

"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 2402700
Materia Urbanismo
Asunto Licencia de Actividad
Ampliación Estación de Servicio
Falta de respuesta

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 15/07/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2402700, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la Sociedad "Estación de Servicio (...)", representada por (...), y que se ajustaba a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

En el escrito se recogía la queja en los siguientes términos:

"(...) La presente queja ante el Síndic de Greuges se produce por el injustificado y dilatado retraso en la resolución de un expediente de modificación de licencia de actividad. Con fecha 28 de diciembre de 2022, y tras meses de consultas ante los servicios técnicos, se presentó Proyecto de Apertura Refundido para la regularización y actualización de las actividades que se realizan en la Estación de Servicio. El plazo máximo legal para la resolución de este tipo de expedientes es de seis meses.

Tras innumerables visitas y llamadas al ayuntamiento y a pesar de que, según nos informaron, hacía meses que se emitió informe favorable por parte de los servicios técnicos, con fecha 26 de abril de 2024 se presentó escrito denunciando el retraso y solicitando al Ayuntamiento procediera a resolver el procedimiento.

A pesar de que la Estación de Servicio viene funcionando con normalidad, el injustificado retraso en la resolución del expediente está causando importantes perjuicios a la propiedad al no poder disponer libremente de la misma, para su venta o arrendamiento, en tanto siga en situación de pendencia la licencia de modificación de actividad. (...)"

Del análisis de los hechos descritos y la normativa aplicable se dedujo que la presunta inactividad del Ayuntamiento de El Campello podría afectar al derecho a una buena administración en el ámbito del otorgamiento de licencias, por lo que mediante Resolución de Inicio de Investigación de fecha 15/07/2024 la queja fue admitida a trámite y con el fin de contrastar lo que la persona promotora expone en su queja, solicitamos al Ayuntamiento de El Campello un informe sobre si se había dado respuesta a las solicitudes de licencia presentadas respecto del "Proyecto de apertura refundido para la regularización y actualización de las actividades que se realizan en la Estación de Servicio (...)" en la Calle (...) de esa localidad.

En fecha 12/08/2024 recibimos informe del Ayuntamiento de El Campello, del que destacamos lo siguiente:

(...) De la revisión de los expedientes administrativos relacionados con los anteriores, a la fecha de emisión del presente, se observa la existencia del expediente con n.º 6353/2019, relativo a solicitud de licencia de obra menor para sustitución de paneles de los boxes de lavado, que consta con informe favorable emitido por los servicios técnicos municipales de fecha 4 de enero de 2023, no consta resolución por la que se conceda dicha licencia.

En este orden, consta expediente con n.º 2088/2023 relativo a la legalización de las modificaciones realizadas en las instalaciones de la estación de servicio, correspondiéndose en puridad con una modificación de la licencia de actividad. En el mismo constan como últimas actuaciones:

- Informe favorable con condicionantes de los servicios técnicos municipales, de fecha 4 de enero de 2023.

-Certificado de periodo de exposición pública del proyecto de modificación de la licencia de actividad, en el plazo comprendido entre el 14/03/2023 y 14/04/2023, así como notificación a colindantes.

- Informe favorable con condicionantes emitido por el servicio de Medioambiente, de fecha 17 de mayo de 2023.

(...) Con fecha 26 de abril de 2024 tiene entrada en este ayuntamiento instancia general con n.º de RGE: 6911-2024, en el que se solicita la resolución de la solicitud de modificación de la licencia de actividad presentada.

(...) Sobre las actuaciones realizadas y la tramitación de las licencias de actividad.

En el expediente administrativo con n.º 122A-131/2005, constan una serie de actuaciones que vienen desde el año 2016 relativas a proteger la legalidad ambiental, ante incumplimientos y disconformidades de la realidad física existente con la situación administrativa autorizada a través de la modificación de la licencia de actividad concedida el 2 de julio de 2004. Para legalizar las actuaciones realizadas se requirió la tramitación de los correspondientes títulos habilitantes urbanísticos, con carácter previo a la modificación de la licencia ambiental, aportándose el proyecto refundido de actividad por el interesado en fecha 28 de diciembre de 2022.

En este sentido, resta la concesión de licencia de obra menor que ha sido citada en el antecedente primero (expediente con n.º 6353/2019), relativa a sustitución de paneles de los boxes de lavado. Se desconocen los motivos por los que no se procedió en el momento de la emisión del informe técnico favorable (4 de enero de 2023) a su resolución.

En suma, consta en el expediente n.º 4475/2022 la creación de la ponencia ambiental, requerida por la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, como parte indispensable del procedimiento para conceder la licencia ambiental. La designación de la ponencia ambiental se aprobó mediante Decreto de Alcaldía con n.º 505/2023, de fecha 8 de febrero de 2023. Tal y como se hace constar en el indicado Decreto de Alcaldía (se adjunta copia), han existido una serie de circunstancias, de carácter interno y de organización municipal, que han dificultado la creación y el funcionamiento pacífico del mencionado órgano colegiado ambiental.

En el citado expediente, figura una única sesión de dicha ponencia, fechada el 10 de marzo de 2023, fecha anterior a las actuaciones administrativas que constan en el expediente que nos ocupa y que han sido expuestas en los antecedentes.

A la vista de la designación realizada, y con la finalidad de dar respuesta a la solicitud de modificación de licencia ambiental formulada por la parte interesada, a la fecha de emisión del presente, procede la modificación de la designación de la ponencia ambiental, dado que el funcionario al que se le atribuye la presidencia no se encuentra en estos momentos en la plantilla municipal.

(...) Sobre las circunstancias organizativas que acontecían en el negociado de Actividades en el tiempo de la tramitación de las actuaciones administrativas en las que se sustenta la queja.

De la tramitación administrativa de los expedientes relativos a las solicitudes de licencia ambiental, como el que nos ocupa, se encarga el negociado de Actividades, incardinado en el servicio municipal de Disciplina Urbanística. Dicho negociado contaba en el momento de tramitación del expediente, exclusivamente, con dos administrativas (C1), no contando con cobertura de personal jurídico, al efecto de tramitar o dictar instrucciones para resolver un procedimiento complejo como el que nos ocupa.

En este sentido, con fecha 1 de octubre de 2023 se da cobertura a la jefatura de servicio de Disciplina Urbanística, mediante el funcionario de carrera que suscribe. El mencionado servicio se encarga de la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística, ambiental, de establecimientos abiertos al público y espectáculos y comercial. Igualmente, tiene encomendadas las atribuciones para la tramitación de los procedimientos de protección y restauración de la legalidad, así como aquellos que derivan del deber de conservación de inmuebles, entre otros. El volumen anual del referido servicio supera los tres mil expedientes administrativos, contando con una plantilla permanente de cinco funcionarios.

En consecuencia, dichas circunstancias han dificultado, junto con las expresadas en el apartado primero, el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para adoptar la resolución administrativa correspondiente.

En este sentido, se indica que se está elaborando una reestructuración del personal municipal, que va a proceder a adaptar el volumen de medios humanos a las funciones encomendadas a cada uno de los servicios municipales. Igualmente, desde la jefatura de servicio se están realizando actuaciones de ordenación de procedimientos, con la finalidad de parametrizar la tramitación conforme a la legalidad vigente y racionalizar la tramitación de los procedimientos, con la finalidad de dotar de seguridad jurídica y eficiencia tanto a la actuación del personal municipal como a la de las partes interesadas.

(...) - Sobre la afectación al derecho invocado y plazos para dar respuesta.

Se indica que se va a proceder a resolver la solicitud de licencia de obra menor que quedaba pendiente en el expediente con n.º 6353/2019, relativa a sustitución de paneles de los boxes de lavado. Igualmente, se va a proceder a modificar la designación de la ponencia ambiental con la finalidad de poder realizar la correspondiente convocatoria que proceda a la emisión del dictamen ambiental previo a la modificación, en su caso, de la licencia concedida (...).

Trasladado el anterior informe a la persona interesada, en fecha 29/08/2024 presentó alegaciones adjuntando Decreto de la Alcaldía de fecha 13/08/2024 por el que se concede licencia de obra menor para la instalación de los paneles en los boxes de lavado, insistiendo en la necesidad de que se resuelva el expediente de modificación de la licencia de actividad del Proyecto Refundido de apertura de Estación de Servicio (expte 122A-131/2005).

2 Conclusiones de la investigación

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- **Incumplimiento del deber legal de resolver en plazo las solicitudes de licencias que se presenten en el Ayuntamiento de El Campello.**

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 traten sus asuntos en un plazo razonable (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Tal y como se ha expuesto, el presente expediente de queja se inició por la demora en la que estaba incurriendo el Ayuntamiento de El Campello a la hora de resolver la solicitud de licencia formulada por la persona promotora del expediente en fecha 28/12/2022, sin haber obtenido respuesta.

De la lectura de la información ofrecida por la administración no es posible conocer cuál es el estado de tramitación actual de la solicitud de licencia de actividad o el plazo previsto para la emisión de una resolución al respecto, pues el informe emitido a esta Institución en fecha 12/08/2024, expone una cronología de hechos en la tramitación del expediente, aludiendo a razones organizativas y de falta de personal en el Ayuntamiento de El Campello para justificar el retraso producido, indicando que se seguirá el procedimiento establecido para resolver el expediente, sin efectuar previsión temporal para su resolución.

La administración municipal justifica su demora en las cargas de trabajo que comporta la gestión del departamento de urbanismo y licencias de actividad en el Ayuntamiento de El Campello, así como, sobrecargas de trabajo sobrevenidas.

Esta institución es consciente y concedora de las dificultades que en materia de personal concurren en las administraciones públicas. Sin embargo, dichas razones no pueden ser obstáculo para el respeto y protección, del derecho individual de los ciudadanos a obtener resolución en el plazo legal establecido de los procedimientos administrativos que formulen.

En este sentido y en relación con el motivo de la queja que nos ocupa, cabe hacer referencia al Preámbulo de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana donde se contiene que:

(...) El derecho a la buena administración que consagran el artículo 103 de la Constitución y el 19 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana son tanto causa como efecto, no solo del desarrollo económico y social, sino también de la legitimidad y la confianza ciudadana en sus poderes públicos

Estos fines se materializan mediante las y los profesionales que aportan su talento en las diversas esferas de la acción pública. Atraerlos, seleccionarlos de modo público y competitivo, remunerarlos equitativamente, estimular su aprendizaje y su compromiso con el logro de los objetivos organizativos, evaluar su contribución, así como conciliar sus derechos con las necesidades de los servicios, son los objetivos que persigue el marco normativo del empleo público. (...).

No debe olvidarse que precisamente la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas debe tener como objetivo la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios a la ciudadanía y la eficiencia en la utilización de los recursos personales, económicos, materiales y tecnológicos disponibles, bajo criterios de coherencia organizativa y equilibrio territorial y para ello se pueden aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, el análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, las previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de Trabajo e igualmente se podrá prever la incorporación de recursos humanos a través de las Ofertas de empleo público.

Ante lo expuesto, el Ayuntamiento de El Campello no puede aludir a la falta de medios personales, en relación con las cargas de trabajo como motivo del retraso en el otorgamiento de licencias, recordando el contenido del artículo 20 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que señala que:

1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.
2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado.

No corresponde a esta institución realizar una suplantación de las responsabilidades que vienen atribuidas a esa administración local, pues es a ella a quien corresponde adoptar las medidas organizativas y de índole técnica que estime oportunas para paliar las deficiencias detectadas en el sistema. No obstante, consideramos conveniente que por el Ayuntamiento de El Campello se evalúen, entre otros, los siguientes aspectos: la posibilidad de elaboración de nuevos programas de gestión que mejoren la tramitación de las licencias urbanísticas y de actividad, así como en su caso, la coordinación y mejora de los programas informáticos existentes en la actualidad. También podría contemplarse la oportunidad de asignar medios personales, de carácter temporal o definitivo, ya que tales actuaciones redundarían en beneficio de la ciudadanía.

Como venimos reiterando en nuestras resoluciones de consideraciones, la sobrecarga de trabajos permanentes o estructurales y la carencia de medios, no pueden trasladarse a la ciudadanía so pena de vulnerar sus derechos.

El ordenamiento jurídico es claro al establecer las obligaciones municipales en cuanto al plazo de resolución de la solicitud de licencia.

De acuerdo con el artículo 29.1.b Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE), en relación con el artículo 240 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación Territorial, Urbanismo y Paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, las solicitudes de licencia municipal de edificación se resolverán, de forma general, en el plazo de dos meses, sin perjuicio de que para cumplir los requisitos establecidos legal o reglamentariamente para la concesión de licencias o autorizaciones, deban adoptarse las medidas adecuadas para integrarlas en el procedimiento único establecido en el artículo 28.1 de la citada Ley.

Este plazo, sin embargo, ha sido ampliamente rebasado en el presente supuesto, cuya licencia de obra menor para sustitución de paneles de los boxes de lavado solicitada en el año 2019, que constaba con informe favorable emitido por los servicios técnicos municipales de fecha 4/01/2023, fue concedida por Decreto de la Alcaldía de fecha 13/08/2024, casi cuatro años después, sin que se dé mayor información de los motivos que explican la demora acaecida, ni de las medidas adoptadas para revertir esta situación.

Respecto a la solicitud de licencia presentada en fecha 28/12/2022 respecto del “Proyecto de apertura refundido para la regularización y actualización de las actividades que se realizan en la Estación de Servicio (...)”, todavía el Ayuntamiento de El Campello no ha resuelto la misma, excediendo asimismo del plazo legal máximo de seis meses previsto en el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, al tratarse de una actividad calificada que entra dentro de su ámbito de aplicación.

En consecuencia, hemos de concluir la existencia de una vulneración del derecho de la Sociedad representada por la persona promotora de la queja a obtener en el plazo legalmente establecido una respuesta motivada a sus solicitudes de licencias de obras y de actividad.

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 esta 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 este mismo sentido, el artículo 9.2 del Estatut 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 Estatut 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 la exigencia 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.

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, el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento 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 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones al **AYUNTAMIENTO DE EL CAMPELLO**:

1. RECORDAMOS EL DEBER LEGAL de resolver todos los procedimientos expresamente y en el plazo 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.

2. RECOMENDAMOS que adopte todas las medidas que resulten necesarias para resolver de manera urgente, expresa y motivada, si no lo hubiera hecho ya, la solicitud de licencia presentada en fecha 28/12/2022 respecto del “Proyecto de apertura refundido para la regularización y actualización de las actividades que se realizan en la Estación de Servicio (...), formulada por la persona interesada, notificándole el acuerdo que se adopte al respecto, con expresión de las acciones que le cabe ejercer en caso de discrepancia con su contenido.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana