

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2500707
Materia Urbanismo
Asunto Reclamación por ejercicio no autorizado de actividad industrial

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

1.1. El 17/02/2025, la persona promotora del expediente presentó una queja en la que manifestaba su reclamación por las molestias que padece por el ejercicio sin las autorizaciones legales precisas de unas actividades industriales junto a la vivienda en la que reside, así como por la ejecución de diversas obras que entiende que habrían conculcado la legalidad urbanística.

En este sentido, la persona interesada expuso lo siguiente:

Que, mediante el presente escrito, solicita al Ayuntamiento de Oliva, EJERZA EL DEBER INSPECCION Y CONTROL MUNICIPAL Y CONSIGUIENTE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE RESTAURACIÓN DEL ORDEN URBANÍSTICO INFRINGIDO Y EL CESE INMEDIATO DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL ILÍCITA, de las naves colindantes a mi propiedad, ubicada en (...) OLIVA (Valencia), - en una zona caótica y degradada-, que viene a fundamentar en los siguientes,

Que la inactividad del ayuntamiento de Oliva, en cuanto a sus competencias urbanísticas y de actividades, me está produciendo un menoscabo económico y personal enorme, por lo siguiente:

Poseo una parcela en (...), rodeada por un muro perimetral, junto al casco urbano consolidado y tengo 4 naves adosadas a mi propiedad y construidas de manera ilícita. Las mismas ejercen actividades sin licencia, algunas penalmente ilícitas, desde hace más de 30 años. Según el PGOU de 1987 el suelo es urbano/urbanizable, pero precisa de un proyecto urbanístico, pero se ve condicionado por una dejación de funciones flagrante por parte del ayuntamiento de Oliva, que daña de forma manifiesta mi derecho a la propiedad, e incumple la normativa que el propio consistorio ha aprobado. No se permite edificar, ni poner en marcha actividades no relacionadas con la extinta actividad de hornos de ladrillo

En su escrito de queja la ciudadana realizó una extensa exposición de los antecedentes de su reclamación. Se remitió una copia del mismo al Ayuntamiento de Oliva para su conocimiento y análisis.

Destacamos que en dicho escrito la interesada expuso, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Por todos los medios he intentado que el ayuntamiento de Oliva pare las actividades ilícitas y ordene urbanísticamente la zona para poder volver a mi propiedad. Pero durante todos estos años la dejación de funciones ha sido total. Se han sucedido las actividades ilícitas, en todas las naves y han realizado obras sin licencia, en perjuicio de mi patrimonio y de mi persona

La interesada adjuntó, igualmente, una copia del escrito de respuesta de fecha 03/10/2024, que le fue notificado por el Ayuntamiento de Oliva, en el que se le indicaba que, sobre los hechos denunciados, se estaban tramitando sendos expedientes de restauración de la legalidad urbanística, informándole de que, sin embargo, no ostentaba en los mismos la condición de persona interesada, en virtud de lo prevenido en el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

1.2. El 05/03/2025, admitida la queja a trámite, se requirió al Ayuntamiento de Oliva que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre «el estado de tramitación de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística incoados a resultas de las denuncias formuladas, con expresión de los actos y/o resoluciones que se hayan adoptado en su seno. En el caso de que los mismos no hayan sido resueltos en los plazos legalmente establecidos, indicará los motivos que lo han determinado y las medidas adoptadas para revertir estos obstáculos e impulsar su tramitación y resolución, garantizando la restauración del orden urbanístico que, en su caso, hubiera sido vulnerado».

Asimismo, solicitamos que nos remitiera «un informe jurídico sobre los motivos por los que se concluyó en el presente supuesto que la promotora del expediente de queja no ostentaba la condición de interesada en los expedientes de restauración de la legalidad urbanística, a la vista de la definición de persona interesada que realiza el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (particularmente, en los puntos b («Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte») y c («Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva») y de la vigencia de la acción pública en materia urbanística».

1.3. El 10/04/2025 se registró el informe remitido por la administración. En dicho informe se exponía:

(...) debo informar:

Primero.- El deber de inspección y control municipal y consiguiente adopción de medidas de restauración del orden urbanístico infringido, en su caso, así como el cese inmediato de la actividad industrial ilícita, si procediere, a las que con razón se refiere la [persona interesada], requieren el trámite y resolución de los expedientes que procedan, previa audiencia de todas las personas interesadas. En este sentido, el Ayuntamiento de Oliva ha procedido a la apertura de expedientes en materia de restauración de la legalidad urbanística y en materia de protección de la legalidad ambiental y actividades, tal y como se ha informado a [la persona interesada].

En la actualidad este Ayuntamiento está tratando de dar solución a numerosos problemas de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, pendientes desde hace años, como también se ha informado al Síndic. Por ello, y atendiendo a sus obligaciones según el ordenamiento jurídico, el Ayuntamiento de Oliva debe impulsar la tramitación y resolución de los referidos expedientes, garantizando la restauración del orden urbanístico que, en su caso, hubiera sido vulnerado.

Segundo.- En cuanto a la mencionada ordenación urbanística de la zona, debe indicarse que los inmuebles objeto de queja se hallan incluidos en la clasificación y calificación

urbanística de Suelo Urbano, Zona de Sustitución de Edificaciones y Usos, según las determinaciones del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Oliva (aprobado por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo el 30 de noviembre de 1982, publicado en el BOP nº 3, de 05.01.1983, en adelante PGOU), en la zona conocida como “Els Rajolars”, de Oliva.

El 20 de febrero de 2019, el Alcalde de Oliva asumió el “COMPROMISO DE ADHESIÓN AL COMITÉ NACIONAL DE EUROPLAN 15/ESPAÑA”, para que el Ayuntamiento de Oliva participase en la decimoquinta edición del concurso europeo para jóvenes arquitectos titulado Europlan 15: Ciudades Productivas, en calidad de Miembro Asociado, mediante la presentación del emplazamiento “ELS RAJOLARS”, ubicado en Oliva.

El concurso se falló en el Palacio de Congresos de Innsbruck (Austria) el 21 de octubre de 2019, a favor del proyecto “Productive Memories”, redactado por Terrario Arquitectura, equipo formado por D. (...), Dña. (...) y D. (...). Las excelentes características de la actuación llevaron a proponer, por parte del Ayuntamiento de Oliva y en la fase posterior al concurso, el encargo profesional de la redacción y consecución del Plan de Viabilidad del Desarrollo Urbanístico del Área “Els Rajolars”.

En fecha 28 de mayo de 2020, el Alcalde de Oliva suscribió, junto con el Director General de Vivienda y Suelo (por vacante del Director General de Agenda Urbana y Arquitectura) del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el “Protocolo General de Actuación entre la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura y el Ayuntamiento de Oliva (Valencia) para el desarrollo de la redacción del PLAN DIRECTOR DEL DESARROLLO URBANÍSTICO DEL ÁREA RAJOLARS”, en cumplimiento de las “Bases del concurso de proyectos con intervención de jurado EUROPLAN-15: Ciudades productivas”, que obligaba y habilitaba al Ayuntamiento de Oliva para la contratación del equipo redactor del proyecto ganador de dicho concurso para el emplazamiento propuesto.

Previos los trámites procedentes, mediante Resolución de la concejala delegada de contratación, de 6 de abril de 2022 (Decreto 2022-0864; Expediente 42/2022) se dispuso adjudicar el contrato administrativo de servicios para la redacción del PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANÍSTICO DEL ÁREA “ELS RAJOLARS” de Oliva, a la UTE TERRARIO UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS; se adjunta copia de dicha resolución

El objetivo de dicho Plan Director, ya elaborado, es, sustancialmente, conseguir la viabilidad del desarrollo urbanístico del ámbito de “Els Rajolars” de Oliva. Objetivo a lograr sobre la base de los criterios marcados en la propuesta ganadora del concurso y en el programa de necesidades propuesto por el Ayuntamiento de Oliva, con el objeto de marcar la estrategia a seguir para la consecución del objetivo propuesto; y sobre la base de un análisis previo de la realidad del ámbito y sus entornos, una adecuada participación ciudadana, la obligada observancia de la normativa vigente, la consideración a las políticas actuales basadas en una economía circular y una movilidad sostenible, unas propuestas de desarrollo, tanto generales como específicas, una programación temporal y una estimación económica que justifique la viabilidad del desarrollo urbanístico final, en el marco de las competencias de la Administración Pública (y, en particular, de la municipal) en esta materia.

Tercero.- En cuanto a la copia del escrito de respuesta de fecha 03/10/2024, y, en particular, a la referencia en el mismo al artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, hay que señalar que dicha referencia se hizo a título informativo. Sin perjuicio de tratarse de una

expresión más o menos afortunada, en ningún caso pretendía una denegación de la condición de interesado, directamente. En este sentido, hay que añadir que la instancia posterior de la [persona interesada], solicitando la condición de interesada en determinados expedientes de restauración de la legalidad urbanística (registro de entrada núm. 2024-E-RE-13720, de 4 de noviembre de 2024), es objeto del Expediente 12981/2024, pendiente de resolución, y directamente vinculado al estado de tramitación de dichos expedientes de restauración de la legalidad.

No obstante, y atendiendo a lo solicitado por el Síndic de Greuges, se adjunta informe jurídico sobre los motivos por los que pudo concluirse en el presente supuesto que la promotora del expediente de queja no ostentaba la condición de interesada en los expedientes de restauración de la legalidad urbanística. Dicho informe jurídico se refiere también al estado de tramitación de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística abiertos a resultas de las denuncias formuladas.

Sin perjuicio de la información remitida, todos los documentos y expedientes que se citan en la presente comunicación quedan a su entera disposición, en el caso de requerir su consulta y/o copia de los mismos.

Este es el informe que se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, quedando a la disposición de esa institución para complementar y/o ampliar esta información, si lo estimara procedente

Asimismo, se remitió un informe jurídico en el que se expuso:

PRIMERO.- Estado de tramitación de los expedientes de restauración de la legalidad urbanística. Consultada la plataforma de gestión de expedientes y tramitación electrónica de *espublico Gestiona* el 21 y 24 de mayo de 2024, se procedió a la apertura de sendos expedientes de Restauración de la Legalidad Urbanística, identificados con el número 6311/2024 (Calle ...), y el número 6465/2024 (Calle ...), respectivamente, con el objeto de llevar a cabo actuaciones previas, para, por si fuere el caso, proceder a su incoación.

En referencia al expediente de Restauración de la Legalidad Urbanística, número 6311/2024, el Arquitecto Técnico Municipal emitió informe, en fecha 13 de junio de 2024, en el que, previa exposición de antecedentes, señala lo siguiente (la negrita es propia):

“INFORME: [...]

4.- RESULTADO DE LAS INSPECCIONES REALIZADAS POR LA INSPECTORA MUNICIPAL DE OBRAS.

4.1.- En la visita realizada el 10 de mayo de 2024, no pudiendo acceder al interior del inmueble, se desconoce el uso concreto al que se destina, pero si se observa, desde el exterior, que en el patio del inmueble y adosado a la fachada noroeste del inmueble con referencia catastral (...) existía un porche metálico, realizado con posterioridad a la fecha de realización de la ortofoto de 2023, de una superficie construida aproximada de 52m2.

4.2.- En la visita realizada el 7 de junio de 2024, no pudiendo acceder al interior del inmueble, se observa, desde el exterior, que el porche metálico ha sido desmontado totalmente.”

A su vez, en relación con el expediente de Restauración de la Legalidad Urbanística número 6456/2024, el Arquitecto Técnico Municipal emitió informe, en fecha 10 de junio de 2024, en el que indica lo siguiente (la negrita es propia):

“INFORME:

Realizada visita de inspección por la inspectora municipal de obras el día 10 de mayo de 2024, con motivo de la denuncia formulada el 7 de mayo de 2024, con nº de registro 5608, tramitada mediante el expediente 05635/2024, se comprueba lo siguiente: No pudiendo acceder al interior del inmueble, se desconoce si en su interior se ha realizado cualquier tipo de obra y el uso concreto al que se destina el inmueble. Sí se ha podido comprobar desde el exterior el cableado, relativamente nuevo, para el suministro de energía eléctrica. [...]

Dado que se trata de un edificio situado en situación asimilable a la de fuera de ordenación, las obras de conexión eléctrica serán legalizables en el supuesto caso que se obtenga las correspondientes licencias urbanística de obras y uso.

Dado que no se ha podido determinar el uso concreto en la visita de inspección, procede trasladar el expediente al departamento municipal de actividades para proseguir adecuadamente con este expediente.

Puesto que las obras se han realizado sin la correspondiente licencia urbanística, no cumplen con lo establecido en el art. 232 de la LOTUP, y el 326 de las NN.UU..

Es cuanto he de informar a los efectos de proseguir con la tramitación del expediente de restauración de la legalidad urbanística que nos ocupa.”

Dado que nos encontramos ante procedimientos de Restauración de la Legalidad Urbanística cuya finalidad es la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada y/o transformada, en el citado expediente número 6311/2024, al haber sido desmontado totalmente el porche metálico que se había instalado sin autorización urbanística se entendió restaurada la legalidad urbanística. Por ello, tras las actuaciones previas llevadas a cabo, no se llegó a dictar resolución de incoación del expediente, sin perjuicio de lo que resulte del seguimiento en materia de protección de la legalidad urbanística y ambiental.

En cuanto al expediente número 6456/2024 el informe técnico señala, únicamente, la realización de unas obras de conexión eléctrica, ejecutadas sin la oportuna autorización urbanística. No obstante, tras las actuaciones previas, y dado que dicha instalación es legalizable, se entendió que, previa incoación y tramitación de este expediente de restauración de la legalidad urbanística, sería oportuno requerir a los propietarios para que legalizasen dicha actuación. Sin perjuicio de poder acordar el inicio de dicho expediente, no consta resolución de incoación, a día de hoy. Ello se ha debido a la existencia de bajas en el personal del Área de Urbanismo, Infraestructuras y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Oliva (lo que puede acreditarse documentalmente, si se estimara necesario), y al número de expedientes de disciplina urbanística y ambiental

SEGUNDO.- Sobre los motivos por los que se concluyó en el presente supuesto que la promotora del expediente de queja no ostentaba la condición de interesada.

Para atender a este parte de la solicitud, deben relacionarse las siguientes instancias y expedientes:

1. Instancias con registro de Entrada (RE) 2024-E-RE-702, de 14 de enero de 2024, y RE 2024-E-RE-10258, de 10 de agosto de 2024 (Expediente 1747/2024), que fueron atendidas mediante Oficio-comunicación del Concejal delegado de Disciplina Urbanística, de 3 de octubre de 2024 (registro de salida 2024-S-RC-3252, de 4 de octubre de 2024) objeto de queja ante el Síndic. En el párrafo final de dicha comunicación se dice, literalmente:

Considerando que el artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

Dicha expresión, contenida en uno de los modelos de respuesta de los que dispone el Ayuntamiento de Oliva, es una reproducción literal del artículo 62.5 de la Ley 39/2015, que afirma: (...) 5.La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

Dicho sea con todos los respetos, la reproducción de la citada expresión legal se empleó a título informativo, y no implica directamente una denegación de la condición de interesado, salvo mejor criterio.

En este sentido, debe añadirse que también constan en los archivos municipales las instancias referidas a continuación, presentadas por la [persona interesada].

2. Instancia con RE 2024-E-RE-5607, de 7 de mayo de 2024 (Expediente 5636/2024), atendida mediante Oficio del Concejal delegado de Disciplina Urbanística, de 21 de mayo de 2024, que se anexa, comunicado mediante registro de salida 2024-S-RC-1759, de 24 de mayo (recibido el 24 de mayo 2024 por sede electrónica y, asimismo, el 13 de junio de 2024 mediante “acuse de recibo”) y en el que se informa que Atendiendo a las actuaciones previas realizadas, se constata que se ha procedido a la apertura de expediente de Restauración de la Legalidad Urbanística con número 6311/2024.

Dicha comunicación no incluye expresión y/o referencia alguna a la condición de interesada.

3. Instancia con RE 2024-E-RE-5608, de 7 de mayo de 2024 (Expediente 5635/2024), atendida mediante Oficio del Concejal delegado de Disciplina Urbanística, de 24 de mayo de 2024, que se anexa, comunicado mediante registro de salida 2024-S-RC-1766, de 24 de mayo (recibido el 24 de mayo 2024 por sede electrónica y, asimismo, el 13 de junio de 2024 mediante “acuse de recibo”) y en el que se informa que Atendiendo a las actuaciones previas realizadas, se constata que se ha procedido a la apertura de expediente de Restauración de la Legalidad Urbanística con número 6456/2024.

Dicha comunicación no incluye expresión y/o referencia alguna a la condición de interesada.

4. Instancia con RE 2024-E-RE-13720, de 4 de noviembre de 2024 (Expediente 12981/2024), que se anexa, mediante la que la [persona interesada], expone

En notificación del ayuntamiento (4 de octubre 2024), firmada por el concejal Joan Mata, se contesta a la solicitud/denuncia que realicé el 7 de mayo y reiteré el 10 de agosto de 2024, donde se dice que el ayuntamiento va a iniciar los expedientes de legalidad urbanística 6311/2024 y y 6456/2024, pero que mi condición de denunciante (y afectado por la inactividad municipal) no me otorga la condición de interesado.

Y solicita

Que en los expedientes referidos se respeten mis derechos, y se me otorgue la condición de interesada, con todos los derechos inherentes a dicha posición. Con base a los preceptos arriba citados de la Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015.

Dicho expediente (12981/2024), abierto el 07/11/2024 en la plataforma de espúblico Gestiona, tiene por objeto precisamente resolver acerca de la condición de interesada de la [persona interesada] en los expedientes de referencia, y se halla pendiente de resolución, a día de hoy.

El Ayuntamiento de Oliva está obligado a dictar resolución del referido expediente (según lo dispuesto en el artículo 21, y concordantes, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPCAP), siendo muy probable que a [la persona interesada] le corresponda la condición de interesada, a la vista de lo dispuesto en el artículo 4, letras b) y c), de la LPCAP. Además, la [persona interesada] podría en cualquier momento, previa resolución administrativa, acceder a la información pública, archivos y registros municipales, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.d) de la LPCAP. Ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5, letras c) y f), y concordantes, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, respecto al acceso a la información de que dispongan las Administraciones Públicas, y a la denominada acción pública, respectivamente

5. Instancia con RE 2024-E-RE-15435 (complementada mediante RE 2024-E-RE-15436), de 15 de diciembre de 2024 (Expediente 14442/2024), que se anexa, mediante la que la [persona interesada], expone

Que se ha instalado un taller de coches sin licencia y si se han realizado obras sin autorización en un terreno en que la calificación no permite edificar (entre camino Carrasca y calle Almoixic) y para una actividad no permitida en el PGOU. Se adjunta instancia explicativa

Y solicita

Se pare la actividad. Se restablezca el ordenamiento urbanístico.

Dicha instancia fue atendida mediante Oficio del Concejal delegado de Disciplina Urbanística, de 31 de enero de 2025, que se anexa, comunicado mediante registro de salida 2025-S-RE-1015, de 31 de enero de 2025 (recibido el 1 de febrero de 2025) y en la que se dice que Atendiendo a las actuaciones previas realizadas, se constata que existen abiertos expedientes 6456/2024 de Protección de la Legalidad Urbanística, así como 11144/2024 y 319/2025 de Protección de la Legalidad Ambiental y de Actividades.

Dicha comunicación tampoco incluye expresión y/o referencia alguna a la condición de interesada, siendo además posterior al Oficio-comunicación del Concejal delegado de Disciplina Urbanística, de 3 de octubre de 2024 (registro de salida 2024-S-RC-3252, de 4 de octubre de 2024), objeto de queja ante el Síndic

1.4. El 17/04/2025 el Síndic remitió el informe de la administración a la persona interesada para que presentase alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

1.5. El 06/05/2025 la persona interesada presentó alegaciones. En esencia y entre otras cuestiones, expone lo siguiente:

El informe Jurídico, firmado por la Técnica municipal, manifiesta que se han abierto unos expedientes (Exp. 6311 Y 6456/2024), pero éstos nada tiene que ver con lo solicitado, ya que son denuncias (sendas instancias del 7 mayo y 15 de diciembre de 2024 por 4, documento 1 y 10) por 4 infracciones posteriores a la instancia del 14 enero de 2024, por la que se promovió esta queja al Síndic.

Se continúa en el informe, repitiendo hasta la saciedad que se ha desmontado un porche metálico, como único mantra. Ese porche es un sombrajo metálico que ha desmontado el propietario por motu e interés propio, al fugarse su arrendador perseguido por la justicia (Juzgado de Instrucción 2, de Gandía). En el propio informe municipal queda constancia de que ni siquiera se ha considerado aprobar la resolución de incoación de eso dos expedientes.

Pero ni se ha hecho nada, ni se me ha contestado a lo que pregunté por escrito y reiteré al Síndic. Nada dice de las ampliaciones sucesivas de las naves denunciadas (4 naves que rodean mi propiedad) levantadas fuera de ordenación, de las actividades sin licencia que se vienen ejerciendo desde hace 40 años, que es lo que requerí. Me siento como si se viniera mi casa abajo y la administración me contestara que el dueño ha desmontado el tenderete de la acera.

(...)

Se necesita reparcelar y urbanizar, tal como ya por informé por escrito el arquitecto municipal el 16 de junio de 2021 (documento 2). Pero a tenor del artículo 129 y siguientes, del PGO “se precisa el Estudio de Detalle promovido por más del 50% de propietarios del suelo afectado, siempre que no exista en la Unidad de Actuación una industria en funcionamiento”. O sea, sino se cierran las actividades que ejercen sin autorización y aumentan la edificabilidad, va a ser imposible restablecer el orden urbanístico.

Con 4 naves pegadas, fuera de ordenación, que viene ejerciendo actividades sin autorización desde 1982, gracias a la inactividad de la Administración, que me digan como se va a impulsar el sector donde tengo ubicada mi vivienda y parcela. Mi terreno no vale nada, ni puedo vivir en la que era mi casa, gracias a la inacción de los distintos gobiernos municipales.

(...)

La promoción de la presente queja se basa en la instancia presentada el 14 de enero de 2024 y anteriores ante el consistorio (en ellas denuncié infracciones de todo tipo y pido el historial de denuncias)

(...)

Alegaciones: Que los expedientes que dice la alcaldesa que se han abierto son de denuncias que realicé por otras infracciones que se cometieron con posterioridad a esa fecha y siguen otro curso. El 3 de octubre de 2024 el concejal de Disciplina urbanística me notifica (documento 4) como resultado de la instancia del 14 de enero de 2024 se abren los expedientes 6311/2024 y 6456/2024. Que el 21 y 25 de mayo de 2024 ya recibí dos notificaciones (documento 5) informándome de la apertura de los dos expedientes (6311/2024, 6456/2024) por dos denuncias registradas el 7 de mayo y 15 de diciembre de 2024 (por hechos flagrantes de urbanismo y actividades).

Que a la instancia del 14 de enero de 2024 lo notificado (el 3 de octubre de 2024) NO es correcto, ya que los dos expedientes abiertos corresponden a las instancias presentadas el 7 de mayo 15 de diciembre de 2024.

A la instancia general del 14 de enero de 2024, por el que promuevo esta queja, no se me ha contestado NADA. Tampoco a la del 09/03/2023. (en el solícito de la queja al Síndic).

2 Conclusiones de la investigación

El presente expediente de queja se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a que las administraciones públicas traten los asuntos que le afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

De la lectura de los documentos que integran el expediente de queja apreciamos que son tres las cuestiones que se plantean en el mismo y que se concretan en la tramitación dada por la administración local a las denuncias formuladas en materia de protección de la legalidad urbanística por la ejecución de conductas de construcción que pudieran haberla vulnerado; la tramitación dada por la administración a las denuncias por el ejercicio de actividades sin contar con las preceptivas licencias y la resolución adoptada en relación con las peticiones formuladas por la ciudadana para que, en relación con dichos expedientes, se le conceda la condición de parte interesada, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPA) y, sobre todo, a los efectos de que se le reconozcan los derechos que, anudados a esta condición, establece el artículo 53 LPA.

En relación con la primera de las cuestiones (tramitación dada a las denuncias en materia de protección de la legalidad urbanística), la administración local informa de la tramitación de diversos expedientes administrativos que, o bien no dieron lugar a la incoación de un expediente de restauración de la legalidad urbanística por haberse restaurado la misma (caso del expediente 6311/2024) o no han sido resueltos, a pesar del tiempo transcurrido, en el momento de emitirse el informe municipal, por lo que no se habría adoptado una decisión sobre el archivo de la denuncia o la apertura de un expediente de restauración de la legalidad urbanística (caso del expediente 6456/2024).

Por otra parte, y con independencia de lo anterior, la lectura del escrito de queja y, en particular, del escrito de alegaciones, permite apreciar que la persona interesada señala que dichos expedientes no agotan el objeto de sus denuncias, que se refería a otras conductas que, según consideraba, habrían infringido el orden urbanístico y sobre las que instaba la actuación municipal; actuación que no se habría producido.

En concreto, la interesada alega que el escrito de denuncia que presentó en fecha 14/01/2024 y las pretensiones contenidas en ella, no habría sido objeto de tramitación y resolución completa por parte de la administración local.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones expuestas (tramitación dada a los escritos de denuncia por ejercicio de actividades sin contar con las preceptivas autorizaciones administrativas) el Ayuntamiento de Oliva informa de la existencia de dos expedientes de Protección de la Legalidad Ambiental y de Actividades iniciados (referenciados con los números 11144/2024 y 319/2025), pero no aporta mayor información de su estado de tramitación, de su contenido y objeto ni de si los mismos han sido resueltos mediante la emisión de la resolución que corresponda, conforme a los hechos constatados y la normativa aplicable.

Finalmente, debemos hacer mención a la cuestión del reconocimiento a la promotora del expediente de queja de la condición de parte interesada en los expedientes tramitados, en el sentido del artículo 4 LPA y a los efectos, sobre todo, del reconocimiento de los derechos que el artículo 53 LPA anuda a esa condición.

De lo informado por la administración se deduce que la misma no niega la posibilidad de que la promotora del expediente, denunciante de los hechos investigados, puede ostentar además la condición de interesada en las actuaciones a las que dé lugar la denuncia presentada. Por el contrario, se limita a indicar que, en la fecha de emisión del informe municipal, esta cuestión «se halla pendiente de resolución».

Dado que en todos los casos la problemática que se aborda es sustancialmente idéntica, realizamos seguidamente una serie de consideraciones que constituyen la base de las recomendaciones que formularemos al respecto al Ayuntamiento de Oliva.

Tal y como el Ayuntamiento de Oliva conoce y expone en su informe, el artículo 21 (Obligación de resolver) LPA es claro al señalar que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

Esta previsión ha de ser puesta en conexión con lo establecido en el artículo 29 LPA, cuando señala que «los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos».

Por su parte, el artículo 138 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana es claro al reconocer a la ciudadanía el derecho a «obtener resolución expresa de cuantas solicitudes formulen en materias de competencia de las entidades locales».

Respecto de la resolución que debe dictarse en los procedimientos incoados, es preciso tener en cuenta que el artículo 88 LPA (Contenido) establece que «la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo» y que «en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste».

De lo anterior se deduce la obligación de que las resoluciones y actos que se adopten por la administración no solamente deban ser expresas, sino que deban ser congruentes con los escritos presentados por las personas, de los que traen su origen.

Por otra parte, debemos tener presente que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

La vigencia de esta disposición (en conexión con lo establecido en los artículos 8 del citado Estatuto de Autonomía y el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) impone a las administraciones un **plus de exigencia** a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del **derecho a una buena administración**.

Tal y como ha expuesto el Tribunal Supremo en su sentencia 1667/2020, de 3 de diciembre, «el principio a la buena administración (...), merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación (...)».

El Tribunal Supremo ha afirmado, en consecuencia, que «la efectividad de dicho principio comporta una indudable carga obligacional para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento (...) (sentencia de 3 de diciembre de 2020, rca. 8332/2019: ECLI:ES:TS:2020:4161).

Este derecho a una buena administración se conforma así como un derecho básico y esencial de la ciudadanía valenciana, que se integra, como mínimo, por los derechos de la persona a que las administraciones públicas atiendan en un plazo razonable las peticiones que esta les formule, dando una respuesta expresa y motivada a las mismas, de manera que el ciudadano pueda conocer en todo momento cuál es la posición de la administración concernida respecto de su problema, para, en caso de discrepancia, poder ejercer las acciones de defensa de sus derechos que estime más adecuadas.

Lo que no cabe en ningún caso es que, ante una petición formulada por la persona interesada conforme a los requisitos exigidos legalmente, la administración no ofrezca una resolución, se demore indebidamente en emitirla o emita una resolución carente de la justificación adecuada que permita al solicitante entender los motivos por los que la administración ha adoptado la citada resolución.

En este sentido, esta institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige que las Administraciones Públicas cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda; y entre ellas, y harto relevante, el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene dicho, desde antiguo, en su Sentencia núm. 71, de fecha 26 de marzo de 2001, que «es evidente, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FF. 3; 204/1987, de 21 de diciembre, F. 4; 180/1991, de 23 de septiembre, F. 1; y 86/1998, de 21 de abril, FF. 5 y 6), que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes y recursos de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE».

Finalmente, consideramos preciso destacar que el artículo 33.2.c de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges, faculta a este para instar a las administraciones públicas a «resolver, en tiempo y en forma, las solicitudes presentadas y los recursos planteados en su ámbito competencial».

Para concluir, las anteriores reflexiones se realizan sin perjuicio de ser plenamente conscientes de que la presentación de la denuncia no impone a la administración la obligación de iniciar de oficio un procedimiento administrativo; en efecto, este procedimiento solo deberá ser iniciado, de oficio, si del contenido de la misma y/o de las actuaciones previas que se acuerden, se concluye que existen elementos que, a la vista de la normativa aplicable, hacen preciso la apertura de un procedimiento administrativo para investigar en profundidad y con el rigor necesario la situación denunciada y para garantizar el pronto restablecimiento de la legalidad que haya podido ser conculcada, en el caso de que los incumplimientos denunciados queden finalmente acreditados.

