

"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

Queixa	2302838
Matèria	Urbanisme
Assumpte	Demora tramitació de denúncia en matèria de protecció de la legalitat urbanística
Actuació	Resolució de consideracions a l'Administració

RESOLUCIÓ DE CONSIDERACIONS A L'ADMINISTRACIÓ

1. Antecedents

1.1. El 27/09/2023, la persona promotora de l'expedient va interposar una queixa en la qual manifestava la seua reclamació per la demora en què estava incorrent l'Ajuntament d'Elx a l'hora de prendre una decisió de manera expressa sobre l'obertura d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística, amb motiu de la denúncia que va presentar el 21/10/2020 per la realització d'unes obres en un habitatge.

L'interessat exposava que, encara que va rebre una resposta de l'Ajuntament d'Elx en data 24/02/2021, en què se l'informava que s'havia sol·licitat als serveis tècnics municipals l'emissió d'un informe per a determinar si era procedent incoar un procediment de restauració de la legalitat urbanística, no va obtenir informació posterior sobre aquest tema. Això va comportar que presentara un nou escrit, en data 15/11/2022, per a sol·licitar informació sobre l'estat de tramitació de l'expedient.

El ciutadà indicava que l'Ajuntament d'Elx li va remetre un escrit (en data 17/11/2022) en què li oferia novament la mateixa informació, quan havien transcorregut quasi dos anys. En aquest sentit, se li indicava:

(...) dicho Parte ha sido remitido a los Servicios Técnicos Municipales de Urbanismo a efectos de que emitan el preceptivo informe para incoar en su caso, el procedimiento de restauración de la legalidad procedente, conforme lo dispuesto en el artículo 250 y siguientes del texto refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell.

1.2. El 04/10/2023, admesa a tràmit la queixa, es va requerir a l'Ajuntament d'Elx que remetera al Síndic de Greuges un informe, per a la qual cosa se li va concedir el termini d'un mes, sobre «l'estat de tramitació de la denúncia presentada per l'interessat i de les actuacions realitzades prèviament per a determinar la procedència d'acordar l'obertura d'un expedient de restauració de la legalitat urbanística. Si no s'haguera adoptat una decisió motivada sobre aquest tema, ens informaran de les causes que ho han impedit, tot i el llarg període de temps que ha transcorregut des de la data de presentació de la denúncia per part de l'interessat, i de les mesures adoptades (o que adoptaran) per a erradicar-les i aconseguir l'emissió de la decisió esmentada».

De la mateixa manera, i en el cas que el promotor de l'expedient, a més de denunciand, tinguera la consideració d'interessat (en virtut del que es preveu en l'article 4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i l'article 62 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana) vam sol·licitar que informara sobre «les mesures adoptades, o que adoptaran, per a procedir a notificar-li els actes i/o les resolucions que s'adopten en relació amb aquesta qüestió».

1.3. Transcorregut el termini d'un mes, no s'ha rebut l'informe requerit a l'Ajuntament d'Eix, ni consta que aquest haja sol·licitat l'ampliació del termini per a emetre'l, per la qual cosa aquesta institució no ha pogut contrastar els fets denunciats per l'autor de la queixa, de manera que resulta forçós partir de la veracitat d'aquests i de la passivitat municipal a l'hora d'adoptar una decisió motivada sobre la incoació d'un expedient de restauració de la legalitat urbanística i, en el cas que el promotor de l'expedient tinguera la condició d'interessat, sobre les mesures adoptades per a notificar-li la decisió adoptada.

2. Consideracions

2.1. Drets i llibertats públiques relacionats amb la present queixa

Aquest expedient es va iniciar per la possibilitat que s'haguera afectat el dret de la persona interessada que les administracions públiques tracten els assumptes que l'afecten en un termini raonable (article 9 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana).

Com s'ha assenyalat amb anterioritat, l'Ajuntament d'Eix no ha aportat cap informació sobre l'objecte de la reclamació de la persona interessada, per la qual cosa hem de partir de la veracitat de les al·legacions formulades per aquesta quan assenyalava que, tot i el temps transcorregut des de la data en què va interposar el seu escrit de denúncia (24/02/2021, fa ja dos anys i huit mesos), l'Ajuntament d'Eix no ha adoptat una decisió expressa i motivada sobre l'obertura d'un expedient de restauració de la legalitat urbanística per les obres executades en l'habitatge de referència.

L'article 62.1 la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú, defineix la denúncia de la forma següent:

S'entén per denúncia l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, informa un òrgan administratiu sobre l'existència d'un determinat fet que pugja justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.

La denúncia és, per tant, una de les formes a través de les quals es pot instar l'inici d'ofici d'un procediment administratiu. Ara bé, s'ha de tindre present que la presentació de la denúncia no suposa necessàriament l'obertura d'aquest procediment administratiu, ja que l'òrgan competent té atribuïdes facultats discrecionals a l'hora de decidir si incoa o no el citat procediment.

