

"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	Queja	2450011
Queixa d'ofici núm.	11-2024	Queja de oficio núm.	11-2024
Matèria	Urbanisme	Materia	Urbanismo
Assumpte	Demores en la tramitació d'expedients competència de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori	Asunto	Demoras en la tramitación de expedientes competencia de la Agencia Valenciana de Protección del Territori

RESOLUCIÓ DE CONSIDERACIONS A L'ADMINISTRACIÓ

1. Antecedents

1.1. 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 l'opció 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 esta Agència, 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 CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1. 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 opción 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 dicha Agencia, 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 aprobació 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 funcions següents:

(...)

- b) Exercir, amb caràcter general, les competències atribuïdes a 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 aquests 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 la seua banda, 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 (...).

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 a un exercici complet:

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 Agència 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 (...).

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 definició dels objectius i prioritats de l'exercici corresponent per departaments i serveis, 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 finançament del Programa.

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

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 informació següent:

(...) 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 va generar una evident preocupació en relació amb l'organització, dotació de mitjans personals i materials, i 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.

- 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 la mencionada informació generó una evident preocupació en relació amb la organització, dotació de mitjans personals i materials, i funcionament actual de la AVPT i, en particular, sobre la capacitat per a servir a los intereses generales que le corresponden y cumplir con las competencias que la legislación reseñada le ha atribuido.

1.2. Ateses les anteriors circumstàncies, el 02/10/2024, es va acordar l'obertura de la present queixa d'ofici i es va requerir a l'AVPT que remetera al Síndic de Greuges un informe, per a la qual cosa se li va concedir el termini d'un mes, 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.
4. Mesures adoptades, o que s'adoptaran, per a revertir les demores de tramitació que queden constatades.

1.3. El 28/11/2024 es va registrar l'informe remés per l'AVPT, en què s'exposava:

1.2. A la vista de las anteriores circunstancias, el 02/10/2024, se acordó la apertura de la presente queja de oficio y se requirió a la AVPT que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, 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. Medidas adoptadas, o a adoptar, para revertir las demoras de tramitación que queden constatadas.

1.3. El 28/11/2024 se registró el informe remitido por la AVPT. A través del mismo se exponía:

En contestación a su comunicación de fecha 2 de octubre de 2024, y conforme a lo requerido en ella, les trasladamos lo siguiente:

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.

De acuerdo con la Relación de Puestos de Trabajo del organismo, con fecha 18 de octubre de 2024, los medios personales con los que cuenta la Agència Valenciana de Protecció del Territori (AVPT) para el cumplimiento de sus fines es la siguiente:

RPT 2024 AGÈNCIA VALENCIANA DE PROTECCIÓ DEL TERRITORI

DIRECTOR GERENTE

Llocs	Denominació	Grup	Localitat	Ocupant
37971	Secretaria General	A1	Elche	OCUPADO
37976	Jefatura Secretaria Dirección Gerencia	C1/C2	Elche	VACANTE
37974	Jefatura de Servicio Protección de la legalidad urbanística	A1	Elche	OCUPADO
37972	Jefatura de Servicio apoyo técnico, contratación y coordinación adm.	A1	Elche	OCUPADO
37973	Jefatura de Servicio gestión económica y presupuestaria, recaudación	A2	Elche	OCUPADO
39010	Jef. Sección Personal, gestión económica y presupuestaria	A1/A2	Elche	OCUPADO
39011	Jef. Sección Apoyo técnico, contratación y coord. administrativa	A1/A2	Elche	OCUPADO
39009	Jef. Sección de Restauración	A1/A2	Elche	OCUPADO
39008	Jef. Sección de Inspección	A1/A2	Elche	OCUPADO
42632	Jef. Sección Sancionadora y Ejecutiva	A1/A2	Elche	OCUPADO
41556	Jef. Sección Gestión Recaudatoria	A2	Elche	OCUPADO
39822	Técnico Jurídico protección legalidad urbanística	A1	Elche	OCUPADO
39825	Técnico Jurídico protección legalidad urbanística	A1	Elche	OCUPADO
39819	Técnico Coordinación administración tributaria	A2	Elche	VACANTE
41551	Técnico/a Jurídico/a y gestión administrativa	A1	Elche	OCUPADO
41552	Técnico/a Jurídico/a y gestión administrativa	A1	Elche	OCUPADO
41553	Técnico/a Jurídico/a y gestión administrativa	A1	Elche	OCUPADO
41554	Técnico/a Jurídico/a y gestión administrativa	A1	Elche	VACANTE
41555	Técnico/a Jurídico/a y gestión administrativa	A1	Elche	VACANTE
39835	Inspector Coordinación legalidad urbanística (movilidad Provincia)	A2	Alicante	OCUPADO
39836	Inspector Coordinación legalidad urbanística (movilidad Provincia)	A2	Alicante	OCUPADO
39837	Inspector Coordinación legalidad urbanística (movilidad Provincia)	A2	Cheste	OCUPADO
39838	Inspector Coordinación legalidad urbanística (movilidad Provincia)	A2	Cheste	OCUPADO
39839	Inspector Coordinación legalidad urbanística (movilidad Provincia)	A2	Cheste	VACANTE
39842	Inspector Coordinación legalidad urbanística (movilidad Provincia)	A2	Castellón	OCUPADO
39843	Jefe Negociado de coord. protección legalidad urbanística	C1/C2	Elche	OCUPADO
39844	Jefe Negociado de coord. protección legalidad urbanística	C1/C2	Elche	VACANTE
39845	Jefe Negociado coordinación asuntos generales	C1/C2	Elche	OCUPADO
41559	Jefe Negociado protección legalidad urbanística	C1/C2	Elche	OCUPADO
41560	Jefatura de Equipo de coordinación administrativa	C1/C2	Elche	OCUPADO

De acuerdo con lo anterior, se pueden extraer el siguiente resumen de personal adscrito en la actuación a la AVPT:

- Total de plazas de personal de la AVPT: 31 trabajadores, incluyendo la Dirección- Gerencia del organismo
- Número total de trabajadores en activo en la AVPT: 25, incluyendo el puesto de Dirección-Gerencia
- Número total de puestos vacantes en la AVPT: 6
- Distribución geográfica de trabajadores de la AVPT: 20 personas en la sede de Elche, 2 personas en la delegación de Alicante, 2 personas en la delegación de Cheste (Valencia) y 1 persona en la delegación de Castellón
- Distribución del personal adscrito a la AVPT por servicios: existen, además de la Dirección-Gerencia y la Secretaría General de la Agencia, tres servicios en la AVPT, el servicio de Protección de la Legalidad Urbanística, el servicio de Apoyo Técnico, Contratación y Coordinación Administrativa y el servicio de Gestión Económica, Presupuestaria y Recaudación; su dotación de personal es la siguiente
 - servicio de Protección de la Legalidad Urbanística: 15 personas
 - servicio de Apoyo Técnico, Contratación y Coordinación Administrativa: 4 personas
 - servicio de Gestión Económica, Presupuestaria y Recaudación: 4 personas
 - Secretaría General: 1 persona
 - Dirección-Gerencia: 1 persona
- Distribución de puestos vacantes por servicios:
 - servicio de Protección de la Legalidad Urbanística: 4 personas
 - servicio de Apoyo Técnico, Contratación y Coordinación Administrativa: 0 personas
 - servicio de Gestión Económica, Presupuestaria y Recaudación: 1 persona; dicho puesto está actualmente en fase de concurso, por lo que espera que a lo largo del último trimestre del presente año sea provisionada
 - Dirección-Gerencia: 1 persona (secretaria del Director-Gerente)

En cuanto a los medios materiales con los que cuenta a su disposición la AVPT son los siguientes:

- Local en alquiler sito en la c/Solars, nº 13, de Elche, con una superficie construida de 204,06 m2. Fue arrendado en virtud de contrato suscrito en fecha 7 de diciembre de 2021, que fue objeto de una prórroga de duración anual en fecha 25 de

septiembre de 2023 y nuevamente objeto de una prórroga anual en virtud de contrato suscrito en fecha 10 de septiembre de 2024.

