

"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	2502211
Materia	Urbanismo
Asunto	Solicitud excepcional de licencia de ocupación. Falta de respuesta

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 04/06/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2502211, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular, (...), y que se ajustaba a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

En el escrito se recogía la queja por falta de resolución por parte del Ayuntamiento de Crevillent, de su expediente de licencia excepcional de primera ocupación de fecha 15/10/2021.

Admitida a trámite la queja, en fecha solicitamos informe al Ayuntamiento de Crevillent, sobre si se había dictado resolución expresa en el expediente de licencia excepcional de primera ocupación instado por la persona interesada o, en caso contrario, previsión temporal para su resolución.

En fecha 10/07/2025 recibimos el extenso informe elaborado por el arquitecto municipal del Ayuntamiento de Crevillent, que, por la complejidad del expediente, reproducimos parcialmente a continuación:

(...) Con fecha 15-10-2021 se registra de entrada en el Ayuntamiento de Crevillent, con número 12040, Instancia de la primera ocupación y posteriores, según formato vigente a la época, solicitando declaración responsable de 1ª ocupación para el caso de tramitación excepcional, indicándose en la misma nº expte. licencia obras 4-141/1997 y fecha de concesión de la licencia de obras, 2-06- 1997. Asimismo, la entrada cuenta con documentación adicional que responde a la solicitada en el art. 4.2 de la Ordenanza.

En Certificado técnico que se acompaña del Arquitecto técnico (...), de fecha 8 de octubre de 2021 y firma de 13 de octubre de 2021, y aportado como documentación en la entrada 12040, se certifica que la superficie construida real del edificio es de 381,75 m2, frente a los 202,50 m2 construidos autorizados en el expediente de licencia municipal de obras arriba indicado. Asimismo, se certifica que la antigüedad de la vivienda es de 23 años (respecto al año 2021).

Dado el exceso de superficie construida real respecto a la autorizada en licencia municipal de obras, así como a la antigüedad de las edificaciones, sobre las que no cabe la restauración de la legalidad, el procedimiento se encuadra adecuadamente en la tramitación excepcional recogida en la Ordenanza para la obtención de la ocupación, dado que ésta recoge el supuesto de "edificaciones existentes que se han ejecutado sin licencia" y que cumpla los requisitos de "prescripción de las actuaciones municipales que pudieran ejercerse para restaurar la legalidad urbanística" y "la falta de constancia de actuaciones

tendientes a la restauración de la legalidad urbanística por parte de otras Administraciones competentes”.

Con fecha 25-4-2022 se emite al interesado “Providencia solicitando documentación” municipal, trasladando en su contenido el tenor del informe realizado por el Arquitecto municipal, de igual fecha. En dicha providencia se indica que la documentación aportada “no se ajusta” a la establecida en el apartado 4.2 de la Ordenanza citada, siendo el sentido del informe del técnico “desfavorable” y debiendo el interesado “subsanan los reparos señalados”. Se señala, asimismo como observación la necesidad de la correspondiente autorización del Ministerio de Fomento respecto a construcciones comprendidas en una zona de 500 metros medidos horizontalmente respecto al perímetro correspondiente al nivel máximo del embalse, en este caso, el Embalse de Crevillente.

Con fecha 6-5-2022 se registra de entrada, con número 6253, documentación por parte de (...), contestando a la providencia notificada de fecha 25-4-2022. En dicha documentación no se aportan los documentos solicitados en la providencia, sino que se rebaten las consideraciones allí indicadas, quedando no satisfecha la subsanación requerida en la providencia.

Con fecha 26-6-2024 se registra de entrada, con número 9244, nueva documentación por parte de D. (...), de subsanación de las consideraciones notificadas en la providencia de fecha 25-4-2022. Se indica en la instancia: “Se APORTA nuevo Certificado y planos MODIFICADOS que sustituyen a los anteriores, ya que, a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Crevillent, la propiedad ha optado por la demolición de la balsa de riego existente antes en parcela y, por lo tanto, se ha suprimido la misma del nuevo Certificado; y por otro lado, se ha incluido en dicho nuevo Certificado el “porche existente sobre antiguo camino de acceso a la finca”, descrito en su punto 11. Se aporta, además, la Licencia Municipal de Obras para la total demolición de la balsa de riego antes existente en la parcela propiedad del solicitante, (...) y la documentación fotográfica de dichas obras (Fotos 6, 7 y 8 incluidas en el nuevo Certificado).”

