

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 11 de desembre de 2024, la ciutadana, en nom i representació del col·lectiu Fem Sant Antoni, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- L'agost del 2018 l'entitat va posar una denúncia davant el Districte de l'Eixample per obres il·legals que s'estaven fent a un edifici situat al carrer del Parlament. A partir d'aquest moment van estar fent el seguiment de la denúncia, tot i que manifesta es van trobar amb un seguit d'impediments i dificultats administratives.
- Amb caràcter general, qüestionen les dificultats d'accés als procediments de protecció de la legalitat urbanística que resumeixen en quatre aspectes:
 - El sentit restrictiu del concepte de persona interessada.
 - La discriminació que la legislació fa a les persones denunciants que obliga a demanar periòdicament en quina fase es troben els expedients i si s'hi ha incorporat nova documentació.
 - La manca de resposta a peticions concretes fetes a través d'instàncies, relatives a expedients en curs.
 - La lentitud i incompletesa de les respostes municipals.

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.

D'acord amb el **principi d'economia administrativa**, no s'ha efectuat una petició d'informe a l'Ajuntament de Barcelona, ja que en l'expedient consta prou informació

per poder emetre un pronunciament. Per aquest motiu, un cop examinat el contingut de la queixa, la documentació aportada per la persona interessada i la normativa aplicable, aquesta Sindicatura emet la decisió següent.

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 (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.

2. Quant a la condició de persones interessades en el procediment.

Aquesta institució 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 d'interessat 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”.

De la documentació que la ciutadana adjunta a la seva queixa, es desprèn que en dos expedients actua com a representat del veí de l'immoble en el qual s'han incoat els expedients referenciats. Per tant, en tractar-se d'unes obres que l'afecten directament, des d'aquesta Sindicatura entenem que, **a més de ser denunciant, la ciutadana promotora de la queixa també té la condició de persona interessada** en aquests expedients de conformitat amb el que preveu l'article 4 de la LPACAP.

La Sindicatura de Greuges sap que el sistema informàtic Autoritas, mitjançant el qual es fa la tramitació, no preveu respostes automàtiques al denunciant. 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** a la ciutadana pel que fa a les qüestions plantejades en els seus escrits.

3. La acció pública en matèria urbanística.

Els articles de la LPACAP abans referits 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 i el coneixement per part de la persona interessada del contingut de l'expedient que ha donat lloc a l'acte administratiu connecta directament amb el dret fonamental de la tutela efectiva establert en l'article 24 de la Constitució espanyola (CE). 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.

Pel que fa a aquest tipus d'acció popular, el Tribunal Constitucional ha dit que es tracta d'un dret de configuració legal, de manera que el seu abast i contingut ha de ser determinat pel legislador.

L'objectiu d'aquesta acció popular, segons la jurisprudència del Tribunal Suprem és la de perseguir i aconseguir l'observança de la legislació urbanística i del planejament urbanístic. Per això **no s'exigeix un interès particular específic, sinó que s'atorga al marge de tota condició subjectiva i permet a qualsevol persona posar en coneixement d'un òrgan jurisdiccional l'existència d'una vulneració de l'ordenament jurídic** pel mer interès de la legalitat (SSTS 24 de gener de 2021 i de 21 de gener de 2002).

Tanmateix l'exercici de l'acció pública **no és un dret absolut**, sinó que ha de respectar les regles de la bona fe i les que prohibeixen l'abús del dret (article 7 del Codi Civil),

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 4 de maig de 2016 expressa que si bé l'acció pública no pot emparar pretensions basades en interessos destinats exclusivament a malmetre els drets de tercers, aquesta infracció ha de quedar perfectament acreditada.

4. La condició del col·lectiu Fem Sant Antoni de persones interessades.

Tenint en compte l'exposat als apartats precedents, aquesta Sindicatura considera que **el col·lectiu Fem Sant Antoni té la condició de persona interessada** en el procediment.

Malgrat que, tal com hem comentat, el sistema informàtic Autoritas no preveu respostes automàtiques a les persones denunciants, 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 resposta a la ciutadana representant del col·lectiu Fem Sant Antoni a les qüestions plantejades en els seus escrits i es respectin els drets que legalment els corresponen en la seva condició de persones interessades en els procediments en els quals constin com a denunciants.

Convé recordar que l'article 40.1 de la LPACAP disposa que l'òrgan que dicti les resolucions i els actes administratius "**els ha de notificar als interessats els drets i interessos dels quals siguin afectats**, en els termes que preveuen els articles següents". L'apartat segon d'aquest precepte diu: "(...) tota notificació ha de contenir el text íntegre de la resolució, amb indicació de si posa fi o no a la via administrativa, l'expressió dels recursos que siguin procedents, si escau, en via administrativa i judicial, l'òrgan davant el qual s'hagin de presentar i el termini per interposar-los, sense perjudici que els interessats puguin exercir, si escau, qualsevol altre que considerin procedent".

Per tant, si hem conclòs que el col·lectiu Fem Sant Antoni té la condició de persona interessada en els procediments iniciats arran de les denúncies formulades, també té els drets que li confereix l'article 53 de la LPACAP i, en concret, **el dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments, el dret a accedir i obtenir còpia dels documents, així com el dret a formular al·legacions que hauran de ser tingudes en compte a l'hora de redactar les propostes de resolució.**

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 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".

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, a 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, **el Districte de l'Eixample no ha estat eficaç pel que fa a la demora en la resposta als escrits presentats per la ciutadana.**

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

- **Recomanar al Districte de l'Eixample** que reconegui la condició de persones interessades al col·lectiu Fem Sant Antoni i doni compliment als drets que, com a tal, li reconeix 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.