

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (LLICÈNCIES D'OBRES)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 6 de juliol de 2022, el ciutadà, actuant en nom i representació d'una societat mercantil, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Les dilacions indegudes en la tramitació de la llicència d'obres majors, sol·licitada el 30 d'octubre de 2020, per a la reforma de dos habitatges, zones comunes i piscina.
- Davant del retard en la tramitació de la llicència, en data 18 de juny de 2022 va sol·licitar que li fos lliurada la certificació d'acte presumpte acreditatiu del silenci administratiu.
- A data de presentació de la queixa, no havia rebut cap resolució d'atorgament de la llicència sol·licitada ni, tampoc, el certificat acreditatiu del silenci administratiu.

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 l'Eixample** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 14 de juliol de 2022, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 4 de novembre de 2022, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient.

CONSIDERACIONS

1. Respecte al fons de l'assumpte

No correspon a la Sindicatura revisar o valorar tècnicament si el projecte d'obres s'adequa a la normativa d'edificació i urbanística, ni tampoc pronunciar-se respecte de les mancances documentals.

Aquests aspectes formen part de les competències dels serveis municipals, d'acord amb el procediment establert per a la concessió de la llicència d'obres en el capítol II de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres (ORPIMO).

2. Sobre la tramitació del procediment

El Districte de l'Eixample informa que la sol·licitud de la llicència d'obres majors es va presentar el 30 d'octubre de 2020. S'emet informe d'avertiment de desistiment el 25 de gener de 2021, notificat el 9 de febrer de 2021. L'interessat presenta esmenes a la llicència el 25 de febrer i el 22 de març de 2021.

El permís per l'obra requereix l'informe perceptiu de Patrimoni, ja que l'emplaçament està ubicat en una zona de conservació de l'Eixample. En data 11 de juny de 2021, s'emet l'informe de Patrimoni desfavorable per deficiències essencials i es notifica el 27 de setembre de 2021. En data 5 d'octubre s'emet l'avertiment de denegació, que es notifica el 26 d'octubre de 2021. L'interessat presenta esmenes tècniques el 19, el 20 i el 21 de gener de 2022. El 19 de juliol de 2022 s'emet un segon informe de deficiències del Departament de Patrimoni.

A data de recepció de la informació que ens ha traslladat el Districte, la certificació d'acte presumpte per silenci administratiu sol·licitada restava pendent de ser avaluada pel departament jurídic, i l'expedient en revisió pendent de realitzar el tràmit d'audiència a la persona sol·licitant.

Des d'aquesta Sindicatura entenem que la finalitat de la intervenció municipal en l'edificació és vetllar pel compliment de les normes urbanístiques i garantir la seguretat jurídica de les persones interessades, a la vegada que permet fer un control adequat de la legalitat de les seves actuacions.

També ens hem pronunciat en nombroses ocasions sobre el nombre elevat d'expedients gestionats i les càrregues de treball de determinats serveis, com és el cas dels de llicències i inspecció dels districtes. La manca de mitjans de què disposen els serveis tècnics municipals dificulta el compliment estricte dels terminis que imposen les normes.

Això no obstant, l'article 5 de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal (ORPIMO) recull els **principis generals** de la regulació dels diferents règims i procediments d'intervenció administrativa, entre els quals hi ha els **d'eficàcia, eficiència i economia procedimental, i el d'agilitació dels procediments i simplificació administrativa.**

També convé recordar que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix que una de les formes possibles de l'inici del procediment administratiu és la petició que la ciutadania adreça a l'Administració. En el cas que ens ocupa, la sol·licitud de llicència per obres que comporten la reforma de dos habitatges, zones comunes que afecten local i piscina a la coberta de l'edifici, té caràcter obligatori.

Al compliment de l'obligació de sol·licitar llicència prèvia es correspon l'obligació municipal de donar resolució expressa a aquesta petició en els terminis que fixa la normativa aplicable. L'article 26.1 de l'ORPIMO estableix que el **termini per resoldre aquest tipus de llicències és de dos mesos**. En els procediments que requereixen informes preceptius d'altres serveis, com és aquest cas, aquest termini **és de tres mesos**.

De la informació facilitada pel Districte, es constata que des de la sol·licitud de llicència el 30 d'octubre de 2020 fins a l'actualitat han passat **dos anys i quatre mesos** sense que, ara per ara, consti que s'hagi resolt l'expedient. Per tant, fins i tot havent operat un dels terminis de suspensió previstos en l'apartat segon de l'article 26.1 de l'ORPIMO, s'ha superat amb escreix el termini de resolució.

D'acord amb la tramitació de l'expedient, el temps imputable a l'Administració és de 289 dies; al ciutadà, 42 dies, i al temps de notificació, 301 dies. En aquest punt, és important remarcar que **quan l'Administració incompleix els terminis de resolució**, la seva actuació incideix en les expectatives de la ciutadania, de manera que no només es produeix una paralització de l'execució de les obres sol·licitades, sinó que **pot repercutir en els seus interessos econòmics i els de l'equip professional tècnic que la representa**.

La Sentència del Tribunal Suprem de 4 de desembre de 2021 assenyala que el **principi de bona administració es manifesta en dues vessants**: d'una banda, és un deure exigible a l'Administració que la seva actuació estigui guiada per la diligència i per la responsabilitat de resoldre en uns terminis raonables i, de l'altra, és un dret de les persones administrades que, com a tals, el poden fer valer davant l'Administració en defensa dels seus interessos.

Per tot això, aquesta Sindicatura conclou que **les exigències derivades del principi de bona administració no s'han complert en aquest cas**, atès que el Districte no ha procedit amb la diligència exigible a l'Administració per garantir i possibilitar a la ciutadania l'exercici dels seus drets, de la mateixa manera que li exigeix les seves obligacions.

D'acord amb el que s'ha exposat, hem de concloure que **l'actuació del servei municipal ha estat insuficient i ineficaç**, ja que no s'han complert els terminis establerts en la tramitació de l'expedient objecte de la queixa.

3. Quant a la petició de la certificació d'acte presumpte per silenci administratiu

En aquest punt, hem de fer referència a l'article 188.2 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), que estableix el silenci positiu com a regla general en matèria de llicències, i el silenci administratiu que operarà en supòsits específics.

En el mateix sentit, l'article 26 de l'ORPIMO estableix que la manca de resolució dins el termini establert suposarà la concessió de la llicència sol·licitada. El mateix precepte afegeix que per silenci administratiu positiu no es podran adquirir o generar facultats contràries a l'ordenament jurídic. Així mateix, no confereix en cap cas facultats relatives al domini públic o al servei públic.

A més, l'article 24.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, disposa que en els procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada, sense perjudici de la resolució que l'Administració ha de dictar tal com preveu l'apartat 3 del mateix article, el venciment del termini màxim sense que s'hagi notificat cap resolució expressa legitima la persona interessada per entendre-la estimada per silenci administratiu. Les excepcions que en aquest sentit preveu la norma no sembla que concorrin en el cas que ens ocupa.

Per altra banda, l'apartat 2 del mateix precepte disposa que l'estimació per silenci administratiu té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment.

Pel que fa a l'**expedició del certificat** acreditatiu del silenci administratiu, l'article 24.4 disposa que aquest certificat s'ha d'expedir d'ofici per l'òrgan competent per resoldre, en el termini de **quinze dies** des que expiri el termini màxim per resoldre el procediment. Sense perjudici d'això, l'interessat el pot demanar en qualsevol moment. El termini indicat anteriorment es computa des de l'endemà del dia en què la petició tingui entrada al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per resoldre.

Doncs bé, la persona interessada va sol·licitar l'expedició d'aquest certificat el 18 de juny de 2022, i l'**Ajuntament estava obligat a expedir el certificat sol·licitat**, en el termini abans indicat, amb expressió de l'abast del silenci produït. Tanmateix, en data 19 de setembre de 2022, seguia al departament jurídic per a la seva avaluació.

No podem oblidar que el **silenci és l'antítesi del principi de bona administració**. El silenci administratiu no es configura com un mecanisme que serveixi per emparar la inactivitat de l'Administració donant cobertura legal a un fet que no deixa de ser un defecte de funcionament.

Com hem esmentat en altres ocasions, el silenci administratiu és una pràctica que genera en la ciutadania una inseguretat jurídica i indefensió material que l'obliga a recórrer a la via judicial, cosa que converteix *de facto* en inoperant la via administrativa.

El principi de **bona administració** i l'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 l'Eixample no ha estat ajustada a dret ni eficaç** perquè no ha donat compliment als terminis que imposa l'ORPIMO per a la tramitació de llicències d'obres majors ni tampoc a les obligacions que li imposa l'article 24 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 l'Eixample** que, sense més dilacions ni retards injustificables, continuï la tramitació de l'expedient, ajustant-se als terminis que estableix l'ORPIMO i impulsant d'ofici tots els seus tràmits.
- **Recomanar al Districte de l'Eixample** que, si no ho ha fet encara, expedeixi com més aviat possible el certificat acreditatiu del silenci administratiu sol·licitat per la persona interessada.

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.