- Además de la sede de la AVPT, existen otras tres ubicaciones en las que prestar su servicio los inspectores. En el complejo educativo de Cheste se dispone en adscripción de dos locales adscritos a la prestación del servicio de Inspección en la provincia de Valencia, con una superficie en conjunto de 45 m2. Cuentan con comunicación entre ellos y acceso directo desde los espacios comunes del complejo, con módulo de aseos de uso compartido con el resto de ocupantes y demás elementos comunes, así como una plaza de aparcamiento del vehículo de la Agencia. En las Direcciones Territoriales de Urbanismo de la Consellería en Alicante y Castellón se ha puesto a disposición de los inspectores de estas provincias ubicaciones individuales para la prestación de dichos servicios, así como plaza de aparcamiento para el vehículo de la AVPT
- Relación de bienes muebles incluidos en el Inventario del organismo:

DESCRIPCIÓN	NÚMERO
MESAS DESPACHO	14
CAJONERAS	3
SILLAS	6
SILLÓN DESPACHO	1
MESA APILABLE	6
MESA RINCÓN	2
ARMARIO ARCHIVADOR	10
MODULO ASIENTO SALA ESPERA	1
ARMARIO DOS PUERTAS	20
APARATO AIRE ACONDICIONADO	1
AUTOMÓVIL FORD KUGA PHEV 4X2	4
MESA SIS ECO 160X80X74 REF. ECO 005	10
CAJONERA SIS 55HX43LX54F REF. 181.002.M04	10
SILLA LIGTH RESPALDO ALTO REF. 9312-RAY C/B	14

- Otros bienes muebles adscritos al cumplimiento de los fines de la AVPT:
 - Tres impresoras con funciones de escaneo y fotocopia
 - Escáner para realización de registros de entrada
 - 25 ordenadores de sobremesa con doble pantalla y 1 ordenador portátil
 - 25 aparatos de telefonía fija y 11 teléfonos móviles
 - 3 táblets
 - Equipos de medición para el servicio de Inspección, consistentes en medidores láser, cintas métricas, cadenas, cizalla, cortacadenas, candados, espray marcador y equipamiento de limpieza y seguridad de los vehículos.

Conforme a lo anterior, las principales carencias en cuanto a medios se corresponden con la obtención de una sede de mayores dimensiones a la actual, así como la cobertura de los puestos vacantes existentes

Respecto a la primera, el Plan Plurianual de Gestión de la AVPT, aprobado para el periodo 2023-2027 el día 26 de octubre de 2022, en la tercera sesión del Consejo de Dirección de la AVPT, ya indicaba como Objetivo Específico de la Agencia el siguiente:

"E. Ubicación en Elche de la sede definitiva y adecuada de la AVPT.

Si bien es cierto que la AVPT en la actualidad ya dispone de sede provisional en la c/Solars, nº 13, de Elche, el previsible aumento de personal exige la valoración de una nueva ubicación que se adapte a dichas necesidades, por lo que se gestionarán los trámites necesarios para ello.

Dada la voluntad de la Generalitat de potenciar la descentralización con su presencia en la tercera ciudad en importancia por número de población dentro de la Comunitat, se pretende la localización en un entorno que asegure la adecuada representatividad de la Generalitat dentro de la ciudad; lo que significa la preferible ubicación en zonas cercanas a las sedes tanto de la Administración Local como de la propia Generalitat, como es el caso de la actual ubicación del PROP."

De igual forma, en el Programa Anual de Actuación para el año 2024, aprobado por el Consejo de Dirección de la AVPT el 26 de abril de 2024:

"F. OBJETIVO ESPECIFICO: Ubicación en Elche de la sede definitiva y adecuada de la AVPT

Actuación F.1: Se valorarán las diferentes opciones para encontrar una sede en Elche adecuada a las necesidades de personal y medios de la AVPT.

Actuación F.2: Se iniciarán los trámites de la opción que se valore para la sede.”

Por ello, la obtención de una nueva sede, ya con carácter definitivo, ha sido una prioridad en el año 2024. A tal efecto, en el mes de enero se iniciaron las gestiones para obtener el arrendamiento de unas nuevas instalaciones que cumplieran con los requisitos que se imponían para ello, con la petición formulada de asignación de espacios para la nueva sede. En fecha 25 de enero de 2024 se requirió a la Subsecretaría de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio la adscripción de un local con las características necesarias para la ubicación de la sede de la Agencia.

Tras la contestación, en sentido negativo, en fecha 27 de febrero de 2024, se inició el expediente para obtener, en régimen de alquiler la sede de la AVPT. A tal efecto, y en cumplimiento del procedimiento establecido en la normativa en vigor, y tras la preparación de toda la documentación e informes técnicos necesarios para ello, se solicitó en primer lugar, en fecha 5 de junio de 2024, el informe de la Dirección General de Patrimonio de la Consellería de Hacienda, Economía y Administración Pública, que fue emitido en fecha 8 de julio de 2024 en sentido favorable.

Tras él, se reclamó en fecha 9 de julio de 2023 a la Abogacía de la Generalitat, a través de la Subsecretaría de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio la emisión del informe preceptivo previo a la contratación del arrendamiento. Informe que fue igualmente emitido en sentido favorable el 23 de julio de 2024.

Al tratarse de un negocio sujeto a fiscalización e intervención previa tal y como dispone el art.102 Ley 1/2015 de 6 de febrero de Hacienda pública del sector público instrumental y de subvenciones y el Acuerdo de 3 octubre de 2023 del Consell por el que se determinan los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en el ejercicio de la fiscalización del gasto, apartado decimoquinto punto 4, tras los informes anteriores, se continuó con su tramitación ante la Intervención delegada de la Consellería de Medio ambiente, infraestructuras y territorio.

Una vez fiscalizado de conformidad tanto la autorización como el compromiso de gasto se procedió a la firma del contrato el día 11/10/2024.

Ésta se corresponde con un edificio de cuatro plantas y sótano, con una superficie total construida de 568 m2 construidos. Está ubicado, conforme a las necesidades expuesta en la documentación incluida en la tramitación del contrato, en un lugar céntrico, frente a la sede del PROP en la ciudad de Elche y el edificio de la Calahorra, de titularidad también de Generalitat Valenciana.

Por sus dimensiones y características, resulta adecuado para albergar tanto a la totalidad de trabajadores que actualmente se encuentran adscritos a la AVPT, como a eventuales incrementos de su plantilla que de ésta pudieran acordarse en un futuro.

Actualmente está en fase de redacción del proyecto técnico para la realización de las obras de adecuación de las instalaciones y obtención de la licencia ambiental necesaria para el funcionamiento. Y, tras ello, se procederá a la licitación de dichas obras de adecuación, que se estima, según la previsión actual, que pudieran estar finalizadas a lo largo del primer cuatrimestre del año 2025.

Con ello se solventará el problema de espacio que actualmente sufre la Agencia, accediendo no solo a unas instalaciones de más capacidad, en las que se podrán ubicar las plazas vacantes, sino también más adecuadas a la labor que se realiza y que mejoran las condiciones laborales de los trabajadores al servicio de la AVPT.

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la segunda gran medida a adoptar en cuanto a los medios materiales y personales la cobertura de las plazas vacantes que existe en la Agencia, que ascienden a 6, como se ha indicado previamente.

La limitación de espacios físicos existente hasta la fecha ha impedido la incorporación de más personas a la AVPT, dado que las dimensiones de la sede provisional actual no permitían la ubicación de más puestos de trabajo. Ello, tras la incorporación, en los últimos meses, de 7 nuevos trabajadores, todos ellos al servicio de Protección de la Legalidad, para la realización de funciones de inspección urbanística y de tramitación de expedientes.

Por ello, una vez se cuente con la mayor disponibilidad de espacio físico para su ubicación, se procederá a la cobertura de los puestos vacantes actuales, estimándose que, a lo largo del año 2025, se podrá alcanzar la plena ocupación de la totalidad de los puestos contenidos en la Relación de Puestos de Trabajo de la Agencia.

Resulta procedente hacer constar que se encuentra actualmente en tramitación la Convocatoria concurso ordinario número 89/2024 para la provisión de puestos de trabajo de naturaleza funcionarial, de administración especial, de jefaturas, de las escalas A1-04-10 arquitectura y A2-02-07 arquitectura técnica, de la Administración de la Generalitat, en la que se incluye la provisión de 5 plazas de inspectores para la Agencia Valenciana de Protección del Territorio. Cuya incorporación, por tanto, podría producirse en pocos meses.

Se está también elaborando una reestructuración de la Relación de Puestos de Trabajo, con el fin de adecuar los puestos existentes a las necesidades del trabajo encomendando, primando la existencia de puestos de perfil jurídico, que resultan más necesarios. Se pretende potenciar estos puestos en la reorganización, reforzando también los servicios de restauración de la legalidad y de procedimientos administrativos vinculados a éstos.

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.

Para la contestación a dicha cuestión entendemos imprescindible explicar cuál es el funcionamiento de la AVPT en cuanto a las denuncias y restantes consultas que recibe, en cuanto que en relación con ellas se producen más estados que los de expediente iniciado o expediente resuelto que se requiere, como a continuación se expone.

Inicialmente, se ha de explicar que la tramitación de expedientes por parte de la Agència Valenciana de Protecció del Territori se inicia de dos formas. La primera, y más habitual, es la remisión de denuncias por parte de los Ayuntamientos adheridos a la AVPT. La segunda, menos frecuente, es la presentación de denuncias por parte de los particulares. Denuncias que pueden referirse a municipios que se encuentran adheridos a la AVPT, en cuyo caso la competencia es exclusiva de la AVPT, o a municipios que no se encuentran adheridos a la AVPT, en cuyo caso la concurrencia de la AVPT es subsidiaria a la del municipio. En este segundo caso, se remite la denuncia al municipio no adherido a fin de que incoe el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, y solo en el caso de que esta incoación no se produzca es la AVPT la que inicia un procedimiento, con carácter subsidiario.

