

# EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

SINDICATURA DE GREUGES  
DE BARCELONA

Aquest informe es va presentar a la jornada *Bona Administració i Administració Local*, el dia 28 de novembre de 2007, al Palau Centelles de Barcelona

**Sindicatura de Greuges de Barcelona**

Ronda de Sant Pau, 43-45, 08015 Barcelona

Telèfon 93 413 29 00

Fax 93 413 29 10

[sindicadegreuges@bcn.cat](mailto:sindicadegreuges@bcn.cat)

[www.sindicadegreugesbcn.es](http://www.sindicadegreugesbcn.es)

Edició i impressió: Ajuntament de Barcelona

Departament d'Imatge i Producció Editorial

© De l'edició: Ajuntament de Barcelona

© Del text: Joaquín Tornos Mas

© Fotografia de portada: Pere Vivas

Dipòsit legal: B-52.949-2007

# EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ

Joaquín Tornos Mas

SINDICATURA DE GREUGES  
DE BARCELONA





# Presentació

El ciutadà és el centre de la vida pública. El fonament de l'ordre polític i la pau social estan en la dignitat de tota persona, en els seus drets i en el respecte a la llei i als drets dels altres. Aquests són principis constitucionals que emmarquen l'actuació de tota Administració.

La Constitució també afirma que correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives. Per això, l'Administració ha de remoure els obstacles que impedeixin o dificultin l'exercici d'aquests drets i ha de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

És en aquest marc que la Síndica de Greuges de Barcelona supervisa l'acció municipal. La seva funció principal és vetllar pels drets i llibertats de la ciutadania. Perquè això sigui possible l'Administració ha de servir amb objectivitat, eficàcia i equitat els interessos generals i ha de sotmetre's plenament a la llei i al dret.

Amb aquest objectiu vaig encarregar l'informe recollit en aquest volum al doctor Joaquín Tornos, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona i membre i després president del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

entre el 1998 i el 2006. El text recull els principis jurídics sobre el dret a una bona administració i la seva concreció en l'Administració local i en allò que afecta directament la Sindicatura de Greuges.

El contingut d'aquest treball jurídic serà molt útil per aplicar-lo en futurs dictàmens i recomanacions amb què es resolen les queixes que els ciutadans adrecen a la Síndica de Greuges. I també és una aportació que voldria compartir amb totes les persones implicades en l'Administració municipal.

Els principis de la bona Administració que enumera la Constitució i que són especialment rellevants, recollits en aquest informe, són:

- Que s'ha de garantir la imparcialitat del personal de l'Administració en l'exercici de les seves funcions.
- Que els ciutadans han de tenir garantida l'audiència directament o per mitjà de les organitzacions i associacions en l'elaboració de les disposicions administratives que els afectin.
- Que s'ha de garantir l'accés dels ciutadans als arxius i els registres administratius, salvant la intimitat de les persones.

- Que s'ha de garantir i respectar un procediment administratiu comú en totes les administracions per mitjà del qual han de fer-se els actes administratius, i, quan sigui procedent, amb garantia de l'audiència als interessats.
- Que els ciutadans tenen dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics.

L'experiència del treball fet com a Síndica de Greuges de Barcelona també em demostra que la bona Administració no és només això. S'ha d'anar més enllà i s'ha de valorar com a bona Administració aquella que també té en compte les necessitats i els sentiments de les persones. La que sap respondre a la confiança legítima que el ciutadà diposita en ella; i que té com a orientació última el benestar de tots els ciutadans.

Tots aquests factors són els que han de vertebrar el dret dels ciutadans a gaudir d'una bona administració.

Pilar Malla i Escofet  
Síndica de Greuges de Barcelona  
Novembre 2007

# Índex

<b>I.</b>	<b>El principi de bona administració</b> .....	11
<b>II.</b>	<b>Contingut i significat del principi de bona administració</b> .....	21
<b>III.</b>	<b>Les raons que justifiquen el naixement i desenvolupament del principi de bona administració</b> .....	31
<b>IV.</b>	<b>El dret a una bona administració. Un dret de contingut plural i d'aplicació diversa segons els tipus de funció administrativa</b> .....	37
<b>V.</b>	<b>La bona administració: dret fonamental o principi rector de l'actuació administrativa? La bona administració com l'ànima de la nova administració</b> .....	41
<b>VI.</b>	<b>La bona administració i les figures del Defensor del Poble i del Síndic de Greuges</b> .....	47
<b>VII.</b>	<b>La Síndica de Greuges de Barcelona</b> .....	55
<b>VIII.</b>	<b>Algunes dades</b> .....	65
<b>IX.</b>	<b>Consideració final</b> .....	71



# I. El principi de bona administració

En els últims anys, el principi de bona administració ha anat adquirint una creixent importància com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques, i s'ha arribat a formular en alguns texts (Carta Europea de Drets Fonamentals, Estatut d'Autonomia de Catalunya) com a dret fonamental.