Ahora bien, que la administración pública no se encuentre obligada a iniciar el procedimiento administrativo tras la presentación de una denuncia, no exime a esta del deber de explicitar y justificar, en el caso de que considere que no existen elementos suficientes que exijan la apertura del mismo, las razones por las que se decide no iniciar dicho procedimiento.

Lo que no cabe, en resumidas cuentas, es la inacción y el silencio de una administración pública ante una denuncia.

La presentación de una denuncia sobre unos hechos que la persona denunciante considera que podrían constituir una infracción, debe generar la adopción de una decisión por parte de la administración pública receptora de la denuncia, dentro del ejercicio de la potestad que le corresponde, sobre la pertinencia de iniciar o no un expediente administrativo.

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

Es decir, la configuración de una potestad como una potestad de carácter discrecional implica que la administración tiene la posibilidad de optar, entre diversas opciones, por una de ellas, pero entendemos que esto no exonera, en ningún caso, a ésta del deber que le incumbe de exponer y motivar las razones y circunstancias concurrentes que le llevan a adoptar, de entre todas las opciones posibles, aquella por la que finalmente se opta. Como vemos que expone el Tribunal Constitucional, **la motivación es, precisamente, lo que permite diferenciar una decisión adoptada en el ejercicio de una potestad discrecional, de una decisión arbitraria**, proscrita por el artículo 9.3 de nuestro texto constitucional, facilitando además los posteriores actos de control del acuerdo adoptado.

Con ello, esta institución no entra a valorar (pues ello excede del ámbito del presente expediente de queja por constituir un asunto vinculado a la legalidad ordinaria) la cuestión relativa a si en el presente caso debió iniciarse el citado expediente administrativo y cuál debió de ser, en caso afirmativo, la resolución adoptada. **La cuestión analizada radica en el trámite que la administración debió dar a la denuncia presentada y la necesidad de proceder a la adopción de una decisión motivada (ya sea de archivo de la denuncia, ya sea de apertura del procedimiento de protección de la legalidad urbanística) sobre la misma.**

En el presente caso, y dado la existencia de demoras en resolver y las alegaciones formuladas por la persona interesada en relación con la falta de respuesta a todas la cuestiones planteadas en el escrito de denuncia de 14/01/2024 y los hechos expuestos en el mismo, resulta de todo punto de vista necesario que, sobre las base de las reflexiones realizadas previamente, la administración revise las actuaciones realizadas a raíz del citado escrito de denuncia de 14/01/2024 y adopte todas aquellas actuaciones y resoluciones que correspondan (si no lo hubiere hecho ya) para determinar la realidad de los hechos denunciados que en ellos se exponen y adoptar las medidas que resulten precisas para reaccionar frente a las infracciones constatadas, en orden a restaurar la legalidad urbanística conculcada e impedir el ejercicio de actividades no autorizadas, todo ello en el marco de la legalidad vigente en materia urbanística y de control de actividades.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos al **Ayuntamiento de Oliva** las siguientes consideraciones:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de contestar en el plazo legalmente establecido, expresa, congruente y motivadamente, los escritos que las personas interesadas presenten ante esa administración pública, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la legislación concordante, en el marco del derecho a una buena administración.
2. **RECOMENDAMOS** que revise todos los escritos presentados por la persona interesada (haciendo especial hincapié en el escrito de fecha 14/01/2024), analizando las denuncias en ellas contenidas y que proceda, si no lo hubiera hecho ya, a emitir una respuesta expresa, congruente y motivada a los mismos, **abordando y resolviendo todas y cada una de las cuestiones expuestas** y notificándole la resolución que se adopte, con expresión de las acciones que le cabe ejercer en caso de discrepancia con su contenido.
3. **RECOMENDAMOS**, en este sentido, que adopte todas las actuaciones que resulten precisas para investigar la realidad de los hechos denunciados por la persona interesada en

materia de vulneración de la legalidad urbanística y de ejercicio no autorizado de actividades, imponiendo con firmeza y determinación -de acuerdo con la normativa aplicable- todas las medidas correctoras que resulten precisas para lograr el cese y/o la corrección de las infracciones que se hubieran cometido y quedasen constatadas.

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

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

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana