

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (DISCIPLINA URBANÍSTICA)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 3 de novembre de 2023, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 9 de febrer de 2022, va presentar una instància al Districte de Sant Andreu, en la qual denunciava la realització d'unes obres majors, presumptament sense llicència o no ajustades a llicència, que s'estaven fent al carrer de les Acàcies. En el mateix sentit, dos veïns del mateix carrer van presentar sengles instàncies.
- Si bé en el moment de la presentació de la queixa les obres havien cessat, referia que en la inspecció feta pels serveis tècnics del Districte se'ls va informar verbalment que les obres que s'havien realitzat fins llavors no tenien llicència i que no s'havien respectat les normes urbanístiques. Deia que la tècnica municipal li va comunicar, també verbalment, que aquest fet suposava un perill no imminent per a l'estructura de l'edifici i per als habitatges confrontants.
- En el moment de la presentació de la queixa, no havia rebut resposta municipal.

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 5 de desembre 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 5 de febrer de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada als escrits presentats per la ciutadana, i adjunta còpia de l'expedient administratiu.

CONSIDERACIONS

1. La protecció de la legalitat urbanística

La protecció de la legalitat urbanística està regulada al títol setè del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC). Els articles 110 a 119 del Decret 64/2014, de 13 de maig, regulen el procediment de protecció de la legalitat urbanística vulnerada. Aquest procediment pretén restituir la situació il·lícita creada per l'acció d'un particular, com és el cas de les obres fetes sense llicència o incomplint les condicions de la llicència atorgada.

D'acord amb els articles 199 i següents del TRLUC, la potestat de protecció de la legalitat urbanística és d'exercici preceptiu de l'Administració competent. Així, quan l'Ajuntament té coneixement d'una situació d'una possible vulneració de l'ordenament urbanístic, ha d'activar els mecanismes de restauració de l'ordre jurídic vulnerat i la realitat física alterada, com ha estat en aquest cas.

Per tant, l'Ajuntament **està obligat a protegir la legalitat urbanística vulnerada, a tramitar amb agilitat els expedients de protecció de la legalitat urbanística i impulsar-los d'ofici en tots els seus tràmits**, a prendre les mesures cautelars necessàries per garantir l'execució de les seves resolucions, a impedir els usos de les construccions que siguin il·legals i a executar les seves resolucions d'execució forçosa.

2. L'expedient de protecció de la legalitat urbanística

En la informació facilitada pel Districte consten les instàncies presentades per les persones denunciants de dates 9 i 12 de febrer de 2022, en les quals es posen de manifest els fets exposats en els antecedents d'aquesta resolució.

En data 15 de febrer de 2022, una tècnica del departament de llicències i inspecció del Districte va fer una inspecció presencial al carrer de les Acàcies, i en data 17 de febrer de 2022 es va emetre l'informe corresponent. En aquest, es fa una exposició detallada de les obres que s'estan duent a terme.

Es conclou que s'estan executant obres consistents en augment de volum, modificació de l'estructura i redistribució interior. Per altra banda, consultades les bases de dades municipals, es constata que aquestes obres s'estan fent sense cap tipus de permís vigent.

La tècnica inspectora subscriu que caldria **aturar l'execució de les obres**, fins a obtenir el permís d'obres que legalitzi les obres en curs, en cas que aquestes siguin legalitzables, segons la normativa urbanística vigent.

En data 18 de febrer de 2022, s'incoa el procediment de protecció de la legalitat urbanística i s'ordena la **suspensió provisional i immediata de les obres**. Es comunica a l'intendent de la **Guardia Urbana del Districte que vetlli pel manteniment de la suspensió** i, a requeriment dels serveis municipals, que presti el suport necessari perquè es compleixi.

Consten a l'expedient dos intents de notificació infructuosa de l'ordre de suspensió, en dates 25 de febrer i 2 de març de 2022. Finalment, la persona interessada recull la notificació en data 9 de març de 2022.

Un cop exhaurit el tràmit d'audiència de quinze dies previst a l'article 205 del TRLUC 112 del Decret 64/2014, de 13 de maig, per resolució de data 11 d'abril de 2022 es ratifica l'ordre de suspensió, es declaren les obres manifestament il·legalitzables, es requereix a la interessada perquè en el termini d'un mes enderroqui les obres efectuades, es prohibeixen els usos que les obres realitzades puguin permetre, i es dona trasllat d'aquesta resolució al Registre de la Propietat.

Consten a l'expedient dos intents de notificació infructuosa d'aquesta resolució, en dates 22 i 26 d'abril de 2022. En aquest cas, en data 26 de maig de 2022 es publica al *Butlletí oficial de l'Estat (BOE)*.

El Districte informa que en data 12 de juny de 2023 es va presentar sol·licitud de llicència d'obres majors per tal de legalitzar les obres efectuades. Un cop notificat l'advertiment de denegació, l'expedient està en tràmit de proposta de denegació de la llicència sol·licitada.

De l'exposició dels fets relacionats, aquesta Sindicatura conclou que el Districte **ha exercit eficaçment la seva potestat per fer complir el deure legal de protegir la legalitat urbanística** vulnerada: quan va tenir coneixement dels fets denunciats per la ciutadana, va activar els mecanismes d'intervenció que la llei li atorga.

3. La manca de resposta

La Sindicatura de Greuges de Barcelona no desconeix que l'article 62.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), estableix que la presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició de part interessada en el procediment. Tanmateix, la llei no exclou aquesta possibilitat.

L'article 4 de l'LPACAP disposa que es consideren persones interessades en el procediment administratiu:

- a) Aquelles que el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.
- b) Aquelles que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin ser afectats per la decisió que s'adopti.
- c) Aquelles els interessos legítims de les quals, individuals o col·lectius, puguin ser afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat una resolució definitiva.

En aquest sentit, s'expressa la Sentència del Tribunal Suprem, de data 28 de gener de 2019, quan diu:

Com a regla general, el denunciant, pel simple fet de ser-ho, no té interès legitimador per exigir la imposició de sancions, siguin pecuniàries o d'un altre tipus (...). Aquest principi general no implica que el denunciant no tingui legitimació en tots els supòsits, ja que la tindrà quan, a més de ser denunciant, hi tingui un interès legítim.

Cal posar aquests articles de l'LPACAP en relació amb la regulació de l'acció pública en matèria d'urbanisme que fa l'article 12 del TRLUC. Aquest article disposa que:

1. Qualsevol ciutadà o ciutadana, en exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístics, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable.
2. L'acció pública a què es refereix l'apartat 1, si és motivada per l'execució d'obres que es considerin il·legals, es pot exercir mentre se'n perllongui l'execució i, posteriorment, fins al venciment dels terminis de prescripció determinats pels articles 207 i 227, sens perjudici del que estableix l'article 210.

L'exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme connecta directament amb el **dret fonamental de la tutela efectiva que s'estableix a l'article 24 de la Constitució**. Quan l'ordenament jurídic legitima la ciutadania per exigir el compliment de la legalitat en matèria d'urbanisme sense tenir-hi un interès concret, l'accés a la informació administrativa i la resposta a les possibles impugnacions dels actes administratius que es facin forma part del dret protegit constitucionalment.

En altres ocasions, aquesta Sindicatura ja ha estat informada que el sistema informàtic Autoritas, mitjançant el qual es fa la tramitació dels expedients de protecció de la legalitat urbanística, no preveu respostes automàtiques a la persona denunciant, ja que, com s'ha dit, el fet de ser-ho no li dona automàticament la condició de part interessada a l'expedient. Tanmateix, en la nostra opinió, això **no és un impediment perquè se li doni una resposta per informar-la de la tramitació que s'ha dut a terme amb les seves denúncies**.

Volem fer notar que el fet que l'Administració no hagi donat cap tipus de resposta ni informació a la ciutadana promotora de la queixa li ha causat la percepció que l'òrgan municipal ha actuat amb passivitat davant les seves comunicacions, és a dir, que no ha complert el seu deure de dur a terme una determinada actuació enfocada a preservar l'interès públic quan, com hem vist, l'actuació municipal ha estat àgil i eficaç.

No podem perdre de vista que l'accés a l'Administració és la porta d'entrada per a l'exercici de drets i deures de les persones administrades. A més, la proximitat a la ciutadania està garantida pels principis generals que es recullen en l'article 3 de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic. La comunicació, doncs, és una eina fonamental perquè totes les persones tinguin una millor comprensió del funcionament de l'Administració i, d'aquesta manera, fer-la més propera a la ciutadania.

4. L'execució subsidiària

En aquest punt volem recordar que, davant l'incompliment injustificat de les ordres d'execució, l'article 197.4 del TRLUC i l'article 126 i concordants del Decret 64/2014, de 13 de maig, habiliten l'Administració a adoptar mesures d'execució forçosa, tals com la imposició de multes coercitives o l'execució subsidiària a càrrec de la persona obligada.

Per tant, si els actes exigits per l'ordre no es porten a terme voluntàriament, l'Administració té el deure de realitzar-los subsidiàriament o, segons la seva pròpia elecció, d'aplicar qualsevol altra fórmula de reacció administrativa. Així, entenem que l'Administració, d'acord amb la seva urgència i amb els principis d'idoneïtat i proporcionalitat que inspiren l'elecció dels mitjans d'execució forçosa, pot optar, o bé

per la imposició de successives multes coercitives, l'objecte de les quals és coaccionar la propietat i induir-la al compliment de l'ordre, o bé per acudir, **en cas d'urgència de les obres, a l'execució subsidiària**, per compte i a costa de la persona propietària del bé que constitueixi el seu objecte.

Així doncs, tenint en compte el contingut de l'informe d'inspecció, aquesta Sindicatura és de l'opinió que en cas que la persona responsable de la infracció no executi voluntàriament l'ordre municipal, s'iniciï el procediment d'execució forçosa.

El principi de **bona administració** i d'eficàcia dels serveis públics està recollit al dret de la Unió Europea (article 41 de la Carta de drets fonamentals), 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. Aquest dret implica 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 les persones de manera àgil i eficaç.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta a l'article XXIII, quan es refereix 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. Un cop considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació del Districte de Sant Andreu ha estat ajustada a dret, però no eficaç** pel que fa a la manca de resposta a la ciutadana promotora de la queixa.

Això no obstant, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que vetlli per informar les persones interessades de les actuacions que es duen a terme arran de les denúncies presentades en matèria de protecció de la legalitat urbanística.
- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que actuï amb celeritat, impulsi d'ofici tots els tràmits en l'expedient de protecció de la legalitat urbanística i adopti totes les mesures necessàries per garantir l'execució de la resolució dictada.
- **Suggerir al Districte de Sant Andreu** que valori la possibilitat de dur a terme l'execució subsidiària de l'ordre municipal.

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.