

"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** 2450011

**Queixa d'ofici núm.** 11-2024

**Matèria** Urbanisme

**Assumpte** Demores en la tramitació d'expedients competència de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

**Queja** 2450011

**Queja de oficio núm.** 11-2024

**Materia** Urbanismo

**Asunto** Demoras en la tramitación de expedientes competencia de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio

### RESOLUCIÓ D'INICI D'INVESTIGACIÓ

La disposició addicional tercera de la Llei 5/2014, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana va establir la possibilitat de crear una Agència de Protecció del Territori com un organisme públic per a l'exercici de les competències autonòmiques en matèria de disciplina urbanística, amb la possibilitat que els municipis li atribuïren les seues competències pròpies.

Per mitjà de la disposició addicional tretzena de la Llei 1/2019, de 5 de febrer, que va modificar la LOTUP, es va crear este organisme, amb la denominació «Agència Valenciana de Protecció del Territori» (d'ara en avant, AVPT), com a organisme autònom de la Generalitat.

Els articles 291 i següents 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 (d'ara en avant, LOTUP), regulen detalladament la creació de l'AVPT com a organisme autònom de la Generalitat, amb personalitat jurídica pública, patrimoni i tresoreria propis i autonomia de gestió, per a l'exercici de les competències autonòmiques en matèria de protecció de la legalitat urbanística.

Segons s'establix en l'article 291 LOTUP, «els municipis podran delegar les seues competències pròpies en matèria de disciplina urbanística sobre sòl no urbanitzable a l'Agència, per mitjà de l'aprovació pel ple de l'ajuntament de l'acord d'adhesió a l'Agència».

D'acord amb l'article 293 LOTUP correspon a l'AVPT, entre altres funcions, «l'inici, la instrucció i la resolució dels procediments de reposició de la legalitat urbanística i dels procediments sancionadors per infraccions urbanístiques; en els dos casos, per il·lícits comesos en sòl no urbanitzable» (lletra c).

### RESOLUCIÓN DE INICIO DE INVESTIGACIÓN

La Disposición Adicional Tercera de la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana estableció la posibilidad de crear una Agencia de Protección del Territorio como un organismo público para el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de disciplina urbanística, con la posibilidad de que los municipios le atribuyeran sus competencias propias.

Por medio de la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, que modificó la LOTUP, se creó dicho organismo, con la denominación de «Agència Valenciana de Protecció del Territori» (en adelante, AVPT), como organismo autónomo de la Generalitat.

Los artículos 291 y siguientes 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 (en adelante, LOTUP), regulan detalladamente la creación de la AVPT como organismo autónomo de la Generalitat, con personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, para el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de la legalidad urbanística.

Según se establece en el artículo 291 LOTUP, «los municipios podrán delegar sus competencias propias en materia de disciplina urbanística sobre suelo no urbanizable a la Agencia, mediante la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento del acuerdo de adhesión a la Agencia».

De acuerdo con el artículo 293 LOTUP corresponde a la AVPT, entre otras funciones, «el inicio, la instrucción y la resolución de los procedimientos de reposición de la legalidad urbanística y de los sancionadores, por infracciones urbanísticas, en ambos casos por ilícitos cometidos en suelo no urbanizable» (letra c).

La regulació legal d'esta Agència es va produir per mitjà del Decret 52/2021, de 9 d'abril, del Consell, d'aprovació dels estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori.

D'acord amb l'article 17 d'este decret, correspon a la Direcció Gerència de l'AVPT, entre altres, l'exercici de les següents funcions:

- b) Exercir, amb caràcter general, les competències atribuïdes en l'Agència en l'article 4.
- c) Dirigir i impulsar l'activitat de l'Agència, en el marc de les directrius del Pla plurianual de gestió i del Programa anual d'actuació.
- d) Exercir la direcció, inspecció i règim intern dels serveis de l'organisme, així com dictar instruccions sobre organització i funcionament efectiu, en desplegament del que preveuen estos estatuts.
- e) Exercir la direcció superior del seu personal i elaborar les propostes en matèria de personal, de provisió de llocs de treball, de relacions de llocs de treball i d'oferta d'ocupació pública.
- f) Executar els acords adoptats pel Consell de Direcció
- t) Formular propostes de millora de la planificació i programació de les activitats de l'Agència per a elevar-les al Consell de Direcció.

Per part seua, l'article 22 (Pla plurianual de gestió) del Decret determina el següent:

1. La Direcció Gerència de l'Agència proposarà un pla plurianual de gestió que serà aprovat pel Consell de Direcció, que inclourà el Pla d'Inspecció Urbanística.
2. El Pla Plurianual de Gestió haurà de determinar, com a mínim, amb una referència a un termini de cinc anys, el següent:
  - a) La definició de l'orientació estratègica, objectius i criteris d'actuació de l'Agència.
  - b) Els mitjans materials, informàtics, d'administració electrònica i de recursos humans necessaris per a la consecució d'aquells objectius, incloses, si escau, les percepcions retributives relacionades amb tals objectius, de conformitat amb el que es disposa en la normativa vigent en matèria de funció pública i de tecnologies de la informació (...)

La regulación legal de esta Agencia se produjo por medio del Decreto 52/2021, de 9 de abril, del Consell, de aprobación de los estatutos de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

De acuerdo con el artículo 17 de este Decreto, corresponde a la Dirección Gerencia de la AVPT, entre otras, el ejercicio de las siguientes funciones:

- b) Ejercer, a todos los efectos, las competencias atribuidas en la Agencia en el artículo 4.
- c) Dirigir e impulsar la actividad de la Agencia, en el marco de las directrices del Plan plurianual de gestión y del Programa anual de actuación.
- d) Ejercer la dirección, inspección y régimen interno de los servicios del organismo, así como dictar instrucciones sobre organización y funcionamiento efectivo, en desarrollo de lo que disponen estos estatutos.
- e) Ejercer la dirección superior de su personal y elaborar las propuestas en materia de personal, de provisión de puestos de trabajo, de relaciones de puestos de trabajo y de oferta de ocupación pública.
- f) Ejecutar los acuerdos adoptados por el Consejo de Dirección
- t) Formular propuestas de mejora de la planificación y programación de las actividades de la Agencia para su elevación al Consejo de Dirección.

Por su parte, el artículo 22 (Plan plurianual de gestión) del Decreto determina lo siguiente:

1. La Dirección Gerencia de la Agencia propondrá un Plan Plurianual de Gestión que será aprobado por el Consejo de Dirección, que incluirá el Plan de Inspección Urbanística.
2. El Plan Plurianual de Gestión tendrá que determinar como mínimo, con una referencia a un plazo de cinco años, lo siguiente:
  - a) La definición de la orientación estratégica, objetivos y criterios de actuación de la Agencia.
  - b) Los medios materiales, informáticos, de administración electrónica y de recursos humanos necesarios para la consecución de aquellos objetivos, incluidas, si procede, las percepciones retributivas relacionadas con tales objetivos, en conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de función pública y de tecnologías de la información (...)

L'article 23 (Programa anual d'actuació) del Decret prescriu:

1. La Direcció Gerència de l'Agència proposarà un programa anual d'actuació que serà aprovat pel Consell de Direcció, que inclourà el Programa d'inspecció urbanística.
2. El programa anual d'actuació haurà d'incloure, com a mínim, amb referència en un exercici complet:
  - a) La definició dels objectius i prioritats de l'exercici corresponent per departaments i servicis, en el marc dels objectius del Pla plurianual de gestió en què s'inserisca.
  - b) La previsió de resultats.
  - c) Els mitjans materials, informàtics i d'administració electrònica i els recursos humans necessaris per a la consecució dels objectius, de conformitat amb el que es disposa en la normativa vigent en matèria de funció pública i de tecnologies de la informació.
  - d) Un balanç o avaluació del Programa anual d'actuació anterior.
  - e) El seu finançament.

Finalment, destaquem que l'article 27 (Personal i mitjans materials) del Decret estableix:

1. L'Agència Valenciana de Protecció del Territori ha de disposar de personal, equips i aplicacions informàtiques i d'administració electrònica i de la resta de mitjans materials necessaris per al compliment de les seues funcions i dels objectius marcats en el Pla plurianual de gestió i en el Programa anual d'actuació, de conformitat amb el que es disposa en la normativa vigent en matèria de funció pública i de tecnologies de la informació.

A conseqüència de la tramitació de l'expedient de queixa 2401383, iniciat arran de la reclamació presentada per un ciutadà per la inactivitat de l'Administració davant d'un escrit de denúncia interposat en data 03/10/2023 per l'execució d'unes obres que considerava il·legals, l'AVPT va oferir al Síndic de Greuges la següent informació:

El artículo 23 (Programa anual de actuación) del Decreto prescribe:

1. La Dirección Gerencia de la Agencia propondrá un programa anual de actuación que será aprobado por el Consejo de Dirección, que incluirá el Programa de Inspección Urbanística.
2. El programa anual de actuación tendrá que incluir como mínimo, con referencia en un ejercicio completo:
  - a) La definición de los objetivos y prioridades del ejercicio correspondiente por departamentos y servicios, en el marco de los objetivos del plan plurianual de gestión en que se inserte.
  - b) La previsión de resultados.
  - c) Los medios materiales, informáticos y de administración electrónica y los recursos humanos necesarios para la consecución de los objetivos, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de función pública y de tecnologías de la información.
  - d) Un balance o evaluación del programa anual de actuación anterior.
  - e) Su financiación.

Finalmente, destacamos que el artículo 27 (Personal y medios materiales) del Decreto establece:

1. La Agencia Valenciana de Protección del Territorio deberá disponer de personal, equipos y aplicaciones informáticas y de administración electrónica y del resto de medios materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones y de los objetivos marcados en el Plan plurianual de gestión y en el Programa anual de actuación, en conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de función pública y de tecnologías de la información.

Como consecuencia de la tramitación del expediente de queja 2401383, iniciado a raíz de la reclamación presentada por un ciudadano por la inactividad de la administración ante un escrito de denuncia interpuesto en fecha 03/10/2023 por la ejecución de unas obras que consideraba ilegales, la AVPT ofreció al Síndic de Greuges la siguiente información:

(...) se ha analizado la documentación perteneciente al citado expediente DU/2023/853, habiéndose comprobado que, como otros varios centenares de expedientes electrónicos, se encuentran pendientes de poder iniciar su tramitación jurídico administrativa tendente a exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística. Dicho retraso administrativo viene ocasionado debido a que en la actualidad los más de 300 municipios adheridos a esta AVPT han remitido a la misma documentación referida a más de 2000 infracciones urbanísticas, resultando muy dificultoso por el momento una atención inmediata al inicio de la tramitación de dichos expedientes debido a la escasez de medios humanos y materiales con la que se encuentra dotado este organismo autónomo de reciente creación.

La recepció de l'esmentada informació ha generat una evident preocupació en relació amb l'organització, la dotació de mitjans personals i materials, i el funcionament actual de l'AVPT i, en particular, sobre la seua capacitat per a servir als interessos generals que li corresponen i complir amb les competències que la legislació ressenyada li ha atribuït.

Actuant en conseqüència, s'acorda l'obertura d'una investigació d'ofici (Queixa d'ofici núm. 11/2024), d'acord amb el que es preveu en l'article 23 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges.

Amb este objectiu, es requereix a l'**Agència Valenciana de Protecció del Territori** que ens informe sobre les qüestions següents:

1. Mitjans personals i/o materials de què disposa en l'actualitat l'AVPT per al compliment de les seues funcions i dels objectius marcats en el Pla plurianual de gestió i en el Programa anual d'actuació, amb expressió de les mancances i necessitats que, si és el cas, es detecten. En este cas, indicarà les mesures necessàries per a pal·liar esta situació.
2. Nombre de denúncies rebudes per l'AVPT sobre les quals no s'haja adoptat una resolució d'arxivament o d'inici del procediment de tramitació administrativa, amb expressió de la data d'entrada i la demora que acumula cadascuna d'elles.
3. Estat de tramitació dels expedients de restabliment de la legalitat urbanística en què s'hagen superat els terminis establits de resolució, amb indicació expressa del temps de demora acumulat.

(...) se ha analizado la documentación perteneciente al citado expediente DU/2023/853, habiéndose comprobado que, como otros varios centenares de expedientes electrónicos, se encuentran pendientes de poder iniciar su tramitación jurídico administrativa tendente a exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística. Dicho retraso administrativo viene ocasionado debido a que en la actualidad los más de 300 municipios adheridos a esta AVPT han remitido a la misma documentación referida a más de 2000 infracciones urbanísticas, resultando muy dificultoso por el momento una atención inmediata al inicio de la tramitación de dichos expedientes debido a la escasez de medios humanos y materiales con la que se encuentra dotado este organismo autónomo de reciente creación.

La recepción de la mencionada información ha generado una evidente preocupación en relación con la organización, dotación de medios personales y materiales, y funcionamiento actual de la AVPT y, en particular, sobre su capacidad para servir a los intereses generales que le corresponden y cumplir con las competencias que la legislación reseñada le ha atribuido.

Actuando en consecuencia, se acuerda la apertura de una investigación de oficio (Queja de oficio nº. 11/2024), a tenor de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges.

Con este objetivo, se requiere a la **Agència Valenciana de Protecció del Territori** que nos informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Medios personales y/o materiales con los que cuenta en la actualidad la AVPT para el cumplimiento de sus funciones y de los objetivos marcados en el Plan plurianual de gestión y en el Programa anual de actuación, con expresión de las carencias y necesidades que, en su caso, se detecten. En este caso, indicará las medidas precisas para paliar esta situación.
2. Número de denuncias recibidas por la AVPT respecto de las que no se haya adoptado una resolución de archivo o de inicio del procedimiento de tramitación administrativa, con expresión de la fecha de entrada y la demora que acumula cada una de ellas.
3. Estado de tramitación de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística en los que se hayan rebasado los plazos establecidos de resolución, con indicación expresa del tiempo de demora acumulado.

4. Mesures adoptades, o que s'adoptaran, per a revertir les demores de tramitació que queden constatades.

El termini d'un mes concedit per a l'emissió de l'informe sol·licitat podrà ser ampliat en un altre mes addicional pel Síndic de Greuges, amb caràcter excepcional i a instàncies de l'Administració, «quan en un determinat supòsit concórreguen circumstàncies justificades que així ho aconsellen» (article 31 de la Llei 2/2021). En tot cas, caldrà sol·licitar esta ampliació abans que finalitze el termini concedit inicialment, i el Síndic resoldrà allò que resulte procedent.

Si l'informe sol·licitat no s'emeta dins del termini concedit, es prosseguirà amb la investigació i, d'acord amb l'art. 39.1.a de la Llei 2/2021, es considerarà que hi ha falta de col·laboració. A més, independentment que es puga adoptar qualsevol de les mesures establides en l'apartat 3 d'este mateix precepte, es farà constar esta circumstància en la resolució final, com a incompliment del seu deure de col·laboració (art. 39.4).

4. Medidas adoptadas, o a adoptar, para revertir las demoras de tramitación que queden constatadas.

El plazo de un mes concedido para la emisión del citado informe podrá ser ampliado por un mes más por el Síndic de Greuges, con carácter excepcional y a instancia de esa Administración, «cuando concurren circunstancias justificadas que así lo aconsejen en un determinado supuesto» (artículo 31 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges). En todo caso, esta ampliación deberá solicitarse antes de que finalice el plazo inicialmente concedido, y el Síndic resolverá lo que resulte procedente.

Si el informe requerido no se emite dentro del plazo concedido, se proseguirá con la investigación y, conforme al art. 39.1.a de la Ley 2/2021, del Síndic, se considerará que existe falta de colaboración y, con independencia de que se pueda adoptar cualquiera de las medidas establecidas en el apartado 3 de este mismo precepto, se hará constar dicha circunstancia en la resolución final como incumplimiento de su deber de colaboración (art. 39.4).

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana