

RESOLUCIÓ

4.1.L Gestió i recaptació



DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 2 d'agost de 2024 el ciutadà va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 26 d'abril de 2023 el Districte de Gràcia li havia incoat un expedient sancionador relacionat amb un local situat al carrer de Pi i Margall. L'interessat manifestava que el 20 de desembre de 2022 havia rescindit el contracte d'arrendament del local i, per tant, no podia fer-hi cap activitat.
- En data 26 de maig de 2023 va presentar al·legacions contra la incoació del procediment i va demanar la baixa de la llicència. Aquell mateix dia va presentar un escrit a l'Institut Municipal d'Hisenda en què comunicava el cessament de l'activitat i demanava la baixa del preu públic de residus.
- El ciutadà considerava que ell no era la persona responsable de la infracció objecte de la sanció imposada i, per aquesta raó, estava disconforme amb la reclamació de l'import de la sanció en via executiva.

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 a l'[Institut Municipal d'Hisenda](#) per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada. El dia 3 de setembre de 2024 es va sol·licitar a aquest òrgan municipal la informació necessària per estudiar la queixa.

Rebuda la informació municipal, es va considerar oportú demanar-ne una ampliació al [Districte de Gràcia](#). En data 11 de novembre de 2024 es va sol·licitar a aquest òrgan municipal informació complementària per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada i el tràmit donat a les al·legacions presentades pel ciutadà contra la incoació de l'expedient.

Un cop obtinguda tota 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 17 d'octubre de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada a l'Institut Municipal d'Hisenda, en la qual es donava trasllat de la resolució del recurs presentat pel ciutadà contra el procediment de constrenyiment.

Posteriorment, en data 7 de maig de 2025, es va rebre l'informe i la documentació sol·licitada al Districte de Gràcia en què es donava resposta a les qüestions sol·licitades.

CONSIDERACIONS

[1. Els principis de la potestat sancionadora](#)

Els principis específics que s'han de tenir en compte estan recollits en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic (LRJSP), en concret en els articles 25 a 31. Un d'aquests principis aplicables és el de la responsabilitat, mitjançant el qual es garanteix que aquesta potestat només s'apliqui a les persones que siguin responsables dels fets objecte de la sanció.

L'element clau del principi de responsabilitat és l'incís final de l'article 28.1 LRJSP, en què s'estableix que l'existència de responsabilitat o culpabilitat que ha de permetre **la**

imposició de sanció exigeix que la infracció s'hagi comès a títol de dol o culpa (inclosa la falta de diligència).

2. La responsabilitat o culpabilitat del ciutadà promotor de la queixa

En data 23 de febrer de 2023, el personal d'inspecció del Districte de Gràcia va aixecar acta en un establiment de venda al detall de fruites i verdures. En el moment de la inspecció, la persona present al local no era el titular de la llicència d'activitat. L'acta recull que no es va presentar la llicència i que hi havia ocupació de la via pública amb caixes de fruita.

L'Ajuntament va atribuir la responsabilitat de la infracció al ciutadà promotor de la queixa, ja que constava com a titular de la llicència d'activitat vigent i no hi havia cap comunicació formal de cessament ni de traspàs de titularitat.

Pel que fa al marc normatiu aplicable a la queixa objecte de supervisió, cal fer referència a l'Ordenança sobre l'ús de les vies i espais públics (OUVEPB), l'article 63.4.d de la qual tipifica com a infracció molt greu l'ocupació de la via pública sense llicència municipal.

També cal referir-se a l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (LPACAP), que exigeix que les actuacions prèvies en procediments sancionadors identifiquin amb precisió els fets, les persones responsables i les circumstàncies concurrents.

Finalment, l'article 34 de la Llei 18/2020 de facilitació de l'activitat econòmica estableix que el canvi de titularitat d'una activitat només requereix que ho comunicui el nou titular i presumeix com a titular qui acrediti la possessió del local.

En aquest punt, considerem oportú fer referència a l'informe de data 12 de desembre de 2016, emès per la Direcció de Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona, respecte de la naturalesa de les llicències d'activitat pel que fa a la seva transmissibilitat i renúncia per part de la persona titular.

Per al que interessa a aquest cas, en aquest informe es fa referència a diverses sentències de tribunals superiors de justícia **que indiquen que la possessió del local és determinant per atribuir la titularitat de la llicència. Quan el titular anterior n'ha perdut la possessió no pot ser considerat responsable de l'activitat que s'hi dugui a terme.**

En el cas que ens ocupa, el ciutadà promotor de la queixa havia rescindit el contracte d'arrendament del local en data 31 de desembre de 2022, és a dir, abans de la inspecció municipal. Per tant, no tenia la possessió del local ni podia exercir-hi cap tipus d'activitat en el moment de la infracció.

Aquesta Sindicatura considera necessari remarcar que, si bé és cert que a la ciutadania se li podria exigir el coneixement de les normes que són aplicables a les activitats que duu a terme, no ho és menys que el desconeixement d'una norma concreta no es pot equiparar, punitivament, a qui actua amb plena consciència d'infringir l'ordenament jurídic. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 2 de novembre de 1987 afirma que el principi en virtut del qual la ignorància de les lleis no excusa de complir-les, en l'àmbit de la potestat sancionadora, s'ha de matisar mitjançant les circumstàncies subjectives i objectives concurrents i, justament per això, determinants de l'actuació o de la inactivitat de la persona inculpada. I la Sentència del Tribunal Suprem de data 18 de juny de 2007 diu que, si bé no es pot determinar el punt concret a partir del qual la complexitat jurídica determina la dificultat per discernir quina és l'acció concreta que l'ordenament jurídic obliga a fer, cal valorar les circumstàncies del cas concret i considerar la formació cultural i jurídica de la persona infractora, perquè és evident que no és el mateix una persona amb formació que una persona sense formació, una persona nacional que una estrangera o que una persona amb dificultats per entendre l'idioma.

A la vista del que s'ha exposat, des d'aquesta institució es considera que les actuacions prèvies fetes pel Districte van ser insuficients per identificar correctament la persona responsable dels fets i, si esqueia, el grau de culpabilitat, atès que no es va investigar prou qui era la persona que regentava el negoci, quina era la situació de possessió del local i si, en transmetre aquesta possessió, s'havia produït una transmissió de l'activitat.

En conseqüència, aquesta Sindicatura entén que no es pot atribuir la responsabilitat de la infracció al ciutadà promotor de la queixa si tenim en consideració que **les actuacions prèvies fetes pel Districte van ser insuficients per identificar la persona responsable dels fets objecte de sanció.**

3. La instrucció de l'expedient

La incoació de l'expedient es va notificar correctament en mà al promotor de la queixa en data 26 d'abril de 2023 i se li va atorgar un termini de deu dies per formular-hi al·legacions.

En data 26 de maig de 2023, fora del termini de deu dies, el ciutadà va presentar dues instàncies davant el Districte de Ciutat Vella.

Pel que fa a la segona instància, es va dirigir a l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH). L'IMH va consultar les dades pertinents a l'Agència Tributària (AEAT) i va comprovar **que la data final de l'activitat va ser el 31 de desembre de 2022**. En conseqüència, es va acceptar la petició del ciutadà i en data 14 de juny de 2023 se li va donar resposta **en el sentit d'actualitzar la base de dades municipal del preu públic de recollida de residus i anotar la data de baixa de l'activitat**.

Val a dir que l'IMH no va tenir cap dificultat per constatar que l'activitat s'havia donat de baixa el 31 de desembre de 2022, una informació a la qual també podria haver tingut accés el Districte a través dels seus mitjans propis o bé formulant una consulta a l'IMH.

Quant a la instància en la qual el ciutadà informava que no era responsable del local, el mateix dia 26 de maig de 2023 es va redirigir al Districte de Gràcia.

Tres dies després, en data 29 de maig de 2023, es va emetre la proposta de resolució, degudament notificada el 20 de juny de 2023. En la proposta se l'informava que disposava d'un termini de deu dies per formular al·legacions i presentar els documents i les informacions que considerés pertinents, d'acord amb l'article 89.2 LPACAP.

En data 21 de juliol de 2023, es va resoldre imposar una sanció de 1.501 euros al ciutadà com a responsable de la infracció per ocupació de l'espai públic sense llicència. Aquesta sanció va ser notificada per edicte, després d'intentar infructuosament notificar-li al domicili.

Atès que el ciutadà no va satisfer l'import de la sanció en el període voluntari de pagament, l'IMH va iniciar el període executiu i en data 7 de març de 2024 se li va lliurar

en mà la provisió de constrenyiment. En data 7 d'agost de 2024 es va formalitzar un expedient de fraccionament que inclou aquest deute.

Per tant, pel que fa a **l'actuació de l'IMH**, aquesta Sindicatura valora que **ha estat ajustada al procediment aplicable per al cobrament de les sancions administratives.**

Quant a la instància presentada pel promotor de la queixa el 26 de maig de 2023, la Sindicatura va demanar informació al Districte de Gràcia respecte de la tramitació que s'hi havia donat.

El Districte va informar que aquest escrit es va tramitar en el marc de l'expedient (llicència d'activitats) i que va donar lloc a la baixa de la llicència en data 31 de juliol de 2024. Afegeixen que l'escrit **no es va tenir en compte en el moment de fer la proposta de resolució de l'expedient sancionador, perquè no va ser acceptat pel sistema fins al dia 15 de juny de 2023**, és a dir, després de la data de la proposta de resolució del sancionador, el 29 de maig de 2023. A més, afirmen que aquest escrit tampoc no estava inclòs formalment en l'expedient sancionador, ja que es va presentar com a sol·licitud de baixa de l'activitat vinculada a la llicència, tal com consta en l'apartat de petició de la instància.

En aquest punt, la Sindicatura discrepa del parer municipal pels motius següents:

- En primer lloc, perquè **el fet que la instància de data 26 de maig de 2023 no fos acceptada pel sistema de registre municipal fins al 15 de juny de 2023**, en cap cas no ha d'anar en detriment del dret de defensa que assisteix el ciutadà.
- En segon lloc, perquè, en tot cas, **aquesta instància es va presentar abans que s'emetés la proposta de resolució** (29 de maig de 2023).
- En tercer lloc, perquè del contingut de la instància s'infereix, d'una manera clara i meridiana, que el **ciutadà manifesta que no és responsable del local** des del gener del 2023, sense que l'Administració li faci cap requeriment ni dugui a terme cap actuació complementària per contrastar el contingut de l'escrit amb el resultat de la inspecció municipal.
- Finalment, perquè, tot i considerar que les al·legacions presentades eren extemporànies, l'article 89.2 de l'LPACAP estableix l'obligatorietat d'atorgar el

tràmit d'audiència amb la proposta de resolució. Per tant, **la presentació extemporània de les al·legacions a la resolució d'incoació, s'hauria d'haver considerat presentada dins el termini del tràmit d'audiència de la proposta de resolució.**

En definitiva, més enllà de considerar que és discutible que la persona promotora de la queixa fos la responsable de la infracció i que se li pugui imputar la responsabilitat dels fets, no prendre en consideració les al·legacions formulades podria ser equiparable a l'omissió del tràmit d'audiència i ocasionaria, en conseqüència, indefensió a la persona interessada.

En el cas objecte de supervisió, aquesta Sindicatura considera necessari recordar la previsió general sobre **la revocació dels actes administratius** per motius d'oportunitat que conté l'LPCAP. L'article 109.1 d'aquesta norma disposa que les administracions públiques poden revocar, mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció, els seus actes de gravamen o desfavorables, sempre que aquesta revocació no constitueixi una dispensa o exempció no permesa per les lleis ni sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic.

No desconeixem que la revocació és una potestat discrecional de l'Administració i que no requereix un procediment específic. Tanmateix, i atès que la resolució que es dicti ha d'estar motivada d'acord amb el que disposa l'article 35.1.i LPACAP, suggerim que a aquest efecte **es tingui en compte aquesta resolució** com un dels elements sobre els quals es podria fonamentar.

4. 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 procediments 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 **de l'Institut Municipal d'Hisenda** ha estat ajustada a dret.
- L'actuació del **Districte de Gràcia** no ha estat ajustada a dret perquè no ha donat compliment estricte a les disposicions que regulen el procediment sancionador contingudes en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

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

- **Recomanar al Districte de Gràcia** que es revisin les actuacions dutes a terme en la tramitació del procediment sancionador i que se n'ordini la revocació, amb la devolució a la persona interessada dels ingressos indeguts.

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"**.