

## RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

### QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (DISCIPLINA URBANÍSTICA)

#### ANTECEDENTS

##### Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 3 de febrer de 2022, el ciutadà, en qualitat de representant legal de la persona interessada i propietària de l'immoble, va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Per part del Districte de Ciutat Vella s'havia mantingut una ordre de restauració de la legalitat urbanística en un immoble que, a parer seu, era improcedent.
- Que, en el marc d'aquest expedient, se li havien imposat dues multes coercitives per incompliment de l'ordre de restauració, sense haver donat resposta a l'escrit d'al·legacions presentat en data 23 de maig de 2018.

#### Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va 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.

Després d'examinar el contingut de la queixa, i tenint en compte la documentació aportada per la persona interessada, en data 16 de febrer de 2022 es va sol·licitar l'expedient administratiu al **Districte de Ciutat Vella**.

#### Resposta dels òrgans afectats

El dia 1 de juliol de 2022, aquesta Sindicatura va rebre l'expedient sol·licitat. S'informa que no consta respost l'escrit d'al·legacions presentat en data 23 de maig de 2018.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. Quant als expedients de protecció de la legalitat urbanística**

Dels documents que conformen l'expedient tramès pel Districte i dels informes que hi figuren es desprèn que aquest no inclou la totalitat dels documents als quals es fa referència. Tanmateix, sí que podem inferir que a l'immoble propietat de la persona interessada es van dur a terme una sèrie d'obres que en modificaven la distribució interior. Aquestes obres van afectar tant els elements comuns de l'habitatge (escala i paret mitgera) com altres habitatges situats a les plantes inferiors. Aquesta actuació va comportar la incoació de dos expedients de protecció de la legalitat urbanística.

Així, l'expedient de protecció de la legalitat urbanística AUT-01-2013-00XXX té els seus antecedents en un expedient anterior: AUT 01-2011-01XXX.

Arran de la inspecció feta per la Guàrdia Urbana en data 5 de maig de 2011, es va comprovar que a la planta tercera de l'immoble s'estaven fent obres que comportaven un canvi de distribució a l'habitatge **no emparades per l'esment d'obres menors**. En conseqüència, es va aixecar acta i es va traslladar la informació al Districte. En data 10 de maig de 2011, s'incoà expedient que proposava la suspensió de les obres.

Segons l'**informe de bombers de data 16 de maig de 2011**, es va comprovar que s'havien enderrocat envans interiors i la paret del pati d'instal·lacions, que treballava com a rigiditzador de la caixa d'escala i sobre la qual recolzava una bigueta en mal estat. La seva intervenció va consistir a apuntalar la bigueta i la resta de la caixa del patinet per millorar la continuïtat d'aquest element. Segons aquest informe, **les obres que s'estaven realitzant havien afectat l'estructura de l'edifici**. En conseqüència, es va ordenar a la propietat la suspensió de les obres.

En data 23 de maig de 2011, el Districte va ordenar la suspensió provisional i immediata de les obres i va atorgar la vista de l'expedient. Segons l'acta de la Guàrdia Urbana de data 25 de maig de 2011, es va poder comprovar que s'havia fet cas omís a l'ordre de suspensió anterior.

La comunitat de propietaris en la qual està situat aquest immoble va presentar un escrit al Districte al qual adjuntaven un informe elaborat per un arquitecte i visat pel Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (COAC) en referència amb les deficiències i

patologies constructives causades a l'immoble arran de les obres no ajustades a l'esment.

El Districte va consultar els seus arxius i va comprovar que hi constava un **comunicat d'obres menors**. Reformes interiors d'habitatge que modifiquin la distribució, sense afectar l'estructura de l'edifici amb data de resolució 7 de juny de 2011. Tot i que no consta formalment cap resolució a l'expedient tramès pel Districte, de la lectura dels informes que hi figuren s'entén que les obres de canvi de distribució estaven legalitzades en el comunicat d'obres menors.

No obstant això, les obres portades a terme amb afectació estructural, posades de manifest en la intervenció dels bombers, restaven pendents de presentar un projecte per legalitzar-les. Per aquesta raó, en data 7 de juny de 2013, es va incoar l'expedient que, segons diuen, continuava la tramitació de l'anterior, que va ser arxivat. Aquest expedient s'incoà arran de la inspecció efectuada el 5 de juny de 2013 per obres que no s'ajustaven al comunicat, atès que afectaven elements estructurals, i per obres acabades que tampoc no s'ajustaven al comunicat.

El juliol de 2013 es va notificar la resolució de legalització d'obres acabades i es va ordenar al propietari que, de conformitat amb la inspecció, procedís en el termini de dos mesos a legalitzar les obres consistents en:

- a) Aportar un certificat de solidesa de l'element de l'escala malmès, ja que, en enderrocar una paret interior, es va descalçar el recolzament de l'escala en aquest punt.
- b) Resoldre la problemàtica per instal·lacions afectades per les obres que poden provocar raonablement les inundacions que pateixen des de fa temps la resta de pisos.
- c) Aportar un certificat de final d'obres signat per un tècnic competent en la matèria i visat pel col·legi oficial corresponent.
- d) Facilitar una inspecció a realitzar per part dels Serveis Tècnics del Districte de Ciutat Vella.

S'advertia al propietari que, en cas d'incompliment, es podia acordar l'enderrocament de les obres a càrrec de la persona interessada o la imposició de multes coercitives per una quantia de 300 a 3.000 euros en els termes establerts als articles 206 i 225 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme.

En data 9 de maig de 2014, es va comprovar que no s'havia donat compliment a l'ordre anterior. En data 19 de setembre de 2014, es va notificar la resolució de 25 de juny de 2014 per la qual es requeria l'enderroc de les obres i restituir al seu estat anterior els elements afectats.

Per inspecció d'11 d'agost de 2016 es va constatar l'incompliment de l'ordre d'enderroc. També es va comprovar que no s'havia sol·licitat cap permís per a la legalització de les obres. La mateixa situació es va repetir en inspeccions de 16 d'octubre de 2017 i 27 de desembre de 2018. En data 23 de gener de 2018, es va inscriure al registre de la propietat l'anotació preventiva d'enderroc.

En data 23 de maig de 2018, l'interessat va presentar un escrit aportant un informe de data 11 de maig de 2018 sobre l'estat de l'edificació, redactat per un arquitecte i visat pel COAC. A l'informe es conclou que les obres realitzades no havien afectat elements estructurals, que les instal·lacions s'ajustaven al projecte presentat, les quals havien funcionat correctament durant set anys i que la propietat estava disposada a facilitar la inspecció municipal. No consta resposta a aquest escrit, si bé es va incorporar a l'expedient "per tal de resoldre les qüestions plantejades".

En aquest punt, volem esmentar que **aquesta Sindicatura no és la institució a qui correspon valorar tècnicament si les obres que es van dur a terme a l'immoble van afectar, o no, l'estructura de l'edifici** sinó que correspon fer-ho als serveis municipals d'acord amb el procediment establert per a la concessió de llicències d'obres.

En data 8 d'octubre de 2018, la persona interessada va reclamar la resposta a l'escrit anterior. Demanava informació de l'expedient i exposava que havia rebut dues provisions de constrenyiment. Aquest escrit també es va incorporar a l'expedient "per resoldre les qüestions plantejades". En data 22 d'octubre de 2018, es va donar resposta mitjançant correu electrònic informant dels dies i hores del Servei d'Atenció al Públic del Districte per obtenir la informació sol·licitada.

El 6 d'octubre de 2021, es va fer una nova inspecció i es va comprovar que se seguia incomplint la resolució dictada. A més, es va poder constatar que al pis situat a la planta segona hi havia grans taques d'humitat. Aquestes taques també eren presents a l'escala comunitària i a la paret mitgera contigua a la finca confrontant.

La darrera inspecció que consta a l'expedient és de data 21 de gener de 2022. Se segueix sense donar compliment a l'ordre.

Durant la tramitació de l'expedient es notifiquen diverses multes coercitives a la propietat.

De l'exposició dels fets **no es pot qüestionar que el Districte no hagi exercit la seva potestat de protecció de la legalitat urbanística** que, per altra banda, és d'exercici preceptiu per l'administració competent. Quan va tenir coneixement dels fets

va activar els mecanismes de restauració de l'ordre jurídic vulnerat i la realitat física alterada.

En aquest punt convé recordar que el Districte **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. Una eventual falta de diligència en la tramitació del procediment podria tenir conseqüències contràries a l'interès que es pretén protegir, com és el cas de la caducitat o prescripció de les accions de restauració de la realitat física alterada.

Tanmateix, si bé és cert que el Districte està portant a terme les actuacions administratives perquè el propietari de l'edificació compleixi el seu deure de restaurar la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat, no ho és menys que **la seva actuació no ha tingut l'eficàcia pretesa atès que, a hores d'ara, no s'ha dut a terme l'execució de les ordres dictades pel Districte**. Cal recordar que la primera actuació administrativa a fi de restaurar la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat en relació amb les obres denunciades són de l'any 2011, any en què es va instruir el primer expedient de protecció de la legalitat urbanística.

**Un cop el Districte va confirmar l'incompliment reiterat de les ordres de legalització, havia d'exercir les potestats que la llei li reconeix, entre elles, la imposició de multes coercitives.** Volem recordar que, davant aquest incompliment, el Districte podia optar per executar l'ordre subsidiàriament a càrrec de l'obligat, com a mitjà més eficaç per garantir l'execució de l'acte.

## **2. Quant a les multes coercitives**

L'article 125 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, 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 per lapses de temps que siguin necessaris per complir el que ha estat 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 l'afectat 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 els afectats en matèria urbanística restaurin la legalitat vulnerada.

La multa coercitiva va ser definida a 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 —diez en el presente supuesto objeto de consulta.*

*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 de cuya ejecución se trata; ahora bien, no significa que haya que devolver el importe al que asciende dichas multas ni anular aquellas que todavía no se han cobrado, pues las mismas han tenido lugar por la resistencia a su ejecución, hecho que ha motivado precisamente su imposición.*

*Entender lo contrario nos llevaría a admitir lo absurdo de tal medida de ejecución forzosa, la cual sería tomada por los particulares como un medio de burla hacia la Administración al ver que su negativa u obstrucción al cumplimiento de sus obligaciones no tiene más consecuencias que la carga de trabajo administrativo para los empleados públicos, los cuales deberán hacer un escrupuloso seguimiento del expediente so pena de poder ser vencido de nulidad mediante la actividad impugnatoria de quienes ya se están mostrando rebeldes ante un determinado acto administrativo.*

Des d'aquesta perspectiva, la Sindicatura entén que no és admissible la queixa per la imposició de les multes coercitives, atès que el propietari de l'immoble l'any 2011 ja sabia que les obres havien comportat una afectació estructural. A més, cal recordar que va ser el juliol de 2013 quan se li va notificar la incoació del segon expedient i,

malgrat reiterats requeriments, no va ser fins al 23 de maig de 2018 que va presentar l'informe sobre l'estat de l'edificació al qual ens hem referit anteriorment.

### **3. Quant a la manca de resposta a l'escrit presentat el 28 de maig de 2018**

No obstant això, tenint en compte tot l'exposat, considerem el ciutadà té raó quan es queixa per la manca de resposta a l'escrit i documentació adjunta que va presentar el 28 de maig de 2018 i que va reiterar el 8 d'octubre del mateix any.

En aquest punt volem fer **una especial referència** a l'informe de data 9 de març de 2022, subscrit per un tècnic municipal, que figura a la part final de l'expedient administratiu remès pel Districte a aquesta Sindicatura. A l'informe es fa una seqüència cronològica dels fets i es conclou que per poder resoldre l'actual problemàtica existent a la finca i a fi de poder donar tancament a l'actual expedient de disciplina urbanística, cal separar les causes urbanístiques i les civils.

En relació amb les causes urbanístiques:

- Encara està pendent de presentar un projecte que legalitzi les actuacions portades a terme amb afectació estructural, les quals van posar-se de manifest en la intervenció portada a terme pels bombers. Aquesta ordre es va incorporar en els dos expedients de disciplina incoats, i no es van tractar en el Comunicat d'Obres Menors.
- Les obres pel canvi de distribució es troben legalitzades en el Comunicat d'Obres Menors.

En relació amb les causes civils:

- Les filtracions, així com les altres possibles lesions constructives que pugui tenir la comunitat derivades de les obres, s'haurien de tractar mitjançant el corresponent procediment civil a fi de determinar els agents responsables i la manera d'esmenar-ho, ja que les obres de canvi de distribució (les quals van ocasionar la nova ubicació dels banys i cuines, així com de les seves corresponents instal·lacions) es troben emparades en el Comunicat d'Obres Menors.

Figura, també, una diligència de la mateixa data en què es fa constar **que arran de la queixa presentada a la Sindicatura de Greuges de Barcelona per part de la persona titular d'aquest expedient, el tècnic redactor de l'informe s'ha posat en**

**contacte amb la persona que representa el propietari de la finca per donar-li resposta i comunicar-li el contingut de l'informe, així com el que ha de fer per tal que es pugui procedir a l'arxiu del procediment.**

La persona interessada comunica que ha rebut la notificació de la multa coercitiva i que procedirà segons les indicacions del tècnic per tal de regularitzar la situació.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona valorem positivament que la nostra intervenció hagi propiciat la comunicació dels serveis tècnics del Districte amb el ciutadà per intentar resoldre l'expedient de manera satisfactòria per totes les parts. Tanmateix, volem posar de manifest que no sembla adir-se amb els **principis de bona administració i eficàcia administrativa** que aquesta iniciativa municipal no s'hagués pres l'any 2018 perquè, molt possiblement, la resolució de l'expedient s'hauria pogut produir quatre anys enrere i, a més, s'hauria estalviat temps i recursos tant al ciutadà com a l'Administració.

Dit això, volem recordar que l'Administració té l'obligació de tenir en compte les al·legacions i documents presentats per les persones interessades tal com estableix l'article 76 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre de 2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAPAC). També, l'article 21 de la LPACAP l'obliga a donar resposta motivada als escrits presentats per la ciutadania.

Convé recordar **els principis de bona administració i eficàcia** que es troben reconeguts al dret de la Unió Europea (article 41 de la Carta de drets fonamentals), als articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola, i a l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic administratiu comú.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta en l'article XXIII, quan es refereix 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.

Aquests principis impliquen comptar amb una administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat, respectant els drets i interessos legítims de la ciutadania, i capaç de resoldre els problemes de les persones de manera àgil i eficaç.

Això inclou el **deure de l'Administració de resoldre expressament les peticions i reclamacions que li presenti la ciutadania** i de donar resposta a les sol·licituds que aquesta adreci a l'Administració. Així ho estableix també l'article 30 de l'Estatut



d'autonomia de Catalunya, i l'article 53 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que menciona l'obligació de les administracions públiques catalanes de dictar una resolució expressa en tots els procediments i notificar-la, en aquest cas, donar resposta a la instància presentada per la ciutadana.

La jurisprudència també és eloqüent en aquest sentit, tal com mostra la Sentència del Tribunal Suprem de 28 de maig de 2020 (entre moltes altres):

“[...] 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 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.”

## **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** perquè no ha donat compliment al que disposa l'article 76 i concordants de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

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

- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que vetlli per donar compliment als drets de les persones interessades que reconeix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.
- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que actuï amb celeritat i impuls d'ofici tots els tràmits en els expedients de protecció de la legalitat urbanística fins a la seva resolució.

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.