



RESOLUCIÓ

Disciplina urbanística



DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Objecte de la queixa

En data 16 de gener de 2026 el ciutadà, en nom i representació d'una societat mercantil, va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura per la manca de resposta als recursos interposats els dies 23 de juliol i 3 d'octubre de 2024 contra la imposició d'una multa coercitiva en el marc d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística, incoat per manca de manteniment d'un solar situat al carrer de l'Horta.

Al·legava que en nombroses ocasions s'havia personat al Districte d'Horta-Guinardó per informar el Departament de Llicències i Inspecció de la impossibilitat de donar compliment a l'ordre municipal, atès que el solar estava ocupat per persones sense títol habilitant. Indicava, igualment, que havia interposat una demanda civil per recuperar-ne la possessió i que, un cop obtinguda, va donar compliment a l'ordre municipal.

Malgrat això, se li havia imposat una multa coercitiva de 600 euros que ja havia estat liquidada en via executiva.

Actuacions fetes

La Sindicatura va admetre la queixa a tràmit i en va iniciar l'anàlisi per determinar si s'havien respectat els [drets de la ciutadania](#) i els [principis de bona administració](#).

El dia 2 de febrer de 2026 la Sindicatura es va adreçar a [la Regidoria del Districte d'Horta-Guinardó](#) per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.



Resposta dels òrgans afectats

El dia 2 d'abril de 2026 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 urbanístic de conservació

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 (RPLU), aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig, 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 per la normativa. 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 del dret de propietat i el seu compliment és un dels objectius de l'urbanisme com a funció pública. Per tant, **l'Ajuntament, com a titular d'aquesta funció, 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 les persones propietàries no compleixin aquest deure de conservació o facin un ús impropï de les construccions, l'Administració pública està obligada a intervenir-hi i a ordenar l'execució de totes les accions que calguin perquè se situïn dins dels paràmetres d'habitabilitat establerts normativament.

2. Sobre l'ocupació del solar

De la informació facilitada pel Districte i de la documentació incorporada a l'expedient administratiu, es constata que el Districte va tenir coneixement formal de l'ocupació del solar arran de l'informe elaborat per la Guàrdia Urbana en data 14 de novembre de 2022.



En aquest informe policial s'indica que el solar estava tancat perimetralment amb una tanca metàl·lica que disposava d'una porta d'accés amb el pany manipulats. La patrulla va obtenir accés a l'interior del recinte, facilitat per dues persones que l'ocupaven.

A l'interior del solar, els agents van observar estructures precàries i una llar improvisada al centre de l'espai. Una de les persones ocupants va informar els agents que la propietat ja s'havia personat prèviament al solar per fer-los marxar, però s'hi havien negat. La Guàrdia Urbana va comprovar l'existència d'una denúncia prèvia relacionada amb aquests fets, interposada el 9 de novembre de 2022.

Les dues persones presents van manifestar que hi havia una tercera persona ocupant, absent en el moment de la intervenció. Quant a les dues persones identificades, la Guàrdia Urbana va confeccionar actes per tal d'informar els serveis socials municipals de la seva situació. Pel que fa a la tercera persona ocupant, els agents no van activar els serveis socials, atès que, segons aquesta va manifestar, ja estava en seguiment per un centre situat a la plaça de les Glòries.

3. La incoació de l'expedient de restitució de la legalitat urbanística

En ús de les facultats previstes en les normes esmentades en l'apartat primer d'aquesta resolució, en data 13 de gener de 2023 es va notificar a la propietat del solar la incoació de l'expedient de restitució de la legalitat urbanística, relatiu a la manca de manteniment del solar situat al carrer de l'Horta. Juntament amb la notificació d'inici s'hi adjuntava l'informe tècnic municipal, en el qual es feia constar la necessitat de netejar el solar, retirar el mobiliari i els objectes acumulats, i assegurar-ne el tancament per evitar-hi l'accés no autoritzat.

