

## 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 13 de desembre de 2023, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El Districte de Ciutat Vella va incoar dos expedients de protecció de la legalitat urbanística per unes obres fetes al pis d'una persona veïna, al passeig de Picasso. La ciutadana promotora de la queixa és la persona que ha denunciat aquestes obres i el seu habitatge és el del costat, a la mateixa escala.
- Pel que fa al primer expedient, la ciutadana considerava que s'havia arxivat sense donar compliment a l'ordre municipal d'enderroc.
- Quant al segon, explicava que malgrat les denúncies presentades no s'havia restituit la legalitat urbanística vulnerada.

##### 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 Ciutat Vella** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 18 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 13 de juny de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada als expedients i s'adjunta una còpia de l'expedient 1.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. Retard en la informació**

**L'Ajuntament ha trigat més de sis mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que es va sol·licitar per resoldre la queixa.** Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, **es recorda al Districte de Ciutat Vella l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.**

### **2. 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. Per tant, quan l'Ajuntament té coneixement d'una situació de vulneració de l'ordenament urbanístic, ha d'activar els mecanismes de restauració de l'ordre jurídic vulnerat i la realitat física alterada, com és aquest cas.

**L'Ajuntament, doncs, 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.**

### 3. La tramitació del procediment

En aquest punt, el Districte informa que, consultats els antecedents de l'assumpte objecte de la queixa, l'expedient 2 es va arxivar per duplictat i es va acumular en l'expedient 1, que ja es trobava en tràmit i que ara consta arxivat **per compliment de l'ordre**.

De la documentació que consta a l'expedient, en deduïm que la **primera denúncia de la interessada davant el Districte va ser el 4 de juny de 2019**. En aquesta denúncia, la ciutadana posava en coneixement del Districte que s'estaven fent unes **obres sense llicència o no ajustades a llicència**.

Per aquesta raó demanava que s'incoés un procediment de protecció de la legalitat urbanística i, també, que se la considerés com a persona interessada en el procediment.

A l'expedient aportat pel Districte també es comprova que la ciutadana promotora de la queixa va demanar una còpia de l'expedient en dates 21 d'octubre de 2019 i 9 de març de 2020. El Districte li va facilitar els documents en dates 23 d'octubre de 2019 i 10 de març de 2020, respectivament.

El cert és que el Districte tenia coneixement de la presumpta il·legalitat de les obres des del 4 de juny de 2019, però no és **fins al 12 d'agost de 2020** que el Districte fa la primera inspecció. Des d'aquesta Sindicatura entenem que el termini de **catorze mesos** transcorregut entre la primera denúncia de la ciutadana i la primera actuació municipal és excessiu i evitable.

La Sindicatura ja ha manifestat en moltes ocasions que és coneixedora del nombre elevat d'expedients gestionats i de 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 que les actuacions prèvies en procediments de protecció de la legalitat urbanística es puguin fer amb la immediatesa que seria desitjable.

Tot i això, no sembla adir-se amb el principi de bona administració la lentitud del Districte per impulsar l'expedient de protecció de la legalitat urbanística.

Aquesta institució vol recordar que, segons l'article 110 i següents del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de protecció de la legalitat urbanística, en el cas que s'executin obres sense llicència o s'incompleixin les condicions de la llicència atorgada, l'Ajuntament està obligat a iniciar el procediment de protecció de la legalitat urbanística, d'acord amb els informes tècnics i jurídics previs, i dictar una primera resolució de suspensió provisional i immediata de les obres.

En aquest punt, volem fer referència a l'article 205 i concordants del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), que obliga l'Ajuntament 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.

L'actuació ferma i decidida de l'Administració en el respecte de la legalitat urbanística és un deure inexcusable que imposa la llei, i és una actuació que no es correspon amb la tramitació de l'expedient que s'ha revisat.

A la inspecció feta pel Districte en data 1 de març de 2021, el Districte va comprovar a les aplicacions municipals **l'existència de la llicència** que s'estava tramitant per a la legalització de les obres no previstes al comunicat. La llicència es va atorgar el 20 de juliol de 2022.

La descripció de les obres autoritzades a la llicència consistien en la legalització de les modificacions introduïdes respecte al comunicat per a la reforma de l'habitatge. Es preveia la legalització de la modificació de la façana i de la cota de la terrassa, la restitució de la balustrada de la façana principal i l'eliminació de l'escala i baranes afegides a l'àtic, en resposta al requeriment municipal de l'expedient 1.

En data 9 de desembre de 2022, el Districte va fer una nova inspecció de l'immoble per comprovar la restitució de la façana i les obres de legalització realitzades segons la llicència.

En data 3 de gener de 2023, en vista del contingut de l'expedient 1, i un cop comprovat que les causes que van originar-lo havien desaparegut perquè s'havia donat compliment als requeriments municipals, es va procedir al seu arxivament.

En aquest punt, cal esmentar que la facultat de **comprovació del compliment de les ordres municipals en matèria urbanística no correspon a aquesta Sindicatura**, sinó als Departaments de Llicències i Inspecció dels Districtes.

#### **4. L'atorgament de llicències**

Com hem dit en altres ocasions, 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.

Són títols administratius que habiliten les persones interessades per dur a terme els actes que hi són subjectes. El seu objecte és comprovar l'adequació d'aquests a l'ordenament jurídic urbanístic prèviament a la seva execució material.

Per tant, **tampoc no correspon a la Sindicatura revisar o valorar tècnicament si un projecte d'obres s'adequa a la normativa d'edificació i urbanística**. 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).

## **5. La condició de persona interessada**

La ciutadana promotora de la queixa va demanar en reiterades ocasions que se la considerés com a persona interessada en el procediment.

La Sindicatura té coneixement 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 persona 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) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.
- b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin ser afectats per la decisió que s'hi adopti.
- c) Aquells els interessos legítims dels 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.

Així doncs, si la condició de denunciant no atorga, per si sola, la condició de persona interessada en el procediment, és procedent apreciar si són aplicables les circumstàncies de l'article 4 de l'LPACAP.

De la documentació presentada per la ciutadana a la seva queixa, se'n desprèn que resideix a l'habitatge confrontant amb el que ha estat objecte del procediment de protecció de la legalitat urbanística. Per tant, en tractar-se d'unes obres que la podien afectar directament, des d'aquesta Sindicatura entenem que, a més de ser persona denunciant, **també tenia la condició de persona interessada en el procediment**, de conformitat amb el que preveu l'article 4 de l'LPACAP.

Val a dir que en qualitat d'interessada **va demanar en 21 ocasions la còpia de l'expedient** 1 i, en totes elles, ha rebut la còpia sol·licitada.

Tanmateix, a l'expedient es pot comprovar que des de la primera denúncia, i com a mínim en sis ocasions, la ciutadana ha formulat al·legacions davant el Districte. La darrera d'elles en **data 13 de febrer de 2024**, sense que consti a l'expedient que s'hagi donat resposta a cap de les al·legacions presentades.

Per tant, si hem conclòs que la promotora de la queixa té la condició de persona interessada en els procediments iniciats arran de la denúncia formulada, també té els drets que li confereix l'article 53 de l'LPACAP. En concret, gaudeix del dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació del procediment, el dret a accedir als documents i obtenir-ne una còpia i **el dret a formular al·legacions** que s'han de tenir en compte a l'hora de redactar la proposta de resolució.

Volem fer notar que el fet que des del Districte no s'hagi donat cap tipus de resposta a la ciutadana 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.

Els principis de bona administració i eficàcia impliquen disposar d'una Administració que presti el nombre màxim 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.

Això inclou el deure de l'Administració **de resoldre expressament les peticions i les reclamacions que li presenti la ciutadania** i de donar resposta a les sol·licituds que la ciutadania adreci a l'Administració. Així ho estableix també l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'article 22 de la Llei 26/2010, que menciona el dret a obtenir una resolució expressa i notificada dins el termini establert legalment.

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

"[E]l 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 i el de la transparència, sinó que, com a pressupòsit bàsic, exigeix que l'Administració compleixi els seus deures i mandats legals estrictes i no s'empari en la seva infracció per causar un perjudici innecessari a la persona interessada".

**Els principis de bona administració i eficàcia** es troben reconeguts en el dret de la Unió Europea (article 41 de la Carta de drets fonamentals), en els articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola, i en l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta, en 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. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació del Districte de Ciutat Vella no ha estat ajustada a dret ni eficaç**, pel fet de no donar compliment als drets de les persones interessades que imposa 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 Ciutat Vella** que, com més aviat millor, doni una resposta motivada a totes i cadascuna de les peticions formulades per la ciutadana en el seu escrit de data 13 de febrer de 2024 i que se la notifiqui degudament.

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.