A la fecha de redacción del presente informe, son 2279 las denuncias que la AVPT ha recibido y tiene contabilizadas. Es imprescindible hacer constar que ésta, y todas las demás que se exponen en el presente informe, son cifras vivas, es decir, que diariamente se van actualizando y, pasadas unas horas, serán diferentes, conforme se van puntuando, incoado o resolviendo expedientes. Todo lo que a continuación se expone es, por tanto, la foto fija correspondiente a la fecha de redacción de la presente contestación.

Pues bien, de esas 2279 denuncias recibidas, existen 60 que se corresponden a municipios no adheridos, a los que se ha trasladado la denuncia a fin de que sean ellos los que, en ejercicio de su competencia no delegada a la Agencia, incoen y resuelvan el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística. Lo que provoca que de las 2279 denuncias recibidas queden 2219 correspondientes a municipios adheridos a la AVPT.

Sin embargo, no todas estas se corresponden a procedimientos que sean competencia a la AVPT. Ya que ésta se extiende a infracciones urbanísticas graves y muy graves en suelo no urbanizable. Y, por error, se remiten a la AVPT por parte de sus municipios adheridos denuncias correspondientes a infracciones en suelo urbano o a infracciones leves (incluyendo las legalizables) en suelo no urbanizable.

Dichas denuncias que no son competencia de la AVPT son devueltas a los municipios, indicando la incompetencia de la Agencia, a los efectos de que sea el municipio el que incoe el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística. Hasta la fecha, esta situación de incompetencia se ha producido en 221 denuncias, lo que hace que, deducidas estas situaciones de incompetencia, sean 1998 las denuncias respecto a las que la AVPT podría incoar expediente.

El siguiente filtro en el proceso de recepción de denuncias es comprobar que ésta se ha formulado aportando el municipio denunciante toda la información necesaria, según los Estatutos de la Agencia, para incoar el procedimiento. Esto es, el informe técnico que ha de facilitar el municipio indicando las características urbanísticas de la infracción, los datos identificativos, los presuntos responsables... En ocasiones, la documentación remitida no está completa, en cuyo caso se reclama al municipio la remisión de todos los informes pertinentes. De tal forma que, en tanto no se remite a la AVPT, toda la documentación técnica necesaria, ésta no puede proceder al ejercicio de sus funciones.

A la fecha actual, se han formulado 514 requerimientos para completar la información a los Ayuntamientos, de los cuales 214 no han sido atendidos por parte de estos, lo que impide la incoación de un procedimiento por parte de la AVPT. En ocasiones, estos requerimientos han sido reiterados hasta en tres ocasiones al municipio.

Por tanto, excluyendo también las denuncias en las cuales no se ha facilitado toda la documentación imprescindible para proceder a la incoación del expediente, existen 1784 denuncias que podrían dar lugar a la incoación de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística por parte de la AVPT.

Tras lo anterior, y una vez que se ha completado la documentación necesaria para proceder a la incoación, por parte de los técnicos de la AVPT se procede a la puntuación del expediente, en función de sus características. Para ello, se utiliza el Índice de Priorización de Expedientes, que es una tabla conforme a la cual se clasifican las denuncias recibidas en función de su mayor o menor gravedad.

La actual tabla IPE se incluye en el Plan Anual de Inspección que fue aprobado por el Consejo de Dirección de la AVPT en su sesión de 26 de octubre de 2022, en cuanto a los procedimientos de Restauración de la Legalidad Urbanística, cuenta con los siguientes criterios de puntuación:

TIPO DE SUELO	MUNICIPIO ADHERIDO	GRAVEDAD INFRACCIÓN	DIC	OBRAS		EN EJECUCIÓN (*)	RIESGO DE PRESCRIPCIÓN	RIESGO DE CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE
				USO DE LA CONSTRUCCIÓN	TIPOLOGÍA INFRACCIÓN			
Zonas verdes, espacios libres, dotaciones o equipamientos públicos +40	Sí +20	Muy grave +20	Sí +10	Inmueble principal +35	<ul style="list-style-type: none"> Nueva edificación sin licencia (vivienda, nave, etc) Licencia irregular (art. 253.2) +20	Sí +85	Sí < 1 años +265	Plazo transcurrido > 5 meses +180
SNU Protegido		Grave (usos no)		Auxiliar o complementario	<ul style="list-style-type: none"> Reforma y/o 		Sí < 2 años	Plazo transcurrido >

ZRP-NA (natural) ZRP-AG (agropecuario) Espacios naturales +30		permitidos; incumplimiento parcela mínima) +10		0	ampliación de edificaciones existentes <ul style="list-style-type: none"> Obras no ajustadas a la licencia concedida +10		+255	3 meses +160
SNU Protegido ZRP-AF (afecciones) ZRP-RI (riesgos) +20	No 0		No 0			No +0	Sí < 3 años +245	Plazo transcurrido > 1 mes +140
SNU Común 0		Grave (resto) 0					No 0	Sin incoar 0

Se consideró en su momento por el Consejo de Dirección de la AVPT que, dado que resultaba previsible que, al menos en los primeros años de funcionamiento de la Agencia, no fuera posible la incoación simultánea de todas las denuncias que se presentaran, resultaba necesario valorar estas denuncias conforme a criterios objetivos de gravedad. De tal manera que se ideó un sistema de puntuación de estas denuncias que tomara en consideración su afección medioambiental, así como los riesgos de caducidad de estas.

El resultado es que todas las denuncias son valoradas tras su recepción y se incorporan a una tabla de puntuación dinámica que prioriza aquellas que revisten mayor gravedad por ser susceptibles de causar efectos más perjudiciales, aún a costa de incoarse antes que otras que, cronológicamente, puedan haber sido denunciadas antes en el tiempo.

Por ejemplo, la realización de obra de ejecución en curso de una vivienda en un Espacio Natural protegido, como un Parque Natural, se incoaría antes que la realización de obras de construcción de una barbacoa en una vivienda legalmente establecida, o de instalación de unas placas solares.

Es preciso recordar que, tras las recientes modificaciones de la LOTUP operadas en 2014 y 2019, dado que no existe ya un plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística en cualquier clase de suelo no urbanizable, la incoación de un procedimiento unos meses antes o después no afectan a su perseguibilidad por parte de la Administración, que siempre tiene a su disposición esta posibilidad, haya transcurrido el tiempo que haya transcurrido desde su finalización.

El inicio de actividades de la AVPT fue enormemente complicado, ya que, en cuestión de días, a partir de marzo de 2022, se produjo la adhesión masiva de 227 municipios que transfirieron inmediatamente sus competencias en materia de disciplina urbanística a la Agencia. Y no solo se remitieron a la AVPT las denuncias posteriores a esta fecha, sino que, según los propios Estatutos de la AVPT, también las denuncias anteriores a esta fecha podían ser remitidas para su incoación. Lo que provoca que actas del año 2015, y posteriores, hayan sido remitidas por algunos Ayuntamientos para la incoación del procedimiento, dado que la acción para perseguir la infracción no ha caducado.

En cualquier caso, y para reducir la gravosidad del retraso en las infracciones que puedan ser consideradas como menos graves, se ha previsto la modificación de la tabla IPE en el próximo Programa Anual de Actuación con el fin de introducir un criterio de puntuación que se aplique a las denuncias en función de su antigüedad, con el fin de transcurrido un determinado tiempo se incremente su puntuación de manera progresiva.

Conforme a todo ello, y según se ha expuesto anteriormente, las denuncias recibidas por la AVPT respecto a materias que son de su competencia y que cuentan con la documentación requerida para la incoación se elevan a 1784. Estas son, realmente, las que pueden ser objeto de la actividad de la Agència Valenciana de Protecció del Territori.

Estos 1784 expedientes se encuentran en las siguientes situaciones:

- 573 denuncias han dado lugar a la incoación de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística
- De ellos, en 308 procedimientos se ha dictado la resolución definitiva en vía administrativa
- 17 expedientes han sido archivados por caducidad; el tiempo de tramitación de un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística era de 6 meses hasta la aprobación de Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que lo elevó a un año, lo que provocó que en algunos de los incoados inicialmente, cuando comenzaba la actividad de la Agencia, se superara el plazo máximo de resolución sin haber alcanzado ésta; en cualquier caso, dado que la acción ya no tiene plazo de prescripción, se han vuelto a incoar, puesto que son perseguibles sin que exista límite de plazo
- 248 se encuentran en curso de tramitación
- 57 denuncias, de reciente presentación, están en proceso de puntuación a la fecha, siendo las únicas que no han sido objeto de las actuaciones de averiguación previa que implica la puntuación del expediente, correspondiendo a las denuncias presentadas en fechas más recientes
- Por tanto, existen 1154 que han sido objeto de puntuación y se han incorporado a la tabla dinámica de expedientes para su incoación conforme a los criterios de prioridad definidos por el Consejo de Administración de la AVPT

En cualquier caso, la existencia de resolución en vía administrativa no implica la finalización de la actividad de la AVPT en relación con el expediente, puesto que, si la resolución implica la obligación de restaurar la legalidad infringida, es preciso iniciar el trámite de ejecución forzosa, si es que el propietario no lo hace voluntariamente.

