

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 27 de desembre de 2022, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 11 de juny de 2021 va sol·licitar una llicència d'obres majors per reformar i ampliar una casa d'un cos al barri de Sant Andreu de Barcelona, de la qual, a data de presentació de la queixa, no havia rebut resolució.
- El 18 de maig de 2022, va demanar cita presencial amb un tècnic municipal. Malgrat que l'Ajuntament deia que es va concertar la cita demanada per al 31 del mateix mes, el ciutadà manifestava que no havia rebut la convocatòria ni per correu ni per telèfon. Explicava que ho va saber a través del 010, i que a l'enllaç de resposta a la petició, on presumptament es facilitava la cita, no figurava cap data. En aquest punt va tornar a demanar cita presencial, que li va ser denegada per reducció temporal d'atenció presencial degut a l'estat d'emergència provocat per la covid-19, i es va concertar cita telefònica.
- El 8 d'agost de 2022, per instància, va demanar una auditoria informàtica que acredités la notificació de data i hora que el Districte sostenia que havia concertat per al 31 de maig de 2022, per conèixer com se li havia fet la notificació i tenir acreditat el registre de lectura. A més, demanava explicacions de per què, un cop acabat l'estat d'alarma, el Districte argumentava que no es podien donar cites presencials. A data de presentació de la queixa, tampoc havia rebut resposta a aquesta petició.

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 10 de gener 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 28 de febrer de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la resposta del Districte de Sant Andreu. L'escrit exposa l'estat de tramitació de la sol·licitud de la llicència. També adjunten un llapis de memòria amb 44 documents en format PDF.

CONSIDERACIONS

1. Resposta municipal incompleta

Abans de res, aquesta Sindicatura vol manifestar que la informació facilitada a l'informe de resposta no és completa.

L'expedient que s'adjunta en un llapis de memòria conté 44 documents en format PDF. L'expedient no està indexat ni foliat. Els documents que s'adjunten tampoc estan ordenats cronològicament.

Tot i la dificultat que planteja la valoració d'un expedient tramès en les condicions descrites, tampoc sembla que estigui complet. De fet, el primer document dels 44 d'adjunts, és un advertiment de desistiment de data 5 de novembre de 2021.

No consta incorporada a l'expedient la instància presentada pel ciutadà el 8 d'agost de 2022. Tampoc es dona resposta a la petició d'informació de la Sindicatura relativa a la previsió de resposta a aquesta instància i a les peticions concretes que s'hi formulen.

Aquesta actuació no es correspon amb el deure de col·laboració amb la Sindicatura ni amb els principis d'actuació d'una bona administració.

En conseqüència, es recorda al **Districte de Sant Andreu** l'obligació dels òrgans municipals, d'acord amb el que estableix la base III, apartat 3 del Reglament de funcionament de la Sindicatura de Greuges de Barcelona, d'aportar dades, expedients i, en general, tota la documentació necessària perquè pugui dur a terme les seves actuacions de supervisió.

2. Respecte al fons de l'assumpte

Les llicències són actes reglats i s'han d'atorgar d'acord amb el que estableixen la llei d'urbanisme, el planejament urbanístic i les ordenances municipals, segons disposa l'article 188 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la llei d'urbanisme.

No correspon a la Sindicatura revisar o valorar tècnicament si un 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).

3. La tramitació del procediment

El Districte informa que la llicència d'obres majors corresponent al carrer de l'Ajuntament, 3, projecte de gran rehabilitació amb canvi de l'ús principal de l'edifici i increment de sostre i volum edificable, **ha estat concedida en data 2 de febrer de 2023**, subjecte a les condicions específiques i generals que s'incorporen a la llicència.

La Sindicatura de Greuges entén 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 un control adequat de la legalitat de les seves actuacions.

També ens hem pronunciat nombroses vegades sobre el gran nombre 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.

Tanmateix, aquesta Sindicatura considera que la informació rebuda evidencia 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.

Convé recordar que l'article 5 de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal (ORPIMO) recull els principis generals de la regulació dels diversos 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, 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 de reforma i ampliació d'una casa 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, el termini és de tres mesos.

De la informació facilitada pel Districte, es constata que des de la sol·licitud de llicència l'11 de juny de 2021 fins a la data del seu atorgament han passat dinou mesos. Per tant, fins i tot havent operat els terminis de suspensió previstos a l'apartat segon de l'article 26.2 de l'ORPIMO, en concordança amb l'article 22 lletra d) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), **s'ha superat amb escreix el termini de resolució.**

Cal tenir en compte 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 dos 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, 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 que es pot exigir 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.

4. La manca de resposta a l'escrit presentat

Ja hem apuntat que el Districte no ens ha facilitat informació respecte d'aquesta qüestió.

A la pregunta feta per la Sindicatura sobre la previsió de resposta a l'escrit presentat per l'interessat en data 8 d'agost de 2022 i, en concret, la facilitació de la informació referent a la notificació de cita prèvia, ens responen:

S'han fet diversos requeriments, cites per agenda telemàtiques i presencial concreta en data 13 de setembre de 2022, explicant les deficiències pendents, la naturalesa de les modificacions substancials i possibles solucions amb l'interessat, per avançar en l'esmena del contingut del projecte presentat.

Aquesta informació que facilita el Districte forma part del legítim dret del ciutadà a obtenir informació i orientació respecte dels requisits jurídics o tècnics que imposen les disposicions vigents als projectes, actuacions, o sol·licituds que es proposi fer (art. 53 LPACAP), però és del tot evident que no dona resposta a les peticions fetes pel ciutadà, ni per la Sindicatura.

El ciutadà demanava dues qüestions molt concretes:

- Una auditoria informàtica que acredités la notificació de la data i l'hora que el Districte sostenia que havia concertat per al 31 de maig de 2022, per saber com se li havia fet la notificació i tenir acreditat el registre de lectura.
- I per què, un cop acabat l'estat d'alarma, el Districte argumentava que no es podien donar cites presencials a causa de la covid-19.

Sembla evident que encara no s'ha donat resposta a cap d'aquestes qüestions. En tot cas, i atès que el Districte no ens ha facilitat cap resposta respecte d'això, ens hem de pronunciar sobre les manifestacions fetes pel ciutadà davant la Sindicatura.

Pel que fa a la primera de les qüestions, volem recordar que l'article 21 de la LPACAP obliga l'Ajuntament a donar resposta motivada als escrits presentats per la ciutadania.

El termini màxim per respondre, quan les normes reguladores del procediment no n'estableixin cap altre, és de tres mesos. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, aquest termini es comença a comptar des que la sol·licitud hagi tingut entrada en el registre electrònic de l'Administració o l'organisme competent per resoldre la tramitació.

Desconeixem si la petició formulada revesteix una complexitat excessiva per poder-hi donar resposta en un termini raonable. En tot cas, la persona promotora de la queixa té dret, com s'ha dit, a obtenir una resposta raonada per part de l'Administració.

Els **principis de bona administració i eficàcia** impliquen comptar amb 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 capaç de resoldre els problemes de les persones de manera àgil i eficaç.

Això inclou el deure de l'Administració de resoldre expressament les peticions i reclamacions que li presenti la ciutadania i de donar resposta a les sol·licituds que aquesta adreci a l'Administració. Així ho estableix també l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'article 53 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que menciona l'obligació de les administracions públiques catalanes de dictar una resolució expressa en tots els procediments i notificar-la, en aquest cas, donar resposta a la instància presentada per la ciutadana.

La jurisprudència també és eloqüent en aquest sentit, tal com mostra la Sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2020 (entre moltes altres):

[...] el deure jurídic de resoldre les sol·licituds, reclamacions o **recursos no és una invitació de la llei a la cortesia dels òrgans administratius, sinó un estricte i rigorós deure legal que obliga tots els poders públics**, per exigència constitucional (articles 9.1; 9.3; 103.1 i 106 CE), i la seva inobservança arrossega també el trencament del principi de bona administració, que no només juga en el terreny dels actes discrecionals ni en el de la transparència, sinó que, com a pressupòsit bàsic, exigeix que l'Administració compleixi amb els seus deures i mandats legals estrictes i no s'empari en la seva infracció per causar un perjudici innecessari a la persona interessada.

Quant a la **segona qüestió** plantejada pel promotor de la queixa, aquesta Sindicatura ja s'ha pronunciat en nombroses ocasions en el sentit que, 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.

A més, no és admissible que el mes de maig del 2022, es respongui al ciutadà que degut a l'estat d'emergència sanitària provocada per la covid-19, les cites únicament es poden fer de manera telefònica.

Els condicionaments inicials que es van imposar per l'estat d'alarma, fet que tenia justificació en època de pandèmia, no es poden convertir en una disfunció administrativa.

Aquesta Sindicatura no és aliena a la incidència que la pandèmia ha tingut 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 l'atenció a la ciutadania d'acord amb les mesures de prevenció que calia implementar.

Des de l'inici d'aquesta situació, el consistori va haver d'introduir molts canvis organitzatius per tal de fer compatible la necessitat d'atenció a la ciutadania, amb les indicacions existents per preservar la salut de la població i de les persones treballadores. Així, doncs, han esdevingut habituals les cites prèvies per evitar aglomeracions, l'atenció telefònica i els tràmits en línia. En aquest context, la Sindicatura està treballant en una actuació d'ofici amb l'objectiu de conèixer 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 l'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 fer-ho. 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, en ocasions, 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 dels ciutadans és necessari mantenir 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, que respecti els drets i els interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes d'una 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 als terminis que imposa l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres (ORPIMO), ni tampoc a les obligacions que estableix 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 adopti les mesures i disposi dels recursos necessaris per agilitzar els procediments de resolució dels expedients de llicències amb la finalitat de donar compliment als principis d'eficàcia, eficiència i economia procedimental.
- **Recordar al Districte de Sant Andreu** l'obligació de donar compliment a les disposicions de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

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.