Con fecha **24-3-2025** se registra de entrada, con número 5514, escrito suscrito por (...), requiriendo lo siguiente:

“Que se nos informe de la situación actual del expediente referenciado.

Que se remita toda la documentación y trámites realizados hasta la fecha ya que la inactividad de su administración no debe causar daños a sus administrados.

Que se nos estime la Solicitud de Declaración Responsable de Ocupación Tramitación Excepcional referenciada por ustedes con el expediente 891400F ya que hemos subsanado todos sus requerimientos.”

Asimismo, concluye el escrito indicando que “De no recibir contestación por su parte entenderemos que la Declaración Responsable de Ocupación Tramitación Excepcional referenciada por ustedes con el expediente 891400F con sus posteriores subsanaciones se entiende como estimada a todos sus efectos Jurídicos que haremos valer ante cualquier Administración vía administrativa o Judicial.”

Con fecha **25-3-2025** se registra de entrada, con número 5602, nueva instancia presentada por D. (...), aportando documentación sobre la representación del Arquitecto técnico D. (...), NIF del interesado, así como copia autorizada de la Escritura de ampliación de obra.

En el expediente no constan informes que hayan evaluado la nueva documentación aportada en los años 2022, 2024 y 2025.

En la documentación aportada, en ninguno de los registros de entrada se hace mención al reparo indicado por el Arquitecto municipal en su informe de 25-4-2022, sobre la necesaria autorización respecto a obras incluidas en los 500 metros del perímetro de embalses en el momento de nivel máximo del mismo. Esta autorización es preceptiva de acuerdo con el art. 7.7 del Plan General de Crevillent, y debe incorporarse como documentación que sustancia la declaración responsable presentada, careciendo en la actualidad de la misma.

(...) La Ordenanza reguladora de 1ª ocupación y posteriores municipal establece en su art. 4.2 que “la declaración responsable no producirá efectos hasta que no se verifique el cumplimiento de los requisitos exigidos y la resolución favorable sea comunicada al interesado”, contraviniendo con ello, entiende quien suscribe este informe, lo preceptuado por el art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el que las declaraciones responsables permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. En consecuencia, no debiera ser necesaria resolución alguna para que inicien efectos legales del título habilitante de la declaración responsable presentada, sin perjuicio de las subsanaciones requeridas por parte de la Administración en cuanto a la revisión documental que permita completar y sustanciar el procedimiento. No obstante, la documentación requerida en informe de Arquitecto municipal de 25-4-2022 no se encuentra, en la actualidad, debidamente completada.

Según la Disposición Adicional Primera de la Ordenanza, “las referencias que en la presente Ordenanza se hacen a la normativa vigente en el momento de su aprobación, se entienden hechas también a la normativa que, en su caso, la sustituya, sin necesidad de modificar la Ordenanza.” En este sentido, el procedimiento para la obtención de la 1ª ocupación por tramitación excepcional ha quedado, entiende este técnico, sustituido tácitamente por el procedimiento de minimización individualizada de impacto territorial y la posterior obtención de licencia de ocupación, que se recogen en los arts. 228 y ss. 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. Este procedimiento de minimización se incorpora ya en la modificación publicada en fecha 7-2-2019 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, estando vigente en consecuencia en fecha de la primera solicitud del interesado respecto a la 1ª ocupación. En consecuencia, el procedimiento por tramitación excepcional debería haberse reconducido desde su inicio al de minimización de impacto territorial. No obstante, las actuaciones que hubieran de solicitarse en el seno de este último procedimiento para la consecución de la declaración de minimización de situación individualizada, licencia de minimización y posterior obtención de licencia de primera ocupación son, en fondo, iguales a las requeridas por la tramitación excepcional y por el Arquitecto municipal en su informe de reparos sobre la tramitación excepcional (hacer constar el porche sobre el antiguo camino en el Certificado técnico, legalizar o proceder al restablecimiento de la legalidad de la balsa, presentación de la escritura de titularidad haciendo constar todos los elementos existentes en la parcela a fecha de la solicitud, así como la autorización necesaria a solicitar al órgano competente en materia de aguas). De manera que el redireccionamiento hacia otro procedimiento administrativo no hubiera supuesto para el administrado menores actuaciones que las que ha llevado a cabo en cumplimiento de la Ordenanza y se le han indicado en el informe del Arquitecto municipal.

