

## 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 14 de juliol de 2022, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Des del mes de maig del 2015, havia interposat diverses denúncies davant el Districte de Ciutat Vella per unes obres sense llicència o no ajustades a la llicència, consistents en la instal·lació d'una xemeneia d'extracció de fums a la planta baixa de l'edifici del carrer de l'Hospital, que perforava el pati interior del seu habitatge, situat a l'entresol del mateix immoble.
- En dates 20 de maig de 2021, 23 de juliol de 2021, 24 de novembre de 2021 i 18 de maig de 2022, havia presentat sengles escrits en qualitat d'interessat en el procediment de protecció de la legalitat urbanística, dels quals manifestava no haver obtingut resposta.

##### 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 la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se **al Districte de Ciutat Vella** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 22 de juliol de 2022, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

## **Resposta dels òrgans afectats**

El dia 16 de juny de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada a l'expedient i n'adjunta còpia.

## **CONSIDERACIONS**

### **1. Retard en la informació**

**L'Ajuntament ha trigat més de deu mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que se li va sol·licitar per resoldre la queixa.** Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, **es recorda al Districte de Ciutat Vella l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.**

### **2. La protecció de la legalitat urbanística**

La protecció de la legalitat urbanística està regulada en el títol setè del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC). Els articles 110 a 119 del Decret 64/2014, de 13 de maig, regulen el procediment de protecció de la legalitat urbanística vulnerada. Aquest procediment pretén restituir la situació il·lícita creada per l'acció d'un particular, com és el cas de les obres fetes sense llicència o incomplint les condicions de la llicència atorgada.

D'acord amb els articles 199 i següents del TRLUC, la potestat de protecció de la legalitat urbanística és d'exercici preceptiu per l'Administració competent. Per tant, quan l'Ajuntament té coneixement d'una situació de vulneració de l'ordenament urbanístic, ha d'activar els mecanismes de restauració de l'ordre jurídic vulnerat i la realitat física alterada, com és aquest cas.

**L'Ajuntament, doncs, 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.**

### 3. La tramitació del procediment

El Districte informa que, un cop consultats els antecedents de l'assumpte en qüestió, el procediment en qüestió es troba en curs. En el marc d'aquest expedient s'han fet diverses inspeccions de seguiment i s'han imposat multes coercitives per incompliments de la resolució.

En la darrera pàgina de l'expedient hi consta un pressupost, sense data, que, segons informa el Districte, és per dur a terme la retirada de la sortida de fums mitjançant l'execució subsidiària.

Així mateix, comuniquen que, per correu electrònic de data 6 de juliol de 2020, es va lliurar còpia del procediment a la persona promotora de la queixa i que, en data 4 d'octubre de 2022, se'l va informar de l'estat de la tramitació de l'expedient.

Tanmateix, de la documentació que consta a l'expedient en deduïm que la **primera denúncia de l'interessat va ser el 14 de maig de 2015**. En aquesta denúncia va posar en coneixement del Districte que s'havien fet unes obres sense llicència o no ajustades a llicència, consistents en la instal·lació d'una xemeneia d'extracció de fums que perforava el pati interior del seu habitatge. De les dades que consten en l'expedient se'n pot inferir que es va incoar un primer expedient de protecció de la legalitat urbanística i que es va arxivar per canvi de la persona presumptament infractora.

El primer informe d'inspecció que figura en l'expedient és de data 3 de novembre de 2015. En dates 15 de juny de 2017 i 4 de febrer de 2019, el ciutadà va presentar dues denúncies més reiterant el contingut de la primera. El 7 d'agost de 2018, va sol·licitar una còpia de l'expedient i no consta que se li donés resposta.

En data 9 d'abril de 2019, el Districte fa dues noves inspeccions on es constaten els fets denunciats pel ciutadà, i el 13 de febrer de 2020, s'incoa l'expedient de protecció de la legalitat urbanística.

Tal com diu el Districte, en l'expedient es pot comprovar que s'han fet diverses inspeccions i s'han imposat tres multes coercitives. Tanmateix, també es constata que des del 14 de maig de 2015 fins a l'actualitat, **el ciutadà ha interpellat el Districte almenys divuit vegades**, a través de denúncies o bé exercint el seu dret a conèixer l'estat de l'expedient.

En data 13 de gener de 2020, l'interessat va sol·licitar una còpia de l'expedient i se li va enviar el 14 de gener de 2020; se li va tornar a enviar una còpia de l'expedient en data 6 de juliol de 2020, en resposta a la petició formulada el 25 de juny de 2020. En vista que, després de sis anys i malgrat els contactes reiterats amb el Districte, la situació no s'havia resolt, en data 20 de maig de 2021 va demanar conèixer com

estava l'expedient o bé poder parlar amb algú del personal tècnic municipal. No consta que es donés resposta a cap de les dues peticions.

En data 19 de maig de 2022, va presentar un escrit denunciant la inactivitat de l'Administració, atès que feia set anys de la primera denúncia. El 25 de setembre de 2022, va reiterar la petició i no va ser fins al 14 d'octubre de 2022, i després que hi intervingués aquesta Sindicatura de Greuges, que se li va respondre per correu electrònic adjuntant-li un informe d'inspecció amb les deficiències que cal corregir i informant-lo que s'ha imposat una multa coercitiva de 3.000 euros a la persona infractora.

El cert és que el Districte té coneixement de la il·legalitat de les obres des del 14 de maig de 2015 i, **a hores d'ara, encara no s'ha resolt l'expedient**. I sembla clar que, encara que haguessin operat els terminis de suspensió previstos en el Decret 64/2014, de 13 de maig, i els fixats pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es va declarar l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de la crisi sanitària ocasionada per la covid-19, **el termini de més de vuit anys per resoldre l'expedient de protecció de la legalitat urbanística és excessiu i evitable**.

La Sindicatura ja ha manifestat en moltes ocasions que és coneixedora del nombre elevat d'expedients gestionats i de les càrregues de treball de determinats serveis, com és el cas dels de llicències i inspecció dels districtes. La manca de mitjans de què disposen els serveis tècnics municipals dificulta el compliment estricte dels terminis que imposen les normes.

Tot i que podem entendre que en el cas que ens ocupa hi concorre una dificultat afegida, com pot ser fer complir una ordre de legalització imposada contra un titular que posteriorment es modifica, crida l'atenció la lentitud del Districte a impulsar l'expedient de protecció de la legalitat urbanística. Com hem dit, l'Administració era coneixedora de la il·legalitat de les obres des del 14 de maig de 2015 i, tot i no tenir informació de quines actuacions es van dur a terme en el marc de l'expedient, no és fins al 13 de febrer de 2020 que s'incoa l'expedient objecte de supervisió.

Aquesta institució vol recordar la necessitat d'evitar que la manca de diligència exigible en la tramitació dels expedients, així com el transcurs del temps sense que l'Administració reaccioni, siguin causants de la caducitat dels expedients o de la prescripció de l'acció de restauració de la realitat física alterada.

En aquest punt, volem fer referència a l'article 205 i concordants del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), que obliga l'Ajuntament 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.

L'actuació ferma i decidida de l'Administració en el respecte de la legalitat urbanística és un **deure inexcusable que imposa la llei**, i és una actuació que no es correspon amb la tramitació de l'expedient que s'ha revisat.

La Sentència del Tribunal Suprem de 4 de desembre de 2021 assenyala que el principi de bona administració es manifesta en dues vessants: d'una banda, és un deure exigible a l'Administració que la seva actuació estigui guiada per la diligència i per la responsabilitat d'emetre resolucions en uns terminis raonables i, de l'altra, és un dret de les persones administrades, que, com a tals, el poden fer valer davant l'Administració en defensa dels seus interessos. Per tot això, aquesta Sindicatura conclou que les exigències derivades del principi de bona administració no s'han complert en aquest cas, atès que el Districte no ha donat compliment a les obligacions que l'imposa l'article 205 del TRLUC.

#### **4. La resposta donada al ciutadà**

Com més amunt hem comentat, el ciutadà ha interpellat el Districte almenys en divuit ocasions, i només en tres ha obtingut resposta.

Aquesta Sindicatura té coneixement que l'article 62.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) estableix que la presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment. Tanmateix, la llei no exclou aquesta possibilitat.

L'article 4 de l'LPACAP disposa que es consideren persones interessades en el procediment administratiu:

- a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.
- b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin ser afectats per la decisió que s'hi adopti.
- c) Aquells els interessos legítims dels quals, individuals o col·lectius, puguin ser afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat una resolució definitiva.

En aquest sentit s'expressa la Sentència del Tribunal Suprem, de data 28 de gener de 2019, quan diu:

Com a regla general, el denunciador, pel simple fet de ser-ho, no té interès legitimador per exigir la imposició de sancions, siguin pecuniàries o d'un altre tipus [...]. Aquest principi

general no implica que el denunciant no tingui legitimació en tots els supòsits, ja que la tindrà quan, a més de ser denunciant, hi tingui un interès legítim.

Així doncs, si la condició de denunciant no atorga, per si sola, la condició d'interessat en el procediment, és procedent apreciar si són aplicables les circumstàncies de l'article 4 de l'LPACAP.

De l'escrit presentat pel ciutadà en la seva queixa, es desprèn que el seu habitatge està directament afectat per les obres sense llicència o no ajustades a llicència. Per tant, des d'aquesta Sindicatura entenem que, a més de ser denunciant, **el ciutadà també té la condició de persona interessada en el procediment**, de conformitat amb el que preveu l'article 4 de l'LPACAP.

Aquests articles de l'LPACAP cal posar-los en relació amb la regulació de l'acció pública en matèria d'urbanisme que fa l'article 12 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. Aquest article disposa que:

1. Qualsevol ciutadà o ciutadana, en exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme, pot exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació i del planejament urbanístics, exercici que s'ha d'ajustar al que estableixi la legislació aplicable.
2. L'acció pública a què es refereix l'apartat 1, si és motivada per l'execució d'obres que es considerin il·legals, es pot exercir mentre se'n perllongui l'execució i, posteriorment, fins al venciment dels terminis de prescripció determinats pels articles 207 i 227, sens perjudici del que estableix l'article 210.

L'exercici de l'acció pública en matèria d'urbanisme connecta directament amb el dret fonamental de la tutela efectiva establert en l'article 24 de la Constitució. Quan l'ordenament jurídic legitima la ciutadania per exigir el compliment de la legalitat en matèria d'urbanisme sense tenir-hi un interès concret, l'accés a la informació administrativa i la resposta a les possibles impugnacions dels actes administratius que es facin forma part del dret protegit constitucionalment.

La Sindicatura de Greuges coneix que el sistema informàtic Autoritas mitjançant el qual es fa la tramitació no preveu respostes automàtiques al denunciant. Malgrat això i, en la nostra opinió, no és impediment perquè es doni una resposta al ciutadà i se l'informi de la tramitació que s'ha dut a terme amb les denúncies presentades, especialment quan les ha fet de manera reiterada.

Convé recordar que l'article 40.1 de l'LPACAP disposa que l'òrgan que dicti les resolucions i els actes administratius **"els ha de notificar als interessats els drets i interessos dels quals siguin afectats** per aquells, en els termes que preveuen els articles següents".

L'apartat segon d'aquest precepte diu que:

**[...] tota notificació ha de contenir el text íntegre de la resolució, amb indicació de si posa fi o no a la via administrativa, l'expressió dels recursos que siguin procedents, si escau, en via administrativa i judicial, l'òrgan davant el qual s'hagin de presentar i el termini per interposar-los, sens perjudici que els interessats puguin exercir-ne, si escau, qualsevol altre que considerin procedent.**

Per tant, si hem conclòs que el promotor de la queixa té la condició de persona interessada en els procediments iniciats arran de la denúncia formulada, també té els drets que li confereix l'article 53 de l'LPACAP i, en concret, el dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació del procediment, el dret a accedir als documents i obtenir-ne còpia i el dret a formular al·legacions que han de ser tingudes en compte a l'hora de redactar la proposta de resolució.

El principi de **bona administració** i l'eficàcia dels serveis públics es recullen a l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, 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. Aquests drets impliquen disposar d'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 que sigui capaç de resoldre els problemes de 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 del **Districte de Ciutat Vella no ha estat ajustada a dret**, ja que no ha donat compliment a les obligacions que li imposen el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC) i el Decret 64/2014, de 13 de maig.

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

- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que impulsi d'ofici totes les actuacions administratives destinades a restaurar la realitat física alterada i l'ordre jurídic

vulnerat en l'expedient en qüestió fins a la seva resolució o execució subsidiària a càrrec del propietari de l'immoble.

- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que reconegui la condició d'interessat al ciutadà promotor de la queixa i doni compliment als drets que, com a tal, li reconeix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

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.