En el tràmit d'audiència conferit amb motiu de la resolució d'incoació, la persona interessada va presentar, en data 16 de gener de 2023, un escrit d'al·legacions en què exposava la impossibilitat de complir l'ordre municipal, atès que el solar estava ocupat per terceres persones. A l'escrit s'hi adjuntava la denúncia policial corresponent, aportada com a document acreditatiu de la situació d'ocupació.

El 20 de febrer de 2023 el Districte va donar resposta a l'escrit d'al·legacions presentat per la propietat, en sentit desestimatori. La resolució fonamentava aquesta decisió en el fet que l'expedient s'emmarca dins els procediments de restauració de la legalitat urbanística, segons els quals la responsabilitat de complir les ordres dictades recau sobre la persona titular de la finca, d'acord amb l'article 122.1 RPLU.

Així mateix, s'hi exposava que no constava presentada cap demanda judicial per part de la propietat encaminada a recuperar la possessió ni cap altre procediment adreçat a desallotjar les persones ocupants. En conseqüència, la finca continuava en situació d'incompliment,



sense que aquest fet pogués ser atribuït a una impossibilitat jurídica o material degudament acreditada.

Per aquests motius, el Districte conclouia que la resolució d'incoació era ajustada a dret, en confirmava íntegrament la validesa i desestimava les al·legacions formulades per la societat propietària.

El 27 de febrer de 2023 el ciutadà va presentar un altre escrit al Districte, al qual adjuntava una interlocutòria del Jutjat d'Instrucció núm. 11 en la qual s'acordava el sobreseïment provisional i l'arxivament de les actuacions.

En data 21 de desembre de 2023 la Guàrdia Urbana va fer una nova inspecció i va constatar que la finca continuava ocupada i que, per tant, que no s'havia donat compliment a l'ordre municipal. Per aquesta raó, l'11 de juny de 2024 es va notificar a la propietat la **resolució de data 7 de juny de 2024** per la qual se li imposava una multa coercitiva per un import de 600 euros.

En data 23 de juliol de 2024, el ciutadà va interposar un recurs d'alçada contra la resolució esmentada, en la qual exposava, entre altres qüestions, que **en data 17 d'abril de 2024**, s'havia interposat una demanda de judici verbal de desnonament per precari (Jutjat de Primera Instància núm. 5 de Barcelona).

En data 3 d'octubre de 2024, el ciutadà va interposar un recurs d'alçada contra la provisió de constrenyiment derivada de la multa coercitiva imposada per la resolució de data 7 de juny de 2024.

De la documentació que consta a l'expedient s'infereix que cap dels recursos interposats no ha estat resolt fins al moment. No obstant això, sí que hi figura una diligència d'arxiu per ordre acomplerta, emesa arran de l'informe de 2 de desembre de 2024, en la qual s'indica que, segons la informació registrada a la Taula de Policia Administrativa, actualment el solar està desocupat i correctament tancat. En conseqüència, han desaparegut les circumstàncies que van motivar l'inici del procediment, la qual cosa justifica l'arxivament de les actuacions.

4. Valoració jurídica sobre la impossibilitat de complir l'ordre municipal

Pel que fa a aquesta qüestió, el Districte informa que l'article 47.1.c) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) estableix que són nuls de ple dret els actes administratius que tinguin un contingut impossible. Així mateix, l'article 84.2 de la mateixa llei preveu que la impossibilitat material de continuar el procediment, quan sigui conseqüència de causes sobrevingudes, constitueix una causa de terminació del procediment.



Tanmateix, el Districte descarta que la situació d'ocupació del solar comporti una impossibilitat de complir l'ordre, ja que l'ordenament jurídic posa a disposició de la propietat accions judicials específiques per recuperar la possessió. En conseqüència, encara que la presència d'ocupants pugui dificultar o alentir el compliment de l'ordre, no en determina la impossibilitat. La impossibilitat només pot ser apreciada si el destinatari de l'ordre acredita haver dut a terme totes les actuacions necessàries per complir-la.

El Districte afegeix que, **si s'acredita que en el moment de la notificació de la multa coercitiva la persona interessada ja ha emprès totes les accions al seu abast per donar compliment a l'ordre municipal, aquesta circumstància ha de comportar l'estimació del recurs interposat contra la multa.**

A la vista de la documentació que consta en l'expedient, aquesta Sindicatura considera que, efectivament, en el moment en què es va resoldre la imposició de la multa coercitiva **—el 7 de juny de 2024—** el ciutadà promotor de la queixa ja havia desplegat tots els mitjans disponibles per complir l'ordre. En concret, **el 17 d'abril de 2024 havia interposat una demanda de judici verbal** de desnonament per precari contra les persones ocupants del solar.

Cal recordar que les multes coercitives són una mesura d'execució forçosa i no tenen naturalesa sancionadora. Tal com recull el mateix preàmbul del decret i la doctrina constitucional, la seva finalitat és incentivar el compliment de l'ordre de restauració de la legalitat urbanística, no castigar la desobediència ni actuar amb finalitat recaptatòria. En la Sentència del Tribunal Constitucional 239/1988, de 14 de desembre, es defineixen aquestes multes com una mesura de constrenyiment econòmic destinada a obtenir que el destinatari d'un acte administratiu superi un comportament obstatiu i acomodi la seva conducta a allò que resol l'Administració.

Des d'aquesta perspectiva, la Sindicatura entén que en aquest cas no hi concorre cap comportament obstatiu per part del ciutadà. Ben al contrari: quan, el 13 de gener de 2023, se li va notificar la incoació de l'expedient, ja feia dos mesos que havia presentat una denúncia per l'ocupació del solar i, posteriorment, va emprendre totes les actuacions possibles per donar compliment al requeriment administratiu.

En conclusió, i d'acord amb el caràcter instrumental de les multes coercitives, **aquesta Sindicatura considera que no procedeix imposar-les en el cas analitzat**, atès que la persona afectada va actuar diligentment i va desplegar tots els mitjans legítims per fer possible el compliment de l'ordre municipal.



5. La manca de resposta als recursos d'alçada interposats

Tal com ja s'ha exposat, fins al moment cap dels recursos interposats ha estat resolt. En aquest punt convé recordar que l'article 122 LPACAP estableix que el termini màxim per dictar i notificar la **resolució d'un recurs d'alçada és de tres mesos**.

Aquest termini pot suspendre's de manera facultativa quan sigui necessari sol·licitar informes preceptius, sigui a un òrgan de la mateixa administració o d'una administració diferent. La suspensió està operativa durant el temps transcorregut entre que es demana l'informe —fet que s'ha de comunicar a la persona interessada— i es rep, fet que igualment se li ha de notificar. En qualsevol cas, el període màxim de suspensió no pot excedir els tres mesos.

La Sindicatura de Greuges ha posat de manifest, en nombroses ocasions, la sobrecàrrega de treball que afecta diversos serveis municipals, entre els quals els serveis de llicències i inspecció, així com la manca de recursos dels serveis tècnics, que dificulta el compliment estricte dels terminis legals. Per aquest motiu, s'ha recomanat reiteradament al consistori adoptar mesures organitzatives i dotar de recursos suficients aquests serveis, amb l'objectiu d'agilitzar la tramitació dels expedients i garantir els principis d'eficàcia, eficiència i economia procedimental.

Tanmateix, des de la interposició dels recursos —el primer en data 23 de juliol de 2024 i el segon en data 3 d'octubre de 2024— han transcorregut, respectivament, **21 mesos i 18 mesos sense que s'hagi dictat resolució**. Aquests terminis no només són **excessius** sinó també **evitables**, fins i tot en un context de càrrega de treball elevada.