No obstant això, considerem que la presentació d'una denúncia sobre uns fets que la persona denunciant considera que podrien constituir una infracció, ha de generar **l'adopció d'una decisió**, dins de l'exercici de la potestat que li correspon, sobre si és pertinent o no iniciar un expedient administratiu (en aquest cas, de protecció de la legalitat urbanística i sancionador de les obres realitzades).

Com ha assenyalat en aquest sentit el Tribunal Constitucional, «los órganos judiciales no resultan dispensados del deber de motivar sus resoluciones por el hecho de que hayan de dictarlas en un ámbito en el que gozan de un cierto margen de discrecionalidad, pues como este Tribunal ha afirmado, 'la facultad legalmente atribuida a un órgano judicial para que adopte con carácter discrecional una decisión en un sentido o en otro no constituye por sí misma justificación suficiente de la decisión finalmente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de dicha facultad viene condicionado estrechamente a la exigencia de que tal resolución esté motivada, pues sólo así puede procederse a un control posterior de la misma en evitación de toda posible arbitrariedad', STC 224/1992, de 14 de diciembre [RTC 1992\224], F.3» (STC 25/2000, de 31 de gener, FJ 2).

És a dir, la configuració d'una potestat com una potestat de caràcter discrecional implica que l'Administració té la possibilitat d'optar, entre diverses opcions, per una d'elles; però entenem que això no exonera, en cap cas, aquesta del deure que li incumbeix d'exposar i motivar les raons i circumstàncies concurrents que la porten a adoptar, d'entre totes les opcions possibles, aquella per la qual finalment s'opta. Com veiem que exposa el Tribunal Constitucional, la motivació és, precisament, el que permet diferenciar una decisió adoptada en l'exercici d'una potestat discrecional, d'una decisió arbitrària, proscriu per l'article 9.3 del nostre text constitucional, facilitant a més els posteriors actes de control de l'acord adoptat.

En aquest sentit, hem de recordar que la motivació dels actes administratius és l'exteriorització o expressió de les raons que han portat l'Administració a adoptar una determinada decisió.

Per tant, no consisteix en una mera declaració de coneixement, i menys encara en una manifestació de voluntat, sinó que aquesta ha de ser la conclusió de l'argumentació justificativa de la decisió, perquè l'interessat i els òrgans judicials puguen conèixer el fonament, la *ratio decidendi* que ha portat l'Administració a adoptar una determinada decisió [Sentència del Tribunal Constitucional, 77/2000, de 27 de març (recurs d'empara núm. 3791/95)].

En conseqüència, la motivació no constitueix un mer requisit formal, sinó que constitueix una garantia de primer ordre del ciutadà, un mitjà tècnic de control de la causa de l'acte. Per això, es tracta d'un requisit de fons. Per tant, la motivació no es compleix amb qualsevol fórmula convencional, aquesta ha de ser suficient; això és, ha de donar raó plena del procés lògic i jurídic que ha determinat la decisió.

Amb això, aquesta institució no entra a valorar (perquè això excedeix l'àmbit del present expedient de queixa) la qüestió relativa a si s'havia d'iniciar l'esmentat expedient administratiu de protecció de la legalitat urbanística i quina havia de ser, en cas afirmatiu, la resolució adoptada. La qüestió analitzada radica en el tràmit que l'Administració havia de donar a la denúncia presentada i la necessitat de procedir a l'adopció d'una decisió motivada (ja siga d'arxivament de la denúncia, ja siga d'obertura del procediment de protecció de la legalitat urbanística) sobre aquesta.

D'altra banda, cal recordar que l'article 40 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques estableix que «L'òrgan que dicte les resolucions i els actes administratius els notificarà als interessats els drets i interessos dels quals siguen afectats per aquells, en els termes que preveuen els articles següents».

Som conscients que l'article 62.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques és clar quan assenyala que la presentació d'una denúncia no confereix al denunciant la condició d'interessat en el procediment. No obstant això, també cal concloure que la norma no exclou aquesta possibilitat.

El precepte, en aquest sentit, es limita a assenyalar que la posició d'interessat en el procediment administratiu no pot nàixer (com assenyala el precepte "per si sola") del fet d'haver presentat la denúncia; però això no exclou que el denunciant, en virtut d'unes altres circumstàncies, pugua ser titular d'un dret o d'un interès legítim que es pugua veure afectat per la decisió que es prenga en aquest procediment, en el sentit de l'article 4 de la mateixa Llei 39/2015.

Expressat en altres termes, serà la presència o l'absència d'alguna de les circumstàncies que preveu l'article 4 de la Llei, la que conferisca al denunciant la condició d'interessat en el procediment, i no la mera presentació de la denúncia.

Com assenyala molt gràficament en aquest sentit la sentència del Tribunal Suprem de 28 de gener de 2019 (STS 419/2019), «como regla general, el denunciante, por el simple hecho de su denuncia, no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones, sean pecuniarias o de otro tipo (...). Este principio general no implica, sin embargo, que el denunciante carezca legitimación en todos los casos, pues la tendrá cuando, además de ser denunciante, sea titular de un interés legítimo».

En el present cas, en què la persona denunciant exposa que s'han realitzat unes obres en una finca contigua a una de la seua propietat, és evident que aquesta, a més de denunciant, és interessada en virtut del que es preveu en l'article 4 de la citada Llei 39/2015.

Finalment, i per si no fora prou, s'ha de tindre present que l'article 62 (Acció pública) del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, assenyala:

1. És pública l'acció per a exigir davant els òrgans administratius i els tribunals contenciosos administratius l'observança de la legislació i altres instruments d'ordenació territorial i urbanística.

2. Si l'esmentada acció està motivada per l'execució d'obres que es consideren il·legals, es pot exercir durant l'execució d'aquestes i fins al transcurs dels terminis establits per a l'adopció de les mesures de protecció de la legalitat urbanística.

Com a interessat, aquest ostenta els drets per tal que, d'acord amb el que es preveu en l'article 40 de la llei de procediment, se li notifique la resolució que s'adopti respecte de l'arxivament de la seua denúncia o d'inici d'un procediment de restauració de la legalitat urbanística.

No podem concloure aquestes reflexions sense recordar la importància que té que les administracions amb competències en matèria urbanística reaccionen amb promptitud i fermesa davant els fets que es denunciïn, investigant-los i adoptant les decisions que siguin oportunes, així com aconseguint l'execució efectiva de les resolucions que es dicten per a aconseguir la restauració efectiva de la legalitat urbanística conculcada.

En aquest sentit, hem de recordar les obligacions que sobre aquest tema estableix l'article 250 (Reacció administrativa davant l'actuació il·legal) del Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge); així com el caràcter irrenunciable i d'inexcusable exercici de les mesures de restauració de l'ordre urbanístic infringit (article 251 d'aquesta mateixa norma).

En conseqüència, si es detecta o es denuncia un incompliment de la normativa urbanística, les autoritats locals tenen l'obligació d'adoptar totes les mesures al seu abast per a investigar i restablir, com més prompte millor, la legalitat urbanística vulnerada; ja que, en cas contrari, les obres il·legals poden acabar consolidant-se, sense poder ordenar la seua demolició.

2.2. Conducta de l'Administració

L'article 39.1.a) de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, estableix que «es considerarà que hi ha falta de col·laboració amb el Síndic de Greuges quan, en els terminis establits per a això, (...) no es facilite la informació o la documentació sol·licitada (...)».

L'Ajuntament d'Elx encara no ha remès a aquesta institució l'informe requerit amb data 04/10/2023, de manera que s'ha incomplert el termini legal màxim d'un mes (article 31.2 de la citada Llei 2/2021).

Si l'Ajuntament d'Elx es nega a col·laborar amb el Síndic de Greuges, es farà constar en les resolucions que posen fi al procediment, així com en els informes anuals, especials i extraordinaris que emeta el Síndic de Greuges davant de les Corts Valencianes i, en aquest cas, s'indicarà també la identitat de les persones responsables.

La persistència en les actituds obstaculitzadores que derive en un comportament hostil o sistemàticament entorpidor de les investigacions dutes a terme pel Síndic de Greuges, donarà lloc a un informe especial de caràcter monogràfic, en el qual s'identificaran les autoritats i el personal que siguin responsables del que succeeix.

3. RESOLUCIÓ

A la vista del que hem exposat i de conformitat amb el que estableix l'article 33 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formule a l'Ajuntament d'Elx les recomanacions i els recordatoris de deures legals següents:

Primer. RECOMANE que procedisca, si no ho haguera fet ja, a adoptar una decisió expressa, congruent i motivada respecte de la sol·licitud formulada per l'interessat per tal que s'iniciï un procediment de restauració de la legalitat urbanística i sancionador per les obres que van ser denunciades per aquell, i que se li notifique la resolució que s'hi adopte, amb expressió de les accions que pot exercir en cas de discrepància amb el seu contingut.

Segon. RECORDE EL DEURE LEGAL de col·laborar amb el Síndic de Greuges, facilitant la informació sol·licitada i contestant les recomanacions, els suggeriments o els recordatoris de deures legals efectuats.

L'Ajuntament d'Elx està obligat a respondre per escrit en un termini no superior a un mes des de la recepció del present acte (article 35 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges). La resposta haurà de manifestar, de manera inequívoca, el seu posicionament respecte de les recomanacions o els suggeriments continguts en la present resolució. Si manifesta la seua acceptació, farà constar les mesures adoptades per al seu compliment. Si el termini per a complir-les resultara superior, la resposta haurà de justificar aquesta circumstància i incloure el termini concret compromés per a això. La no acceptació haurà de ser motivada.

Finalment, **S'ACORDA** notificar la present resolució a totes les parts i procedir a la seua publicació en la pàgina web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana