

## 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 19 de setembre de 2024, el ciutadà, autoritzat per la presidenta de la comunitat de propietaris i propietàries (CP) de la finca del carrer de la Palla, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- L'any 2015, el Districte de Ciutat Vella va incoar l'expedient de protecció de la legalitat urbanística, per manca de manteniment de la façana de l'edifici. D'aquesta incoació manifestava que la CP no en va tenir coneixement fins al mes de juliol del 2023. En aquesta darrera data van trobar al vestíbul de la finca un document de pagament i requeriment d'informació de l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) en el qual es notificava a la CP que tenien pendent, en fase d'embargament, un deute corresponent a les multes coercitives imposades a la CP en el marc de l'esmentat expedient.
- En data 13 d'octubre de 2023, va presentar un escrit al Districte de Ciutat Vella, en el qual demanava l'anul·lació de les multes coercitives imposades i sol·licitava una cita presencial amb la persona responsable d'aquest expedient. Aquell mateix dia també va presentar aquest escrit davant l'IMH.
- Segons deia, l'any 2011 la CP *motu proprio* va endegar les obres per una reforma estructural de l'edifici i l'any 2018 van presentar i obtenir de la Generalitat de Catalunya el certificat d'aptitud de l'edifici. La reforma de la façana de l'edifici va finalitzar el 2 de febrer de 2020.
- En el moment de presentació de la queixa manifestava que no havien rebut resposta a l'escrit presentat el 13 d'octubre de 2023.

#### Actuacions fetes

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, la Sindicatura la va admetre a tràmit i va iniciar la instrucció de l'expedient.

Es va considerar convenient dirigir-se al **Districte de Ciutat Vella** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

Els dia 25 de setembre de 2024, es va sol·licitar a aquest òrgan municipal la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Es van 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.

### **Resposta dels òrgans afectats**

El dia 19 de febrer de 2025, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les actuacions dutes a terme per l'Ajuntament i s'adjunta còpia de l'expedient.

## **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.

D'altra banda, el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig (RPLU), també desplega el deure legal de conservació dels edificis (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 els mantinguin en les condicions objectives d'habitabilitat establertes normativament. En el mateix sentit s'expressen l'article 30 i següents de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

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 o faci un ús impropï de l'habitatge, 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 dels paràmetres d'habitabilitat establerts normativament.

## **2. La incoació de l'expedient i el règim de notificacions**

La queixa del ciutadà, el qual representa a la CP se centra, fonamentalment, en la **manca de notificació del procediment** i en la imposició de les multes coercitives.

L'expedient de protecció de la legalitat urbanística, actualment arxivat, es va incoar amb motiu de la denúncia efectuada per la persona responsable de les obres de l'edifici del costat, que per escrit del **16 d'abril de 2014** va posar en coneixement del Districte de Ciutat Vella el mal estat de la finca del carrer de la Palla, indicant que hi havia perill de despreniments.

En data 13 de juny de 2016, **més de dos anys després**, el Districte va fer la inspecció i va constatar, d'una banda, que la façana tenia patologies i que calia instal·lar-hi proteccions i, d'una altra, que mancava el certificat d'aptitud de l'edifici.

El dia 21 de juny de 2016 es va incoar el procediment de protecció de la legalitat urbanística contra la CP de la finca del carrer de la Palla.

A l'expedient aportat pel Districte consta que la notificació d'aquesta resolució atorgant el tràmit d'audiència previst a l'article 82 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) i de l'article 87 RPLU, es va intentar fer a la CP el dies 13 i 14 de juliol de 2016, amb resultat d'absent i es va deixar avís. Val a dir que el requeriment individual només és procedent quan es tracta de fer front a obligacions individuals, però quan el requeriment consisteix en l'obligació de fer obres que afecten tota la comunitat, és amb qui s'han d'entendre les actuacions.

En aquest punt, cal fer referència a la pràctica de les notificacions administratives que preveu l'article 41 i següents de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP).

L'article 42 d'aquesta norma regula la pràctica de les notificacions en paper i disposa que, quan la notificació es faci al domicili de la persona interessada, en cas de no ser-hi present en el moment de lliurar-la, se'n pot fer càrrec qualsevol persona de més de 14 anys que es trobi en el domicili i faci constar la seva identitat. Si ningú es fa càrrec de la notificació, s'ha de fer constar aquesta circumstància a l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació. Aquest intent s'ha de repetir una sola vegada i en una hora diferent dins dels tres dies següents. Si el segon intent

també és infructuós, s'ha de procedir en la forma prevista pels articles 44 i 45 de la LPACAP, això és, mitjançant un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE).

L'article 44 de la LPACAP disposa que quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, **un cop s'hagi intentat i no s'hagi pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al BOE.**

A l'expedient tramès pel Districte **no consta que la notificació de la resolució d'incoació de l'expedient fos publicada** al BOE, com exigeixen els preceptes abans esmentats. Si aquest és el cas, aquesta circumstància suposaria que s'ha vulnerat la normativa d'aplicació i s'ha generat així indefensió a la CP pel fet de no donar el degut compliment als requisits de publicació previstos a la LPACAP.

Aquesta Sindicatura vol recordar que és doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (entre altres, SSTC 157/2007, de 2 de juliol; 54/2003, de 24 de març, i 145/2004, de 13 de setembre) que **cal garantir el dret de defensa i el dret de ser informat de la infracció corresponent en els procediments administratius**. La indefensió material lesiona l'article 24 de la Constitució espanyola, en tant que es veu lesionat el dret a la tutela judicial efectiva quan els defectes en la notificació impedeixen l'acompliment de la seva finalitat, això és, la comunicació de la resolució de manera que permeti a les persones interessades exercir el seu dret d'audiència, formular les al·legacions o els recursos que estimin procedents contra les resolucions dictades.

L'argumentació anterior també es aplicable a la **notificació de la resolució de ratificació de l'ordre de conservació** de data 5 de setembre de 2016, que tampoc s'acredita que fos publicada al BOE. D'aquesta notificació consta **un únic intent** per correu certificat al carrer de Ferran, amb resultat "desconegut", i un intent (suposem que de lliurament en mà) que té com a resultat "absent", en data 21 d'octubre de 2016, i "nadie se hace cargo", el 24 d'octubre de 2016. És en aquesta notificació on s'adverteix a la CP que en cas d'incompliment de les ordres municipals es podrà procedir a l'execució forçosa mitjançant l'execució subsidiària o la **imposició de multes coercitives**.

Per consegüent, podem concloure que, en el supòsit objecte de la queixa, el procediment de notificació **no s'ha tramitat respectant les disposicions legals**.

### **3. Les multes coercitives**

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, són considerades com una eina adequada perquè les persones afectades en matèria urbanística restaurin la legalitat vulnerada.

L'article 125 del RPLU estableix que les ordres de restauració són executives des que es dicten. D'acord amb el que disposa l'article 119.2, les persones tenen el termini d'un mes per executar voluntàriament les mesures imposades en la resolució.

L'article 126.1 RPLU disposa que, **efectuada l'advertència prèvia** i 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 ha estat ordenat.

En el mateix sentit, l'article 99 de la LPACAP estableix que les administracions públiques, a través dels seus òrgans competents en cada cas, poden procedir, **amb una advertència prèvia**, a l'execució forçosa dels actes administratius.

Per tant, en el cas objecte de supervisió i atès que de la documentació aportada pel Districte es desprèn que existeix una **irregularitat en les notificacions efectuades, des d'aquesta Sindicatura entenem que podria invocar-se la nul·litat de les resolucions per les quals s'imposen les multes coercitives a la CP, atès que la CP no va tenir possibilitat efectiva de donar compliment a l'ordre municipal.**

Altra qüestió a tenir en compte és la **incongruència** entre la base normativa que pretén emparar la imposició de les multes coercitives i la raó per la qual es va incoar l'expedient de protecció.

En el marc d'aquest expedient es van imposar quatre multes coercitives:

- 1) Resolució de data 2 de maig de 2017, per un import de 300 euros. A l'igual que les resolucions anteriors, consten dos intents de notificació infructuosos però no la publicació en el BOE.
- 2) Resolució de data 11 d'octubre de 2017, per un import de 1.200 euros. Després de dos intents infructuosos de notificació, en data 15 de març de 2018 es fa la publicació en el BOE.
- 3) Resolució de data 18 de maig de 2018, per un import de 2.100 euros. Després de dos intents infructuosos de notificació, en data 31 de juliol de 2018 es fa la publicació en el BOE.
- 4) Resolució de data 1 d'agost de 2019, per un import de 3.000 euros. Després de dos intents infructuosos de notificació, en data 10 de gener de 2020 es fa la publicació en el BOE.

Totes les resolucions relacionades anteriorment tenen com a base normativa per a la seva imposició l'article 88 de la Llei 29/2009, de 4 de desembre, **de prevenció i**

**control ambiental de les activitats i l'article 111.2 de l'ordenança municipal de les activitats i d'intervenció integral de l'administració ambiental.**

L'objecte de la Llei 20/2009 és establir el **sistema d'intervenció administrativa de les activitats amb incidència ambiental**, en el qual es prenen en consideració les afeccions sobre el medi ambient i les persones. Aquest sistema d'intervenció administrativa integra l'avaluació d'impacte ambiental de les activitats.

L'article 88 d'aquesta norma, relatiu a les multes coercitives disposa que les administracions públiques, **perquè es compleixin els actes dictats en aplicació d'aquesta llei**, a més dels altres mitjans d'execució forçosa establerts legalment, poden imposar multes coercitives amb una quantia màxima de 15.000 euros.

Per la seva banda, l'article 111.2 de l'Ordenança municipal de les activitats i d'intervenció integral de l'administració ambiental disposa que l'Ajuntament també pot imposar multes coercitives amb la **quantia màxima de 601 euros, i amb un màxim de tres de consecutives**.

Per tant, des d'aquesta Sindicatura entenem que **cap de les multes coercitives imposades en aquest procediment pot quedar emparada en els preceptes que s'invoquen en les resolucions esmentades**, i això perquè les normes citades a les resolucions per les quals s'imposen aquestes multes no habilita l'Ajuntament a imposar-les en un expedient incoat atenent el que es determina en el TRLUC i al RPLU, i perquè, **si fos aplicable aquesta normativa, la quantia màxima de les multes seria de 601 euros amb un màxim de 3**.

En conseqüència, considerem que també aquestes resolucions poden incórrer en un vici de nul·litat o anul·labilitat a l'empara dels articles 47 i 48 de la LPACAP.

Val a dir que a l'expedient figura un informe d'inspecció de data 16 de gener de 2019, on es constata la sol·licitud de llicència d'obres de data 4 de gener de 2019 per a la rehabilitació i conservació de la façana principal. S'hi diu que, atès que consta d'un expedient d'obres que inclou les intervencions necessàries per restituir l'ordre arquitectònic alterat, l'inspector que el signa estima procedent proposar una nova inspecció en un termini de temps suficient perquè es resolgui la llicència d'obres i s'executin les **actuacions necessàries per garantir el manteniment de la finca**.

A la pàgina 54 de l'expedient hi consta una instància de data 10 de febrer de 2020, presentada al Districte pel director de l'obra, el qual diu que representa la comunitat de propietaris, on comunica que en data 2 de febrer de 2020 han finalitzat les obres de reparació i rehabilitació de la façana principal de l'edifici i sol·licita l'arxiu de l'expedient d'inspecció. A la pàgina 56 de l'expedient administratiu hi ha un informe jurídic de data 3 d'agost de 2020, relatiu a una instància d'impugnació de les multes imposades en aquest procediment que no hi consta. A l'informe només es fa referència a tres de les



multes imposades i s'omet la que figura a la resolució de data 11 d'octubre de 2017, per un import de 1.200 euros. Segons el contingut de l'informe d'inspecció de 4 de gener de 2019, es proposa estimar parcialment el recurs d'alçada (entenem que es fa referència a la instància), i anul·lar el càrrec de la multa coercitiva de 3.000 euros, no les altres, atès que es consideren fermes en via administrativa (desconeixem quina resolució s'adopta al respecte de la multa que s'omet).

Tot i que a la instància figura com a domicili el del carrer de Balmes, la resolució que estima parcialment el recurs s'intenta notificar infructuosament a la comunitat de propietaris i, en conseqüència, es publica en el BOE en data 2 de març de 2021.

No consta a l'expedient cap altra actuació fins al 14 de setembre de 2023. En aquesta data el ciutadà promotor de la queixa va contactar telefònicament amb l'Ajuntament atès que, segons manifesta, van trobar al vestíbul de l'escala un document de pagament i requeriment d'informació de l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) on al detall del deute **figuren les quatre multes coercitives imposades**. L'import total del deute (amb recàrrec i interessos) ascendia a 8.854,36 euros.

El 26 de setembre de 2013 la direcció de serveis jurídics va donar resposta a la fitxa informant que **les dues primeres multes eren fermes**, però que es podia demanar devolució d'ingressos indeguts de la tercera i el procediment per fer-ho, en cas que estigués abonada.

El Districte va informar que en les estimacions parcials de recursos, el sistema no genera automàticament l'anul·lació de la multa, i consultades les bases de dades de l'IMH s'ha comprovat que la multa no va ser abonada i per tant la devolució d'ingressos indeguts no va ser sol·licitada. Per tant, es va demanar l'anul·lació del càrrec al Servei de Suport de la Direcció de Serveis d'Inspecció, que ja ha efectuat la gestió.

En data 13 d'octubre de 2023, el ciutadà promotor de la queixa va presentar un escrit davant el Districte de Sarrià - Sant Gervasi en el qual fa un seguit d'al·legacions contra l'expedient incoat i acaba demanant l'anul·lació de les multes coercitives. No consta que s'hi hagi donat resposta.

#### **4. La manca de resposta a l'escrit presentat pel ciutadà.**

En aquest punt convé recordar que l'article 112.1 de la LPACAP estableix que podran interposar-se els corresponents recursos administratius contra els actes de tràmit, si aquests actes decideixen directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims, que es podrà fundar en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat previstos en aquesta llei. L'oposició als actes de

tràmit restants podran al·legar-la els interessats perquè sigui considerada en la resolució que posi fi al procediment.

El document de pagament i requeriment d'informació de l'IMH és un acte de tràmit dictat en el desenvolupament del procediment de recaptació en via d'embargament que no resol el procediment ni causa indefensió. Només és un document emès per l'Administració en el curs de les actuacions encaminades a la realització del cobrament del deute i en el qual s'informa la persona interessada que, ja que no s'ha satisfet la totalitat del deute contret amb l'Ajuntament de Barcelona, se'l requereix perquè manifesti per escrit l'ordre en el qual desitja que siguin embargats la resta dels seus béns.

Això no obstant, i a la vista de les consideracions exposades per aquesta Sindicatura, entenem que **existeixen indicis suficients per poder considerar l'escrit del ciutadà com una sol·licitud de revisió d'ofici de l'art. 106 de la LPACAP.**

## **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".**

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 Ciutat Vella no ha estat ajustada a dret.**

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

- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que impulsi d'ofici el procediment de revisió de les resolucions dictades en el marc de l'expedient, d'acord amb les previsions de l'article 106 de la LPACAP i en el termini que aquest precepte preveu.
- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que notifiqui la resolució adoptada al ciutadà promotor de la queixa.

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.