

RESOLUCIÓ

4.1.I Disciplina urbanística



DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 22 de novembre de 2024 la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El 19 de maig de 2022, va fer una denúncia davant el Districte de Ciutat Vella per les obres sense llicència o que no s'hi ajustaven que s'estaven fent a un local comercial situat a l'avinguda del Paral·lel.
- Malgrat les reiterades denúncies respecte de les obres en qüestió, aquestes van acabar per la presumpta inactivitat municipal en la tramitació de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística.
- En data 5 de desembre de 2022, la comunitat de propietaris i propietàries de la finca on està situat aquest immoble va interposar una demanda civil contra la propietat del referit immoble. Per sentència ferma de data 12 de juliol de 2024, es va estimar íntegrament la demanda interposada i, entre altres qüestions, es condemnava els demandats, en el termini d'un mes, a dur a terme les accions que figuren a la part decisòria de la sentència.

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. El dia 28 de novembre de 2024, es va sol·licitar a aquest òrgan municipal la informació necessària per estudiar la queixa.

Rebuda la informació municipal 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 26 de juny 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 anonimitzada.

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 en el 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). 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 ha estat en aquest cas.

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. Les denúncies de la ciutadana

En data 19 de maig de 2022, la ciutadana, en nom i representació de la comunitat de propietaris i propietàries (en endavant, CP), va presentar una instància davant el Districte de Ciutat Vella en la qual denunciava que les obres que s'estaven fent al local comercial de l'immoble on residien no estaven emparades per la llicència obtinguda. A més, relatava tot un seguit d'irregularitats que havien afectat tant la façana de l'edifici com els elements comuns. La ciutadana adjuntava a la seva denúncia unes fotografies per acreditar els fets que hi exposava.

Val a dir que, en data 16 de maig de 2022, el Districte també va tenir coneixement d'aquesta situació arran de l'informe fet per la Guàrdia Urbana el 12 de maig de 2022, en què s'informava que les obres s'estaven efectuant amb un esment d'obres i que s'estaven executant en cap de setmana, sense que constés l'autorització municipal expressa prevista a l'article 44.6.7 de l'Ordenança del medi ambient de Barcelona.

Respecte d'aquesta qüestió, cal apuntar que, de conformitat amb l'article 52 de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres (ORPIMO), les obres subjectes al règim d'esment són les obres menors tipus III. Aquestes obres permeten fer obres a l'interior dels habitatges, locals, vestíbuls i escales

comunitàries **que no modifiquin la distribució, l'estructura o la façana, en edificis** que no estiguin catalogats (A i B), protegits urbanísticament (C) o urbanísticament considerats de nivell D.

En data 17 de juny de 2022, la ciutadana promotora de la queixa va presentar una nova instància al Districte, a la qual s'adjuntava un informe tècnic de data 9 de juny de 2022, redactat per un arquitecte i un arquitecte tècnic.

Després de visitar el local on s'estaven fent les obres, el personal tècnic redactor va concloure, entre altres aspectes, que les obres de reforma s'havien fet amb un esment i que no es disposava de cap comunitat d'obres que autoritzés l'enderroc parcial i la modificació de la façana del local al carrer.

En data 16 de juliol de 2022, la ciutadana va presentar una altra instància, en què informava el Districte que part de les obres al local ja havien acabat i demanava accés a la informació de les actuacions fetes. Va rebre la resposta a aquesta instància per correu electrònic en data 5 d'agost de 2022, en la qual se la informava que s'havia obert l'expedient i que estava pendent que un tècnic d'obres fes la inspecció oportuna.

4. La inspecció municipal

La inspecció urbanística constitueix una potestat pública que forma part de l'activitat administrativa de la policia. El seu **objectiu principal és comprovar, entre d'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, entre d'altres, per la denúncia de les persones interessades. En aquest cas són els particulars els qui denuncien uns fets que podrien ser constitutius d'infraccions urbanístiques.

En aquest sentit, la Sindicatura ja ha posat de manifest que una de les raons que justifiquen un cert retard en les inspeccions municipals motivades per les denúncies de la ciutadania és el 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 la perseverança de la ciutadana per posar en coneixement del Districte els fets fins ara exposats i, al nostre parer, la voluntat de facilitar la tasca als serveis municipals, no va ser fins al **17 de novembre de 2022** que es va fer la primera inspecció. És a dir, sis mesos després de tenir coneixement de la primera denúncia.

Convé recordar que entre els principis d'actuació de l'Ajuntament hi ha els d'eficàcia, celeritat, bona fe, confiança legítima i bona administració, que comprenen el dret de la ciutadania que les qüestions que planteja a l'Administració es resolguin en un termini raonable. Així, si bé seria admissible un retard d'un o dos mesos per fer la inspecció, sembla excessiva una demora de sis mesos.

Com veurem tot seguit, la dilació en les inspeccions pot afavorir l'incompliment de les normes, beneficiar les persones infractores i perjudicar les persones afectades per aquest incompliment.

A l'informe de la inspecció municipal es va constatar que les obres havien acabat i que als arxius del Districte no hi constava cap permís que emparés les actuacions dutes a terme; només hi constava el comunicat d'obres per la legalització de la porta d'accés al local que estava caducat. També es van detectar diversos incompliments de l'Ordenança d'usos del paisatge urbà.

L'informe municipal indicava que els elements sense llicència eren:

- Persiana enrotllable alineada a la façana.
- Rètol identificador del local.
- Rètol bandera i cartell d'alarma instal·lats a la façana.
- Focus a la façana, sobre el rètol del local.
- Persiana de ballesta.
- Portes d'accés al local obertes permanentment.
- Distribució interior i enderroc i reconstrucció parcial de la paret de separació entre els dos locals.

Arran d'aquest informe, en data 16 de gener de 2023 es va resoldre incoar l'expedient de protecció de la legalitat urbanística vulnerada, que consta notificat el 18 de gener de 2023.

En aquesta notificació s'ordenava que en el termini de dos mesos des de la data de notificació es procedís a legalitzar les obres acabades, s'atorgava el preceptiu tràmit d'audiència i s'advertia que, en cas d'incompliment de la resolució, s'ordenaria l'enderroc de les obres o la reposició al seu estat inicial d'acord amb l'article 120 del RPLU, sens perjudici d'incoar l'expedient sancionador corresponent d'acord amb els articles 199 i concordants del TRLU.

D'acord amb la documentació que figura a l'expedient, es posa de manifest que, **el 16 de maig de 2022, la Guàrdia Urbana va posar en coneixement del Districte** que en el local en qüestió s'estaven duent a terme unes obres sense títol habilitant. La CP també va fer reiterades denúncies en el mateix sentit. Això no obstant, no es va fer la **primera inspecció fins al dia 17 de novembre de 2022**. El retard per efectuar la inspecció va tenir com a **conseqüència que les obres sense llicència o que no s'hi ajustaven es poguessin acabar**.

Val a dir que, **si la inspecció no s'hagués demorat en el temps**, s'hauria pogut procedir a la suspensió provisional de les obres, tal com estableixen l'article 205 del TRLUC i l'article 116 del RPLU, i adoptar alguna de les mesures provisionals que, potestativament, preveu l'article 117 del text legal esmentat. D'aquesta manera, s'haurien pogut minimitzar els danys i perjudicis ocasionats a la CP.

Pel que fa a aquest darrer aspecte, cal comentar que la CP, en data 5 de desembre de 2022, va promoure una demanda civil contra la propietat del local en què feia una reclamació de danys i perjudicis i demanava la restitució d'elements comunitaris al seu estat original. La sentència, de data 12 de juliol de 2024, dictada pel Jutjat de Primera Instància número 55 de Barcelona, va condemnar l'entitat demandada a abonar una quantitat dinerària a la CP en concepte de danys i perjudicis i a restituir els elements comunitaris afectats. Aquesta sentència és ferma i, segons una conversa mantinguda amb la ciutadana promotora de la queixa, se n'ha sol·licitat l'execució.



5. El tràmit d'audiència i la tramitació donada a l'expedient

Tal com més amunt hem indicat, a la notificació d'incoació de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística de data 18 de gener de 2023 es va concedir a l'entitat infractora el tràmit d'audiència de quinze dies, de conformitat amb el que preveu l'article 82 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques i l'article 112.3 del RPLU. En data 2 de febrer de 2023, l'entitat va presentar un escrit d'al·legacions que es va desestimar per resolució de 3 d'abril de 2023.

A la resolució esmentada es requeria a l'entitat que en el **termini d'un mes** procedís a **enderrocar les obres efectuades** i a restituir al seu estat anterior tots els elements afectats, es **prohibien definitivament els usos que aquestes obres poguessin permetre** i s'advertia que, en cas d'incompliment, es procediria a l'execució forçosa.

En data 17 d'abril de 2023, l'entitat va presentar un nou escrit al Districte en què s'informava de la legalització de les obres efectuades. En data 6 de juliol de 2023 es va fer una nova inspecció per comprovar l'acompliment de l'ordre municipal.

A la inspecció es va comprovar que els incompliments de la façana seguien igual que en la inspecció anterior i, per tant, no s'havia acomplert l'ordre de legalització d'obres de data 16 de gener de 2023. Es va comprovar als arxius del Districte que constava en tràmit el comunicat per legalitzar les obres al local, pendent de la revisió de les esmenes aportades en data 29 de gener de 2023. Constava també en tràmit el comunicat d'obres per legalitzar les obres a l'interior del local.

Per tant, es va verificar que encara no s'havia donat compliment a l'ordre de legalització d'obres de data 16 de gener de 2023, però, donat que hi havia en tràmit dos comunicats per legalitzar les obres dutes a terme, es proposava deixar un termini de temps prudencial per a la resolució dels comunicats i l'execució de les obres de legalització.

Es va constatar que els elements sense llicència eren:

- Persiana enrotllable alineada a la façana.
- Rètol identificador del local.
- Rètol bandera i cartell d'alarma instal·lats a la façana.



- Focus a la façana, sobre el rètol del local.
- Persiana de ballesta.
- Portes d'accés al local obertes permanentment.
- Distribució interior i enderroc i reconstrucció parcial de la paret de separació entre els dos locals.

És a dir, exactament **els mateixos elements que el 17 de novembre de 2022**.

Si bé a l'informe no constava que ja s'estigués desenvolupant una activitat, el cert és que de les imatges que l'acompanyaven es podia constatar que, **malgrat existir la prohibició dels usos que aquestes obres poguessin permetre, s'havia atorgat una llicència d'activitats**.

En data 8 d'agost de 2023, la ciutadana promotora de la queixa va presentar un nou escrit al Districte en què reclamava l'impuls de l'expedient incoat.

El cert és que, des d'aquesta darrera queixa, no **consta cap actuació municipal** destinada a protegir la legalitat urbanística vulnerada. Només en un informe d'inspecció de data 16 de juny de 2025 es constata que **es mantenen els mateixos incompliments detectats des d'un inici i que van donar lloc a la incoació de l'expedient**.

6. L'execució forçosa dels actes administratius

Succintament, la potestat d'autotutela de l'Administració pública li permet, per si mateixa i sense necessitat de l'auxili dels tribunals, fer efectius els seus propis actes administratius, executar les obligacions que l'Administració mateixa ha declarat prèviament, i utilitzar, fins i tot, mitjans coactius si la persona obligada es resisteix a complir-les de manera voluntària.

En aquest sentit, tant el TRLUC com el RPLU disposen el següent:

Art. 197.4 TRLUC

L'incompliment injustificat de les ordres d'execució a què fa referència l'apartat 3 (deures legals d'ús, conservació i rehabilitació) habilita l'Administració per adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa següents:

- a) L'execució subsidiària a càrrec de la persona obligada.
- b) La imposició de multes coercitives, d'acord amb el que estableix l'article 225.2, que es pot reiterar fins que es compleixi l'obligació de conservació.

Art. 93.1 RPLU

Les ordres d'execució són executives des que es dicten. Efectuada l'advertència prèvia i transcorregut el termini d'execució voluntària, l'òrgan competent en pot ordenar l'execució forçosa, respectant el principi de proporcionalitat, pels mitjans d'execució subsidiària o multa coercitiva. L'òrgan competent pot canviar el mitjà d'execució forçosa quan les multes coercitives determinades prèviament no resultin efectives.

En l'expedient objecte de supervisió **no hi consta que des de l'any 2022 s'hagi adoptat cap mesura d'execució forçosa** per restaurar la legalitat urbanística vulnerada ni tampoc que s'hagi incoat un expedient sancionador de conformitat amb el que preveu l'article 215 del TRLUC i els articles 134 i següents del RPLU.

Convé recordar que 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 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,

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

La multa coercitiva va ser definida en la Sentència del Tribunal Constitucional 239/1988, de 14 de desembre, com:

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 (...).

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 (...).

A sensu contrario, sembla clar que en el cas que ens ocupa la no adopció de cap mesura d'execució forçosa ha permès a l'entitat infractora no només incomplir l'ordre municipal sense cap conseqüència sinó que ha pogut desenvolupar una activitat comercial sense cap tipus d'impediment.

En vista de tot el que s'ha exposat i, de manera indiciària, es pot **concloure l'existència d'inactivitat de l'Administració en el compliment dels seus deures legals**.

A parer d'aquesta Sindicatura, aquesta inactivitat no només **vulnera el principi de bona administració**, sinó que **afecta els drets de la ciutadania i erosiona la confiança que té en les institucions, cosa que impacta negativament en la percepció de transparència i eficàcia de l'Administració**.



7. 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”.

Els principis de **bona administració i d'eficàcia** dels serveis públics es recullen en l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, 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 administratiu comú. Aquests drets impliquen disposar d'una Administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat, que respecti 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 Ciutat Vella no ha estat ajustada a dret ni eficaç** pel que fa a l'obligació de donar compliment a les normes que regulen la protecció de la legalitat urbanística vulnerada.

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

- **Recordar al Districte de Ciutat Vella** l'obligació de protegir la legalitat urbanística vulnerada i de tramitar amb agilitat els expedients que s'incoen.
- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que actuï amb celeritat, impulsi d'ofici tots els tràmits en l'expedient de protecció de la legalitat urbanística i adopti totes les mesures d'execució forçosa 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.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els **objectius de desenvolupament sostenible (ODS)**, d'acord amb la mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030. Concretament, es relaciona amb l'objectiu **16.6 "Màxima eficàcia i responsabilitat envers la ciutadania"**.