



RESOLUCIÓ

Llicències d'obres



DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ
CIUTAT GARANTISTA

ANTECEDENTS

Objecte de la queixa

En data 8 de desembre de 2025 la ciutadana, en nom i representació de la Comunitat de Propietaris i Propietàries (CPP) d'una finca situada al carrer de Valentí Iglesias, cantonada amb el carrer de Lanzarote, va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura per la lentitud excessiva i la manca d'eficàcia del Districte de Sant Andreu a l'hora de tramitar l'expedient de llicència de primera ocupació de la finca esmentada, un procediment que es trobava obert des de feia anys sense resolució definitiva.

En concret, denunciava que, malgrat la col·laboració activa de la CPP amb el Departament de Llicències i Inspecció del Districte mitjançant l'atenció a les visites d'inspecció, l'aportació reiterada de documentació i el seguiment constant del procediment, la tramitació continuava encallada a conseqüència d'incompliments atribuïbles al promotor i dels retards de l'Administració a oferir respostes dins d'uns terminis raonables. Aquesta situació, segons manifestava, els generava una greu inseguretat jurídica i perjudicis econòmics importants, així com la impossibilitat de vendre els habitatges o modificar les condicions hipotecàries, i consideraven que es vulnerava el seu dret a una bona administració.

Posteriorment, en data 4 de març de 2026, la ciutadana promotora de la queixa va informar la Sindicatura que el Districte de Sant Andreu havia acordat la incoació d'un procediment de protecció de la legalitat urbanística dirigit contra la CPP.

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 18 de gener de 2026 la Sindicatura es va adreçar a [la Regidoria del Districte de Sant Andreu](#) per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.



Resposta dels òrgans afectats

El dia 10 d'abril de 2026 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada.

CONSIDERACIONS

1. La comunicació prèvia de primera utilització i ocupació dels edificis

L'article 75 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU), regula la comunicació prèvia de primera utilització i ocupació dels edificis i les construccions, una regulació que es complementa amb els articles 55 a 57 de l'Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció municipal en les obres (ORPIMO).

D'acord amb aquesta normativa, l'entitat promotora ha de comunicar prèviament a l'Administració l'acabament de les obres i aportar el certificat final d'obra expedit per la direcció facultativa, en què ha de constar la data d'acabament, la conformitat de les obres amb el projecte tècnic autoritzat, les seves modificacions i les condicions de la llicència urbanística, així com que l'edificació és apta per a l'ús autoritzat.

La llicència de primera ocupació té caràcter reglat, i correspon als serveis tècnics municipals verificar la conformitat de l'edificació amb el projecte i el compliment de les condicions de la llicència d'obres.

En conseqüència, no correspon a aquesta Sindicatura revisar ni valorar tècnicament l'adequació del projecte a la normativa urbanística o d'edificació ni pronunciar-se sobre eventuais deficiències documentals o substantives, atès que aquests aspectes són competència exclusiva dels serveis municipals, d'acord amb el procediment previst a l'ORPIMO.

Tal com aquesta institució ha assenyalat reiteradament, la Sindicatura de Greuges supervisa l'actuació municipal, però no pot substituir l'Administració en l'exercici de les seves funcions, les quals corresponen al personal tècnic municipal, a qui es presumeixen els coneixements tècnics necessaris per adoptar decisions ajustades a la legalitat.

2. La gestió municipal de la comunicació de primera ocupació

La comunicació prèvia de primera ocupació, així com la documentació que s'hi adjuntava, va ser presentada al Districte en data 9 d'abril de 2019 per la representant, promotora dels habitatges de la finca situada al carrer de Lanzarote (d'ara endavant, la promotora).



Segons consta en la informació facilitada pel Districte a aquesta Sindicatura, en l'expedient de llicència d'obres hi figura la resolució de data 30 d'agost de 2024 per la qual es **deixa sense efecte la comunicació de primera ocupació i utilització presentada en data 9 d'abril de 2019**. Aquesta resolució es va notificar a la promotora en data 13 de novembre de 2024.

D'acord amb el contingut de la resolució municipal, el motiu pel qual es deixa sense efecte el comunicat de primera ocupació rau en el fet que no s'havien esmenat les deficiències substantives i documentals que es van notificar a la promotora en les dates 25 d'abril de 2022, 1 de setembre de 2022, 15 de març de 2023, 30 de març de 2023 i 10 de novembre de 2023. En aquesta mateixa notificació s'advertia a la promotora que no disposava de cap títol habilitant per ocupar l'edifici.

En aquest punt convé recordar que l'article 56.5 de l'ORPIMO estableix que, un cop presentada la comunicació prèvia, el servei municipal ha d'examinar la documentació i, si aquesta és incompleta, n'ha de requerir l'esmena en el **termini de deu dies**, i la comunicació prèvia no es considerarà feta si no s'ha corregit degudament. D'acord amb l'article 57 de l'ORPIMO, un cop presentada la documentació completa, l'Ajuntament ha de verificar-ne el contingut i practicar les comprovacions oportunes en el **termini d'un mes**, i ha d'adoptar i notificar, dins d'aquest mateix termini, una resolució motivada en cas d'inadequació; transcorregut aquest termini sense resolució, la persona interessada pot ocupar l'edificació.

En el cas analitzat, el **primer requeriment municipal** es va formular el **25 d'abril de 2022**, més de **tres anys després** de la presentació de la comunicació prèvia, i el darrer requeriment es va fer el 10 de novembre de 2023. Posteriorment, mitjançant una resolució de 30 d'agost de 2024, notificada el 13 de novembre de 2024, es va deixar sense efecte la comunicació prèvia, és a dir, **més de cinc anys després** de la seva presentació inicial.

A parer d'aquesta Sindicatura, l'adopció d'una resolució limitativa després d'un lapse temporal tan prolongat és incompatible amb els principis de seguretat jurídica i confiança legítima (art. 9.3 CE), així com amb els d'eficàcia, eficiència i bona administració (art. 103.1 CE, art. 3 de la Llei 40/2015 i art. 22 de la Llei 26/2010).

Aquesta resolució altera, de manera tardana, una situació jurídica consolidada tant per l'eficàcia pròpia de la comunicació prèvia com per la **prolongada inactivitat administrativa**, i vulnera les exigències de previsibilitat i coherència que imposa el principi de seguretat jurídica, especialment quan **l'ús de l'edificació s'ha exercit d'una manera pública, continuada i pacífica durant anys**.



La vulneració s'agreuja pel fet que, durant aquest període, l'immoble ha estat adquirit per **terceres persones de bona fe**, que han confiat legítimament en una situació de legalitat aparent mantinguda per l'Administració mateixa, atesa l'absència d'actuacions de disciplina urbanística. Aquesta confiança legítima deriva d'una **inactivitat administrativa** en un àmbit en què l'ordenament atribueix eficàcia directa a la comunicació prèvia.

A més, l'actuació municipal és **contrària als principis d'eficàcia i eficiència**, atès que la manca de control oportú i la reacció extemporània generen inseguretat jurídica i perjudicis injustificats a terceres persones que han actuat correctament.

Finalment, aquesta manera de procedir **vulnera el principi de bona administració**, que exigeix una actuació diligent, coherent i proporcional, i impedeix dictar resolucions restrictives que alterin substancialment l'estatus jurídic d'un immoble sense una ponderació adequada dels interessos en joc.

En definitiva, l'exercici tardà i inadequat de les potestats urbanístiques vulnera la seguretat jurídica i la confiança legítima, perjudica greument les terceres persones adquirents de bona fe i desnaturalitza el règim de control posterior propi de la comunicació prèvia, de manera que esdevé **incompatible amb els principis fonamentals que han de regir l'actuació municipal**.

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

En data 5 de març de 2026 la ciutadana que havia presentat la queixa va comunicar a la Sindicatura que en data 23 de febrer de 2026 el Districte de Sant Andreu havia notificat a la CPP l'acord d'incoació de l'expedient de protecció de la legalitat, relatiu a les obres executades a l'edifici situat al carrer de Lanzarote, i li imputava la responsabilitat de diverses deficiències constructives i urbanístiques detectades mitjançant una inspecció municipal.

La protecció de la legalitat urbanística es regula en el títol setè del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (TRLUC), i en els articles 110 a 119 del Decret 64/2014, de 13 de maig (RPLU), que estableixen el procediment aplicable davant actuacions urbanístiques il·legals, com ara obres sense llicència o contràries a les condicions autoritzades, amb la finalitat de restablir l'ordre jurídic vulnerat i la realitat física alterada.

D'acord amb aquesta normativa, **la potestat de protecció de la legalitat urbanística té caràcter obligatori per a l'Administració**, que ha d'activar els mecanismes corresponents quan té coneixement d'una possible infracció urbanística.

Segons l'article 122 de l'RPLU, les ordres de restauració s'adrecen, amb caràcter general, a les persones propietàries del sòl o de les obres afectades, sens perjudici que, en funció de



la naturalesa de les mesures adoptades, puguin correspondre a altres subjectes. En aquests procediments, **la transmissió de la finca no altera l'existència de l'obligació de restaurar la legalitat, ja que el nou propietari queda subrogat en la posició del propietari anterior i assumeix les obligacions urbanístiques existents en el moment de l'adquisició.**

Així, encara que l'ordre de restauració s'hagi adreçat inicialment al propietari anterior, correspon complir-la al propietari actual de l'immoble en el moment de la seva execució, a qui s'ha de reconèixer el termini corresponent d'execució voluntària.

Cal distingir aquest procediment del procediment sancionador: mentre que la restauració de la realitat física alterada no té caràcter sancionador i persegueix únicament el restabliment de l'ordre urbanístic, i s'adreça al propietari actual, el procediment sancionador es dirigeix contra la persona responsable de la infracció, d'acord amb l'article 28.1 de la Llei 40/2015 i l'article 135 de l'RPLU.

Aquest criteri ha estat confirmat per la Sentència del TSJC de 27 de març de 2012, que estableix que les **mesures de restauració han d'adreçar-se al propietari o posseïdor actual, fins i tot quan no hagi executat les obres, sens perjudici de les accions civils que es puguin exercir entre particulars.**

En conseqüència, les obligacions derivades del procediment de protecció de la legalitat urbanística tenen caràcter real i van vinculades a la propietat, amb independència de qui hagi causat la situació il·legal.

Per aquest motiu, la Sindicatura ha de concloure **que la incoació de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística incoat contra la CPP és conforme a dret.**

Tanmateix, la Sindicatura estima oportú formular al Districte una reflexió en relació amb la determinació de les actuacions que cal corregir en el marc del procediment de protecció de la legalitat urbanística. En concret, és necessari que **el Districte valori expressament la possible legalització de les obres detectades amb caràcter previ a l'adopció de mesures de restauració material que puguin resultar especialment costoses per a la CPP.** En aquest sentit, cal analitzar si les eventuais disconformitats es poden esmenar mitjançant la presentació de documentació complementària o mitjançant ajustos constructius de caràcter menor, i reservar les mesures més severes únicament per als supòsits en què les actuacions siguin clarament no legalitzables.

Així mateix, atès que l'expedient afecta terceres persones adquirents de bona fe, **el Districte hauria d'assumir un paper d'acompanyament actiu, com a expressió del principi de bona administració,** orientat a facilitar la comprensió de la situació jurídica existent, de les obligacions derivades del procediment i de les possibles vies de regularització. Aquest



acompanyament hauria d'anar adreçat, igualment, a promoure solucions tècnicament i jurídicament viables que permetin resoldre la situació amb la mínima afectació possible per als interessos de les persones afectades.

La Sindicatura entén que és imprescindible tenir en compte el temps transcorregut des de l'execució de les obres, així com la prolongada inactivitat administrativa posterior. Aquest lapse temporal obliga a **examinar d'una manera expressa la possible prescripció de determinades actuacions**, d'acord amb la normativa urbanística aplicable.

En aquest context, aquesta institució considera que el Districte ha d'aplicar amb rigor el **principi de proporcionalitat** i ponderar l'entitat real de les disconformitats detectades, el seu impacte urbanístic efectiu i les conseqüències econòmiques i materials que poden derivar-se de les mesures que eventualment s'exigeixin, amb la finalitat d'evitar actuacions excessives o desproporcionades, especialment en els supòsits en què es tracti d'afectacions limitades, accessòries o de caràcter menor.

Finalment, **cal tenir en compte especialment la condició de terceres persones adquirents de bona fe** de l'actual CPP, que no ha executat les obres objecte d'anàlisi i que ha confiat legítimament en una situació de legalitat aparent, derivada tant de l'eficàcia de la comunicació prèvia com de l'absència d'actuacions de disciplina urbanística durant un període prolongat. Aquesta circumstància ha de modular necessàriament l'abast i la intensitat de les mesures correctores que, si escau, es puguin acordar.

4. Els principis de bona administració i bon govern

En aquest punt, convé recordar que l'article 3.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic; l'article 13 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i l'article 22 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, reconeixen drets i principis estretament vinculats a la bona administració, com la bona fe, la confiança legítima, la participació o el servei efectiu a la ciutadania.

En el mateix sentit, 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 i l'ús d'uns serveis públics de qualitat** reconeguts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i, específicament, per les lleis reguladores de les diverses activitats públiques.

La llei, en el preàmbul, exposa que el concepte de bon govern també es projecta sobre els requeriments objectius que s'han de donar perquè l'activitat pública es porti a terme en les



millors condicions i garanteixi uns serveis públics de qualitat. L'article 2.d defineix el bon govern com els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de rendició de comptes.

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 de Sant Andreu no ha estat plenament ajustada a dret ni ha respectat de manera adequada el dret de la ciutadania a una bona administració.](#)

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

- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que assumeixi un acompanyament clar i proactiu de la CPP afectada, com a expressió del principi de bona administració, i que tingui en compte especialment la seva condició de terceres persones adquirents de bona fe.
- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que, en la determinació de les mesures correctores, prioritzi la regularització o la legalització de les disconformitats que siguin tècnicament i jurídicament esmenables.



- **Recomanar al Districte de Sant Andreu** que analitzi, de manera expressa, el temps transcorregut des de l'execució de les obres i valori la possible prescripció de les actuacions, abans d'imposar obligacions materials de restauració.
- **Suggerir al Districte de Sant Andreu** que doni una resposta raonada i coherent a les al·legacions formulades i que valori especialment el temps transcorregut i la situació de les terceres persones de bona fe, d'acord amb les consideracions fetes en aquesta resolució.

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"**.