De lo manifestado directamente en el escrito del interesado al Síndic de Greuges se desprende que se han mantenido reuniones de miembros del Ayuntamiento de Crevillent con éste, tanto a nivel técnico como político, indicándole que existen obras disconformes con el planeamiento y que para la obtención de la ocupación, que es la institución que legitima la habitabilidad y legalidad de una edificación, debe restituirse la legalidad alterada de las obras que se habían llevado a cabo en la parcela incumpliendo los condicionantes urbanísticos que imponen la ordenación y el planeamiento urbanístico.

Téngase presente, para la consideración de las actuaciones que el interesado debe realizar, que éste solicita una 1ª ocupación para una vivienda que presenta infracciones urbanísticas, por cuanto varios de los elementos que allí existen no han sido realizados al amparo de licencias urbanísticas y que, en consecuencia, la validez de la declaración responsable presentada tendrá efectos plenos tras la comprobación del efectivo cumplimiento completo de todos los requisitos urbanísticos exigibles.

Las licencias urbanísticas, así como las declaraciones responsables, son actos reglados cuya documentación viene definida ex ante en el planeamiento urbanístico y su cumplimentación y aportación correcta es igualmente requerida para todos los administrados que procuren igual fin.

Siendo así, no existe mayor requerimiento documental para el solicitante que interpone queja del que se exigiera a cualquier otro interesado.

No es cierto, como se alega en el escrito de queja ante el Síndic de Greuges, que se cumplan todos los requisitos solicitados, ya que en el expediente sigue sin hacerse constar autorización, o justificante de su innecesariedad, por parte del órgano competente en materia de aguas sobre la existencia de construcciones en una franja de 500 metros desde el perímetro de máximo nivel del embalse de Crevillente.

Tampoco lo es que no se den posibilidades de defensa de los derechos del administrado, en tanto que éste goza de todos los recursos que el procedimiento administrativo y normativa concurrente establece para ejercer su defensa por las vías que al respecto se concreten.

La Ley de procedimiento administrativo no establece plazos para el título de declaración responsable, por cuanto éste surte efectos inmediatos desde su presentación. Establece, asimismo, en su art. 69.1, que las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

En la actualidad, la subsanación documental requerida en providencia del año 2022 no puede considerarse satisfecha de manera completa.

Finalmente, entiende quien suscribe que la tramitación por declaración responsable no requiere de resolución expresa, no obstante, el procedimiento ya iniciado por la vía de la tramitación excepcional habría de reconducirse hacia una minimización de impacto territorial y posterior licencia de ocupación, de conformidad con los arts. 228 y ss. del Decreto Legislativo 1/2021, del Consell, y en ese caso, los plazos habrán de ajustarse a los establecidos en dicho procedimiento. (...).

Trasladamos dicha información a la persona interesada por si deseaba presentar alegaciones. En su respuesta, de fecha 15/07/2025 la persona interesada muestra su disconformidad con los argumentos contenidos en el informe del técnico municipal, concluyendo en síntesis que se debe considerar obtenida la licencia solicitada por la falta de respuesta y el tiempo transcurrido.

2 Conclusiones de la investigación

La queja se formuló por falta de resolución por parte del Ayuntamiento de Crevillent, a la solicitud de licencia excepcional de primera ocupación presentada por la persona interesada en fecha 15/10/2021 y en tal sentido solicitamos informe sobre si se había dictado resolución expresa en el expediente de referencia.

En este sentido, es preciso recordar los límites respecto a la actuación de esta Institución, que no tiene facultades ni medios para poner en cuestión las decisiones basadas en argumentos técnicos que adoptan las Administraciones, apoyadas en informes de funcionarios que gozan de presunción de objetividad e imparcialidad, como tienen dicho los tribunales. No podemos, por tanto, discutir las argumentaciones contenidas en el informe emitido por el arquitecto municipal. Tampoco cabe, por nuestra parte, sustituir las facultades propias de cada entidad en el ejercicio de sus competencias. En supuestos como el que nos ocupa disponemos de un estrecho margen para valorar la justificación de la falta de resolución administrativa.

Pero lo que sí cabe, en nuestro ejercicio, es la exigencia de una buena administración, concretada en unos pocos principios: la Administración debe responder siempre y en plazo, mediante una respuesta comprensible y suficientemente motivada que permita al ciudadano entender las razones de la actuación administrativa y defenderse frente a ella, si lo estima conveniente a su derecho.

Por otro lado, en el informe que nos ha remitido el Ayuntamiento de Crevillent se contienen una serie de consideraciones que, a juicio de la Administración, avalan su posición en relación a la queja formulada por la persona interesada. Son éstas unas consideraciones sobre el fondo del asunto, sobre la procedencia o no de resolver la solicitud de licencia excepcional de primera ocupación, respecto a las cuales esta institución no se va a pronunciar, sin que ello pueda interpretarse como aceptación ni rechazo de los razonamientos ofrecidos por el Ayuntamiento, ni de la contrargumentación formulada por la parte interesada.

El Síndic no puede valorar el mayor o menor acierto de la posición municipal sobre las cuestiones de fondo planteadas por la persona que presenta la queja, al exceder las mismas del ámbito de competencias que el artículo 1.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges, atribuye a esta institución. En el mismo sentido, la mera disconformidad o desacuerdo con una resolución administrativa, no puede, por sí sola, motivar nuestra intervención, ya que excede de nuestro ámbito competencial (artículo 30.2 a) de la Ley 2/2021 de 26 de marzo, del Síndic de Greuges).

Lo anterior no impide, sin embargo, que abordemos la falta de resolución por parte del Ayuntamiento de Crevillent, del expediente de licencia excepcional de primera ocupación promovido por la persona interesada en fecha 15/10/2021 y al respecto, concluimos que se han vulnerado los siguientes derechos de la persona titular:

- **Incumplimiento del deber de resolver en plazo el expediente de licencia excepcional de primera ocupación promovido por la persona interesada en fecha 15/10/2021.**

En el presente supuesto nos encontramos con un procedimiento excepcional de concesión de licencias de primera ocupación para aquellas viviendas construidas sin licencia en suelo no

urbanizable del término municipal de Crevillent, previsto en su Ordenanza municipal reguladora.. Como se indica en el informe técnico:

(...) Las licencias de primera ocupación para edificaciones existentes sin licencia de obras, ni cédula de habitabilidad o licencia de ocupación anterior, se acogen al procedimiento por tramitación excepcional de la Ordenanza reguladora de 1ª ocupación y posteriores municipal, publicada en el nº 91 del B.O.P. de Alicante de fecha 14-05-2015, y vigente en la actualidad.

El Artículo 4, respecto a la documentación necesaria para la solicitud de primera ocupación, establece en su apartado 2 los requisitos que deben reunirse para la Tramitación excepcional, por la que se concede licencia de primera ocupación de edificaciones existentes que se han ejecutado sin licencia y carecen de cédula de habitabilidad o licencia de ocupación, así como la documentación que debe aportarse para sustanciar el procedimiento.

El artículo 2 de dicha Ordenanza establece que se exigirá declaración responsable de primera ocupación, entre otros, para el caso de primera ocupación de los edificios e instalaciones, correspondiente al caso que regula la tramitación excepcional. No obstante, la propia Ordenanza recoge en el apartado 2 del art. 4 sobre la tramitación excepcional que “la declaración responsable no producirá efectos hasta que no se verifique el cumplimiento de los requisitos exigidos y la resolución favorable sea comunicada al interesado.”

De acuerdo con el Artículo 5. Tramitación de la declaración responsable de primera ocupación de la Ordenanza citada, el procedimiento mediante declaración responsable de primera ocupación se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, acompañándose de todos los documentos necesarios.

Asimismo, se indica que en los supuestos de declaración responsable de primera ocupación, previa la correspondiente visita de Inspección la Oficina Técnica Municipal deberá poner de manifiesto en su informe si la ejecución de las obras de edificación (y urbanización, en su caso) se ha llevado a cabo con sujeción al proyecto autorizado y a las condiciones impuestas en la licencia de edificación, el cumplimiento de la normativa sobre garajes, en su caso, la aptitud de las obras para el uso al que se destinan, y la correcta reposición o ejecución de los servicios urbanísticos. (...)

Por el art. 8 de la Ordenanza se establece que el plazo máximo para resolver es de un mes, siempre que dicho plazo no sea interrumpido para la subsanación de deficiencias en la documentación presentada. Transcurrido dicho plazo sin resolución municipal operará el silencio administrativo en la forma establecida en el artículo 9 del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (...).

Por consiguiente, con independencia de que el informe técnico cuestione el tratamiento que la ordenanza municipal efectúa respecto a las declaraciones responsables y su adecuación a las previsiones de la ley reguladora del Procedimiento Administrativo Común y a la normativa urbanística, lo cierto es que dicha ordenanza está vigente y en la misma se contiene un procedimiento que ha de finalizar con una resolución en el plazo máximo de un mes, dejando a salvo la subsanación de deficiencias y las correspondientes interrupciones de plazos que ello conlleva.

Ante la falta de resolución expresa se establece el mecanismo del silencio que el artículo 9 del Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece para las actuaciones en el suelo no urbanizable

Sirva lo anterior para poner de manifiesto que, dado el tiempo transcurrido, y analizando el iter procedimental de los trámites que se relacionan en el informe técnico, sin entrar en valoraciones sobre el fondo del asunto y desde la perspectiva del derecho a una buena administración, el Ayuntamiento de Crevillent debería haber resuelto el expediente como máximo a partir de la fecha 6/05/2022 cuando como indica en su informe:

(...) se registra de entrada, con número 6253, documentación por parte de (...), contestando a la providencia notificada de fecha 25-4-2022. En dicha documentación no se aportan los documentos solicitados en la providencia, sino que se rebaten las consideraciones allí indicadas, quedando no satisfecha la subsanación requerida en la providencia (...).

A partir de la fecha indicada carecen de justificación los casi dos años de inactividad municipal, hasta que la persona interesada aportó documentación y en fecha 26/06/2024 y presentó escritos en fechas 24 y 25/03/2025, solicitando información sobre el expediente, así como la remisión de documentación, que tampoco consta que fueran contestados por el Ayuntamiento de Crevillent.

Respecto de esta falta de respuesta a los escritos y falta de resolución del procedimiento, es preciso tener en cuenta que el artículo 21 (Obligación de resolver) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

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

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

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatut de Autonomía señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones,

órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

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

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

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

3 Consideraciones a la Administración

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

1 **RECORDAMOS** el deber legal de contestar en el plazo legalmente establecido y resolver expresa y motivadamente, las solicitudes que los interesados 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, dado el tiempo transcurrido, proceda a dictar resolución expresa y motivada en el expediente de licencia excepcional de primera ocupación solicitado por la persona interesada en fecha 15/10/2021, resolviendo todas las cuestiones planteadas y notificando la misma, con expresión de las acciones y recursos que caben ejercer en caso de discrepancia con su contenido.

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

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

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana