

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

**Queja** 2401575

**Materia** Urbanismo

**Asunto** Inactividad ante denuncia urbanística

## RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

### 1 Tramitación de la queja

1.1. El 22/04/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2401575. La persona interesada presentaba una queja por la demora en la que estaba incurriendo el Ayuntamiento de Oliva a la hora de adoptar medidas en relación con el escrito que formuló en fecha 23/11/2023 (número de registro 2023-E-RE-13108), denunciando la ejecución de unas actuaciones que podrían vulnerar la legalidad urbanística.

Según expuso el interesado «la denuncia interpuesta es referente a la ocupación de un garaje que se ha transformado en una vivienda, solicitando esta parte que se acuerde la inhabilitación del inmueble con referencia catastral nº (...), por tener un uso de local-almacén y carecer del cumplimiento de la normativa urbanística a efectos de ser habitable por no cumplir con los requisitos expuestos en los distintos textos legales».

En el citado escrito el ciudadano solicitó expresamente que se le tuviera por interesado en el procedimiento y se les notificase toda resolución que se dictase en los expedientes que se iniciasen.

1.2. El 02/05/2024, 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 «los actos y/o resoluciones que se hayan dictado a la vista del escrito presentado por el interesado. En el caso de que no se hayan realizado actuaciones para tramitar dicho escrito de denuncia y determinar la procedencia de iniciar los expedientes de protección de la legalidad urbanística y/o sancionadores que sean procedentes, indicará los motivos que expliquen esta inactividad y las medidas a adoptar para revertir esta situación».

Asimismo, solicitamos que se expusieran «las decisiones adoptadas, o a adoptar, en relación con la petición formulada de que se tenga al solicitante por interesado en los procedimientos que se tramiten a resultas del escrito de denuncia».

1.3. Transcurrido el plazo de un mes, no se ha recibido el informe requerido al Ayuntamiento de Oliva, ni consta que este haya solicitado la ampliación del plazo para emitirlo, por lo que esta institución no ha podido contrastar los hechos denunciados por la persona autora de la queja, de manera que resulta forzoso partir de la veracidad de los mismos y de la pasividad municipal a la hora de adoptar medidas a la vista del escrito de denuncia presentado por la posible comisión de hechos que hayan contravenido la legalidad urbanística.

## 2 Conclusiones de la investigación

El presente expediente se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a una buena administración (artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Como se ha señalado con anterioridad, ninguna información ha aportado el Ayuntamiento de Oliva sobre el objeto de la reclamación de la persona interesada, por lo que hemos de partir de la veracidad de las alegaciones formuladas por esta cuando señala que, a pesar del tiempo transcurrido desde que formuló su escrito de denuncia (23/11/2023), no se han adoptado decisiones para determinar la procedencia o no de iniciar los expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores que correspondan de acuerdo con la legislación aplicable.

Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 62.1 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPA), define la denuncia de la siguiente forma:

Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

La denuncia es, por lo tanto, una de las formas a través de las cuales se puede instar el inicio de oficio de un procedimiento administrativo. Ahora bien, se ha de tener presente que la presentación de la denuncia no supone necesariamente la apertura de este procedimiento administrativo, ya que el órgano competente tiene atribuidas facultades discrecionales a la hora de decidir si incoa o no el citado procedimiento.

No obstante lo anterior, consideramos que 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**, dentro del ejercicio de la potestad que le corresponde a la administración, 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) la cuestión relativa a si debieron iniciarse los citados expedientes administrativos (de restauración de la legalidad urbanística y sancionador) 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 de un expediente administrativo) sobre la misma.

Adoptada esta resolución, debemos recordar que el artículo 40 LPA es claro al indicar que «el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes»; añadiendo su artículo 88 que «las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno».

En este sentido, el ciudadano expone que, en su escrito de denuncia, solicitó expresamente que se le tuviera por interesado en los procedimientos que se iniciaran a raíz de su denuncia.

Formulada la solicitud, la resolución que hemos señalado que debe adoptar la administración, deberá pronunciarse sobre esta cuestión, en la medida en la que, como sabemos, las resoluciones deben abordar y resolver todas las cuestiones planteadas.

Somos conscientes de que el artículo 62.5 LPA señala que la presentación de una denuncia no confiere al denunciante la condición de interesado en el procedimiento. No obstante, también es preciso concluir que la norma no excluye esta posibilidad.

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

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

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

Como señala muy gráficamente en este sentido la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2019 (STS 419/2019), «como regla general, el denunciante, por el simple hecho de su denuncia, no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones, sean pecuniarias o de otro tipo (...). Este principio general no implica, sin embargo, que el denunciante carezca legitimación en todos los casos, pues la tendrá cuando, además de ser denunciante, sea titular de un interés legítimo».

Finalmente, y a mayor abundamiento, se ha de tener presente que el artículo 62 (Acción Pública) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana señala:

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.

De los antecedentes que obran en el expediente observamos que el escrito inicial de denuncia presentado por la persona interesada es de fecha 23/11/2023, hace ahora más de seis meses.

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

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 locales, 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 que se realizan en el término municipal, 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 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. Por ello, 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.

En este sentido, debemos recordar las obligaciones que al respecto establece el artículo 250 (Reacción administrativa ante la actuación ilegal) del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje); así como el carácter irrenunciable y de inexcusable ejercicio de las medidas de restauración del orden urbanístico infringido (artículo 251 de esta misma norma).

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

Asimismo, debemos recordar que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana es claro al reconocer a los ciudadanos el derecho a que las administraciones públicas traten los asuntos que les afectan en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración.

El reconocimiento de este derecho impone a las administraciones **un plus de exigencia** a la hora de abordar el análisis de los problemas que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del citado **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 (...)). Por ello, el alto Tribunal 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).

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se ha vulnerado el derecho de la persona titular a que las administraciones públicas traten en un plazo razonable los asuntos que le afectan, en el marco del derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana), al no haberse dictado, pese al tiempo transcurrido, una resolución en la que se adopte una decisión motivada respecto de la procedencia de iniciar o no los expedientes de restauración de la legalidad urbanística conculcada y sancionadores, a la vista de la denuncia presentada, y se resuelva la solicitud de que se le reconozca la posición de interesado en los expedientes que se inicien.

### 3 Consideraciones a la Administración

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

**Primero. RECORDAMOS el DEBER LEGAL** de adoptar las medidas de restauración del orden urbanístico infringido, al constituir una competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio por la administración actuante (artículo 251 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).

**Segundo. RECORDAMOS el DEBER LEGAL** de tratar los asuntos que afectan a las personas en un plazo razonable, en el marco del derecho a una buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

**Tercero. RECOMENDAMOS** que adopte, si no lo hubiera hecho ya, una resolución motivada en relación con el escrito de denuncia de la persona interesada, ya sea de archivo, ya sea de inicio de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y/o sancionador, según corresponda a la vista de la normativa aplicable, notificando a la persona promotora del expediente la resolución que se adopte, con indicación de las acciones legales que le cabe 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](http://www.elsindic.com/actuaciones).

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana