

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (LLICÈNCIES)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 19 de març de 2023 el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 23 de desembre de 2022, va presentar un comunicat immediat d'obres al Districte de Sant Andreu per a la instal·lació de plaques fotovoltaïques a un immoble.
- En data 6 de febrer de 2023 va rebre una nota informativa emesa pels serveis tècnics en la qual s'indicava que la proposta no s'ajustava als requeriments tècnics perquè comportava un augment de volum.
- En data 11 de febrer de 2023, va presentar nova documentació tècnica explicant que no es realitzava cap increment de volum i que la proposta acomplia els requisits establerts a la normativa municipal, ja que en la documentació inicial potser no havia quedat clar.
- Atès que desconeixien l'efecte d'aquesta nota informativa sobre el comunicat immediat, van demanar cita prèvia amb els serveis tècnics del Districte. En data de presentació de la queixa, manifestava no haver rebut resposta.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se **al Districte de Sant**

Andreu per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 23 de març de 2023, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 17 d'abril de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient així com informació sobre la cita prèvia demanada pel ciutadà.

CONSIDERACIONS

1. Els comunicats i les declaracions responsables

L'article 69.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), defineix la comunicació com aquell document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració pública competent les seves dades identificadores o qualsevol altra dada rellevant per iniciar una activitat o exercir un dret.

Les declaracions responsables i les comunicacions permeten el reconeixement o exercici d'un dret o bé l'inici d'una activitat, des del dia de la seva presentació, **sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguin atribuïdes les administracions públiques.**

L'apartat 4 d'aquest article diu que la inexactitud, falsedat o omisió, de caràcter essencial, de qualsevol dada o informació que s'incorpori a una declaració responsable o a una comunicació, o la no presentació davant l'Administració competent de la declaració responsable, la documentació que, si escau, sigui requerida per acreditar el compliment del que s'ha declarat, o la comunicació, determina la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància d'aquests fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que pertoquin.

Així mateix, la resolució de l'Administració pública que declari aquestes circumstàncies pot determinar l'obligació de l'interessat de restituir la situació jurídica al moment previ al reconeixement o a l'exercici del dret o a l'inici de l'activitat corresponent, així com la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte durant un període de temps determinat per la llei, tot això de conformitat amb els termes establerts a les normes sectorials aplicables.

És a dir, es tracta d'una excepció a l'obligació de resoldre, no hi ha silenci administratiu i, si hi ha danys, la responsabilitat és del titular.

En el mateix sentit, s'expressa l'article 74 del Decret 64/2014, de 13 de maig pel què s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU).

2. La tramitació del comunicat immediat d'obres

El règim aplicable a les comunicacions d'obres està regulat al capítol III de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres (ORPIMO).

En concret, l'article 50 d'aquesta norma estableix el règim de comunicació per a les obres menors tipus II (que són les relacionades a l'apartat 4 de l'article 3 de l'ORPIMO). El comunicat immediat d'obres faculta a qui el demana per iniciar les obres a partir de l'endemà de la presentació de la documentació en el registre municipal, una vegada verificada la documentació aportada, pagada la quota de la liquidació provisional de l'impost sobre construccions instal·lacions i obres i constituïdes les garanties o dipòsits exigits per la legislació urbanística o sectorial.

El ciutadà, en data 23 de desembre de 2022, va tramitar el comunicat immediat per a instal·lacions solars voluntàries i, en la mateixa data, va efectuar el pagament de l'impost corresponent. Atenent la normativa esmentada, l'admissió del comunicat per part del Districte autoritzava que, l'endemà, iniciés les obres per instal·lar les plaques fotovoltaïques.

Cal tenir en compte que al document d'admissió del comunicat per part de l'Ajuntament figura, entre d'altres, la consideració següent: [7.-] "la persona titular i els tècnics que dirigeixen les actuacions i la seva execució són responsables que s'ajustin a la legislació vigent. En particular, **aquesta admissió no eximeix de l'obligació d'obtenir altres autoritzacions** o emplenar altres formes d'intervenció que siguin preceptives de conformitat amb les ordenances i la resta de normativa sectorial aplicable.

A més, l'admissió del comunicat estableix que **les actuacions queden subjectes a determinades condicions**, entre elles, que el titular es compromet a realitzar només les actuacions que figuren a l'apartat Antecedents del document. En el cas que ens ocupa: instal·lacions solars voluntàries petites 0-3i2.

Doncs bé, el dia 6 de febrer de 2023 el Districte va enviar una nota informativa al representant tècnic del promotor de la queixa relativa a l'expedient. En aquesta nota s'explicava que d'acord amb la memòria del projecte presentat i el reportatge fotogràfic

on es proposa fer la instal·lació de les plaques fotovoltaïques comporta un augment de volum i, **en conseqüència, implica tramitar una llicència d'obra major.**

Al peu d'aquesta nota diu textualment: **“aquesta nota té caire informatiu i no afecta la tramitació administrativa de l'expedient referenciat.”**

En la resposta a la petició d'informació feta al Districte per aquesta Sindicatura se'ns confirma que la nota té caire informatiu i no afecta la tramitació administrativa de l'expedient referenciat i que, a més, en data 6 de febrer de 2023 va ser notificada al representat tècnic de l'interessat.

Tot i tenir presents les obligacions que imposen els articles 69 de la LPACAP i 74 del RPLU, des d'aquesta Sindicatura creiem oportú fer dues consideracions al respecte:

La primera, referida al **redactat de l'article 50 de l'ORPIMO**. Del contingut del precepte queda clar que les obres menors tipus II es poden iniciar a partir de l'endemà de la presentació de la documentació en el registre municipal, **una vegada verificada la documentació aportada**. Tanmateix, no especifica cap termini per fer aquesta verificació. Sembla incoherent i, al nostre criteri d'impossible compliment, que la memòria del projecte presentat juntament amb la resta de documentació preceptiva que imposa l'ordenança, s'hagi **de verificar en el mateix moment que es presenta**. Això pot donar lloc a situacions com la que és objecte de supervisió: que es puguin començar unes obres amb un permís que no habilita per fer-les.

En canvi, l'article 49 de l'ORPIMO (referit a les obres tipus I) sí que fixa un termini d'un mes per poder fer aquesta verificació.

La segona observació es refereix als efectes jurídics de la nota informativa. Compartim el parer del promotor de la queixa en el sentit que, del contingut de la nota informativa, es desprèn un dubte raonable sobre la situació administrativa del comunicat immediat.

Així, si la nota enviada és de caràcter informatiu i no afecta la tramitació administrativa de l'expedient referenciat, es pot entendre que el comunicat immediat continua vigent i, per tant, està habilitat per iniciar les obres. En canvi, si ens atenim al contingut de les consideracions que es fan a la nota informativa, la intervenció sol·licitada s'hauria de fer a l'empara d'una llicència d'obres majors.

Per tant, entenem que **del redactat d'aquesta nota informativa sí que es poden generar efectes jurídics perjudicials per al ciutadà**. És a dir, si comença les obres a l'empara de l'article 50 de l'ORPIMO hi ha el risc que, arran d'una inspecció, s'incoï un expedient de protecció de la legalitat urbanística.

Convé recordar que l'article 72.2 del RPLU disposa que si la comunicació no reuneix els requisits exigits per la normativa aplicable, l'Administració ho ha de manifestar a la

persona interessada i l'ha d'advertir que, mentre no presenti la comunicació i els documents preceptius, no pot dur a terme l'acte de què es tracti.

En la nostra opinió, existeix una disfunció entre el que figura a la nota informativa, en els termes en què està redactada, i el que disposen els articles 72.2 del RPLU i 50 de l'ORPIMO.

3. Les peticions de cita prèvia

El Districte informa que, consultat el programa IRIS, únicament consta una fitxa presentada pel promotor de la queixa, amb data 24 de febrer de 2023.

A la documentació que l'interessat va adjuntar a la queixa formalitzada davant la Sindicatura consta que, en data 11 de febrer de 2023, el tècnic que representava el ciutadà va presentar un escrit al qual adjuntava documentació per esmenar deficiències. Explicava que, si bé potser a la documentació inicial no havia quedat clar, aportava documentació nova per acreditar que la intervenció per realitzar no comportava augment de volum i, per tant, era procedent el comunicat immediat.

És cert que el promotor de la queixa va presentar una única reclamació a través del sistema IRIS, on demanava cita amb els serveis tècnics per poder parlar de com es trobava l'expedient d'obres que havia demanat i quan podria disposar del permís sol·licitat.

Però no ho és menys que el tècnic que el representa en va presentar una altra el 10 de febrer de 2023, per fer "una consulta sobre unes esmenes amb el tècnic abans de presentar-les, per una instal·lació fotovoltaica al Districte 10 - Sant Martí" (*sic*).

Aquesta petició es va respondre el 12 de març de 2023. La resposta és la següent:

e: <ajuntament.respon@bcn.cat>
Date: dg., 12 de març 2023 a les 1:03
Subject: Tramitació #MVM2XXX

Benvolgut ciutadà / benvolguda ciutadana,

En relació amb la vostra comunicació rebuda el 10 de febrer de 2023, amb codi MVM2XXX, sobre Atenció Telemàtica Districte 9 - Sant Andreu.

Us fem saber que estem treballant en la resolució de la vostra comunicació de la qual us farem arribar la resposta tan aviat com sigui possible.

Agraïm que hàgiu contactat amb nosaltres; considerem molt important la vostra participació, que ens ajuda a millorar la qualitat dels serveis municipals que oferim a la ciutadania i la convivència a la ciutat.

Quedem a la vostra disposició per a futures comunicacions.

Cordialment,

Ajuntament de Barcelona

En data de presentació de la queixa, 19 de març de 2023, no havien rebut cap resposta.

El Districte informa que, d'acord amb la informació que consta al programa, va ser el 20 de març de 2023 que, per correu electrònic, es va donar resposta a la petició del promotor de la queixa (feta el 24 de febrer de 2023), informant-lo que el 24 d'abril de 2023, a les 12.30 hores la tècnica del departament es posaria en contacte telefònic amb ell, i se l'advertia que la trucada podia ser des d'un número ocult o amb una numeració diferent de les trucades habituals.

En relació amb aquesta qüestió, res justifica que hagin transcorregut més de dos mesos per donar cita telefònica al ciutadà. Molt menys, i pel que sembla, que el tècnic demanés una cita prèvia el 10 de febrer de 2023 i que, després d'un mes (en data 12 de març de 2023) per tota resposta se li comunicui que "s'està treballant en la resolució de la vostra comunicació".

I és que no sembla que hagi de ser gaire complicat concertar una cita prèvia. Donar resposta a una sol·licitud de cita és una qüestió que s'hauria de poder resoldre de manera àgil, a partir de l'agenda del servei, en aquest cas, el Departament de Llicències i Inspecció del Districte de Sant Andreu; més, si tenim en compte els efectes del comunicat immediat i de la nota informativa que li va ser enviada i que ja hem comentat.

En aquest punt, convé recordar que l'article 53.1 de la LPACAP reconeix, d'una banda, el dret de la ciutadania a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació dels procediments en els quals tinguin la condició d'interessats i, de l'altra, a obtenir informació i orientació respecte dels requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin dur a terme. En el mateix sentit, s'expressen els articles 21 i 22 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

El dret que reconeixen aquests preceptes no és altre que el de facilitar a les persones interessades la possibilitat de conèixer els fets i les dades que puguin ser rellevants per a la defensa dels seus drets i interessos.

I sembla evident que l'exercici d'aquests drets s'ha de facilitar de manera immediata. El que no sembla admissible, **des dels principis del bon govern i del contingut del dret a una bona administració**, és que el ciutadà s'hagi vist obligat a esperar gairebé quatre mesos per poder començar unes obres amb plena seguretat jurídica.

No podem oblidar que, malgrat els condicionaments inicials que es van imposar per l'estat d'emergència derivat de la covid-19, fet que tenia justificació en època de pandèmia, no es pot convertir en una disfunció administrativa.

Aquesta Sindicatura no és aliena a la incidència que la pandèmia va tenir en les relacions entre la ciutadania i l'Administració i que ha comportat una alteració radical pel que fa a l'atenció presencial, amb modificacions importants en els serveis d'atenció ciutadana.

Actualment, s'han convertit en habituals els retards en les cites prèvies, l'atenció personalitzada i la telefònica. En aquest context, la Sindicatura ha obert una actuació d'ofici amb l'objectiu de valorar la situació actual pel que fa a l'atenció a la ciutadania (en aquest cas, a les oficines d'atenció ciutadana), així com les mesures que estiguin previstes per possibilitar-hi l'accés àgil i la seva adaptació a una situació de recuperació de la normalitat.

Tanmateix, convé recordar que la raó de ser de l'Administració és el servei públic i el respecte als drets de les persones. En aquest sentit, l'article 14 de LPACAP estableix que les persones físiques poden escollir en tot moment si es comuniquen amb les administracions públiques per exercir els seus drets i obligacions a través de mitjans electrònics o no, llevat que estiguin obligades a relacionar-se a través de mitjans electrònics. És a dir, les persones físiques poden escollir la manera de relacionar-se amb l'Administració en qualsevol moment (multicanalitat).

Malgrat aquesta previsió legal, els fets evidencien una constant tendència a imposar les relacions telemàtiques o telefòniques, deixant a l'atenció presencial un caràcter subsidiari o, de vegades, inexistent.

Des de la Sindicatura som conscients que l'eficàcia interna de l'Administració i una prestació millor dels serveis públics requereix, necessàriament, la millora i l'avançament en la implementació de l'administració electrònica. Això no obstant, considerem que per garantir els drets de la ciutadania és necessari mantenir de manera eficaç l'atenció presencial, sens perjudici que s'adoptin sistemes àgils d'organització de cites prèvies. L'atenció personal no només permet una comunicació millor i més clara, sinó que possibilita l'apropament i l'empatia de l'Administració amb la ciutadania.

Els **principis de bona administració i d'eficàcia** dels serveis públics es recullen a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, als articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola, i a l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic administratiu comú. Aquests drets impliquen disposar d'una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat, respectant els drets i interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes de manera àgil i eficaç.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta en l'article XXIII, amb referència a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, que les autoritats locals han de garantir

l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació del Districte de Sant Andreu no ha estat ajustada a dret ni eficaç**, perquè no ha donat compliment a l'article 72 del Decret 64/2014 de 13 de maig, ni a l'article 53 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que revisi el sistema de concertació de cites prèvies presencials sol·licitades per la ciutadania.
- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que, de manera conjunta amb els òrgans municipals que correspongui, es valori si la redacció de l'article 50 de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres, és conforme amb l'article 72.2 del Decret 64/2014, de 13 de maig.
- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que es valori, de manera conjunta amb els òrgans municipals que correspongui, si la redacció actual de les notes informatives garanteix la seguretat jurídica de la ciutadania, en el règim de comunicació d'obres.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.