en caso de haberse otorgado

B) Solicitar al Ayuntamiento de Elche con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, informe sobre si en el Hort de Nal han sido plantadas las 170 palmeras según el patrón de plantación del plano "05, actuaciones de integración paisajística", del informe "sobre situación de una parcela de suelo urbano en el Hort de Nal, en la ciudad de Elche", suscrito por el geógrafo (...) de fecha 5 de octubre de 2018, incluido en el anejo 3- 1 del proyecto de reforma interior del edificio y cambio de uso a hotel, autorizado por la Dirección General de Cultura y Patrimonio el 24 de enero de 2019.

7.- Con fecha 27/10/2021 se solicita informe por parte de este departamento de licencias urbanísticas, al departamento municipal de Medio Ambiente y al Patronato del Palmeral, relativo al punto B) del párrafo anterior (si han sido plantadas las 170 palmeras...). En contestación a los anterior, con fecha 12/04/2022, la Junta Gestora del Patronato del Palmeral de Elche, nos traslada acuerdo de fecha 05/04/2022 donde consta que no ha sido realizada tal plantación (CSV ...).

Con fecha 29/03/2022, nº de registro 2022023126, se recibe escrito del Servicio Territorial de Cultura de Alicante, en el que nos reiteran la documentación solicitada el 18/10/2021 (licencia cambio de uso de a hotel e informe de si se ha realizado la plantación de 170 palmeras) y el 12/04/2022 le remitimos a dicho Servicio Territorial, el traslado de acuerdo de la Junta Gestora del Patronato del Palmeral, indicado en el párrafo anterior.

1.5. El 12/04/2023 se registró el informe remitido por la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, adjuntando una copia del informe elaborado al efecto por la Dirección Territorial de Alicante de la citada Conselleria.

Dicho informe, de amplísima extensión (22 folios), concluía señalando:

3. MEDIDAS A ADOPTAR

Al efecto de revertir la situación y lograr la pronta emisión del informe por parte de esta Conselleria y la resolución final, en el sentido que corresponda, del expediente de solicitud de licencia, los técnicos que suscriben proponen al Jefe del Servicio Territorial de Cultura y Deporte:

— Dar traslado del presente informe a la Dirección General de Cultura y Patrimonio, junto con la documentación obrante en los expedientes n./ref. A-2018-0306, A-2021-0799 y A-2023-0060, con propuesta de resolución de no autorización del Proyecto de Ampliación "Proyecto Básico de Reforma y Ampliación para un Hotel de Sótano, Planta baja, Planta piso y Piscina" redactado por el arquitecto (...) con fecha de junio de 2017; sin perjuicio de la necesaria valoración por los servicios jurídicos, y del impulso de las acciones que el centro directivo considere necesario, de confirmarse la continuación del incumplimiento de las medidas de integración paisajística del proyecto "Anexo IV. Reforma Interior de edificio y cambio de uso a hotel, en la parcela n.º 25 de la Avenida de (...) de Elx" firmado en octubre de 2018 por el arquitecto (...), autorizado por resolución de 24/01/2019 de la Directora General de Cultura y Patrimonio.

— Dar traslado del presente informe al Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

(la negrita es nuestra).

1.6. El 19/04/2023 el Síndic remitió los informes de las administraciones a la persona interesada para que presentase alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

1.7. El 12/05/2023 la persona interesada presentó alegaciones, reiterando su reclamación por la falta de resolución de la solicitud de licencia cursada y realizando determinadas consideraciones sobre el contenido de los informes remitidos por las administraciones.

1.8. En fecha 26/06/2023 tuvo entrada en el registro de esta institución un escrito de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, solicitando la ampliación del plazo concedido para emitir informe. Como se ha señalado, el informe fue recibido en fecha 12/04/2023, por lo que hemos de entender que la petición cursada constituye un error de la administración, que remitió nuevamente la solicitud de ampliación firmada en fecha 24/02/2023, a la que se ha hecho anteriormente referencia.

2. Consideraciones.

2.1. Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja.

El presente expediente de queja se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a que las administraciones públicas traten sus asuntos en un plazo razonable (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Tal y como se ha expuesto, este procedimiento de queja fue iniciado al no haber sido resuelta la solicitud de licencia de obras formulada, a pesar del tiempo que había transcurrido desde la fecha de su presentación.

Consecuencia de lo anterior, es que el objeto del expediente quedó circunscrito a esta cuestión, sin que constituya parte del mismo el análisis de las cuestiones técnicas que deben determinar la concesión o denegación de la citada licencia de obras (y que se exponen por las administraciones en sus informes). La concesión de licencias, como es conocido, es un acto reglado y será en la resolución de la solicitud donde se habrán de exponer las consideraciones y argumentos que lleven a su concesión o denegación; plasmados por escrito los mismos y conocidos por el solicitante, este podrá ejercer las acciones legales que estime oportunas, en caso de discrepancia.

La actuación de esta institución, en este momento, es determinar si las administraciones implicadas han cumplido con las obligaciones que les incumben en el proceso de análisis, tramitación y emisión de la resolución final sobre la licencia de obras solicitada.

Así las cosas, de la lectura de los documentos obrantes en el expediente se deduce que la solicitud de licencia de obras, a pesar del tiempo transcurrido, no ha sido resuelta.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que el artículo 21 (Obligación de resolver) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

Asimismo, esta previsión ha de ser puesta en conexión con lo establecido en el artículo 29 de la citada norma procedimental, cuando señala que «los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos».

En relación con esta cuestión, es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 221 de la entonces vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) y el actualmente vigente Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (artículo 240), el plazo para la resolución de una solicitud de las licencias de obra oscila entre el mes y los tres meses, dependiendo de la tipología de las obras a ejecutar.

Por lo que respecta a la actuación del Ayuntamiento de Elche, es preciso tener en cuenta que el artículo 138 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana es claro al reconocer a la ciudadanía el derecho a «obtener resolución expresa de cuantas solicitudes formulen en materias de competencia de las entidades locales».

En este mismo sentido, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatuto de Autonomía (norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma) señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

La vigencia de las disposiciones analizadas consideramos que impone a las administraciones **un plus de exigencia** a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del **derecho a una buena administración**.

Tal y como ha expuesto el Tribunal Supremo en su sentencia 1667/2020, de 3 de diciembre, «el principio a la buena administración (...), merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación (...)».

Este derecho a una buena administración se conforma así como un **derecho básico y esencial** de la ciudadanía valenciana, que se integra, como mínimo, por los derechos de la persona a que las administraciones públicas atiendan en un plazo razonable las peticiones que esta les formule, dando una respuesta expresa y motivada a las mismas, de manera que el ciudadano pueda conocer en todo momento cuál es la posición de la administración concernida respecto de su problema, para, en caso de discrepancia, poder ejercer las acciones de defensa de sus derechos que estime más adecuadas.

Lo que no cabe en ningún caso es que, ante una petición formulada por la persona interesada conforme a los requisitos exigidos legalmente, la administración no ofrezca una resolución o emita una resolución carente de la justificación adecuada que permita al solicitante entender los motivos por los que la administración ha adoptado la citada resolución.

En este sentido, esta institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige que las Administraciones Públicas cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda; y entre ellas, y harto relevante, el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene dicho, desde antiguo, en su Sentencia núm. 71, de fecha 26 de marzo de 2001, que «es evidente, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FF. 3; 204/1987, de 21 de diciembre, F. 4; 180/1991, de 23 de septiembre, F. 1; y 86/1998, de 21 de abril, FF. 5 y 6), que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes y recursos de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE».

Finalmente, consideramos preciso destacar que el artículo 33.2.c de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges, faculta a este para instar a las administraciones públicas a «resolver, en tiempo y en forma, las solicitudes presentadas y los recursos planteados en su ámbito competencial».

3. RESOLUCIÓN

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulo al **Ayuntamiento de Elche y a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte** las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

Primero. RECUERDO EL DEBER LEGAL de contestar en el plazo legalmente establecido, expresa y motivadamente, los escritos que los interesados presenten ante esa administración pública, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante, en el marco del derecho a una buena administración.

Segundo. RECOMIENDO que adopten, en el ámbito de sus respectivas competencias, todas las medidas que resulten precisas para resolver, a la mayor brevedad y en el sentido que corresponda conforme a las normas aplicables, la solicitud de licencia formulada por la persona interesada.

El Ayuntamiento de Elche y la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte están obligados a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto (artículo 35 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges). Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Si manifiestan su aceptación, harán constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello. La no aceptación habrá de ser motivada.

Finalmente, **SE ACUERDA** notificar la presente resolución a todas las partes y proceder a su publicación en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana