

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 27 de juny de 2024 el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El 9 de gener de 2024 i el 22 de febrer de 2024 a través del tràmit "Denúncies relacionades amb activitats, obres, espai públic, mal estat d'edificis/habitatges, instal·lacions o solars" de l'Oficina Virtual de l'Ajuntament de Barcelona va denunciar que a un edifici del carrer de Sant Agustí, del districte de Gràcia, s'estaven fent obres a múltiples habitatges sense llicència o que no s'hi ajustaven.
- En la seva opinió, aquestes obres (que incloïen la demolició de parets i redistribució d'interiors) no eren ajustades a la llicència atorgada, atès que només constava un assabentat i s'estaven fent obres de demolició de parets i redistribució de diversos interiors.
- En els seus escrits el ciutadà demanava que es fes una inspecció per comprovar si les obres que s'estaven fent s'ajustaven als permisos municipals; que es comprovés si la modificació de la distribució interior podia posar en risc l'estructura de l'edifici; que si convenia s'iniciés un procediment de protecció de la legalitat urbanística; que es revisés si amb els assabentats d'obra s'estava encobrint una gran rehabilitació i, per tant, esquivant la reserva d'un 30% d'habitatge social, i que se li donés resposta a cadascuna de les qüestions anteriors.
- En el moment de la presentació de la queixa, no havia rebut cap 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 Gràcia** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 3 de juliol de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 7 de novembre de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les actuacions que va dur a terme el Districte de Gràcia.

CONSIDERACIONS

1. Manca d'informació municipal

Abans de res, aquesta Sindicatura vol manifestar que **la informació que s'ha facilitat a l'informe de resposta no és completa, atès que no s'ha donat contesta a quina era la previsió de donar resposta a les qüestions plantejades pel ciutadà en els seus escrits**. 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 Gràcia** 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. 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 (RPLU).

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.

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.

3. La inspecció urbanística

La inspecció urbanística constitueix una potestat pública que forma part de l'activitat administrativa de policia. El seu objectiu principal és comprovar, entre altres, que els actes d'edificació s'ajusten a la normativa urbanística i, en cas contrari, adoptar les mesures oportunes per al restabliment de la legalitat urbanística infringida.

L'impuls de la inspecció urbanística es pot produir en els casos següents:

- a) D'ofici per l'Administració o òrgan competent, a través dels controls periòdics que efectuen els seus serveis d'inspecció o a través de petició raonada de l'òrgan municipal o superior jeràrquic.
- b) Per denúncia, tant de persones físiques com jurídiques, tant públiques com privades.
- c) Per petició de l'Administració autonòmica competent en matèria d'urbanisme o altres òrgans de qualsevol administració pública.

Pel que fa a la segona opció, això és quan són els particulars els qui denuncien uns fets que poden ser constitutius d'infraccions urbanístiques, com és aquest cas; són freqüents les queixes ciutadanes que al·leguen una certa passivitat de l'Administració.

En aquest punt, el Districte ens informa que arran de la denúncia que va presentar el ciutadà el dia 9 de gener de 2024, es va obrir expedient d'inspecció per comprovar els fets denunciats. La **inspecció tècnica es va fer el dia 15 de juliol de 2024**, i es va comprovar que efectivament s'estaven duent a terme obres sense llicència o que no s'hi ajustaven. El dia 24 de juliol de 2024 es va signar la incoació d'un expedient de legalitat urbanística, per ordenar que es procedís, en dos mesos d'haver-ho rebut, a la legalització de les obres, que consistien en el següent:

- Entitat pral. 1a: reforma interior amb redistribució d'espais i afectació puntual a l'estructura de l'edifici.
- Entitat 1r 1a: reforma interior amb redistribució d'espais i afectació puntual a l'estructura de l'edifici.
- Actuació en façana posterior (desmuntatge de la fusteria de la galeria, sòcols als balcons, pintura de parament exterior i reparació d'esquerdes).

- Actuació als elements comuns (reparació superficial en tram d'escala, nova canaleta al costat de la porta del 3r 1a, caixa de distribució elèctrica oberta del 2n 2a).

La notificació d'aquesta incoació es va lliurar electrònicament a l'empresa, el 23 d'octubre de 2024.

D'entrada, cal dir que la primera denúncia que va formular el ciutadà és de data 9 de gener de 2024 i **no ha estat fins al 15 de juliol de 2024**, set mesos després i **amb posterioritat a la intervenció de la Sindicatura de Greuges de Barcelona**, que s'ha dut a terme la inspecció de l'immoble.

En aquest punt, convé recordar que la protecció de la legalitat urbanística està regulada al títol setè del TRLUC. Els articles 110 a 119 del RPLU regulen el procediment de protecció de la legalitat urbanística vulnerada. Aquest procediment pretén restituir una eventual situació il·lícita creada per l'acció d'un particular, com seria el cas d'unes obres fetes sense llicència o que incompleixen 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.**

4. La manca de resposta als escrits del ciutadà

Com ja hem manifestat a l'inici, **el Districte no informa si s'ha donat resposta als escrits que ha presentat el ciutadà, ni tampoc, si està previst fer-ho.**

En dates 9 de gener de 2024 i 22 de febrer de 2024, no només denunciava les obres presumptament il·legals sinó que plantejava un seguit de qüestions **a les quals demanava expressa resposta** en el darrer d'aquests escrits.

Com ja hem dit en altres ocasions, som coneixedors que el fet de presentar una denúncia no confereix, per aquest fet, la condició d'interessat en el procediment, d'acord amb l'article 62.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP). Tanmateix, la llei no exclou aquesta possibilitat.

L'article 4 de l'LPACAP disposa que es consideren com a 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 persona denunciant no atorga, per si sola, la condició de persona interessada en el procediment, és procedent determinar si són aplicables les circumstàncies de l'article 4 de l'LPACAP.

De l'escrit que va presentar el ciutadà, a la seva queixa, es desprèn que, a més de residir a la mateixa finca, tenia la convicció (constatada a posteriori pel Districte) que les obres que s'estaven fent a l'immoble no eren ajustades al permís atorgat.

Per tant, en tractar-se d'unes obres que considerava que l'afectaven directament, des d'aquesta Sindicatura entenem que, a més de ser denunciant, **el ciutadà també té la condició de persona interessada en el procediment**, de conformitat amb el que preveu l'article 4 de l'LPACAP.

Aquests articles de l'LPACAP cal posar-los en relació amb la regulació de l'acció pública en matèria d'urbanisme que fa l'article 12 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. Aquest article disposa el següent:

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 establert en 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.**

La Sindicatura de Greuges sap que el sistema informàtic Autoritas, mitjançant el qual es fa la tramitació, no preveu respostes automàtiques al denunciador. Malgrat això, en la nostra opinió, i amb la finalitat de preservar els drets que són inherents al fet de ser persona interessada en el procediment, **cal que el Districte doni una resposta al ciutadà pel que fa a les qüestions plantejades en els seus escrits.**

5. El principi de bona administració

Dins la declaració de drets que fa l'Estatut d'autonomia de Catalunya, es proclamen, entre els drets en l'àmbit polític i de l'Administració, els drets d'accés als serveis públics i a una bona administració. El contingut del dret a la bona administració s'estableix en el paràgraf segon de l'article 30, segons el qual totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

La bona administració com a dret i principi està recollida implícitament en la Constitució espanyola, en el seu articulat; principalment en l'article 103, quan es refereix als principis d'actuació de l'Administració: l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al dret.

En aquest sentit, la sentència del Tribunal Suprem de 14 de maig de 2019 diu que a l'Administració li és exigible: "[...]una conducta prou diligent per evitar definitivament les possibles disfuncions derivades de la seva actuació, pel fet que així ho exigeix **el principi de bona administració, que no s'atura en la mera observança estricta de procediment i tràmits, sinó que va més enllà i reclama la plena efectivitat de garanties i drets reconeguts legalment i constitucionalment** al contribuent".

El Tribunal Suprem, en la seva Sentència de 27 de març de 2019, també aborda el deure de motivació de les decisions de l'Administració com a manifestació del principi de bona administració. Considera que l'obligació de motivar no s'ha establert només com a garantia del dret de defensa, **sinó que tendeix a assegurar la imparcialitat de l'Administració i l'observança de les regles que disciplinen l'exercici de les potestats que se li han atribuït.** Així mateix, la motivació de les decisions administratives ha d'acreditar que s'adopten amb objectivitat i de manera congruent amb les finalitats d'interès públic que justifiquen l'actuació administrativa, tenint en

compte totes les circumstàncies que formen la realitat fàctica i jurídica subjacent (Sentència de 3 de novembre de 2015).

En resum, **els principis de bona administració i d'eficàcia dels serveis públics**, també recollits a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, impliquen disposar d'una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat i respecti, alhora, 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 Gràcia no ha estat eficaç pel que fa a la demora en la inspecció de l'immoble i per la manca de resposta als escrits presentats pel ciutadà.**

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

- **Recomanar al Districte de Gràcia** que reconegui la condició d'interessat al ciutadà promotor de la queixa i doni compliment als drets que, com a tal, li reconeix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.
- **Recomanar al Districte de Gràcia** que actuï amb celeritat i 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 les resolucions dictades.

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.