

"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 2403974
Materia Urbanismo
Asunto Demora en tramitación de expediente de restauración de la legalidad urbanística.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 21/10/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2403974. La persona interesada presentaba una queja por la falta de respuesta a los escritos presentados ante el Ayuntamiento de Almenara en los que solicitaba se le reconociera la condición de interesado en varios procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, así como que se le informara de las actuaciones seguidas en los citados procedimientos.

Por ello, el 19/11/2024 solicitamos al Ayuntamiento de Almenara que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

En su informe, el Ayuntamiento de Almenara exponía, en resumen:

- Que la persona interesada tiene la condición de interesado en el expediente 2114/2021, en el que se le han notificado todas las actuaciones, al igual que al administrador de fincas.
- Que, en relación con los expedientes vinculados al expediente 2114/2021, (por error en nuestra resolución anterior se citó el expediente 2115/2021) los recursos de reposición interpuestos contra la denegación de licencias de obras están siendo contestados y resueltos.
- Que se está trabajando en la actualidad en los expedientes sancionadores por la ejecución de obras sin licencia.

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. En su respuesta, la persona interesada señalaba:

- Que en relación con el expediente 2114/2021, del que es interesado, el último documento incorporado es de 13/04/2022, de incoación de procedimiento/s de protección de la legalidad urbanística, y las respuestas al Síndic, así como un informe técnico de 27/07/2023 sobre una nueva denuncia. El Ayuntamiento ha fraccionado el citado procedimiento sobre los que reclama ser interesado: 1165/2022, 1166/2022, 1167/2022, 1168/2022 y 1169/2022.
- En relación con la apertura de los expedientes sancionadores, el Ayuntamiento indicó el 27/07/2023, afirmando que se había dictado Providencia de Alcaldía ordenando el inicio, sin que se haya aportado ningún número de expediente que lo acredite.

- Por referencia externas, conoce que de los tres expedientes no recurridos en vía contencioso-administrativa, se han dictado dos órdenes de demolición que no han sido atendidas ni ejecutadas hace más de un mes, y del tercero no sabe si ha concluido.

2 Conclusiones de la investigación

El presente expediente de queja se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a obtener una respuesta expresa de la administración a la que se dirige, en el marco del derecho a una buena administración.

Tal como señalamos en la resolución de inicio de investigación, esta institución tramitó una queja ([nº 2203729](#)), en la que se formularon al Ayuntamiento de Almenara las siguientes consideraciones:

PRIMERO: RECOMENDAR al Ayuntamiento de Almenara:

- Que se reconozca la condición de interesado del promotor de la queja en el expediente de restauración de la legalidad urbanística 2114/2021 y proceda a notificarle las actuaciones realizadas en el mismo.
- Que, si no lo hubiera hecho ya, proceda a dictar resolución sobre el recurso de reposición contra la denegación de licencias de obras a las que se refiere el expediente 2115/2021.
- Que, si no lo hubiera hecho ya, proceda a dictar resolución de inicio de los procedimientos sancionadores que correspondan por la ejecución de obras sin la licencia que resultaba preceptiva.

Las citadas recomendaciones fueron aceptadas por el Ayuntamiento de Almenara, por lo que cerramos el expediente de queja.

Sin embargo, de las manifestaciones de la persona interesada, se deduce que ésta no tiene acceso a los expedientes en los que se fraccionó el expediente inicial 2114/2021, respecto del cual se le reconoció la condición de interesado, al igual que al administrador, según lo informado por el Ayuntamiento.

Por ello, debemos recordar que el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que la presentación de una denuncia no confiere al denunciante la condición de interesado en el procedimiento. No obstante, también es preciso concluir que la norma no excluye esta posibilidad.

El precepto, en este sentido, se limita a señalar que la posición de interesado en el procedimiento administrativo no puede nacer (como señala el precepto “por sí sola”) del hecho de haber presentado la denuncia, pero esto no excluye que el denunciante, en virtud de otras circunstancias, pueda ser titular de un derecho o de un interés legítimo que se pueda ver afectado por la decisión que se tome en dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4 de la propia Ley 39/2015.

Expresado en otros términos, será la presencia o ausencia de alguna de las circunstancias que prevé el artículo 4 de la Ley, la que confiera al denunciante la condición de interesado en el procedimiento, y no la mera presentación de la denuncia.

En consecuencia, un denunciante no es interesado por el sólo hecho de presentar una denuncia, pero presentar una denuncia no excluye la posibilidad de que el denunciante pueda ser interesado en el procedimiento. Para resolver esta cuestión deberá analizarse la posición del denunciante en relación con el objeto del procedimiento y determinar si, en el sentido marcado por el referido artículo 4 de la Ley, ostenta en relación con el mismo un derecho o interés legítimo.

Como señala muy gráficamente en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero 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 presente caso, en el que la denuncia se refiere a la instalación de cerramientos en las terrazas del edificio donde el promotor de la queja tiene su vivienda, habiéndose producido daños en su vivienda, en las zonas comunes y en la vía pública como consecuencia de la caída de uno de ellos, los hechos denunciados podrían afectar a sus condiciones de vida y al disfrute de derechos como la salud, la inviolabilidad del domicilio o la vivienda digna, por lo que es evidente que el promotor del expediente, además de denunciante, era interesado en virtud de lo prevenido en el artículo 4 de la citada Ley 39/2015.

Siendo interesado en el procedimiento iniciado a resultas de su escrito de denuncia, el mismo ostenta los derechos que reconoce el artículo 53 de la Ley 39/2015 a los interesados (en especial, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos y el derecho a formular alegaciones que deberán ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución). La citada condición de interesado debe reconocerse, igualmente, respecto de los expedientes de protección de la legalidad urbanística en los que se ha fraccionado el expediente 2114/2021.

Se refiere la persona interesada a la demora en la que está incurriendo el Ayuntamiento de Almenara en la tramitación de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística, pues están pendientes de resolver varios recursos de reposición, así como la ejecución de órdenes de demolición.

A este respecto, el artículo 259.2 del Decreto Ley 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, dispone:

2. El plazo máximo para tramitar, resolver y notificar el expediente de restauración de la legalidad urbanística será de un año, plazo que comenzará a contarse:
 - a) Si no se ha solicitado la legalización, el día siguiente al día en que finalice el plazo otorgado en el requerimiento de legalización.

- b) Si se ha solicitado la legalización, el plazo se iniciará el día siguiente al que se practique la notificación del acto administrativo resolviendo sobre la licencia
- c) En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable a la persona interesada, se interrumpirá el plazo para resolver.

De acuerdo con la información que obra en el expediente de queja, en el expediente 2114/2021 las licencias solicitadas por los titulares de los inmuebles se denegaron con fecha 12/01/2023, habiéndose presentado contra esa denegación recursos de reposición, que siguen pendientes de resolución, incumplándose el plazo previsto de un mes, de acuerdo con el artículo 124.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, se comprueba que, desde la denegación de las licencias el 12/01/2023, fecha en la que comenzó el plazo de un año para tramitar, resolver y notificar el expediente de restauración de la legalidad urbanística, todavía no se han resuelto algunos recursos de reposición planteados contra las resoluciones de las solicitudes de licencias de obras, produciéndose demoras injustificables en los expedientes, demoras que el Ayuntamiento atribuye a «la cantidad de recursos de reposición que se presentan sobre cada acto administrativo que se adopta por esta administración, y teniendo en cuenta los escasos recursos de personal técnico y medios de los que dispone el Ayuntamiento de Almenara».

A este respecto, debemos recordar que el artículo 20 (Responsabilidad de la tramitación) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece 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.

A su vez, el artículo 21.6 de la citada ley señala que «el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo»; añadiendo que «el incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable».

En relación con las órdenes de ejecución dictadas, el Ayuntamiento no hace ninguna referencia a éstas, si bien la persona interesada señala que tiene conocimiento de que se habían dictado en dos de los expedientes, pero que hasta el momento, no se había dado cumplimiento a las mismas.

Desconocemos la fecha en las que las citadas órdenes se dictaron, y si contra las mismas se planteó algún recurso que suspendiera su ejecución; caso de que éstos no se hubieran presentado, el Ayuntamiento de Almenara deberá, en el caso del incumplimiento de éstas, y previo apercibimiento,

acudir a alguno de los medios para la ejecución forzosa previstos en el artículo 100 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Finalmente, debemos señalar que el Ayuntamiento de Almenara no aporta ninguna información sobre expedientes sancionadores tramitados por la ejecución de obras sin licencia, indicando que «se está trabajando en la actualidad sobre dichos expedientes», si bien en el informe remitido por ese Ayuntamiento en la tramitación de la [queja nº 2203729](#), de fecha 28/07/2023, se informaba de la existencia de «Providencia de Alcaldía ordenando a los Servicios Técnicos del departamento de Urbanismo del Ayuntamiento que efectúen las comprobaciones necesarias y se emitan informes individuales de cada uno de los cerramientos con el objeto de comprobar los hechos comunicados, la identificación de las personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros, y la tipificación de las infracciones».

Al respecto, esta institución viene recordando la importancia de que las administraciones con competencias en materia urbanística reaccionen con prontitud y firmeza ante los hechos que se denuncien, investigándolos y adoptando las decisiones que sean oportunas, así como logrando la ejecución efectiva de las resoluciones que se dicten para lograr la restauración efectiva de la legalidad urbanística conculcada.

En este sentido, debemos recordar las obligaciones que, al respecto, establece el artículo 250 (Reacción administrativa ante la actuación ilegal) 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):

1. Las actuaciones que contravengan la ordenación urbanística darán lugar a la adopción por la administración competente de las siguientes medidas:
 - a) Las dirigidas a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal.
 - b) La iniciación de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en los que pudiera ampararse la actuación ilegal.
 - c) La imposición de sanciones a las personas responsables, previa la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles o penales.

Así como el carácter irrenunciable y de inexcusable ejercicio de las medidas de restauración del orden urbanístico infringido (artículo 251 de esta misma norma).

En consecuencia, si se detecta o se denuncia un incumplimiento de la normativa urbanística, las autoridades locales tienen la obligación de adoptar todas las medidas a su alcance para investigar y restablecer con prontitud la legalidad urbanística vulnerada, ya que, de lo contrario, las obras ilegales pueden terminar consolidándose, sin poder ordenar su demolición.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona interesada, en concreto, el derecho a que las administraciones públicas traten los

asuntos que les afecten en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana).

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE ALMENARA:

1. RECOMENDAMOS:

- Que reconocida la condición de interesado en el procedimiento 2114/2021 para restablecimiento de la legalidad urbanística, se le facilite al acceso a los expedientes individualizados 1165/2022, 1166/2022, 1167/2022, 1168/2022 y 1169/2022 tramitados.
- Que, si no lo hubiera hecho ya, proceda a dictar resolución de los recursos de reposición interpuestos por los titulares de los citados expedientes.
- Que, si no lo hubiera hecho ya, proceda a dictar resolución de inicio de los procedimientos sancionadores que correspondan por la ejecución de obras sin la licencia que resultaba preceptiva.
- Que, en relación con las órdenes de ejecución dictadas y no suspendidas, proceda a adoptar cualquiera de los medios de ejecución forzosa previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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