

"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

<b>Queja</b>	<b>2301151</b>
<b>Materia</b>	Urbanismo
<b>Asunto</b>	Demora en otorgamiento de licencia de obra y actividad para ampliación de hotel.
<b>Actuación</b>	Resolución de consideraciones a la Administración

## RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

### 1 Antecedentes

- 1.1. El 03/04/2023 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2301151, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular. En su escrito manifiesta que, en nombre y representación de la mercantil El Plantío Golf Resort SL, el pasado 08/04/2021 se presentó ante el Ayuntamiento de Alicante solicitud de licencia de obras y actividad para la ampliación de hotel ( 2ª fase), con 147 apartamentos turísticos, existiendo declaración de la licencia como de tramitación prioritaria; sin embargo, a pesar de la citada declaración, no se tiene conocimiento formal de ninguna actuación del Ayuntamiento en el procedimiento, habiendo aportado el 02/02/2023 Resolución del Director General de Urbanismo por la que se resuelve la consulta formulada por la mercantil, estableciendo los criterios adecuados para la correcta ejecución de las determinaciones de la DIC.
- 1.2. El 12/04/2023 dictamos la Resolución de inicio de investigación, en la que se requería al Ayuntamiento de Alicante que, en el plazo de un mes, emitiera un informe acerca del estado de tramitación de la solicitud de licencias de obra u actividad presentada por la persona interesada con fecha 08/04/2021, así como plazo estimado para su resolución y notificación, indicando las razones de la demora en el otorgamiento o denegación de las licencias solicitadas.
- 1.3. El 19/05/2023 registramos el informe remitido por la Administración. En esencia, exponía lo siguiente:

.../...

- Con fecha 08/04/2021 la mercantil ... S.L presenta solicitud de licencia ambiental y de obra mayor para adecuación de la Fase 2 del Complejo Resort-Hotel Golf-Apartamentos Turísticos ..., en Carretera ..., iniciándose la tramitación del expediente PA-2021000007.

- En dicho expediente constan, entre otros los siguientes trámites: tras la publicación del anuncio en el Tablón de Edictos, presentación de alegaciones vecinales al proyecto, traslado de las mismas a la mercantil con fecha 14/03/2022, informe técnico con reparos respecto al proyecto de actividad de fecha 04/03/2022, informe fecha 20/06/2022 requiriendo una evaluación de impacto ambiental simplificada, providencia de la misma fecha remitida al titular para la subsanación de los informes anteriores, publicación de la citada evaluación ambiental en el Tablón Municipal y en el BOP de fecha 21/10/2022, nuevas alegaciones vecinales a dicha evaluación de fecha 29/11/2022, informe con reparos del Departamento Técnico de Control de Obras de fecha 13/12/2022, tras nueva documentación aportada por el titular, nuevo informe de reparos del Departamento Técnico de Control de Obras de fecha 22/03/2023 y, en base al mismo, consulta de la Concejalía de fecha 27/03/2023 ante el Servicio Territorial de Urbanismo de la Consellería sobre determinadas cuestiones para poder informar. Finalmente, consta providencia de fecha 15/05/2023 enviada al titular para la subsanación de los reparos recogidos en el último informe técnico de fecha 22/03/2023.

- Por consiguiente, teniendo en cuenta la complejidad del expediente que nos ocupa de continuación, adecuación y conclusión de la Fase 2 del Complejo ..., que, al igual que la legalización de la Fase I, objeto de otro expediente, tenían su fundamento en una licencia que fue anulada finalmente tras el fallo de la sentencia número 400/2015 de fecha 12 de mayo, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV, es comprensible que se pretende tener la máxima información y seguridad jurídica para resolver el expediente, encontrándonos actualmente a la espera de la contestación del Servicio Territorial de Urbanismo y de la mercantil solicitante.

1.4. El 22/05/2023 el Síndic remitió el informe de la Administración a la persona interesada para que, si ésta lo considerase conveniente, formulara escrito de alegaciones.

1.5. El 31/05/2023 la persona interesada presentó escrito de alegaciones, en el que, en esencia, exponía lo siguiente:

El informe, que el Ayuntamiento de Alicante remite al Síndic de Greuges, omite de forma deliberada la existencia de un informe del superior jerárquico al Servicio Territorial de Urbanismo (el Director General de Urbanismo) en el que se aclaran todas las cuestiones por las que ahora el Ayuntamiento pregunta al Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante. Tal conducta, digna de reproche en el campo administrativo y, probablemente también en otro orden jurisdiccional, ha de ser reprochada y denunciada. Por lo que le doy traslado de la misma. Se adjunta informe del Director General de Urbanismo.

1.6. El 29/06/2023 registramos nuevo informe del Ayuntamiento de Alicante en el que se exponía:

Con esta misma fecha, se remite escrito a don (...), en representación de EL PLANTÍO GOLF RESORT, S.L., del siguiente tenor:

*“En referencia a la instancia presentada en fecha 23 de mayo de 2023, en la que en síntesis manifiesta, que se ha omitido de forma deliberada e injustificada la existencia de informe emitido por el “superior jerárquico” al Servicio Territorial de Urbanismo, en la contestación en su momento emitida al Síndic de Greuges, he de informarle lo siguiente:*

*La queja n.º 2301151, incoada por el Síndic de Greuges, incorporada en el expediente de este Servicio OTG2023000083, lo era en base a los extremos que se transcriben a continuación:*

*“...En su escrito manifiesta que, en nombre y representación de la mercantil El Plantío Golf Resort SL, el pasado 08/04/2021 se presentó ante el Ayuntamiento de Alicante solicitud de licencia de obras y actividad para la ampliación de hotel ( 2ª fase), con 147 apartamentos turísticos, existiendo declaración de la licencia como de tramitación prioritaria; sin embargo, a pesar de la citada declaración, no se tiene conocimiento formal de ninguna actuación del Ayuntamiento en el procedimiento, habiendo aportado el 02/02/2023 Resolución del Director General de Urbanismo por la que se resuelve la consulta formulada por la mercantil, estableciendo los criterios adecuados para la correcta ejecución de las determinaciones de la DIC. Del análisis de los hechos descritos y la normativa aplicable se deduce que la presunta inactividad del Ayuntamiento de Alicante podría afectar al derecho de la persona promotora del expediente a recibir una respuesta expresa de la administración, lo que faculta al Síndic de Greuges para intervenir en el presente supuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.*

*...  
A fin de contrastar lo que la persona promotora expone en su queja, solicitamos al Ayuntamiento de Alicante un informe detallado y razonado sobre los hechos que han motivado la apertura del presente procedimiento de queja, junto con su valoración sobre la posible afectación al derecho invocado, a cuyo efecto la ley del Síndic concede un mes de plazo.*

*En particular, solicitamos información sobre el estado de tramitación de la solicitud de licencias de obra u actividad presentada por la persona interesada con fecha 08/04/2021, así como plazo estimado para su resolución y notificación, indicando las razones de la demora en el otorgamiento o denegación de las licencias solicitadas...”*

*A la vista del informe emitido por el Adjunto a la Jefatura de Servicio, D. (...), responsable de la tramitación del expediente PA-202100007, el mismo se considera correcto y ajustado a derecho, no obstante se deben añadir las siguientes consideraciones.*

*En la consideración que si bien todos los expedientes de licencia tienen carácter reglado, el presente deberá tramitarse con la mayor rigurosidad y diligencia, al efecto dar la máxima seguridad jurídica a la resolución que proceda en derecho, en la consideración que, en su momento, las licencias otorgadas para la Fase I del mismo ámbito, decayeron en virtud de fallos judiciales firmes, en base a análogos motivos en los que se halla a la actual fecha el presente expediente en tramitación, en concreto se destaca un párrafo de la fundamentación jurídica del fallo, de fecha 12 de mayo de 2015, recaído en recurso de apelación n.º 1/000647/2011-S de la Sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, del siguiente tenor literal:*

*“...A la vista de los informes técnico, la ausencia de informes técnicos favorables y los contra informes examinados debemos concluir que el Decreto de la Concejalía de Urbanismo de 24.9.2007 que aprobó la adaptación del proyecto de construcción del Complejo Turístico Hotel Golf promovido por ... S.L., no es conforme a derecho, puesto que convalida una licencia declarada nula por sentencia firme, reiterando los mismos vicios por la que fue declarada nula el complejo turístico propuesto en sentencia firme: carecer de cobertura previa y preceptiva en la DIC, por cuanto la obra proyectada cuya licencia se interesa no se identifica, ni en superficie, ni en edificabilidad, ni en la actividad, a la construcción amparada por la DIC, careciendo además la resolución impugnada como hemos dicho de motivación...”*

*Es notorio y evidente, que el presente expediente, se halla a la presente fecha, en una situación similar al que decayó por sentencia firme, por similares motivos a los actuales, motivo por el cual, al efecto de dar una plena seguridad jurídica en favor del interesado, se solicitó al Servicio Territorial de Urbanismo, órgano sustantivo de la DIC, por parte del entonces Concejal de Urbanismo, informe aclaratorio al efecto de adoptar una resolución debidamente fundada en derecho.*

*Lo en su momento solicitado por el Sindic de Greuges, es que se informe del estado de tramitación del expediente, plazo estimado para su resolución, indicando las razones de la demora, que es lo que se ha contestado al mismo en el escrito de fecha 16 de mayo de 2023.*

*Los informes requeridos por el Sindic de Greuges, han de ser sobre aquello que se solicita, no siendo una copia del expediente administrativo, foliado y numerado, como sí se hace ante sede Judicial, cuando se requiere a esta administración, ya que en este caso, sólo se ha solicitado informe sobre aspectos concretos.*

*Por otra parte, confunde el alegante el concepto de Superior Jerárquico, mediante la que invoca al Servicio de Asesoramiento Municipal e intervención Urbanística, de la Dirección General de Urbanismo, ello por los motivos que se exponen a continuación.*

*El documento al que se supone hace referencia el interesado, es una consulta evacuada al Servicio de Asesoramiento Municipal e intervención Urbanística, de la Dirección General de Urbanismo, el que es un órgano consultivo, nunca un superior jerárquico de la Dirección Territorial, este sí, recordemos órgano sustantivo.*

*Lo anterior se fundamenta en que en base al art. 5, apartado 8 del DECRETO 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat, del siguiente tenor literal:*

*“...Artículo 5. Atribuciones de la dirección general competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.*

*Corresponde a la persona titular de la dirección general con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo ejecutar, bajo la dirección y coordinación de la Secretaría Autonómica, las directrices que, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, señale el/la conseller/a. Sus atribuciones son:*

*....*  
*7. Evacuar –previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno– las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los Ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante...”*

*Esto es, el informe emitido por el Servicio de Asesoramiento Municipal e intervención Urbanística, de la Dirección General de Urbanismo, lo es a mero título consultivo, sin ningún carácter vinculante ni mucho menos en condición de órgano superior jerárquico al Servicio Territorial, órgano sustantivo a efectos del otorgamiento de una DIC.*

*Una vez sentados los anteriores hechos, se debe concluir:*

*1º.- Un informe a instancias de una queja formulada por el Sindic de Greuges, debe limitarse, dentro del plazo otorgado, a responder a las cuestiones que se formulan.*

*2º.-. Que dicha respuesta fue efectivamente evacuada desde este Servicio.*

*3º.-. Que no es reglada y exigible la enumeración y/o remisión de todos o alguno de los documentos que forman parte del expediente administrativo.*

*4º.-. Que el Órgano sustantivo con competencias para autorizar, modificar o resolver dudas sobre una Declaración de Interés Comunitario, es el Servicio Territorial de Urbanismo de la Conselleria, autor de la misma.*

*5º.-. Que el Servicio de Asesoramiento Municipal e intervención Urbanística, de la Dirección General de Urbanismo, es un órgano consultivo, cuyos informes no tienen carácter vinculante, no teniendo la condición de superior jerárquico del Servicio Territorial, al ostentar funciones y competencias diferentes.*

*A mayor abundamiento de lo anterior, el Servicio Territorial de Urbanismo, recordemos Órgano sustantivo en Declaraciones de Interés Comunitario, en el presente expediente y sus relacionados ha resuelto informes a consultas solicitadas por este Ayuntamiento y el propio interesado, que obran en el expediente, como son los emitidos en fechas 4 de diciembre de 2020 y 2 de febrero de 2023.*

*Con independencia de todo lo anterior, quedando debida constancia de la no exigibilidad de poner en conocimiento del Sindic de Greuges, la totalidad de los documentos obrantes en un expediente, así como tampoco, la del informe emitido por el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística, de la Dirección General de Urbanismo, órgano recordemos consultivo y sin efectos vinculantes, procede en virtud de la transparencia que rige este y todos los expedientes administrativos, remitir copia del informe del Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística de fecha 2 de febrero de 2023, al Sindic de Greuges a los efectos oportunos.*

*Asimismo, también se remite al Sindic de Greuges, por solicitud del interesado, mediante instancia de fecha 1 de junio de 2023, a la que adjunta Certificado de "Informe de revisión documental previa", emitido por entidad ECUV.*

*En cuanto a la tramitación del expediente, una vez emitido el informe por el Servicio Territorial de Urbanismo, solicitado al mismo en fecha 29 de marzo de 2023, así como presentadas las alegaciones y documental que el interesado considere oportunas en su derecho en base al Trámite de Audiencia de fecha 15 de mayo de 2023, se procederá a adoptar la resolución que en derecho proceda.*

*De lo que se le da traslado al Sindic de Greuges y al interesado a los efectos oportunos."*

*Se adjunta el informe del Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística de fecha 2 de febrero de 2023 así como también el Certificado de "Informe de revisión documental previa" de fecha 1 de junio de 2023.*

- 1.7. El 30/06/2023 se dio traslado a la persona promotora del nuevo informe remitido por el Ayuntamiento de Alicante, para que, si lo considerase conveniente, formulara escrito de alegaciones, sin que hasta el momento conste que éste se haya presentado.

## 2 Consideraciones

El objeto de la queja viene constituido por la demora del Ayuntamiento de Alicante en la tramitación de la solicitud de la licencia de obras solicitada por la persona interesada.

Debemos partir de lo dispuesto en el artículo 240 (Plazos para el otorgamiento de licencias) del 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, establece los plazos de resolución de las licencias urbanísticas, que oscilan entre el mes y los tres meses, según el objeto de la solicitud formulada.

Igualmente, debemos tener presente que 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**.

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.

Llegados a este punto, esta Institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, 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.

El Ayuntamiento de Alicante, en el segundo informe remitido a esta institución, señala que, aun teniendo conocimiento del informe del Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística de la Dirección General de Urbanismo en relación con la licencia solicitada, aportado por la persona interesada, ha solicitado del Servicio Territorial de Urbanismo, órgano sustantivo de la Declaración de Interés Comunitario, un informe sobre la misma, dado que « *el presente expediente se halla a la presente fecha, en una situación similar al que decayó por sentencia firme, por similares motivos a los actuales*», y a fin de «*dar una plena seguridad jurídica en favor del interesado*».

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 80 (Emisión de informes) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone:

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.
2. Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.
3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.
4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.  
El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Así las cosas, debemos considerar que la falta de recepción del informe, solicitado por el Ayuntamiento de Alicante al Servicio Territorial de Urbanismo, y que no es preceptivo, no exime a éste de su deber de impulsar la tramitación del expediente y de resolver la solicitud de licencia.

Esto debe ser puesto en conexión con la obligación que, al Ayuntamiento de Alicante, impone el artículo 21 de la citada Ley de procedimiento administrativo, cuando señala que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

### 3 Resolución

En virtud de todo cuanto antecede, y atendiendo a las consideraciones expuestas en punto a la defensa y efectividad de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, se formula la siguiente **RESOLUCIÓN**:

**PRIMERO: Formular al Ayuntamiento de Alicante RECORDATORIO DEL DEBER LEGAL** de resolver todos los procedimientos en el plazo legalmente establecido, cualquiera que sea su forma de iniciación, 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: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Alicante** que adopte 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 08/04/2021.

**TERCERO:** Notificar al Ayuntamiento de Alicante la presente resolución, para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la misma, manifieste su posicionamiento respecto de las recomendaciones contenidas en la presente resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges.

Si manifiesta 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, debiendo ser motivada la no aceptación de la misma.

**CUARTO:** Notificar la presente resolución a la persona interesada.

**QUINTO:** Publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana