

## 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 16 de setembre de 2024, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 3 d'octubre de 2022, el Districte de Sarrià - Sant Gervasi li va notificar la incoació de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística en el qual se li ordenava la neteja, el tancament i la desratització del solar del carrer de Casafranca.
- En data 12 de novembre de 2022, va fer actuacions en el solar encaminades a donar compliment a l'ordre municipal.
- Tanmateix, amb motiu de la inspecció efectuada el 23 de novembre de 2022, li van notificar la resolució per la qual se li imposava una multa coercitiva per un import de 500 € per no donar compliment a l'ordre dictada.
- En data 12 de desembre de 2022, va interposar un recurs d'alçada contra aquesta darrera resolució, que es va desestimar a la resolució de 2 d'abril de 2024 i es va notificar el 23 d'abril de 2024.
- El 26 de setembre de 2024, se li va imposar una nova multa coercitiva per un import de 800 €.
- El ciutadà estava disconforme amb les multes coercitives imposades.

##### 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 Sarrià - Sant Gervasi** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 19 de setembre 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 19 de febrer de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient i se n'adjunta la còpia.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. El deure de conservació dels immobles**

L'article 197 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), obliga les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions a complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts en la mateixa llei, en la legislació aplicable en matèria de sòl i en la legislació sectorial, així com a fer el manteniment o la reposició de les condicions de seguretat, salubritat i ornament públic dels béns immobles. Aquest mateix article faculta l'Administració a ordenar l'execució de les obres necessàries per al compliment d'aquestes obligacions, així com a fer-les subsidiàriament a càrrec de la persona obligada si incompleix l'ordre injustificadament.

El Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLUC), aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig, també desplega el deure legal de conservació (articles 77 a 97) i regula el contingut de les ordres de conservació que s'han de dictar per exigir a les persones propietàries que mantinguin les seves propietats en les condicions objectives establertes normativament.

D'altra banda, l'article 72-1 de l'Ordenança de medi ambient de Barcelona (titulat "Actuacions de conservació") disposa que:

1. Els propietaris o titulars dels espais verds, públics o privats, han de mantenir-los en correcte estat de conservació i neteja, realitzant-hi les actuacions necessàries per evitar que es donin focus de propagació de plantes invasores, malalties o nuclis propicis per a focus d'incendis. En concret, s'han de dur a terme les actuacions següents:

- Netejar i mantenir les condicions higièniques.
- Control de l'estat fitosanitari de les plantacions.
- Poda i tractament de l'arbrat.

2. S'ha d'evitar la plantació d'espècies vegetals susceptibles de patir plagues o malalties cròniques.

3. S'ha d'evitar que els elements dels espais verds envaeixin o dificultin l'ús de vies o espais públics. Les persones propietàries d'espais verds privats hauran d'assumir el cost de la reparació en el cas que això succeís.

El deure de conservació és una manifestació de la funció social de l'urbanisme i, per tant, l'Ajuntament, com a ens titular d'aquest deure, **està obligat a exercir les potestats** de control i d'intervenció que li atorga la legislació vigent per exigir el compliment dels deures generals esmentats.

Així doncs, quan el propietari **no compleixi aquest deure de conservació**, l'Administració pública està obligada a intervenir i a ordenar-li l'execució d'allò que calgui perquè l'immoble en qüestió se situï dins els paràmetres establerts normativament.

## **2. La incoació de l'expedient**

El Districte informa que l'expedient de restitució de la legalitat es va incoar el 7 d'abril de 2022, arran de l'informe elaborat per la Guàrdia Urbana en data 24 de març de 2022, en el marc de la campanya de prevenció contra incendis d'aquell mateix any. En aquest informe es posava de manifest l'existència d'una abundant massa vegetal a la parcel·la del carrer de Casafranca, la qual no comptava amb el manteniment necessari.

Segons consta a l'expedient tramès pel Districte, a l'informe de 24 de març de 2022, s'hi indicava que calia fer els treballs forestals pertinents (neteja de vegetació arbustiva i poda i manteniment de l'arbrat). També s'havia de triturar el material llenyós i sec o bé retirar-lo, especialment pel que feia a plantes enfiladisses seques, a fi de mantenir la finca en les condicions fixades a la normativa vigent en matèria de prevenció d'incendis.

A aquest informe, s'hi adjuntaven les imatges següents:



La incoació de l'expedient, concedint tràmit d'audiència per deu dies, d'acord amb l'article 82 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), es va intentar notificar els dies 9 i 11 de maig de 2022, sense èxit. En conseqüència, segons el que disposen els articles 44 i 45 de l'LPACAP, en data 5 d'agost de 2022, es va publicar la notificació al *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE).

Efectuat el tràmit d'audiència, en data 9 de setembre de 2022, es va dictar una resolució en què s'ordenava la **neteja, el tancament i la desratització del solar** en el termini d'un mes. Aquesta resolució es va notificar al ciutadà promotor de la queixa el 3 d'octubre de 2022. En aquesta notificació **no consta que s'hi adjuntés l'informe d'inspecció**.

El 5 d'octubre de 2022, el ciutadà va demanar per instància l'accés a l'expedient. Li van enviar l'expedient per correu electrònic en data 11 d'octubre de 2022 i, el mateix dia, el ciutadà va demanar també per correu electrònic poder formular al·legacions. El dia 13 d'octubre de 2022, des del Departament de Llicències i Inspecció del Districte, se li va respondre que disposava d'un mes des de la data de recepció de la notificació per poder presentar la documentació que fos necessària.

En data 24 d'octubre de 2022, el ciutadà va demanar un pressupost per donar compliment a l'ordre municipal i va acceptar-lo aquell mateix dia. S'adjunta una imatge del pressupost demanat pel ciutadà, la seva acceptació per correu electrònic i la **factura de pagament per un import de 2.026,75 euros** que ha aportat al seu expedient de queixa davant la Sindicatura:

La **primera setmana del mes de novembre de 2022** es van fer els treballs contractats pel ciutadà.

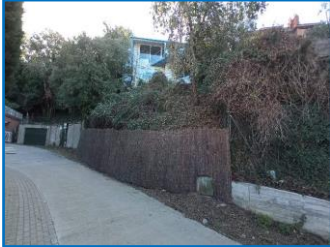
En data 23 de novembre de 2022 es va fer una nova inspecció municipal. A l'informe d'inspecció es diu:

Feta inspecció en data 23/11/2022, es comprova que no han donat compliment a l'ordre de manteniment de solar.

**Aparentment s'havia fet una petita actuació d'esbrossada de la vegetació a la franja més propera a la via pública, però aquesta intervenció era insuficient.** El solar continuava acumulant una gran massa vegetal i restes vegetals seques que constitueixen un nucli propici per a un focus d'incendi.

El terreny no s'ajustava a allò que s'especifica a l'article 24 de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i espais públics: 1. "Els propietaris dels immobles, ja sigui d'edificis, instal·lacions o solars, i, subsidiàriament, els seus usuaris estan obligats a mantenir-los en les condicions establertes a l'Ordenança d'Usos del Paisatge Urbà i, en tot cas, en estat de neteja, salubritat, seguretat i ornat públic, especialment aquelles parts visibles des de la via pública".

S'adjunten aquestes imatges:



D'acord amb el contingut d'aquest darrer informe d'inspecció i atesos l'art. 225 del Decret llei 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme i l'art. 128 del Decret 64/2014 pel qual s'aprova el Reglament de protecció de la legalitat urbanística, en data 6 de desembre de 2022, es va dictar una resolució per la qual se li imposava una multa coercitiva de 500 euros.

Com ja hem dit en altres ocasions, la Sindicatura de Greuges supervisa l'actuació de l'Ajuntament de Barcelona i dels òrgans en què participa, però no pot substituir les administracions públiques en les seves funcions.

En aquest sentit, cal tenir present que correspon al personal que forma part dels serveis tècnics municipals determinar quines són les actuacions idònies que cal fer en supòsits com el present. A aquest personal tècnic se li suposen coneixements tècnics objectius suficients per adequar les seves decisions a la legalitat.

Tanmateix, és evident que el ciutadà promotor **de la queixa va fer totes les actuacions que, al seu criteri, donaven compliment a l'ordre municipal**. A les imatges s'observa com es va fer un desbrossament considerable i es va substituir la tanca d'amiant per una tanca de bruc.

En data **12 de desembre de 2022**, el ciutadà va interposar un recurs d'alçada contra la multa imposada en què al·legava, en síntesi, que havia fet les tasques de tancat i neteja ordenades i sol·licitava la suspensió de l'execució de la multa imposada.

### **3. El recurs d'alçada**

La resolució desestimatòria d'aquest recurs d'alçada no es va dictar fins al 2 d'abril de 2024, és a dir, **setze mesos després** d'interposar-lo. Es va notificar electrònicament el 24 d'abril de 2024.

En aquest punt, convé recordar que l'article 122 de l'LPACAP estableix que el termini màxim per dictar i notificar la resolució del recurs d'alçada és de **tres mesos**.

Aquest termini es pot suspendre facultativament si es demanen informes preceptius a un òrgan de la mateixa administració, o d'una administració diferent, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar a la persona interessada, i la recepció de l'informe, que igualment se li ha de comunicar. Aquest termini de

suspensió, en cap cas, no pot excedir els tres mesos. Si l'informe no es rep en el termini indicat, prossegueix el procediment.