Aquesta Sindicatura considera necessari recordar que el **silenci administratiu** constitueix la **negació del principi de bona administració**. El silenci no és un mecanisme perquè l'Administració justifiqui la seva inactivitat ni un instrument per donar cobertura legal a un **mal funcionament** del servei.

6. Els principis de bona administració i bon govern

En aquest punt convé recordar que els articles 3.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic; 13 de la LPACAP, i 22 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPACAT), reconeixen diversos drets i principis vinculats a la bona administració, entre els quals destaquen la bona fe, la confiança legítima, la participació i el servei efectiu a la ciutadania.

En la mateixa línia, l'article 58 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix com a principi general que les persones



tenen dret a una bona administració i a l'accés a serveis públics de qualitat, d'acord amb el que disposa la legislació de règim jurídic i procediment administratiu de Catalunya i les lleis sectorials aplicables.

Aquesta mateixa llei assenyala, en el seu preàmbul, que el concepte de bon govern també inclou els requisits objectius necessaris perquè l'activitat pública es porti a terme en les millors condicions i **garanteixi uns serveis de qualitat**. D'una manera més concreta, l'article 2.d defineix el bon govern com el conjunt de principis, obligacions i regles relatius a la qualitat dels serveis, al funcionament de l'Administració i als principis ètics i bones pràctiques que han d'observar els alts càrrecs, els directius i la resta de personal. L'objectiu és assegurar una administració que actuï amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i que, alhora, garanteixi la rendició de comptes.

El principi de bona administració comporta, així mateix, el **deure de l'Administració de resoldre expressament** totes les peticions, reclamacions i sol·licituds formulades per la ciutadania. Aquest deure també està recollit en l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en l'article 53 LRJPACAT, que imposen a les administracions públiques catalanes l'obligació de dictar una resolució expressa en tots els procediments i de notificar-la degudament.

La jurisprudència és igualment clara en aquest sentit. Tal com assenyala la **Sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2020**, entre moltes altres, la falta de resolució en termini vulnera els principis de bona administració i constitueix una desviació del funcionament correcte dels serveis públics.

[...] **el deure jurídic de resoldre les sol·licituds, reclamacions o recursos no és una invitació de la llei a la cortesia dels òrgans administratius, sinó un estricte i rigorós deure legal que obliga tots els poders públics**, per exigència constitucional (articles 9.1, 9.3, 103.1 i 106 CE), i **la seva inobservança arrossega també el trencament del principi de bona administració**, que no només juga en el terreny dels actes discrecionals ni [sic] en el de la transparència, sinó que, com a pressupòsit bàsic, exigeix que l'Administració compleixi amb els seus deures i mandats legals estrictes i no s'empari en la seva infracció per causar un perjudici innecessari a la persona interessada.

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 la Carta municipal de Barcelona, aquesta institució té com a missió defensar els drets i les llibertats de la ciutadania i, amb aquesta finalitat, pot supervisar l'activitat de l'Administració municipal.

Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació del Districte d'Horta-Guinardó no ha estat ajustada a dret ni eficaç pel que fa a la manca de resposta als recursos interposats pel ciutadà.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura resol:

- **Recomanar al Districte d'Horta-Guinardó** que, tan aviat com sigui possible, resolgui els recursos interposats pel ciutadà en dates 23 de juliol de 2024 i 3 d'octubre de 2024.
- **Suggerir al Districte d'Horta-Guinardó** que en la resolució dels recursos esmentats tingui en compte les consideracions que la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha fet sobre aquesta qüestió.
- **Recomanar al Districte d'Horta-Guinardó** que vetlli per donar resposta als recursos interposats per la ciutadania en els terminis que la normativa preveu.

Aquesta resolució es comunicarà a la persona que va formular la queixa i a l'òrgan municipal competent. Per mitjà de l'informe anual d'aquesta Sindicatura, també se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal.

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"**.