

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA CONVIVÈNCIA PACÍFICA I AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (LLICÈNCIES D'ACTIVITATS)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 27 de novembre de 2022, la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava la manca d'actuació municipal eficaç per solucionar les molèsties de soroll i els problemes de convivència que patien les persones veïnes d'una finca a causa del desenvolupament d'una activitat turística en un dels pisos.

El pis en qüestió disposava de la llicència d'habitatge d'ús turístic (HUT) i era un dels implicats en la sentència dels HUT tramitats a Ciutat Vella. Per aquest motiu, la comunitat de propietaris de la finca en sol·licitaven la revocació.

D'altra banda, s'havien denunciat unes obres de redistribució interior del HUT, que s'havien fet sense permís i incrementaven les molèsties de soroll per l'ús de les instal·lacions d'aigua. També hi havia una escala interior que s'havia modificat.

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 primerament **al Districte de Ciutat Vella** i posteriorment **també a l'Àrea d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i Habitatge** per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

Els dies 30 de novembre de 2022 i 14 de març de 2024, es va sol·licitar a aquests organismes la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Així mateix, es va mantenir una reunió amb la **Direcció de Serveis d'Inspecció de l'Àrea d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i Habitatge** per tal de conèixer la situació administrativa dels HUT implicats en la Sentència a la qual es

referia la ciutadana i la previsió de les actuacions municipals a dur a terme en relació amb aquests fets.

Resposta dels òrgans afectats

Els dies 16 de juny de 2023 i 14 de maig de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. Els escrits exposen les intervencions dutes a terme per la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) a requeriment de les persones veïnes de la finca, així com el procés de mediació iniciat a petició de la comunitat de propietaris per intentar solucionar el conflicte generat per les molèsties.

També s'indica que la llicència del HUT denunciat, per adaptació al Decret 164/2010 de la llicència, és vigent perquè no s'ha iniciat cap procediment de revisió de la llicència.

CONSIDERACIONS

1. Les sol·licituds presentades per la interessada

La ciutadana que va formular la present queixa actuava com a presidenta de la comunitat de propietaris, la qual havia presentat diferents reclamacions al consistori per l'activitat turística que ja es desenvolupava abans de la pandèmia en un dels pisos de la finca. Tanmateix, durant la pandèmia de la covid-19, en què hi havia restriccions, el pis es va estar llogant per fer-hi festes i celebracions. En alguna d'aquestes s'havien reunit al pis fins a quaranta persones a les quals es cobrava entrada.

El pis en qüestió, ubicat a la planta setena de la finca, disposava d'una llicència per allotjar fins a cinc persones, segons indica la interessada, però sovint hi acudien més persones turistes. Els veïns i veïnes feia anys que patien les molèsties pels comportaments incívics d'algunes de les persones que s'hi allotjaven, i així ho havien traslladat al consistori, a més d'informar sobre els danys que en reiterades ocasions havia sofert el mobiliari de les parts comunes de la finca.

A banda de requerir, en diverses ocasions, la presència de la GUB per poder intervenir en el mateix moment en què es produïen els fets molestos i poder constatar els possibles incompliments de les ordenances, també van sol·licitar, el mes de juny de 2022, un servei de mediació al Districte de Ciutat Vella.

També es van denunciar unes obres dutes a terme sense llicència en aquest pis turístic en les quals es va canviar de lloc l'escala existent a l'interior del pis i es van modificar les instal·lacions dels baixants, només amb la tramitació d'un esment d'obres.

Quant a la qüestió sol·licitada perquè s'executés la sentència en la qual es va determinar que la tramitació i l'atorgament de les llicències de HUT al districte de Ciutat Vella havia estat fraudulenta, els responsables municipals del Districte els van comunicar que ja s'havien condemnat les persones presumptament implicades i que no podien fer res més. Els van derivar al Servei d'Orientació Jurídica i Mediadora de l'Ajuntament, que finalment els va dirigir a la Sindicatura.

2. Les actuacions dutes a terme pels serveis municipals

En l'informe municipal s'indica que la GUB ha intervingut presencialment en els requeriments de les persones veïnes de la finca, sempre que ha disposat dels recursos policials necessaris. No oblidem que correspon a la propietat o a l'empresa gestora requerir a les persones allotjades l'abandonament del HUT immediatament quan s'atempti contra les regles bàsiques de la convivència. Ara bé, si no s'aconsegueix, sempre es pot requerir la intervenció policial.

D'altra banda, en relació amb la denúncia formulada per les molèsties de soroll en general que suposava el funcionament de l'activitat turística, però que ocasionaven els comportaments de les persones, es va informar la interessada de la possibilitat de sol·licitar un servei de mediació municipal, a disposició de les finques amb habitatges d'ús turístic, atès que atenien conflictes de convivència.

Així, el procés de mediació proposat per les persones veïnes de la finca, representades per la interessada, es va iniciar en data 28 de juliol de 2022, i es va dur a terme amb l'empresa gestora del HUT que va acceptar la proposta, d'acord amb el principi de voluntarietat del servei. Això no obstant, després de diverses reunions, i donada la impossibilitat d'avançar més en el procediment, es va acordar el tancament del procés en data 25 de maig de 2023.

Quant a les obres denunciades, per canvi de distribució i d'instal·lacions de subministrament, el Districte de Ciutat Vella ens informa que es va tramitar el corresponent expedient d'inspecció per tal de fer legalitzar les obres realitzades. Recordem que la ciutadana patia molèsties de soroll per la utilització de l'escala i els baixants del bany del HUT i que, per aquest motiu, demanava la restitució al seu estat original o bé el condicionament del pis per no generar molèsties als altres pisos.

En aquest apartat, volem recordar que totes les persones tenen dret a trobar a la ciutat les condicions per a la seva realització política, social i ecològica i que les autoritats municipals han de **fomentar el respecte de la dignitat de tothom i la qualitat de vida de la ciutadania** (art. 1 de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat). La mateixa carta conté un compromís de les ciutats signatàries per millorar

l'accés a la justícia de la ciutadania i, alhora, afavorir la solució extrajudicial de conflictes civils, penals, administratius i laborals (art. XXV).

Des d'aquesta institució considerem del tot necessari que els serveis municipals no escatimin esforços per tal de **garantir el dret a una convivència pacífica a la ciutat**, i així ho hem anat recomanant els últims anys en relació amb la conveniència. Hem aconsellat tant dur a terme processos de mediació a les finques afectades per la presència de pisos destinats al turisme, com verificar els requisits dels HUT censats.

Actualment, des de la Direcció de Serveis d'Inspecció, ens informen que deixen sense efecte, i que tramiten les corresponents declaracions d'ineficàcia, d'aquells HUT en els quals es comprova que hi ha hagut modificacions substancials —com ara segregacions dels habitatges—, que no compleixen requisits essencials o que han comès un delictes de falsedat documental, com pot ser no disposar de la cèdula d'habitabilitat de l'habitatge. Per aquest motiu, es recomana a les persones veïnes que denunciïn qualsevol tipus d'incompliment que puguin evidenciar.

3. Aplicació del Pla especial d'establiments de concurrència pública, hoteleria i altres serveis del Districte de Ciutat Vella

Amb l'objectiu d'abordar la problemàtica que existia, especialment a Ciutat Vella, per la proliferació de pisos que es destinaven al turisme i les consegüents queixes veïnals, el consistori va aprovar, a l'estiu de 2005, un Pla especial per establir una regulació per a aquest districte, en la qual es va prohibir l'obertura de nous habitatges d'aquest tipus.

No obstant això, en aplicació de la disposició transitòria primera de l'esmentat Pla, **es permetia que aquells habitatges que estiguessin desenvolupant aquesta activitat amb anterioritat**, atenent el Decret autonòmic 163/1998, de 8 de juliol, d'apartaments turístics, **poguessin continuar fent-ho, sempre que obtinguessin una llicència municipal urbanística de canvi d'ús.**

Aquest fet va provocar una allau de sol·licituds al Districte per poder legalitzar habitatges d'ús turístic. Concretament, al mes de desembre de 2006, es van presentar 675 sol·licituds, i el consistori va haver de tirar endavant un protocol d'actuació per tal d'agilitzar i simplificar la tramitació de les llicències de canvi d'ús.

Així, segons les directrius que es van establir per al funcionament de l'operatiu especial creat per un equip de persones funcionàries encarregades de la tramitació de les llicències de canvi d'ús d'habitatge a HUT, només calia comprovar els extrems següents:

- a) Que l'immoble en qüestió es trobés declarat abans del 2 de juliol de 2005 en el Registre General d'Empreses i Activitats Turístiques de Catalunya (REAT) al

moment d'atorgar-se la llicència, fet que operava com a presumpció que l'immoble tenia la condició d'habitatge i complia amb els requisits tècnics mínims establerts en l'annex I del Decret 163/1998, d'apartaments turístics.

b) Que l'immoble tingués cèdula d'habitabilitat.

c) Presentar un projecte tècnic signat per un tècnic/a competent i visat pel col·legi professional.

d) Que en el supòsit que la modificació d'usos afectés la totalitat de la finca es donés compliment als requisits del Codi tècnic de l'edificació.

e) Que s'hagués notificat a la comunitat de veïns l'exercici d'aquella activitat com a habitatge d'ús turístic.

f) Tenir l'autorització del propietari de l'habitatge per a l'explotació com a habitatge d'ús turístic.

Recordem que **aquestes llicències es van tramitar com a llicències d'obres majors**, atès que, d'acord amb l'art. 179.2 e) del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, del text refós de la Llei d'urbanisme —llavors vigent— i l'art. 42 del Pla general metropolità de Barcelona, el canvi o modificació d'ús en una construcció està sotmès a la prèvia concessió d'una llicència urbanística.

Ara bé, la Sentència de l'Audiència Provincial de Barcelona (secció 10a) de 8 de setembre de 2022 (núm. de recurs 122/2020) va constatar, entre altres fets provats, que tant la tramitació com l'atorgament de les llicències de HUT al Districte de Ciutat Vella van ser fraudulents, ja que les llicències **es van concedir obviant defectes de caràcter essencial exigits per la normativa que haguessin conduït a la seva denegació o falsejant documents que en van possibilitar l'atorgament**, com ara certificats falsos del REAT o de cèdules d'habitabilitat que no eren autèntiques.

4. Potestat d'autotutela de l'Administració: la revisió d'ofici

La revisió d'ofici dels actes en via administrativa està regulada al capítol I del títol V de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) i de l'article 71 al 74 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPAPC).

La revisió d'ofici és una manifestació de la potestat d'autotutela de l'Administració, un privilegi que li permet, de forma excepcional, i sense necessitat d'auxili dels tribunals, comprovar i, si escau, anul·lar els actes dictats que presentin vicis de nul·litat o anul·labilitat, com pot ser en el cas que ens ocupa.

Els actes als quals ens referim són actes que han posat fi a la via administrativa i que es poden subsumir en els supòsits de nul·litat de ple dret que preveu l'article 47.1 de

l'LPAC, ja que les llicències concedides de forma fraudulenta són actes expressos contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets sense tenir els requisits essencials per adquirir-los.

Així, atenent que en el procés penal abans esmentat han quedat acreditats uns fets que haurien d'haver comportat la denegació de les llicències atorgades en el seu moment, **es fa necessària una revisió d'ofici de totes les llicències sol·licitades en aplicació de la disposició transitòria primera del Pla especial.**

Recordem que la nul·litat de ple dret constitueix el grau màxim d'invalidesa dels actes administratius i que l'acció per declarar la nul·litat no prescriu. Tanmateix, produeix efectes *ex tunc*, és a dir, abasta fins al moment en què es va dictar l'acte.

Per tant, amb la finalitat de **comprovar si la concessió de les llicències de canvi d'ús són actes nuls de ple dret**, cal revisar tots aquells expedients iniciats entre el dia 2 de juliol de 2005, data en què es va publicar al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) el Pla especial, i el 31 de desembre de 2006, ja que la disposició final segona del Pla estableix un termini d'un any, prorrogable com a màxim sis mesos més.

A l'article 106 de l'LPAC, es disposa que el procediment de revisió de disposicions i actes nuls es pot iniciar tant d'ofici com a sol·licitud de les persones interessades. L'òrgan competent per incoar i resoldre el procediment de revisió és el mateix que va dictar l'acte objecte de revisió, segons el qual es determina la normativa de règim local i la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora (CJA), la qual ha d'emetre un dictamen que és preceptiu (art. 72 de l'LRJPAPC) i vinculant per poder tirar endavant el procediment de revisió.

En aquest sentit, també es vol posar de manifest que la doctrina de la CJA assenyala que la interposició d'un recurs contenciós administratiu o la declaració penal podran produir uns efectes jurídics que en res afectin la potestat revisora de l'Administració. Per la qual cosa, tenint en compte que els recursos interposats no posen en dubte les falsificacions acreditades en la Sentència i reconegudes pels mateixos infractors, segons ens va informar el consistori, es pot iniciar la revisió de les llicències encara que la Sentència no sigui ferma.

La Direcció de Serveis d'Inspecció ha fet una cerca de totes les llicències de canvi d'ús que es van obtenir —entre el 2005 i el 2007, a Ciutat Vella— i, dels 388 expedients susceptibles de ser revisats, és probable que 260 es puguin declarar nuls, perquè no constaven en el REAT o perquè no disposen de cèdula d'habitabilitat.

5. Posicionament del govern municipal, a partir del nou Decret Ilei 3/2023

A Barcelona, tot i els plans especials aprovats per regular els allotjaments turístics, la realitat és que el cens d'HUT no ha disminuït, ans al contrari, hi ha hagut un augment del nombre de llicències o títols habilitants que permeten desenvolupar l'activitat turística en un pis concebut inicialment per a un ús d'habitatge habitual.

Recordem que amb l'aprovació del Decret Ilei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic, **el govern municipal va anunciar la fi dels HUT per a l'any 2028**. Però no hem d'oblidar que hi ha en tramitació un recurs d'inconstitucionalitat d'aquest Decret Ilei, per la qual cosa podria quedar sense efecte.

Des d'aquesta institució ja fa temps que recomanem al consistori que sigui conseqüent amb el compromís d'aconseguir una gestió sostenible del turisme. En aquest sentit, considerem que **cal agafar una embranzida per afavorir, de manera urgent i definitiva, el dret a l'habitatge de totes les persones**, tenint en compte la crisi d'habitatge que pateix la nostra ciutat donada la manca d'habitatges per satisfer les necessitats de la ciutadania.

Una opció és la de **no permetre la transmissibilitat de les llicències d'HUT**. Aquesta mesura té el seu fonament en el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, en el qual es preveu una excepció al caràcter essencialment transmissible de les llicències quan el nombre de les que es puguin atorgar es trobi limitat, com és el cas del Pla especial urbanístic. La nostra institució ha reiterat aquesta recomanació insistentment, però el consistori sempre hi ha trobat inconvenients per aplicar-la.

Ara bé, en el cas objecte d'aquesta queixa, que fa referència a les llicències concedides fraudulentament al districte de Ciutat Vella, i les quals recomanem que es revisin per si són anul·lables de ple dret i poder-les revocar immediatament, no seria procedent en cap cas la transmissió d'una llicència que s'hagi declarat nul·la, ja que aquesta hauria perdut la seva validesa.

Una altra opció és la **revocació dels HUT que presentin incompliments reiterats**, als quals caldrà d'incoar procediments sancionadors que, un cop esdevinguin fermes per les infraccions que es detectin, possibilitaran la revocació de les llicències. Aquest és un mecanisme de regulació *ex post* que cal tenir en compte per controlar tots els HUT que actualment hi ha al mercat.

D'altra banda, en el Decret Ilei 3/2023, que és d'aplicació a tots aquells municipis que, com Barcelona, tenen problemes o presenten dificultats d'accés a l'habitatge, i que normalment coincideixen amb les zones altament tensionades, s'estableixen unes altres regles. Els títols permanents que tenien fins ara els HUT passen a ser temporals

durant cinc anys amb aquest Decret Llei, prorrogables cinc anys més. Això no obstant, aquest limitació temporal podria no ser d'aplicació, de moment, si s'anul·la el decret llei per l'estimació del recurs d'inconstitucionalitat.

Cal tenir present que en aquest decret llei s'estableix un nou ús, l'ús turístic, que abans era residencial, i s'exigeix una llicència urbanística prèvia per destinar un habitatge a aquest ús. Aquest fet crea disfuncions amb el planejament urbanístic vigent que fa que sigui necessària la seva modificació i adaptació per tal d'aconseguir un ecosistema turístic sostenible i equilibrat als municipis.

En aquest sentit, s'està modificant el Pla general metropolità en el qual es preveu definir que **els habitatges són per a ús d'habitatge habitual i permanent**. Recordem que les potestats del planejament urbanístic s'atribueixen per l'ordenament jurídic amb la finalitat que l'ordenació resultant en el disseny dels espais habitables, dels seus usos i dels seus equipaments, i de les perspectives del seu desenvolupament, ampliació o expansió, serveixi amb objectivitat els interessos generals.

Actualment, els elevats preus dels lloguers i la manca d'habitatges a Barcelona són més que evidents. Podem concloure, per tant, que la legitimació, inclús l'obligació, del planificador urbanístic municipal per **promoure l'ordenació urbanística necessària per garantir el dret a un habitatge digne**, bé bàsic reconegut a l'art. 47 de la Constitució espanyola i a l'art. 26 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que permeti lluitar contra el fenomen de la gentrificació i millorar la convivència ciutadana, **és totalment exigible i constitueix un deure de l'Administració**.

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 municipal**, malgrat els esforços per evitar l'escalada de les problemàtiques entre els responsables de l'activitat turística i els veïns i veïnes que viuen a la finca, **no ha estat eficaç quant a la gestió de la petició de la comunitat de propietaris de la finca de revisar d'ofici la llicència del HUT a bastament denunciat**.

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

- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella** que iniciï el procediment de revisió d'ofici de la llicència del HUT, per adaptació al Decret 164/2010 de la llicència.
- **Recomanar al Districte de Ciutat Vella i a la Direcció de Serveis d'Inspecció de l'Àrea d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i**

Habitatge que es coordinin i planifiquin la revisió d'ofici dels altres 260 expedients d'HUT, susceptibles de ser nuls, segons l'estudi elaborat pels serveis d'inspecció.

- **Suggerir al Districte de Ciutat Vella i a la Direcció de Serveis d'Inspecció de l'Àrea d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i Habitatge** que, un cop acabada la revisió dels primers 260 expedients, s'iniciï la revisió d'ofici dels 128 expedients restants d'HUT, tramitats entre el 2005 i el 2007.
- **Recordar a l'Alcaldia** el deure de complir amb els compromisos anunciats a la ciutadania en matèria urbanística, concretament quant a la preservació de l'ús dels habitatges com a residència habitual i permanent de les persones que habiten a la ciutat.

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.