Així doncs, des d'aquesta institució considerem que, a més de ser un **termini excessiu i evitable**, durant aquests setze mesos de **silenci municipal**, el ciutadà promotor de la queixa podia pressuposar que les actuacions que havia fet sobre el terreny donaven compliment a l'ordre municipal.

Aquesta Sindicatura no desconeix que la manca de notificació de la resolució expressa en el termini indicat implica la desestimació presumpta del recurs d'alçada i obre la via del recurs contenciós administratiu.

Tanmateix, volem remarcar que el silenci de l'Administració 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 i donar cobertura legal a un fet que no deixa de ser un defecte de funcionament.

Amb posterioritat a la resolució desestimària del recurs d'alçada i en data 3 de maig de 2024, es va fer una nova inspecció que reiterava el contingut de l'anterior. No consta si es va fer, o no, en presència del ciutadà promotor de la queixa. A l'informe hi ha aquestes imatges:



Arran de la desestimació del recurs, en data 11 de juliol de 2024, el ciutadà va demanar una cita telemàtica amb un tècnic del Districte, per tal que se li expliqués per quina raó les actuacions fetes no eren suficients i, en el seu cas, què havia de fer concretament per donar total compliment a l'ordre municipal.

En data 18 de juliol de 2024, va presentar una instància demanant, altra vegada, el perquè de la insuficiència de l'actuació duta a terme.

En data 28 de juliol de 2024, el Departament de Llicències i Inspecció va donar resposta a la petició amb codi en els següents termes:

“Responem a la vostra petició de cita telemàtica amb un tècnic/a del Departament de Llicències i Inspecció rebuda el 11 (sic) de juliol de 2024, amb codi.

Us comuniquem que en relació a l'expedient, de manteniment de solars, de carrer Casafranca, s'ha de donar compliment a la resolució de 8/09/2022 que ordena la **neteja del solar mitjançant la realització dels treballs que evitin acumulacions de massa vegetal**

**en el solar** i que puguin constituir un nucli propici per a focus d'incendi, donant compliment a l'art. 24 de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i espais públics”.

Amb motiu d'aquesta resposta, el ciutadà, els dies 29, 30 i 31 de juliol de 2024, va encarregar a un jardiner de la zona noves tasques de desbrossament i neteja.

En data 18 de setembre de 2024, va presentar un altre escrit al Districte en què qüestionava el contingut del correu anterior i demanava que es fes una nova inspecció en la seva presència i amb la persona tècnica responsable de l'expedient per poder contrastar amb la persona tècnica municipal si eren correctes i suficients les noves intervencions efectuades i, en cas negatiu, que li expliquessin *in situ* quines eren exactament les intervencions que havia de dur a terme.

D'aquest darrer escrit no va rebre resposta, però sí que, en data 27 de setembre de 2024, va rebre una resolució en què li imposaven una **segona multa coercitiva per un import de 800 €**, d'acord amb l'informe de data 3 de maig de 2024. Contra aquesta resolució va interposar un nou recurs d'alçada el 7 d'octubre de 2024, pendent de resolució en la data en què aquesta Sindicatura ha rebut la informació municipal.

El 22 de novembre de 2024, un tècnic del Departament de Llicències i Inspecció del Districte va contactar per correu electrònic amb el ciutadà i li va donar una cita presencial al Districte el 26 de novembre de 2024. El 12 de desembre de 2024, el ciutadà va enviar un correu electrònic al tècnic municipal, atès que no havia rebut cap resposta. Del contingut del correu es pot deduir que es va acordar que el tècnic visitaria de nou el jardí objecte de l'expedient incoat. El 30 de desembre de 2024, el tècnic hi va donar resposta informant-lo que va fer la inspecció, ho havia vist tot correcte i que havia de rebre una notificació d'arxivament durant el mes de gener. Val a dir que **encara no ha rebut aquesta notificació**.

El 17 de febrer de 2025, va rebre la provisió de constrenyiment de la segona multa coercitiva. També ha interposat un recurs d'alçada el dia 18 de febrer de 2025. Això no obstant, el ciutadà ha satisfet l'import reclamat.

#### **4. Les multes coercitives**

L'article 125 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, estableix que les ordres de restauració són executives des que es dicten. D'acord amb el que disposa l'article 119.2 del decret, les persones tenen el termini d'un mes per executar voluntàriament les mesures imposades en la resolució.

Transcorregut aquest termini, l'Administració **pot valorar** l'execució forçosa immediata i adoptar les mesures coercitives legalment previstes, entre les quals figura la imposició de multes coercitives pels lapses de temps que siguin necessaris per complir el que s'ha ordenat.

L'establiment de la multa coercitiva és una potestat reglada de l'Administració que utilitza dins de la capacitat que té per executar els actes que dicta i, per tant, tal com es descriu en el mateix preàmbul del decret, té com a **finalitat incentivar que la persona afectada doni compliment a l'ordre de restauració** de la legalitat urbanística. En aquest sentit, no tenen una naturalesa sancionadora, sinó que, respectant el principi de proporcionalitat, es consideren com una eina adequada perquè les persones afectades en matèria urbanística restaurin la legalitat vulnerada.

La multa coercitiva es va definir de la manera següent en la Sentència del Tribunal Constitucional 239/1988, de 14 de desembre (la part ressaltada en negreta és nostra):

Una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, que puede reiterarse por lapsos de tiempo y cuyo propósito es obtener la acomodación de un **comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en una decisión administrativa.**

Transcurrido un tiempo desde la imposición de la primera multa coercitiva se deberá acreditar nuevamente el cumplimiento de lo ordenado en la orden de ejecución, y en caso de incumplimiento se podrá repetir la imposición de la multa coercitiva de forma sucesiva, **bien hasta que se consiga vencer la resistencia** al cumplimiento de una determinada obligación o hasta el límite máximo de las que se pueden llegar a imponer —diez en el presente supuesto objeto de consulta.

Pues bien, si el obligado a observar determinada conducta ha conseguido ejecutar el acto al que estaba obligado, pero sólo una vez se le ha impuesto al menos una multa coercitiva, debemos reconocer que tal forma de ejecución forzosa ha logrado su objetivo: que se cumpla el mandato del acto administrativo de cuya ejecución se trata; ahora bien, no significa que haya que devolver el importe al que asciende dichas multas ni anular aquellas que todavía no se han cobrado, pues las mismas han tenido lugar por **la resistencia a su ejecución**, hecho que ha motivado precisamente su imposición.

Entender lo contrario nos llevaría a admitir lo absurdo de tal medida de ejecución forzosa, la cual sería tomada por los particulares como un medio de burla hacia la Administración al ver que su **negativa u obstrucción al cumplimiento de sus obligaciones** no tiene más consecuencias que la carga de trabajo administrativo para los empleados públicos, los cuales deberán hacer un escrupuloso seguimiento del expediente so pena de poder ser vencido de nulidad mediante la actividad impugnatoria de quienes ya se están mostrando rebeldes ante un determinado acto administrativo.

Des d'aquesta perspectiva, la Sindicatura entén que és com a mínim qüestionable la imposició de les multes coercitives, atès que el ciutadà **en cap cas ha tingut un comportament obstatiu o obstructiu i tampoc s'ha negat a donar compliment a l'ordre municipal**. Ans al contrari, tal com s'ha vist en les consideracions anteriors, des del moment en què va tenir coneixement de la incoació de l'expedient, ha fet totes les actuacions necessàries per atendre el requeriment de l'Administració i, a més, en



reiterades ocasions **va demanar al Districte que se li indiqués quines actuacions de les ja fetes no eren correctes i quines de noves havia de fer.**

En definitiva, i en la nostra opinió, si la finalitat de la multa coercitiva és instrumental, això és, un mitjà d'execució d'actes administratius però **no sancionadora de la desobediència o del retard ni tampoc recaptatòria, no sembla que en el cas que ens ocupa procedeixi la seva imposició.**

En aquest punt, volem recordar que la resolució municipal de data 8 de setembre de 2022 ordenava **netejar, tancar i desratitzar el solar** i, a criteri d'aquesta Sindicatura, és el que va fer el ciutadà promotor de la queixa.

Per acabar, volem indicar que l'article 90 de l'RPLUC exigeix que les ordres d'execució detallin amb **claredat i precisió** els actes que les persones obligades han d'executar. Per tant, cal especificar amb concreció les actuacions que ha de fer el propietari i no es poden fer de manera genèrica i indeterminada, ja que en aquests supòsits, com ja ha assenyalat el Tribunal Suprem (entre d'altres, a la STS de 23 de juny de 1998), ens trobaríem amb un acte contrari a dret.

### **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 al 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, en l'article XXIII, amb referència a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, indica 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 Sarrià - Sant Gervasi no ha estat eficaç pel que fa a la demora en la inspecció del solar 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 Sarrià - Sant Gervasi** que, tan aviat com sigui possible, resolgui els recursos interposats pel ciutadà en dates 7 d'octubre de 2024 i 18 de febrer de 2025.
- **Suggerir al Districte de Sarrià - Sant Gervasi** que en la resolució dels esmentats recursos tingui en compte les consideracions al respecte fetes per la Sindicatura de Greuges de Barcelona.

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.