

## **RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (GESTIÓ I RECAPTACIÓ)**

### **ANTECEDENTS**

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

En data 22 de febrer de 2024, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- El mes de gener de 2024, va rebre una notificació d'una provisió de constrenyiment relativa a una multa coercitiva imposada en el marc de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística, de la qual manifestava no haver rebut cap notificació prèvia.
- En data 19 de gener de 2024, va presentar un escrit a l'Ajuntament de Barcelona, en el qual al·legava que no havia rebut cap altra comunicació amb anterioritat i que desconeixia a què obeïa aquesta notificació. En el mateix escrit demanava una còpia de l'expedient administratiu.
- En el moment de presentar la queixa no havia rebut 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 Sants-Montjuïc i a l'Institut Municipal d'Hisenda** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

Els dies 29 de febrer de 2024 i 29 de maig de 2024, respectivament, es va sol·licitar a aquests organismes la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

#### **Resposta dels òrgans afectats**

Els dies 14 de maig i 19 de juny de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. Els escrits exposen la tramitació donada a l'expedient.

## **CONSIDERACIONS**

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

La protecció de la legalitat urbanística està regulada al 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 de l'Administració competent. Així, quan l'Ajuntament té coneixement d'una situació d'una possible vulneració de l'ordenament urbanístic, ha d'activar els mecanismes de restauració de l'ordre jurídic vulnerat i la realitat física alterada, com ha estat en aquest cas.

Per tant, l'Ajuntament **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.

### **2. La tramitació del procediment**

La queixa de la ciutadana se centra, fonamentalment, **en la manca de notificació i el desconeixement dels motius de la imposició de la multa coercitiva**.

Un cop examinat l'expedient de protecció de la legalitat urbanística, es constata que es va incoar en data 8 de juny de 2021, amb motiu de la denúncia d'un ciutadà, atès que s'havia cobert un celobert de forma il·legal.

En data 8 de juny de 2021, es va incoar el procediment de protecció de la legalitat urbanística, atès que es va comprovar que l'obra s'havia fet sense la llicència corresponent.

La notificació de la resolució d'inici de l'expedient es va intentar notificar infructuosament a l'adreça de notificació que constava a l'expedient d'inspecció: carrer del Mercat, del municipi de Vilassar de Dalt. En concret, els dies 1 de juliol de 2021 a

les 18.31 hores i el 2 de juliol de 2021 a les 11.20 hores. A l'avis de rebut que consta a l'expedient es constata que la notificació no es va poder lliurar per "absent al domicili" i que es deixava un avís a la bústia.

Tenint en compte que l'expedient havia estat objecte dels dos intents de notificació previstos per l'article 42.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), en data 22 de juliol de 2021 es va publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE), tal com disposen els articles 44 i 45 de la mateixa norma.

En data 22 de setembre de 2021 es va requerir a la ciutadana que enderroqués les obres efectuades en el termini d'un mes i restituís al seu estat anterior els elements afectats. La van advertir que, en cas d'incompliment, es procediria a l'execució forçosa de la resolució municipal mitjançant la imposició de multes coercitives reiterades per una quantia de 300 a 3.000 euros i, en el seu cas, mitjançant l'execució subsidiària de l'ordre municipal amb costos al seu càrrec.

En data 21 de desembre de 2021, es va fer una inspecció i es va comprovar que no s'havia presentat cap comunicat ni llicència d'obres que emparés l'obra descrita. Aquesta acció es va repetir en data 20 de juny de 2022. Per aquesta raó, en dates 2 març de 2022 i 19 d'agost de 2022, es van imposar sengles multes coercitives de 300 euros cadascuna.

La primera multa coercitiva també es va intentar notificar al mateix domicili que la incoació de l'expedient, els dies 17 i 18 de març de 2022, a les 13.10 hores i a les 18.10 hores, respectivament. La segona, els dies 6 i 9 de setembre de 2022, a les 10.25 hores i a les 15.20 hores. En ambdós casos consta que es va deixar un avís a la bústia.

Atès que aquestes notificacions també van ser infructuoses, en compliment del que disposa l'LPACAP es van publicar al BOE en dates 26 d'abril i 28 de setembre de 2022.

La mateixa situació que la descrita anteriorment es va produir els dies 27 de gener de 2023 i el 9 d'agost de 2023. En aquest cas, es van imposar sengles multes coercitives de 600 euros, en dates 14 de març de 2023 i 5 de setembre de 2023. Consta a l'expedient que aquestes comunicacions tampoc no es van poder lliurar i es van publicar al BOE.

El 30 de gener de 2024, es va fer una nova inspecció i la situació no havia canviat. En data 6 de març de 2024, es va imposar una altra multa coercitiva de 600 euros. Els dos intents preceptius de notificació **fets en el mateix domicili que els sis anteriors** van ser infructuosos. Tanmateix, en aquesta ocasió, la persona interessada i

promotora de la queixa, en data 22 de març de 2024, **sí que va retirar la notificació de l'oficina de correus** del municipi Vilassar de Dalt.

En data 4 d'abril de 2024, en representació de la interessada, es va presentar una instància comunicant que s'havia retirat la coberta i va sol·licitar una inspecció tècnica a l'Ajuntament perquè en fes la comprovació. La inspecció es va fer en data 9 de maig de 2024, i es va constatar que s'havia donat compliment al requeriment municipal.

Tenint en compte que, tal com s'ha dit anteriorment, l'Ajuntament té l'obligació de protegir la legalitat urbanística vulnerada, aquesta Sindicatura considera que **l'expedient de protecció de la legalitat urbanística s'ha tramitat de manera correcta i ajustada a la legalitat.**

### **3. El règim de notificacions**

El règim de notificacions en període voluntari de pagament, previst per a les persones que no estiguin obligades a relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics i per a les que no hi hagin optat de manera voluntària, està regulat a l'LPACAP.

