

## **DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A LA QUEIXA PRESENTADA EN MATÈRIA DE LLICÈNCIES D'ACTIVITAT ECONÒMICA**

### **TRAMITACIÓ**

- El 4 d'octubre de 2017, l'administrador de finques d'una comunitat de propietaris de l'avinguda del Carrilet va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què manifestava el seu desacord amb la manca d'actuació de l'Ajuntament davant de les denúncies formulades arran d'una activitat que es desenvolupava sense autorització municipal.
- La síndica de greuges va admetre a tràmit la queixa, ja que reunia els requisits reglamentaris, i va designar l'assessora corresponent perquè instruís l'expedient.
- La comprovació del fet presumptament greujós ha comportat, en síntesi, l'estudi de les circumstàncies concurrents, l'anàlisi de la normativa aplicable i l'observació de si s'havien aplicat els principis de bona Administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat. Amb aquesta finalitat, aquesta Sindicatura ha dut a terme les accions següents:
  - L'11 d'octubre de 2017 va demanar informe al Districte de Sants-Montjuïc per tal de conèixer sobre les actuacions que s'havien dut a terme al local de l'avinguda Carrilet arran de les denúncies formulades pel presumpte exercici d'una activitat de prostíbul que no disposava d'autorització municipal.
  - El 20 de desembre de 2017 es va rebre l'informe del Districte de Sants-Montjuïc en què es donava resposta a la demanda de la síndica de greuges.
- El 5 de març de 2018 l'assessora, a partir de la documentació oficial aportada per la persona interessada, la informació facilitada per l'òrgan municipal i l'anàlisi dels fets, va emetre un informe proposta amb les consideracions següents.

### **CONSIDERACIONS**

#### **Descripció de la queixa**

La persona interessada, administrador de la finca de l'avinguda Carrilet, manifesta que en un local d'aquesta finca hi ha una activitat de prostíbul que presumptament funciona sense la preceptiva autorització municipal. Segons explica, l'Ajuntament ja va tancar el local en una ocasió, però setmanes més tard va tornar a obrir a càrrec d'altres persones d'origen asiàtic.

El local en qüestió no té publicitat a la façana, però sí que se'n troba publicitat als vehicles estacionats al barri.

Assenyala que com a administrador té coneixement de quin és l'estat del local, mancat dels requisits mínims d'higiene i de seguretat.

El mes de maig de 2017 ja s'havien dirigit al Districte de Sants-Montjuïc, a través d'una instància presentada a l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC) del Districte per fer-los coneixedors de la situació.

Davant el manteniment de les circumstàncies denunciades, el dia 13 de setembre de 2017 novament van sol·licitar una actuació municipal a través d'instància presentada també a l'OAC del Districte de Sants-Montjuïc, sense haver obtingut cap resposta en el moment de dirigir-se a la Sindicatura de Greuges de Barcelona.

## **Posició municipal**

El Districte de Sants-Montjuïc ha informat la síndica que hi ha un expedient d'inspecció obert amb relació a aquest assumpte. Segons manifesten, el dia 22 de setembre de 2017 es va ordenar el cessament de l'activitat.

El dia 16 d'octubre de 2017, els titulars de l'activitat la van legalitzar com a "Saló de bellesa sense tractaments mèdics". Es van fer dues inspeccions comprovadores, els dies 8 i 10 de novembre de 2017, i es va poder comprovar que l'activitat no s'ajustava a la legalització i que es continuava exercint la prostitució, motiu pel qual es va programar el precintament de l'activitat per al dia 8 de gener de 2018.

Posteriorment, amb data 19 de març de 2018, el Districte de Sants-Montjuïc ha actualitzat i ampliat la informació a petició de la Sindicatura. En aquest darrer informe es manifesta que amb data 28 de desembre es va interposar recurs contra la resolució de precintament, notificada el 15 de desembre. El recurs el va interposar el llogater del local i manifestava que el 16 d'octubre de 2017 havien presentat llicència d'obertura d'activitat, i en data 20 de novembre de 2017, la llicència havia canviat de titular. L'escrit sol·licitava la suspensió de l'execució de l'acte de precintament.

Continua l'informe apuntant que en la data assenyalada per al precintament, el 8 de gener de 2018, es va presentar la comitiva municipal, però en aquell moment no s'hi estava duent a terme cap activitat. Així mateix, no s'havia pogut resoldre el recurs d'alçada interposat en el qual es demanava la suspensió i es va optar per ajornar el precintament i assenyalar una nova data el 21 de febrer de 2018.

L'11 de gener de 2018 el tècnic d'activitats va emetre un informe on va concloure que l'activitat no s'ajustava a la llicència d'activitat de "Bellesa sense tractaments mèdics", i el 23 de gener es va emetre un informe jurídic de desestimació del recurs amb la conclusió següent:

"DESESTIMAR el recurs d'alçada presentat contra la resolució de data 11 de desembre; atès que, en el recurs presentat pel senyor titular de l'activitat, en data 27 de desembre, contra la resolució del gerent del Districte de Sants-Montjuïc (...)"

Arran de l'objecció per part dels Serveis Jurídics Centrals al text proposat, es va plantejar a Autoritas la possibilitat de modificar la plantilla predefinida per l'aplicatiu, però la resposta va ser negativa amb la justificació que, per tal que aparegués un nou titular, l'única possibilitat era iniciar un nou procediment.

Atès que el Districte ja havia dut a terme un gran nombre d'intervencions a l'adreça de referència no es va considerar oportú iniciar un nou procediment, sinó continuar l'existent en paper. I és en aquest punt en què es troba l'expedient, que s'emetrà novament als Serveis Jurídics Centrals incloent-hi les observacions efectuades per ells en la desestimació del recurs. Si no hi ha cap altra objecció, la intenció del Districte és dur a terme el precintament tan bon punt retorni el Decret signat per l'òrgan competent.

## **Normativa aplicable**

L'article 103 de la Constitució espanyola estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

L'article 105 de la Constitució espanyola regula el procediment a través del qual han de fer-se els actes administratius.

La Llei 20/2009, de prevenció i control ambiental de les activitats, a l'article 82.2 b) tipifica com a infracció greu exercir una activitat sense haver fet la comunicació prèvia a l'Ajuntament o sense disposar de la llicència ambiental pertinent, i l'article 65 disposa la clausura d'activitats que s'exerceixen sense l'autorització ambiental, la llicència ambiental o la comunicació exigibles. Afegim que aquest procediment és independent de la instrucció de l'expedient sancionador que correspongui.

L'Ordenança municipal de les activitats i dels establiments de concurrència pública de Barcelona (OMAECF), on es regula l'activitat de prostíbul, disposa com a infracció molt greu l'obertura d'un establiment, local o recinte sense tenir les llicències i les autoritzacions pertinents, i a l'article 71 estableix que les infraccions molt greus poden ser sancionades amb una multa de fins a 60.010,21 euros i, alternativament o conjuntament amb la sanció pecuniària, amb el tancament provisional per un període màxim de 12 mesos o amb el tancament definitiu quan les infraccions molt greus s'hagin produït de forma reiterada.

L'Ordenança municipal d'activitats i de la intervenció integral de l'Administració ambiental de Barcelona (OMIIAA), en l'article 110.3, també estableix que en els casos en què les sancions obeeixin a la manca de llicència o autorització municipal per tal de poder exercir l'activitat, o a la manca de comunicació prèvia preceptiva, la sanció anirà acompanyada de l'ordre de clausura de l'activitat.

## **Valoració i conclusions**

La Sindicatura de Greuges de Barcelona, després de revisar les actuacions dutes a terme en l'expedient, observa que ha transcorregut gairebé un any des de que es va formular la denúncia contra l'activitat i, tot i les diferents actuacions municipals realitzades, i després d'haver-se fixat dues vegades la data de precintament, aquest encara no s'ha practicat, i s'ha mantingut l'activitat il·lícita.

Des de la Sindicatura sempre hem defensat i recomanat una actuació àgil i eficaç en assumptes relacionats amb l'exercici d'activitats que no s'ajusten a llicència, que lesionen interessos generals i que a més ocasionen molèsties al veïnat, com és el cas objecte d'aquesta queixa.

Segons informa el Districte, de les actuacions inspectores practicades, arran d'una denúncia es van comprovar indicis de l'exercici d'una activitat de prostíbul sense que l'Ajuntament en tingués coneixement. Aquest fet va motivar l'inici d'un expedient administratiu a nom de la propietària del local per tal que es legalitzés l'activitat. La síndica desconeix si aquesta opció de legalització era possible en aquell emplaçament, però entenem que no, ja que amb posterioritat es legalitza una activitat de "Saló de bellesa". Després de continuar les denúncies veïnals, l'Ajuntament realitza una nova inspecció i comprova novament indicis que l'activitat que s'estava exercint en el local continua sent la de prostitució, utilitzant una llicència que emparava una altra activitat, motiu pel qual continua amb la tramitació de l'expedient administratiu iniciat.

Creiem necessari ressaltar que l'informe de la inspecció municipal parla d'**indicis** en observar al local un rebedor amb una tauleta amb targetes d'informació on ofereixen massatges realitzats per noies i que hi ha estances amb llits i tauletes amb mocadors de paper. Arran d'aquests indicis l'informe conclou que al local s'hi exercia l'activitat de prostitució. La Sindicatura troba en falta l'existència de proves fefaents que

efectivament s'estava realitzant aquella activitat. Aquestes proves esdevenen bàsiques per iniciar les actuacions municipals dirigides a fer cessar l'activitat o a sol·licitar la seva legalització en el cas que fos possible.

Pel que fa a altres qüestions, la síndica tampoc no coneix si els fets s'han posat en coneixement de la Guàrdia Urbana, ja que creu que poden veure's vulnerats els drets de les persones que presumptament exerceixen la prostitució.

Doncs bé, de l'anàlisi de la informació rebuda, es desprèn que l'actuació municipal ha resultat infructuosa i insuficient ja que únicament s'ha tramitat un expedient de disciplina a nom de la propietària de local, i **sense iniciar un procediment de naturalesa sancionadora**, cosa que hauria constituït una garantia per assegurar l'eficàcia de la resolució de cessament que va recaure.

Entén aquesta instància supervisora que el Districte disposa d'àmplies facultats que li permetien posar fi a l'activitat il·lícita, que, segons ens manifesta el promotor de la queixa, encara es manté. El Districte, en constatar l'exercici de l'activitat de prostíbul sense llicència tenia la possibilitat legal d'ordenar el tancament provisional de l'activitat en el marc d'un procediment sancionador com a complement a la sanció a imposar, i al marge del corresponent expedient administratiu de disciplina, tal com preveu l'OMAECF.

Una solució similar ofereix l'OMIIAA en el cas que el Districte hagués considerat l'activitat com a "Saló de bellesa", ja que, en comprovar que no s'ajustava, l'Ordenança preveu el cessament de l'activitat per dues vies: com a complement de la sanció a imposar (art. 110.3); i com a mesura cautelar (art. 111 i 112); ja sigui en el marc d'un procediment sancionador o en un expedient autònom no sancionador.

Arribats a aquest punt, creiem d'interès recordar que el principi de proporcionalitat del procediment sancionador, recollit a l'article 29 de la Llei 40/2015, disposa que l'establiment de sancions haurà de preveure que la comissió de les infraccions tipificades no resulti més beneficiós per a l'infractor que el compliment de les normes infringides.

Tampoc no volem passar per alt la circumstància del **canvi en la titularitat de l'activitat** amb data 20 de novembre de 2017. Canvi aquest que, en consideració d'aquesta Sindicatura, no hauria d'haver estat possible si prèviament s'hagués tingut en compte que, tal com s'havia comprovat en una inspecció prèvia el 8 de novembre de 2017, l'activitat comunicada no s'ajustava. Entenem, doncs, que la transmissió va ser possible en aplicació del silenci administratiu positiu, després d'haver estat comunicat a l'Ajuntament i que aquest no hauria reaccionat en temps. Tampoc no hauria estat possible aquest canvi de titularitat si s'hagués iniciat un expedient sancionador per a l'exercici d'una activitat de prostíbul no autoritzada, ja que en aplicació de l'article 36.2 de la Llei 11/2009, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives, no es poden transmetre les llicències ni les autoritzacions que són objecte d'un procediment d'inspecció o d'un expedient sancionador.

La Sindicatura no nega que s'hagin dut a terme diferents activitats administratives en relació amb la irregularitat denunciada i comprovada, però sí que constata que aquestes han resultat del tot poc àgils, ineficaces i insuficients per posar fi a la situació irregular, i per tant indirectament s'ha consentit la continuació de l'activitat il·lícita, malgrat disposar d'eines jurídiques per fer-la cessar.

Sigui com sigui, tot i les facultats municipals per controlar que les activitats es desenvolupen de forma adequada i les oportunitats jurídiques de què disposa l'Ajuntament per posar fi amb celeritat a l'exercici d'activitats il·lícites, el resultat és que ha transcorregut un any des que els fets es van denunciar per primera vegada i l'activitat continua en funcionament, cosa que ocasiona perjudicis i sensació d'indefensió als veïns que la pateixen, i guanys econòmics a l'infractor. Aquest resultat és del tot impropï d'una bona Administració.

Aquesta Sindicatura té com a missió valorar si s'ha produït un greuge i, considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, l'actuació del Districte de Sants-Montjuïc no ha estat apropiada ni eficaç.

I, per tant, emeto la següent

## **DECISIÓ**

- Estimar la queixa perquè transcorregut un any des de la denúncia per l'exercici d'una activitat de prostíbul sense disposar del preceptiu títol habilitant, la gestió administrativa ha estat del tot infructuosa i la situació d'irregularitat es manté.
- Recomanar al Districte de Sants-Montjuïc que s'asseguri que no s'estan vulnerant els drets de les persones que presumptament exerceixen la prostitució en aquell establiment.
- Recomanar al Districte de Sants-Montjuïc que en situacions d'irregularitats administratives com la del supòsit objecte d'aquesta queixa, s'impulsin totes les mesures previstes legalment per tal de posar fi a l'activitat il·lícita, i per responsabilitzar els presumptes infractors.
- Recomanar al Districte de Sants-Montjuïc que informi a aquesta Sindicatura sobre les actuacions que es practiquin amb relació a aquesta activitat.

Aquesta decisió es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i del seu contingut s'informarà la persona interessada.

Barcelona, 9 d'abril de 2018