En este sentido, es necesario destacar que en 122 ocasiones el propietario responsable de la infracción urbanística ha restaurado voluntariamente la infracción o la ha legalizado. De ahí que, descontados esos 122, quedarían 186 expedientes en los que, ante la ausencia de restauración voluntaria por parte del propietario, se ha acometer la ejecución forzosa por parte de la AVPT.

No son solo esos 186 supuestos, sino que existen otros 106 expedientes correspondientes a expedientes de restauración de la legalidad urbanística resueltos por la Dirección General de Urbanismo, entre los años 2016 y 2021, antes de la creación de la AVPT, que fueron transferidos por ésta a la Agencia. De tal manera que ahora se ha proceder, igualmente, a la ejecución forzosa de esas resoluciones. Lo que eleva a 292 los expedientes de ejecución forzosa que ha de tramitar la Agencia.

Estos se inician con la imposición sucesiva de multas coercitivas, hasta 10 y por importes que van de los 600 a los 3.000 €, cuyo objetivo es forzar al propietario a que acometa la restauración de la legalidad infringida. Hasta la fecha, se han impuesto 242 multas coercitivas en esos 292 expedientes, por un importe total de 288.386,49 €. Lo que ha contribuido a las restauraciones voluntarias que se han producido en varios de ellos.

Alcanzado el máximo de 10 multas en cada uno de los expedientes, se acometerá la ejecución subsidiaria de la restauración por parte de la AVPT. Hasta la fecha, no se han alcanzado las 10 multas, por motivos cronológicos, en ninguno de los expedientes. Pero se contrató la redacción de los proyectos de demolición en los expedientes que van más avanzados, un total de 10, para proceder a su ejecución si ésta no se ha producido en el momento en que se alcance el máximo de multas coercitivas.

Por último, se acometerá la imposición de las sanciones económicas que procedan a las infracciones, sin que hasta la fecha se haya iniciado ninguno de estos expedientes.

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.

Como se ha indicado anteriormente, se ha rebasado el plazo máximo de resolución en 17 expedientes de los 573 tramitados. En cualquier caso, dado que la acción para perseguir las infracciones en suelo no urbanizable ya no tiene plazo de prescripción, se han vuelto a incoar, puesto que son perseguibles sin que exista límite de plazo, no suponiendo el archivo por caducidad más que retraso en este procedimiento.

En cuanto al tiempo de demora, advertido, de oficio a instancia de parte, que han vencido los seis meses de tramitación del expediente sin haber notificado la resolución se incoa nuevamente, de acuerdo con el orden de prioridad de la tabla IPE antes expuesto.

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

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, más allá de los 17 expedientes que fueron caducados, todos ellos anteriores a diciembre de 2022, no se ha producido ninguna demora en la tramitación de los expedientes que se han incoado. Dado que todos los han sido resueltos lo han sido en plazo y, tras la ampliación del plazo de caducidad del procedimiento a un año, no se ha producido la caducidad de ninguno de ellos.

Sí que existe, sin duda, una demora en la incoación de procedimientos, dado que, por las características de la Agencia en el momento de su creación, la adhesión de municipios fue masiva en unos momentos en los que no existían medios personales suficientes para asumirlos, lo que provocó una avalancha de procedimientos que se registraban de entrada, se les asignaba número de expediente, pero a los que no se podía dar curso en ese momento. Ya que la dotación de medios a la AVPT ha sido más lenta que la incorporación de municipios y la recepción de denuncias por parte de estos.

La AVPT se crea formalmente en marzo de 2021, y tras el nombramiento de su Director en julio de ese año, hasta el 25 de noviembre de no se crean sus primeros puestos de trabajo, que son 9. Posteriormente, el 11 de mayo de 2022, cuando ya se ha producido la adhesión de 246 municipios, se crean 12 puestos de trabajo más. Puestos que, además, por motivos administrativos, no son cubiertos de manera inmediata, sino progresivamente, a lo largo de todo el año 2022.

El 6 de junio de 2023 se crean 10 puestos de trabajo más, lo que hace que en esa fecha sean 31 los puestos de trabajo existentes, que son 30 en la actualidad tras la amortización de dos de ellos que no resultaban de utilidad para crear otro que sí se había comprobado que era imprescindible.

Y, en cualquier caso, y como se ha expuesto en el apartado de medios personales, tampoco la totalidad de los puestos existentes han podido ser ocupados, ya que este organismo dependiente de la Administración Pública, como todos lo que se integran en ella, está sujeto a limitaciones presupuestarias, a procedimientos administrativos para la cobertura de plazas y vacantes y a controles que hacen que el ejercicio de sus funciones se vea en ocasiones constreñido por estas obligaciones.

No se puede perder de vista que la Agència Valenciana de Protecció del Territori tiene tan solo dos años y medio de vida efectiva. Ya que, aunque formalmente se crea en marzo de 2021, no empieza realmente a prestar sus servicios hasta un año después, por la ausencia de trabajadores en ella. Y aún durante el año 2022, la lentitud del proceso de incorporación hace que sea un año en el que no se puede trabajar con la productividad que hubiera sido precisa.

De esta forma, solo a partir del inicio del año 2023, y especialmente a partir del mes de junio, en que se amplía la creación de puestos de trabajo, se puede entender completamente dotada. Un año y tres meses atrás, por tanto.

En ese periodo se han resuelto 308 expedientes. Habiendo obtenido además la restauración voluntaria en 122 ocasiones, casi en un 40% de ello.

Es innegable que existe un volumen alto de expedientes pendientes de ser incoados, y que es objetivo de la Agencia reducir estos al máximo en el menor tiempo posible. Pero no se puede perder de vista que este Organismo está apenas comenzando a andar, y que consolidarlo y dotarlo de toda la eficacia posible necesitará tiempo.

Experiencias similares a la AVPT, pioneras en nuestro país, como la Agencia de Defensa del Territorio de Mallorca, o la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia, precisaron de un periodo de tiempo de entre 6 y 8 años para poder doblar la curva de las infracciones urbanísticas en sus respectivos territorios y conseguir que las infracciones denunciadas comenzaran a ser menos que las infracciones incoadas y resueltas. Y, en ambos casos, con objetivos de partida mucho más modestos que los de la AVPT, ya que la Agencia balear tan solo se ocupa de la provincia de Palma de Mallorca, y la gallega excluye a los municipios de más de 50.000 habitantes de su ámbito. Mientras la AVPT se dirige a un territorio mucho mayor y sin excluir municipios de mayor tamaño, que suponen un porcentaje muy elevado sobre el total de las denuncias recibidas.

Todos los esfuerzos de la Agencia, que está en fase de crecimiento, se cifran en mejorar sus recursos, en aumentar su eficacia y en reducir al mínimo el tiempo transcurrido entre la presentación de la denuncia y la incoación del expediente de restauración. A pesar de que, como se ha indicado, el retraso en la incoación no tiene efecto en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, ya que la acción para perseguirla no está sujeta a plazo de caducidad.

Por ello, y según ya se ha indicado, se están ampliando los medios materiales puestos a disposición de la Agencia, con la ampliación de la su sede para poder cubrir los puestos que aún están vacantes a esta fecha. Se va a proceder a la cobertura de dichos puestos a la mayor brevedad posible, preferentemente a lo largo del año 2025. Y se va a acometer una reorganización interna de los puestos de trabajo de la Agencia para dotar de mayor agilidad al procedimiento administrativo. Y, sin duda, transcurrirá un periodo de tiempo, que esperamos sea lo más breve posible, en tanto la Agencia se asienta, se consolida, y puede evaluarse realmente si su creación y los servicios que presta han supuesto una mejora a la actividad que, con relación al control de las infracciones en suelo no urbanizable, suponía que fueran los Ayuntamientos lo que la ejercieran directamente.

2 Conclusions de la investigació

Tal com es va exposar en la Resolució d'inici d'investigació de la present queixa d'ofici, esta es va iniciar davant de la inquietud que va generar la informació remesa per l'AVPT a esta institució en el curs d'un procediment de queixa i l'evident preocupació que d'això vam extraure en relació amb l'organització, dotació de mitjans personals i materials, i 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.

Segons s'extrau de l'exposició realitzada en l'apartat anterior de la present resolució de consideracions, la tasca essencial que s'atribuïx a l'AVPT és la tramitació i resolució dels expedients de restauració de la legalitat urbanística i sancionadors per la realització d'actuacions que suposen la comissió d'infraccions greus o molt greus en sòl qualificat de no urbanitzable.

La creació de l'AVPT va implicar, amb això, un canvi en el model d'intervenció i reacció davant d'esta mena d'infraccions: d'un sistema en què el coneixement i la resolució d'estos assumptes s'atribuïa a la Generalitat en règim de concurrència amb els municipis, es passa a la creació d'un organisme autònom específic a qui s'atribuïx la tramitació d'estos expedients i, per tant, la protecció de la legalitat urbanística en relació amb les infraccions greus i molt greus en sòls no urbanitzables, amb la possibilitat que els municipis li deleguen les seues competències en esta matèria.

En concret, el sistema dissenyat es fa dependre de l'existència d'un conveni entre l'AVPT i cada municipi concret; de manera que, com exposa la mateixa AVPT en el seu informe, la situació pot ser doble:

- Respecte d'aquells municipis que NO hagen subscrit un conveni d'adhesió a l'AVPT la concurrència de l'AVPT és subsidiària a la del municipi. Com indica l'informe «en este segundo caso, se remite la denuncia al municipio no adherido a fin de que incoe el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, y solo en el caso de que esta incoación no se produzca, es la AVPT la que inicia un procedimiento, con carácter subsidiario».
- Respecte d'aquells municipis que hagen subscrit un conveni d'adhesió amb l'AVPT, esta exercix

2 Conclusiones de la investigación

Tal y como se expuso en la Resolución de inicio de investigación de la presente queja de oficio, la misma se inició ante la inquietud que generó la información remitida por la AVPT a esta institución en el curso de un procedimiento de queja y la evidente preocupación que de ello extrajimos 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.

Según se extrae de la exposición realizada en el apartado anterior de la presente resolución de consideraciones, la labor esencial que se atribuye a la AVPT es la tramitación y resolución de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores por la realización de actuaciones que supongan la comisión de infracciones graves o muy graves en suelo calificado como no urbanizable.

La creación de la AVPT implicó, con ello, un cambio en el modelo de intervención y reacción frente a este tipo de infracciones: de un sistema en el que el conocimiento y resolución de estos asuntos se atribuía a la Generalitat en régimen de concurrència con los municipios, se pasa a la creación de un específico organismo autónomo a quien se atribuye la tramitación de estos expedientes y, por lo tanto, la protección de la legalidad urbanística en relación con las infracciones graves y muy graves en suelos no urbanizables, con la posibilidad de que los municipios le deleguen sus competencias propias en esta materia.

En concreto, el sistema diseñado se hace depender de la existencia de un convenio entre la AVPT y cada concreto municipio; de manera que, como expone la propia AVPT en su informe, la situación puede ser doble:

- Respecto de aquellos municipios que NO hayan suscrito un convenio de adhesión a la AVPT la concurrència de la AVPT es subsidiaria a la del municipio. Como indica el informe «en este segundo caso, se remite la denuncia al municipio no adherido a fin de que incoe el correspondiente procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, y solo en el caso de que esta incoación no se produzca, es la AVPT la que inicia un procedimiento, con carácter subsidiario».
- Respecto de aquellos municipios que hayan suscrito un convenio de adhesión con la AVPT, esta ejerce las competencias descritas con

les competències descrites amb caràcter exclusiu, davant de l'actuació municipal.

carácter exclusivo, frente a la actuación municipal.

Així es dedueix expressament del que s'establix en l'article 1 (Naturalesa jurídica i àmbit competencial) del [Decret 52/2021, de 9 d'abril, del Consell, d'aprovació dels estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori](#), quan prescriu:

Así se deduce expresamente de lo establecido en el artículo 1 (Naturaleza jurídica y ámbito competencial) del [Decreto 52/2021, de 9 de abril, del Consell, de aprobación de los estatutos de la Agència Valenciana de Protecció del Territori](#), cuando prescribe:

3. La Generalitat, a través de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, exerceix les potestats autonòmiques de protecció de la legalitat urbanística respecte d'infraccions greus o molt greus comeses en sòl no urbanitzable, comú o protegit, amb el caràcter de competència pròpia en concurrència amb la municipal. Iniciat per la Generalitat en aquests supòsits l'exercici de la seua competència, el municipi haurà d'abstindre's de tota actuació respecte d'aquest assumpte des del moment en què reba l'oportuna comunicació, i remet a l'Administració autonòmica les actuacions que fins a aquest moment, si és el cas, haguera realitzat.

3. La Generalitat, a través de la Agència Valenciana de Protecció del Territori, ejerce las potestades autonómicas de protección de la legalidad urbanística respecto a infracciones graves o muy graves cometidas en suelo no urbanizable, común o protegido, con el carácter de competencia propia en concurrència con la municipal. Iniciado por la Generalitat en estos supuestos el ejercicio de su competencia, el municipio tendrá que abstenerse de toda actuación respecto de este asunto desde el momento en que reciba la oportuna comunicación, remitiendo a la administración autonómica las actuaciones que hasta ese momento hubiera, en su caso, desarrollado.

4. En els municipis que s'adherisquen a l'Agència mitjançant el procediment i l'acord d'adhesió regulats en aquest decret, la potestat autonòmica de protecció de la legalitat urbanística s'exercirà:

4. En los municipios que se adhieran a la Agencia mediante el procedimiento y el acuerdo de adhesión regulado en este decreto, la potestad autonómica de protección de la legalidad urbanística se ejercerá:

a) De forma concorrent amb el municipi, respecte a les infraccions greus o molt greus en sòl no urbanitzable, comú o protegit, comeses abans de la data de publicació de l'acord d'adhesió, en els termes de l'article 268 de la Llei 5/2014. En relació amb aquestes infraccions, si no s'ha iniciat cap procediment municipal de protecció de la legalitat urbanística, l'Agència podrà assumir la competència exclusiva per a iniciar i tramitar el corresponent procediment per delegació del municipi, sempre que així conste expressament en l'acord d'adhesió.

a) De forma concurrente con el municipio, respecto a las infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable, común o protegido, cometidas antes de la fecha de publicación del acuerdo de adhesión, en los términos del artículo 268 de la Ley 5/2014. En relación con estas infracciones, si no se hubiera iniciado ningún procedimiento municipal de protección de la legalidad urbanística, la Agencia podrá asumir la competencia exclusiva para iniciar y tramitar el correspondiente procedimiento por delegación del municipio, siempre que así conste expresamente en el acuerdo de adhesión.

b) De forma exclusiva respecte a les infraccions greus o molt greus comeses en sòl no urbanitzable, comú o protegit, que corresponguen a edificacions que es comencen a construir després de la data de publicació de l'acord d'adhesió.

b) De forma exclusiva respecto a las infracciones graves o muy graves cometidas en suelo no urbanizable, común o protegido, que correspondan a edificaciones que se empiezan a construir después de la fecha de publicación del acuerdo de adhesión.

Això suposa el desplegament del que s'establix en l'article 295 LOTUP, quan determina:

Esto supone el desarrollo de lo establecido en el artículo 295 LOTUP, cuando determina:

L'adhesió necessàriament produirà l'atribució a l'Agència de les competències d'inspecció, supervisió, sanció i restabliment de la legalitat urbanística que corresponguen al municipi integrat voluntàriament en aquella, en els supòsits d'infraccions urbanístiques greus o molt greus comesos sobre el seu territori, sempre que ocorreguen en sòl no urbanitzable, siga aquest comú o protegit.

La adhesión necesariamente producirá la atribución a la Agencia de las competencias de inspección, supervisión, sanción y restablecimiento de la legalidad urbanística que correspondan al municipio integrado voluntariamente en aquella, en los supuestos de infracciones urbanísticas graves o muy graves cometidas sobre su territorio, siempre que nos encontremos en suelo no urbanizable, sea este común o protegido.

D'acord amb el que s'estableix en l'article 7 (Efectes de l'adhesió) «L'adhesió a l'Agència comportarà per als municipis (...) la delegació a l'Agència de la competència en matèria de protecció de la legalitat urbanística, sanció i restauració de la legalitat urbanística respecte a infraccions urbanístiques greus o molt greus en sòl no urbanitzable, comú o protegit» (apartat 1, lletra a).

Per part seua, l'article 6 del citat decret regula les «Obligacions dels municipis adherits», i assenyalava a este efecte:

D'acord amb la disposició adicional tretzena, apartat setè, de la Llei 5/2014, els municipis adherits a l'Agència assumeixen les obligacions següents:

a) Abstindre's d'incoar, tramitar i resoldre expedients sancionadors i de restauració de la legalitat urbanística en el sòl no urbanitzable del seu municipi, respecte d'edificacions que es comencen a construir després de l'adhesió a l'Agència, sense perjudici del que disposa a l'article 1.4.a.

b) L'ajuntament ha de designar una persona representant electa, que és la responsable davant de l'Agència de la correcta remissió dels documents requerits per aquesta, així com de l'assistència adequada sobre el terreny per a una execució eficaç dels expedients tramitats.

c) L'ajuntament adherit ha de comunicar a l'Agència tots els actes d'ús o edificació de què tinga coneixement i que es duguen a terme en sòl no urbanitzable dins del seu terme municipal, sempre que se'n pugua derivar la comissió d'algun tipus d'infracció urbanística que pugua qualificar-se com a greu o molt greu.

En aquest sentit, l'ajuntament ha de remetre a l'Agència una acta de denúncia i inspecció signada per un inspector/a urbanístic/a, policia municipal o equivalent, d'acord amb el model que estableix l'Agència. Igualment, s'ha de trametre un informe tècnic subscrit pels serveis tècnics municipals, segons el model establert.

Com s'ha indicat, estes disposicions suposen el desplegament de les previsions legals contingudes en els articles 291 i següents LOTUP.

Conseqüència d'això és que en els municipis que s'hagen adherit a l'AVPT, delegant a esta l'exercici de les competències en matèria de disciplina urbanística respecte d'infraccions greus i molt greus en sòl no urbanitzable, **l'AVPT és l'únic organisme competent per a tramitar, resoldre i executar allò que s'ha resolt respecte de les infraccions citades.**

No és funció d'esta institució suplantar les competències d'autoorganització que, en l'àmbit de les seues

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 (Efectos de la adhesión) «La adhesión a la Agencia comportará para los municipios (...) la delegación a la Agencia de la competencia en materia de protección de la legalidad urbanística, sanción y restauración de la legalidad urbanística respecto a infracciones urbanísticas graves o muy graves en suelo no urbanizable, común o protegido» (apartado 1, letra a).

Por su parte, el artículo 6 del citado Decreto regula las «Obligaciones de los municipios adheridos», señalando al efecto:

De acuerdo con la disposición adicional 13, apartado séptimo de la Ley 5/2014, los municipios adheridos a la Agencia asumen las obligaciones siguientes:

a) Abstenerse de incoar, tramitar y resolver expedientes sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística en el suelo no urbanizable de su municipio, respecto a edificaciones que se empiecen a construir después de la adhesión a la Agencia, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 1.4.a.

b) El ayuntamiento deberá designar a una persona representante electa que es la responsable ante la Agencia de la correcta remisión de los documentos requeridos por esta, así como de la asistencia adecuada sobre el terreno para una ejecución eficaz de los expedientes tramitados.

c) El ayuntamiento adherido deberá comunicar a la Agencia todos los actos de uso o edificación de que tenga conocimiento y que se lleven a cabo en suelo no urbanizable dentro de su término municipal, siempre que se pueda derivar la comisión de algún tipo de infracción urbanística que pueda calificarse como grave o muy grave.

En este sentido, el ayuntamiento deberá remitir a la Agencia un acta de denuncia e inspección firmada por un inspector/a urbanístico/a, policia municipal o equivalente, de acuerdo con el modelo que establezca la Agencia. Igualmente, se deberá enviar un informe técnico suscrito por los servicios técnicos municipales, según el modelo establecido.

Como se ha indicado, estas disposiciones suponen el desarrollo de las previsions legals contenidas en los artículos 291 y ss. LOTUP.

Consecuencia de lo anterior es que en los municipios que se hayan adherido a la AVPT, delegando a esta el ejercicio de las competencias en materia de disciplina urbanística respecto de infracciones graves y muy graves en suelo no urbanizable, **la AVPT es el único organismo competente para tramitar, resolver y ejecutar lo resuelto respecto de las citadas infracciones.**

No es función de esta institución suplantar las competencias de autoorganización que, en el ámbito de

atribucions, es conferixen a les administracions públiques per a complir amb les obligacions que li corresponen a fi d'arribar a la consecució i satisfacció de l'interés públic que les normes els encomanen.

Les administracions públiques tenen un marge de llibertat per a dissenyar i posar en marxa els òrgans i procediments que servisquen per a complir els seus objectius.

No obstant això, sí que constituïx una funció d'esta institució analitzar si, una vegada establits esta organització administrativa i els procediments i protocols pels quals actuen, són idonis per a servir de manera eficaç i eficient a estos objectius, de forma que els drets constitucionals i/o estatutaris queden salvaguardats com cal.

En este sentit, no sembla justificat dissenyar un sistema pel qual s'atribuïx a un organisme autòmic, amb caràcter exclusiu i exclouent respecte de la intervenció dels municipis adherits, la competència per a conèixer, resoldre i fer complir allò que s'ha resolt, sense garantir prèviament que este organisme disposa, des de l'inici de les seues actuacions, de la capacitat i els mitjans que són necessaris per a garantir eficaçment la protecció de la legalitat urbanística i restaurar-la en aquells casos greus o molt greus en què esta haja sigut lesionada.

Esta institució ha recordat la importància que les administracions amb competències en matèria urbanística reaccionen amb rapidesa i fermesa davant dels fets que es denuncien, investigant-los i adoptant les decisions que resulten oportunes, així com aconseguint l'execució efectiva de les resolucions que es dicten per a aconseguir la restauració efectiva de la legalitat urbanística conculcada.

Hem de recordar les obligacions que, sobre això, estableix l'article 250 (Reacció administrativa davant de 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'esta mateixa norma).

És veritat que a vegades no resulta fàcil reaccionar amb promptitud davant de tots els il·lícits urbanístics que es cometen en un terme municipal. No obstant això, si es detecta o es denuncia un incompliment de la normativa urbanística, les administracions públiques competents tenen l'obligació d'adoptar totes les mesures al seu abast per a restablir amb rapidesa la legalitat urbanística

sus atribuciones, se confieren a las administraciones públicas para cumplir con las obligaciones que le corresponden a fin de lograr la consecución y satisfacción del interés público que las normas les encomiendan.

Las administraciones públicas tienen un margen de libertad para diseñar y poner en marcha los órganos y procedimientos que sirvan para cumplir sus objetivos.

No obstante, sí constituye una función de esta institución analizar si, una vez establecidos esta organización administrativa y los procedimientos y protocolos por los que actúan, los mismos son idóneos para servir de manera eficaz y eficiente a dichos objetivos, de forma que los derechos constitucionales y/o estatutarios queden debidamente salvaguardados.

En este sentido, no parece justificado diseñar un sistema por el que se atribuye a un organismo autòmic, con carácter exclusivo y excluyente respecto de la intervención de los municipios adheridos, la competencia para conocer, resolver y hacer cumplir lo resuelto, sin garantizar previamente que este organismo cuenta, desde el inicio de sus actuaciones, con la capacidad y los medios que son precisos para garantizar eficazmente la protección de la legalidad urbanística y restaurarla en aquellos casos graves o muy graves en los que esta haya sido lesionada.

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 resulten oportunas, así como logrando la ejecución efectiva de las resoluciones que se dicten para lograr la restauración efectiva de la legalidad urbanística conculcada.

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

Es verdad que en ocasiones no resulta fàcil reaccionar con prontitud ante todos los ilícitos urbanísticos que se cometan en un término municipal. Sin embargo, si se detecta o se denuncia un incumplimiento de la normativa urbanística, las administraciones públicas competentes tienen la obligación de adoptar todas las medidas a su alcance para restablecer con prontitud la legalidad

vulnerada, ja que, en cas contrari, les obres il·legals poden acabar consolidant-se.

I és que no pot ser d'una altra manera; el dret constitucional a un medi ambient adequat (article 45 CE) exigix, necessàriament, que els poders públics amb competències en matèria urbanística, en primer lloc i de manera prioritària, respecten la normativa urbanística que han aprovat i, en segon lloc, **exercisquen un control preventiu i repressiu de les activitats constructives il·legals que es realitzen en el territori**, la utilització irracional i descontrolada de les quals pot generar efectes perniciosos per a les persones i béns. Este bé, especialment protegit per la norma fonamental, eleva el grau d'eficàcia que ha d'exigir-se a l'Administració en la seua preservació (art. 103.1 Constitució Espanyola).

Per això, esta institució manté en les seues resolucions que la disciplina urbanística transcendeix del que poguera considerar-se un pur problema de construccions i llicències que han de ventilar els interessats amb l'Administració. En l'urbanisme s'inclou, ni més ni menys, que l'equilibri de les ciutats i del territori en general; en este sistema es posa en joc el nostre futur. És un acte molt greu que les normes que s'han establert pensant en la justícia, en la certesa i en el bé comú, després, per mitjà d'actes injustos, s'incomplisquen; **generalitzat l'incompliment, és difícil saber a on es pot arribar**.

Considerem que estes reflexions resulten particularment importants en el cas de les infraccions urbanístiques que es qualifiquen de greus o molt greus en sòl no urbanitzable, com és el cas.

Ens preocupa la demora de l'única administració competent a l'hora de reaccionar davant de les denúncies de la ciutadania i, sobretot, ens preocupa que l'adopció de les mesures necessàries arribe quan siga ja massa tard i les possibles actuacions denunciades hagen desembocat en resultats més greus per a la salut de la ciutadania o el medi ambient afectat.

En este sentit, resulta important destacar que, quan s'aborden actuacions sobre sòls no urbanitzables, els assumptes poden versar sobre la realització d'obres de construcció en zones inundables, amb l'afecció futura que d'això podria derivar-se, en cas de pluges torrencials o episodis de DANA, desgraciadament habituals en la nostra comunitat autònoma, com ens demostra la realitat recent.

D'altra banda, la nostra preocupació sorgix, igualment, perquè els retards en la reacció davant de les denúncies per infracció de la legalitat urbanística acaben **soscavant la confiança dels ciutadans en el correcte**

urbanística vulnerada, ya que, de lo contrario, las obras ilegales pueden terminar consolidándose.

Y es que no puede ser de otra manera; el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE) exige, necesariamente, que los poderes públicos con competencias en materia urbanística, en primer lugar y de forma prioritaria, respeten la propia normativa urbanística que han aprobado y, en segundo lugar, **ejerzan un control preventivo y represivo de las actividades constructivas ilegales que se realicen en el territorio**, cuya utilización irracional y descontrolada puede generar efectos perniciosos para las personas y bienes. Este bien especialmente protegido por la norma fundamental, eleva el grado de eficacia que debe exigirse a la Administración en su preservación (art. 103.1 Constitución Española).

Esta institución viene manteniendo, por ello, en sus resoluciones que la disciplina urbanística trasciende de lo que pudiera considerarse un puro problema de construcciones y licencias a ventilar por los interesados con la Administración. En el urbanismo se encierra, nada más y nada menos, que el equilibrio de las ciudades y del territorio en general; en este sistema se pone en juego nuestro porvenir. Es un acto muy grave que las normas que se han establecido pensando en la justicia, en la certeza y en el bien común, después, mediante actos injustos, se incumplan; **generalizado el incumplimiento, es difícil saber a dónde se puede llegar**.

Estas reflexiones consideramos que resultan particularmente importantes en el caso de las infracciones urbanísticas que se califiquen como graves o muy graves en suelo no urbanizable, como es el caso.

Nos preocupa la demora a la hora de que la única administración competente reaccione ante las denuncias de la ciudadanía y, sobre todo, nos preocupa que la adopción de las medidas precisas llegue cuando sea ya demasiado tarde y las posibles actuaciones denunciadas hayan desembocado en resultados más graves para la salud de la ciudadanía o el medio ambiente afectado.

En este sentido, resulta importante destacar que, al abordar actuaciones sobre suelos no urbanizables, los asuntos pueden versar sobre la realización de obras de construcción en zonas inundables, con la afección futura que de ello podría derivarse, en caso de lluvias torrenciales o episodios de DANA, desgraciadamente habituales en nuestra Comunidad Autónoma, como nos demuestra la realidad reciente.

Por otra parte, nuestra preocupación surge, igualmente, por cuanto que los retrasos en la reacción frente a las denuncias por infracción de la legalidad urbanística terminan **socavando la confianza de los ciudadanos en**

funcionament de les institucions i, en última instància, en el sistema democràtic mateix.

Com han expressat recentment les defensories del poble, «la bona administració no és només complir estrictament les normes i el procediment, sinó també satisfer les necessitats de les persones i complir la funció de servir, que és pròpia de l'Administració i de les persones que la integren. Conseqüència d'això és que este concepte eleva a la categoria de requisit central de l'activitat de les persones servidores públiques la plena i constant empatia amb el problema que patix la persona; és a dir, la tasca de posar-se constantment en el seu lloc a l'hora d'analitzar el que planteja i oferir-li una solució. Es tracta, en definitiva, de maximitzar la vinculació ètica i la sensibilitat social».

En conseqüència, han expressat que «la bona administració ha de ser considerada una condició d'efectivitat de l'Estat de dret i de la plena vigència del dret de defensa dels mateixos drets (articles 1 i 24 CE), amb vista a convertir en real i efectiu el gaudi dels drets i les garanties que l'ordenament jurídic reconeix a les persones».

Per això, la bona administració ha de definir-se com «l'específica obligació que s'imposa a les administracions públiques, i a les persones que les componen i que hi presten serveis, d'extremar al màxim la diligència en l'exercici de les seues competències» ([Document de conclusions tècniques del taller preparatori de les XXXVII Jornades de Coordinació de les Defensories del Poble](#)).

Com a resultat de tot el que s'ha exposat, considerem que l'Administració autonòmica ha d'adoptar, amb la major rapidesa i sense més excuses, totes les mesures que estiguen al seu abast per a assegurar el funcionament complet i correcte de l'Agència que va considerar necessari crear com a millor alternativa per a garantir el respecte de la legalitat urbanística en sòls no urbanitzables i per a reaccionar i sancionar aquells comportaments infractors que es qualifiquen de greus o molt greus, i assegurar la restauració de l'ordre urbanístic conculcat.

Estes mesures han de ser adoptades, com s'ha exposat, sense més dilacions i com més prompte millor, atesa la importància dels interessos mediambientals afectats i la necessitat de garantir l'efectiva vigència de la legalitat urbanística; i, per això, entenem que no resulta adequat, com sembla desprendre's de la part final de l'informe de l'Administració, assumir que les demores, mancances i deficiències detectades requerisquen un període de temps més prolongat per a ser corregides.

el correcto funcionamiento de las instituciones y, en última instancia, en el propio sistema democrático.

Como han expresado recientemente las defensorías del pueblo, «la buena administración no es solo cumplir estrictamente las normas y el procedimiento; sino también satisfacer las necesidades de las personas y cumplir la función de servir, que es propia de la Administración y de las personas que la integran. Consecuencia de ello es que este concepto eleva a la categoría de requisito central de la actividad de las personas servidoras públicas la plena y constante empatía con el problema que padece la persona; es decir, la labor de ponerse constantemente en su lugar a la hora de analizar lo que plantea y ofrecerle una solución. Se trata, en resumidas cuentas, de maximizar la vinculación ética y la sensibilidad social».

En consecuencia, han expresado que «la buena administración debe ser considerada una condición de efectividad del Estado de derecho y de la plena vigencia del derecho de defensa de los propios derechos (artículos 1 y 24 CE), en orden a convertir en real y efectivo el disfrute de los derechos y las garantías que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas».

Por ello, la buena administración debe definirse como «la específica obligación que se impone a las Administraciones Públicas, y a las personas que las componen y prestan sus servicios en ella, de extremar al máximo la diligencia en el ejercicio de sus competencias» ([Documento de conclusiones Técnicas del Taller Preparatorio de las XXXVII Jornades de Coordinación de las Defensorías del Pueblo](#)).

Como resultado de todo lo expuesto, consideramos que la administración autonómica debe adoptar, con la mayor rapidez y sin más excusas, todas las medidas que se encuentren a su alcance para garantizar el completo y correcto funcionamiento de la Agència que consideró preciso crear en cuanto mejor alternativa para garantizar el respeto de la legalidad urbanística en suelos no urbanizables y para reaccionar y sancionar aquellos comportamientos infractores que se califican como graves o muy graves, asegurando la restauración del orden urbanístico conculcado.

Estas medidas deben ser adoptadas, como se ha expuesto, sin más dilaciones y a la mayor brevedad, dada la importancia de los intereses medioambientales afectados y la necesidad de garantizar la efectiva vigencia de la legalidad urbanística; por lo que entendemos que no resulta adecuado, como parece desprenderse del informe de la administración, en su parte final, asumir que las demoras, carencias y deficiencias detectadas requieran de un periodo de tiempo más prolongado para ser corregidas.

Les consideracions exposades fins ací ens porten, així mateix, a realitzar dos reflexions addicionals, que constituïxen el fonament de les recomanacions que, al respecte, realitzarem a l'AVPT.

En primer lloc, i tal com recentment vam tindre l'ocasió d'exposar a l'AVPT amb motiu de la tramitació del procediment de queixa 2403593, en què emetérem la [Resolució de consideracions](#) de data 14/02/2025, a conseqüència de l'assumpte que analitzàvem en eixe expedient, considerem que és necessari que la intervenció de l'AVPT no s'inicie exclusivament per les denúncies que a este efecte li puguen remetre els ajuntaments adherits o les persones interessades, sinó que ha d'haver-hi -i que siguen efectius- mecanismes propis perquè l'AVPT, atesa la importància dels interessos que ha de protegir, pugua tindre un coneixement directe i propi d'aquells fets greus que afecten el sòl qualificat de no urbanitzable en la nostra comunitat autònoma i que pugua iniciar les seues actuacions d'ofici, en els termes i àmbit establits en la seua normativa reguladora.

Recordem que l'article 4 (lletra a) del Decret 52/2021 indica que constituïx una funció de l'AVPT «la inspecció i vigilància urbanística sobre els actes d'edificació i ús en sòl no urbanitzable»; i l'article 5.2 d'este mateix decret, prescriu que «la potestat d'inspecció i supervisió s'exercirà de forma concurrent entre l'ajuntament adherit i l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, en els termes establits en l'article 6 apartats c i e».

En segon lloc, hem de requerir a l'AVPT que adopte totes les mesures que resulten necessàries per a, en el marc del dret a una bona administració que estem citant (article 9 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana), impulsar la tramitació i resolució dels expedients de protecció de la legalitat urbanística i/o sancionadors que s'incoen com a resultat de les denúncies presentades, **extremant per a això la diligència deguda en l'exercici de les seues competències i garantint la ràpida i efectiva restauració de l'ordre urbanístic que es constate que ha sigut vulnerat.**

En este sentit, creiem que té especial importància que s'arbitren tots els mitjans que calguen per a garantir l'efectiva execució de les resolucions de restauració de la legalitat urbanística que es dicten per l'AVPT, i que es dote dels mecanismes que, com s'ha assenyalat abans, aconseguisquen l'efectiva i ràpida restauració de l'ordre urbanístic vulnerat per la comissió d'infraccions greus o molt greus en sòl no urbanitzable.

Las consideraciones expuestas hasta este momento nos llevan, asimismo, a realizar dos reflexiones adicionales, que constituyen el fundamento de las recomendaciones que, al respecto, realizaremos a la AVPT.

En primer lugar, y tal y como recientemente tuvimos la ocasión de exponer a la AVPT con ocasión de la tramitación del procedimiento de queja 2403593, en la que emitimos la [Resolución de consideraciones](#) de fecha 14/02/2025, como consecuencia del asunto que en ese expediente analizamos, consideramos que es necesario que la intervención de la AVPT no se inicie exclusivamente por las denuncias que al efecto le puedan remitir los Ayuntamientos adheridos o las personas interesadas, sino que existan -y sea efectivos- mecanismos propios para que la AVPT, dada la importancia de los intereses que debe proteger, pueda tener un conocimiento directo y propio de aquellos hechos graves que afectan al suelo calificado como no urbanizable en nuestra Comunidad Autónoma y pueda iniciar sus actuaciones de oficio, en los términos y ámbito establecidos en su normativa reguladora.

Recordamos que el artículo 4 (letra a) del Decreto 52/2021 indica que constituye una función de la AVPT «la inspección y vigilancia urbanística sobre los actos de edificación y uso en suelo no urbanizable»; y el artículo 5.2 de este mismo Decreto, prescribe que «la potestad de inspección y supervisión se ejercerá de forma concurrente entre el ayuntamiento adherido y la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, en los términos establecidos en el artículo 6 c) y e)».

En segundo lugar, debemos requerir a la AVPT que adopte todas las medidas que resulten precisas para, en el marco del derecho a una buena administración que venimos citando (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana), impulsar la tramitació i resolució de los expedientes de protección de la legalidad urbanística y/o sancionadores que se incoen a resultas de las denuncias presentadas, **extremando para ello la diligencia debida en el ejercicio de sus competencias y garantizando la pronta y efectiva restauración del orden urbanístico que se constate que ha sido vulnerado.**

En este sentido, creemos que reviste especial importancia que se arbitren todos los medios que resulten precisos para garantizar la efectiva ejecución de las resoluciones de restauración de la legalidad urbanística que se dicten por la AVPT, dotándole de mecanismos que, como se ha señalado previamente, logren la efectiva y pronta restauración del orden urbanístico vulnerado por la comisión de infracciones graves o muy graves en suelo no urbanizable.

Per això, resulta d'especial rellevància dotar d'efectivitat i rapidesa en la seua implementació els **mitjans d'execució subsidiària de les resolucions de restauració de la legalitat urbanística** que s'adopten, en cas d'incompliment del que s'ha resolt per part dels infractors.

Com hem assenyalat prèviament, les administracions públiques competents tenen l'obligació d'adoptar totes les mesures al seu abast per a restablir amb promptitud la legalitat urbanística vulnerada, ja que, en cas contrari, les obres il·legals poden acabar consolidant-se.

Som conscients que la implementació d'alguna de les mesures que s'han indicat (i que es concretaran seguidament en les recomanacions que formularem) excedixen (especialment aquelles que fan referència a l'adopció de mesures pressupostàries per a la implantació de mitjans i recursos personals i materials) les competències de l'AVPT, per la qual cosa estimem pertinent formular, simultàniament, estes recomanacions a la Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures i Territori, a la qual este organisme autònom està adscrit (article 1 del Decret 52/2021, de 9 d'abril, del Consell, d'aprovació dels estatuts de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori).

3 Consideracions a l'Administració

Per tot això, fem a l'**Agència Valenciana de Protecció del Territori (AVPT)** i a la **Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures i Territori** les consideracions següents:

1. **RECOMANEM** que adopte, amb rapidesa i determinació, totes les mesures que estiguen al seu abast per a assegurar el funcionament complet i correcte de l'Agència Valenciana de Protecció del Territori, amb la finalitat de garantir el respecte de la legalitat urbanística en sòls no urbanitzables i de reaccionar i sancionar aquells comportaments infractors que es qualifiquen de greus o molt greus, assegurant amb això la restauració de l'ordre urbanístic conculcat.
2. **RECOMANEM**, en este sentit i de manera particular, que adopte totes les mesures que resulten necessàries per a impulsar la investigació de totes les denúncies rebudes i la tramitació i resolució dels expedients de restauració de la legalitat urbanística i sancionadors incoats o que s'incoaran en el futur.

Por ello, resulta de especial relevancia dotar de efectividad y rapidez en su implementación a los **medios de ejecución subsidiaria de las resoluciones de restauración de la legalidad urbanística** que se adopten, en caso de incumplimiento de lo resuelto por parte de los infractores.

Como hemos señalado previamente, las administraciones públicas competentes tienen la obligación de adoptar todas las medidas a su alcance para restablecer con prontitud la legalidad urbanística vulnerada, ya que, de lo contrario, las obras ilegales pueden terminar consolidándose.

Somos conscientes de que la implementación de alguna de las medidas que se han indicado (y que se concretarán seguidamente en las recomendaciones que vamos a formular) exceden (especialmente aquellas que hacen referencia a la adopción de medidas presupuestarias para la implantación de medios y recursos personales y materiales) de las competencias de la AVPT, por lo que estimamos pertinente formular, simultáneamente, dichas recomendaciones a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, a la que dicho organismo autónomo está adscrito (artículo 1 del Decreto 52/2021, de 9 de abril, del Consell, de aprobación de los estatutos de la Agència Valenciana de Protecció del Territori).

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos a la **Agència Valenciana de Protecció del Territori (AVPT)** y a la **Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio** las siguientes consideraciones:

1. **RECOMENDAMOS** que adopte, con rapidez y determinación, todas las medidas que se encuentren a su alcance para asegurar el completo y correcto funcionamiento de la Agència Valenciana de Protecció del Territori, con la finalidad de garantizar el respeto de la legalidad urbanística en suelos no urbanizables y de reaccionar y sancionar aquellos comportamientos infractores que se califiquen como graves o muy graves, asegurando con ello la restauración del orden urbanístico conculcado.
2. **RECOMENDAMOS**, en este sentido y de manera particular, que adopte todas las medidas que resulten precisas para impulsar la investigación de todas las denuncias recibidas y la tramitación y resolución de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores incoados o que se incoen en el futuro.

3. **RECOMANEM** que adopte les mesures organitzatives i de dotació de mitjans personals i/o materials que resulten necessàries per a disposar de mecanismes propis que permeten a l'AVPT iniciar d'ofici les actuacions d'inspecció, vigilància i restauració de la legalitat urbanística davant d'actes que vulneren greument la legalitat urbanística, en l'àmbit de les competències que li han sigut atribuïdes legalment.
4. **RECOMANEM** que arbitre totes les mesures que resulten necessàries per a garantir el compliment efectiu de les resolucions de restauració de la legalitat urbanística que s'adopten per l'AVPT per part de les persones obligades a això, reforçant de manera especial els mecanismes d'execució subsidiària en cas d'incompliment, a fi de garantir l'efectiva restauració de l'ordre urbanístic conculcat i evitar la consolidació de les obres il·legals.
5. **RECOMANEM** que adopte totes les mesures que resulten necessàries per a, en l'àmbit de les seues competències, garantir el compliment real i efectiu de les obligacions assumides per part de les administracions locals que s'hagen adherit a l'AVPT, i de les persones que la integren i que hi prestén serveis.

Segons la llei que regula esta institució, les administracions a les quals van dirigides les nostres consideracions estan obligades a enviar-nos, en el termini màxim d'un mes, un informe on manifestaran si accepten estes consideracions. Si les accepten, hauran d'indicar les mesures que adoptaran per a complir-les. Si no les accepten, hauran de justificar la seua resposta.

Finalment, esta Resolució es notificarà a totes les parts i es publicarà en www.elsindic.com/va/actuacions/.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

3. **RECOMENDAMOS** que adopte las medidas organizativas y de dotación de medios personales y/o materiales que resulten precisas para contar con mecanismos propios que permitan a la AVPT iniciar de oficio las actuaciones de inspección, vigilancia y restauración de la legalidad urbanística frente a actos que vulneren gravemente la legalidad urbanística, en el ámbito de las competencias que le han sido legalmente atribuidas.
4. **RECOMENDAMOS** que arbitre todas las medidas que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de las resoluciones de restauración de la legalidad urbanística que se adopten por la AVPT por parte de las personas obligadas a ello, reforzando de manera especial los mecanismos de ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento, al objeto de garantizar la efectiva restauración del orden urbanístico conculcado y evitando la consolidación de las obras ilegales.
5. **RECOMENDAMOS** que adopte todas las medidas que resulten precisas para, en el ámbito de sus competencias, garantizar el cumplimiento real y efectivo de las obligaciones asumidas por parte de las administraciones locales que se hayan adherido a la AVPT, y de las personas que la integran y prestan sus servicios en ellas.

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.