L'article 42.2 d'aquesta norma disposa que, quan la notificació es faci al domicili de la persona interessada, en cas de no ser-hi present en el moment de lliurar-se la notificació, se'n pot fer càrrec qualsevol persona més gran de catorze anys que es trobi al domicili i faci constar la seva identitat. Si ningú es fa càrrec de la notificació, s'ha de fer constar aquesta circumstància a l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació. Aquest intent s'ha de repetir una sola vegada i en una hora diferent dins dels tres dies següents. Si el segon intent també és infructuós, s'ha de procedir en la forma prevista pels articles 44 i 45 de la LPACAP, això és, mitjançant un anunci publicat al BOE.

Pel que fa al domicili de notificacions, el Districte informa que l'adreça de notificacions que constava era la del carrer del Mercat, de Vilassar de Dalt. Informen que, consultades les dades del padró municipal de Barcelona, la ciutadana no hi consta empadronada. També es van consultar les dades que tenen l'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) i el registre de la propietat sense altres resultats.

En tot cas, cal tenir en compte que a les dades consignades als avisos de rebuda de totes les notificacions no hi consta que la persona sigui desconeguda sinó absent. A més, en data 19 de gener de 2024, l'IMH va poder lliurar la provisió de constrenyiment al mateix domicili de notificacions que constava al Districte i, com hem exposat més amunt, en data 22 de març de 2024, també es va lliurar al mateix domicili una nova multa coercitiva. Per tant, sembla evident que les notificacions municipals es van practicar en un domicili que no era aliè a la persona interessada.

Per consegüent, podem concloure que, en el supòsit objecte de la queixa, **el procediment de notificació s'ha tramitat respectant les disposicions legals.**

#### **4. 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 pels 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 la persona afectada 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 les persones afectades en matèria urbanística restaurin la legalitat vulnerada.

La multa coercitiva va ser definida en 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 **tampoc no és qüestionable la imposició de les multes coercitives**, atès que en cap cas l'Administració pot deixar d'adoptar les mesures destinades a restaurar la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat.

## **5. La resposta al recurs presentat el 19 de gener de 2024**

L'IMH informa que el recurs interposat per la ciutadana contra la provisió de constrenyiment va tenir entrada en el registre electrònic d'aquest òrgan el mateix dia de la seva presentació.

Com ja s'ha esmentat anteriorment la ciutadana al·legava la manca de notificació del procediment i també l'accés complet a l'expedient de la provisió de constrenyiment per poder conèixer els fets.

Quant a la manca de notificació de la liquidació, és un dels motius d'oposició a la provisió de constrenyiment previstos per l'article 167.3.c de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT).

En primer lloc, val a dir que la interposició del recurs de reposició **no suspèn automàticament l'execució de l'acte impugnat ni de la sanció**. En segon lloc, i com ja hem argumentat a bastament als apartats precedents, es constata que l'IMH va donar compliment al procediment notificador legalment establert.

Pel que fa al **termini de resposta**, volem recordar que l'article 46 de la Llei 1/2006, de 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona, regula el recurs d'alçada davant l'alcaldia contra els actes d'aplicació dels tributs i ingressos de dret públic (com són les multes i sancions), al qual és d'aplicació el règim del recurs de reposició de l'article 14 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLRHL).

L'article 14.2.l de la norma esmentada disposa que aquest recurs s'ha de resoldre en el termini d'un mes comptat des de l'endemà de la seva presentació.

La proposta de resolució en sentit desestimatori emesa per l'IMH s'ha emès el mes de juny de 2024. Tenint en compte la data d'interposició del recurs i que la proposta de

resolució s'ha efectuat amb **posterioritat a la intervenció d'aquesta Sindicatura**, hem de concloure que el termini de cinc mesos transcorregut entre la data de presentació del recurs i la notificació de la resolució hauria de ser evitable.

Aquesta Sindicatura és conscient de l'elevat volum d'expedients que tramita l'IMH i, malgrat les mesures per a la millora contínua que es van implementant progressivament en els àmbits organitzatiu i tecnològic, en determinades ocasions no és possible complir els terminis establerts per la normativa. És per això que l'IMH revisa constantment els seus processos per tal de reduir els terminis de resolució.

Pel que fa a la petició d'accés a l'expedient complet, l'IMH informa que, des del dia 30 de març de 2024, la interessada consta d'alta en el registre de subscriptors al servei de notificació electrònica de l'Ajuntament de Barcelona. La resolució del seu recurs, quan l'hagi signat l'òrgan competent, se li notificarà electrònicament. A la resolució **s'adjuntarà la documentació sol·licitada**, que es posarà a disposició de la interessada a la seva carpeta personal de la seu electrònica de l'Ajuntament, així es donarà compliment al dret a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments en què constin com a persones interessades (article 53.1.a de l'LPACAP).

En aquest punt, doncs, hem de concloure que **l'IMH ha donat compliment als drets** que l'LPACAP reconeix a les persones interessades en el procediment.

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 i respecti alhora 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 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 Sants-Montjuïc i l'Institut Municipal d'Hisenda ha estat ajustada a dret i eficaç.**
- **L'actuació de l'Institut Municipal d'Hisenda ha estat ajustada a dret, però no eficaç** pel que fa al termini de resolució del recurs interposat.

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

- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda** que continuï treballant en la implementació de mesures tècniques i organitzatives per donar compliment als terminis legals de resolució en els procediments sancionadors.

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.