La iniciativa de la Síndica de Greuges de Barcelona d'obrir una reflexió sobre el contingut i l'abast d'aquest principi em sembla molt encertada, ja que, com tractaré de justificar més endavant, el principi de bona administració i la figura del Síndic de Greuges guarden una relació estreta.

A les pàgines que segueixen exposaré l'origen i desenvolupament d'aquest principi, el seu contingut plural, les raons que al meu entendre expliquen l'èxit d'aquesta formulació jurídica, la seva configuració com a principi rector i com a dret fonamental i la seva relació directa amb la figura de l'*Ombudsman*, Defensor del Poble o Síndic de Greuges.

Aquesta relació directa entre la bona administració i les figures que podem qualificar genèricament com a defensors del poble es fa especialment intensa en el cas dels síndics de greuges locals. La proximitat d'aquests últims als ciutadans els converteix en una institució necessària i insubstituïble per tractar de fer realitat aquest principi rector de l'actuació administrativa que, en última

instància, tracta de superar velles concepcions del dret administratiu situant el ciutadà en el centre de les preocupacions de l'Administració. És per això que, com direm més endavant, la bona administració tracta de dotar d'ànima una administració que, conceptualment limitada al servei objectiu i neutre dels interessos generals, i legitimada per l'escrupolós respecte de la norma habilitant, s'havia anat allunyant dels ciutadans a qui ha de servir.

Aquesta nova forma de concebre la posició de l'Administració en la seva relació amb els ciutadans requereix instruments també nous perquè la bona administració pugui ser una realitat. I aquí és on apareix amb tota la seva força la figura del Síndic de Greuges, ja que per la seva naturalesa, funció i poders és la institució cridada a treure tot el profit possible del nou principi rector de l'actuació administrativa.

**A.** El principi de bona administració ha anat apareixent en el panorama jurídic del nostre entorn de forma lenta però continuada fins a consagrar-se definitivament mitjançant la seva incorporació a la Carta Europea de Drets Fonamentals<sup>1</sup>.

L'article 41 de la Carta porta per títol "Dret a una bona administració" i estableix: "1. Tota persona té dret que les institucions, organismes i agències de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment i equitativament i dins d'un termini raonable. 2. Aquest dret inclou en particular: a) el dret de tota persona a ser sentida abans que es prengui en contra seva una mesura individual que

<sup>1</sup> Vid. sobre això: Baena del Alcázar, "Sobre la idea europea de buena administración", *Noticias CEE*, núm. 247-248, 2005; Galán Vioque, R., "El derecho a una buena administración (artículo II-101 del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución europea)", *Revista de la Facultad de derecho, Crònica Sevillana*, núm. 1, 2005; Tomás Mallén, B., "El derecho fundamental a una buena administración", INAP, Madrid, 2005.

l'afecti desfavorablement; b) el dret de tota persona a accedir a l'expedient que l'afecti, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i el secret professional i comercial; c) l'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions. 3. Tota persona té dret a la reparació per la Unió dels danys causats per les seves institucions o agents en l'exercici de les seves funcions de conformitat amb els principis generals comuns als drets dels Estats membres. 4. Tota persona pot dirigir-se a les institucions de la Unió en una de les llengües de la Constitució i ha de rebre una contestació en aquesta mateixa llengua.”

Com a complement, a l'article 42 es reconeix el dret d'accés dels documents. Les referències a aquest principi de bona administració, de forma més o menys precisa, ja havien anat sorgint en diverses ordenacions europees. El professor Julio Ponce ha examinat en profunditat aquest procés<sup>2</sup>. Seguint el professor citat, podem assenyalar l'article 97 de la Constitució italiana, en el qual es disposa que els òrgans administratius s'han d'organitzar segons les normes de la llei, de manera que es garanteixi el bon funcionament i la imparcialitat de l'Administració. En el cas de Portugal, se'ns diu que el “dover de boa administração” es desprèn de l'establert a l'article 202 de la Constitució portuguesa de 1976. A Holanda la doctrina i la jurisprudència han formulat des de 1949 una sèrie de principis jurídics de bona administració a tenir en compte per l'Administració abans d'exercir la seva discrecionalitat, alguns dels quals han estat recollits en la Llei administrativa general d'aquell país. A Bèlgica el Conseil d'Etat maneja freqüentment els principis generals de bona administra-

<sup>2</sup> Ponce Solé, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001, pàg. 126 i ss. També conté un detallat examen d'antecedents en el dret comparat el llibre de Tomás Mallén, Beatriz, *op. cit.*, pàg. 104 i ss.

ció. Finalment, en el dret anglès se'ns dóna a conèixer l'informe relatiu al funcionament de l'Administració de justícia publicat el 1988 (*Administrative Justice. Some Necessary Reforms*), el capítol II del qual porta per títol "Formulation of Principles of Good Administration".

En el dret i la jurisprudència espanyola el principi de bona administració també s'ha anat reconeixent de forma creixent, sens dubte gràcies a la influència del dret comunitari, de la jurisprudència comunitària i de la doctrina<sup>3</sup>. Anteriorment a la possible influència del dret comunitari, els nostres texts legals contenen alguna imprecisa però significativa referència a la bona administració. Així, en l'exposició de motius de la Llei de la jurisdicció contenciosoadministrativa de 1956 es va dir: "I així, la necessitat d'una jurisdicció contenciosoadministrativa eficaç transcendeix l'òrbita de l'individual i assoleix l'àmbit col·lectiu. Perquè les infraccions administratives es mostren realment no tan sols com una lesió de les situacions dels administrats, sinó com a destorb a l'Administració bona i recta".

També la Llei de contractes 13/1995, de 18 de maig, a l'article quart, es va referir a aquest principi: "L'Administració pot concertar els contractes, pactes i condicions que tingui per convenient sempre que no siguin contraris a l'interès públic, l'ordenació jurídica o els principis de bona administració, i els ha de complir d'acord amb aquests, sense perjudici de les prerrogatives establertes per la legislació bàsica en favor d'aquella".

<sup>3</sup> Entre la doctrina s'ha de destacar l'obra de Ponce, J., *op. cit.*, així com Bassols Coma, "El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas", a AADD, *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. I, IEF, Madrid, 1982. I més recentment, Baena del Alcázar, *op. cit.*; Galán Vioque, *op. cit.*; Rodríguez Arana, J., *El buen gobierno y la buena administración de las instituciones públicas*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2006, i Tomás Mallén, B., *op. cit.*

La Constitució de 1978, si bé no al·ludeix directament a aquest principi<sup>4</sup>, s’hi refereix de forma implícita quan determina la manera d’actuar de les administracions públiques als articles 9.3, 31.2 i 103. Com ha dit Ponce, J.<sup>5</sup>, “tenint present el marc constitucional en vigor, pot afirmar-se que el desenvolupament de la funció administrativa està sotmès a un deure jurídic de bona administració, a un haver de fer consistent en un mandat d’actuació en forma racional, objectiva, coordinada, eficaç, eficient i econòmica en el seu servei als interessos generals”<sup>6</sup>.

Recentment, el principi de bona administració s’ha recollit de forma expressa a l’Estatut d’Autonomia de Catalunya de 2006. L’article 30, aprovat en un context en el qual sens dubte es va tenir en compte el dret comunitari, porta per títol “Drets d’accés als serveis públics i a una bona administració” i forma part del títol “Drets, deures i principis rectors”. El citat article 30 estableix que “1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d’igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d’interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d’accés i els estàndards de qualitat d’aquests serveis, amb independència del règim de la seva prestació. 2. Totes les persones tenen dret a ser tractades pels poders públics de Catalunya, en els assumptes que les afecten, de forma imparcial i objectiva, i que l’actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen. 3. Les lleis han de regular les condicions d’exercici i les garanties dels drets a què es refereixen els apartats 1 i 2 i determinar els casos en què les administracions públiques de

<sup>4</sup> (8) *Vid.* sobre aquest tema, Ponce, J., *op. cit.*, pàg. 154. També, Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pàg. 103.

<sup>5</sup> (9) Ponce, J., *op. cit.*, pàg. 156.

<sup>6</sup> (10) Aquests principis es recullen també als articles 3 de la Llei 30/1992 estatal i 13/1989 de Catalunya.



Catalunya i els serveis públics que en depenen han d'adoptar una Carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors”.

De forma indirecta, l'article 71,7 del mateix Estatut d'Autonomia de Catalunya es refereix també a aquest principi. En tractar de l'Administració de la Generalitat estableix que s'ha de regular per llei l'estatut jurídic del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, “incloent-hi, en tot cas, el règim d'incompatibilitats, la garantia de formació i actualització dels coneixements i la praxi necessària per a l'exercici de les funcions públiques”.

Recentment, la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, en la seva exposició de motius afirma que “les administracions i entitats públiques de tot tipus han de comptar amb els factors organitzatius que els permetin satisfer el dret dels ciutadans a una bona administració que es va consolidant en l'espai europeu, i contribuir al desenvolupament econòmic i social. Entre aquests factors el més important és, sens dubte, el personal al servei de l'Administració [...]”

**B.** La jurisprudència espanyola també ha anat incloent en les seves sentències de forma creixent el principi de bona administració<sup>7</sup>. Últimament, i a tall d'exemple, podem citar les sentències de l'Audiència Nacional de 7 de juny de 2007 i les del Tribunal Suprem de 19 de juny i de 3 de juliol de 2007.

En la primera de les sentències citades, i en relació amb el fet d'haver de motivar les decisions administratives, el Tribunal diu: “L'exigència de motivació dels actes administratius constitueix

<sup>7</sup> En l'obra de J. Ponce ja citada es dona compte de les primeres sentències en les quals apareix esmentat aquest principi: Ponce, J., *op. cit.* pàg. 150 a 153. També Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pàg. 299 ens dona compte de sentències de l'Audiència Nacional i dels Tribunals Superiors de Justícia que recullen aquest principi.

una constant de la nostra ordenació jurídica, i així ho proclama l'art. 54 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (abans, art. 43 de la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958), així com també l'art. 13.2 de la Llei 1/1998, de 26 de febrer, de drets i garanties dels contribuents, que té com a finalitat que l'interessat conegui els motius que condueixen a la resolució de l'Administració, amb la finalitat, si escau, de poder rebatre'ls en la forma procedimental regulada a aquest efecte. Motivació que, al seu torn, és conseqüència dels principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat enunciats per l'apartat 3 de l'art. 9 CE de la Constitució i que també, des d'una altra perspectiva, pot considerar-se com una exigència constitucional imposada no només per l'art. 24.2 CE, sinó també per l'art. 103 (principi de legalitat en l'actuació administrativa). Per la seva part, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, proclamada pel Consell Europeu de Niça de desembre de 2000, inclou en l'art. 41, dedicat al 'Dret a una bona administració', entre altres particulars, 'l'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions'".

En la sentència del Tribunal Suprem de 19 de juny, també relativa al deure de motivar, s'afirma: "Des de la perspectiva administrativa, l'exigència de motivació dels actes administratius constitueix una constant de la nostra ordenació jurídica, i així ho proclama l'article 54 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (abans, article 43 de la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958), que té com a finalitat que l'interessat conegui els motius que condueixen a la resolució de l'Administració, amb la finalitat, si escau, de poder rebatre'ls en la forma procedimental regulada a aquest efecte. Motivació que, al seu torn, és conseqüència dels principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat enunciats per l'apartat 3 de l'article 9 de la

Constitució Espanyola (CE) i que també, des d'una altra perspectiva, pot considerar-se com una exigència constitucional imposada no només per l'article 24.2 CE, sinó també per l'article 103 (principi de legalitat en l'actuació administrativa). Per la seva part, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, proclamada pel Consell Europeu de Niça de desembre de 2000, inclou en l'article 41, dedicat al 'Dret a una bona administració', entre altres particulars, 'l'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions'. Tal precepte es contempla en l'actualitat com el futur article II-101 del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa”.

Finalment, en la sentència del Tribunal Suprem de 3 de juliol de 2007, i en relació amb el procediment que ha de seguir l'Administració en l'adopció de les seves decisions, es diu: “El dret de protecció jurídica en les relacions amb les administracions públiques, que es reflecteix en el dret a una bona administració, que imposa que l'assumpte sigui tractat imparcialment i equitativament i dins d'un termini raonable, que es consagra a l'article 41 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 7 de desembre de 2000, no garanteix el dret dels ciutadans o ens públics a seleccionar arbitràriament el procediment administratiu que considerin adequat per satisfer la salvaguarda dels seus drets i interessos legítims, ja que es tracta d'una facultat que s'atribueix a l'Administració pública competent per incoar el procediment legalment establert”.

**C.** La bona administració se'ns apareix, per tant, com un nou principi rector de l'actuació de les administracions públiques i com un dret fonamental (article 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals i article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya). Com a nou dret, al nostre entendre, la seva novetat rau en el fet que aconsegueix integrar sota un nou concepte un conjunt de subdrets ja existents.

En efecte, el dret a una bona administració que es reconeix a l'article 41 de la Carta Europea<sup>8</sup> integra, de fet, el dret a un tracte imparcial, equitatiu i guiat pel principi de celeritat; el dret d'audiència abans de la imposició d'una mesura individual desfavorable; el dret d'accés a l'expedient i a una resolució motivada; el dret a indemnització en cas de lesió produïda per l'Administració, i el dret al pluralisme lingüístic en el tracte amb les institucions europees. Si posem en connexió aquest conjunt de drets amb la nostra ordenació, podem arribar a la conclusió que no s'aporta res de nou (a excepció del dret al pluralisme lingüístic dins de la Unió europea).

En tot cas, el cert és que la jurisprudència comunitària ha començat a aplicar el principi, i la seva doctrina ha influït al seu torn en la jurisprudència espanyola, com abans hem pogut veure<sup>9</sup>.

Com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques, la bona administració té un abast molt més gran en la mesura que el seu caràcter plural i la seva força expansiva poden donar molt joc per imposar una nova cultura en l'actuació de les administracions públiques i en la seva relació amb els ciutadans.

<sup>8</sup> Vid. sobre això: Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pàg. 179 i ss., on s'analitza el procés de construcció d'aquest dret. També se situa en aquesta mateixa cultura de la bona administració el *Llibre blanc de la governança europea*, Document 2001 de la Comissió. Sobre el mateix tema, es pot consultar Rodríguez Arana, *op. cit.*, pàg. 171.

<sup>9</sup> La jurisprudència comunitària sobre l'article 41 de la Carta pot trobar-se a Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pàg. 243 i ss.

## II. Contingut i significat del principi de bona administració

Una vegada exposats l'origen i el desenvolupament normatiu i jurisprudencial del principi de bona administració, procedeix entrar a examinar quin és el seu valor i què aporta en les relacions entre l'Administració i els ciutadans.

Tant les referències normatives com les jurisprudencials configuren el principi de bona administració com un principi de contingut plural, cosa que, d'una banda, àmplia el seu radi d'acció, però, per un altre, li pot fer perdre força imperativa. Al final, "la bona administració" podria convertir-se en un mer recordatori del deure general de l'Administració perquè serveixi amb objectivitat i eficàcia els interessos generals.

Tractant de fixar el contingut d'aquest principi, creiem que dins seu s'inclouen una sèrie de mandats dirigits a l'Administració i referits a la seva organització tant interna com externa. Aquesta apreciació confirma la nostra idea relativa al fet que ens trobem més aviat davant d'un principi rector de l'actuació de les administracions públiques, entès com a mandat d'optimització, que davant d'un verdader dret. Vegem quins són aquests mandats.

### **A. Mandats relatius a l'organització interna**

#### **a. Organització del personal al servei de l'Administració**

El personal al servei de l'Administració és un factor primordial per poder comptar amb una bona administració.



És per això que la legislació relativa a aquest personal ha de tenir en compte aquest principi i establir una regulació del personal administratiu que tingui com a finalitat primordial aconseguir una bona administració.

En aquest sentit, a l'informe de la Comissió per a l'estudi i preparació de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic<sup>10</sup> es va assenyalar el següent:

“[...] no hi pot haver una bona administració allà on el sistema d'ocupació pública és deficient. És per això que el règim jurídic aplicable als empleats ha de fer possible la selecció dels millors candidats, proporcionar-los unes oportunitats de promoció professional i una compensació pel seu treball que estimulin la seva dedicació al servei públic, així com la formació més apropiada per atendre'l. També ha d'establir un equilibri adequat entre els seus drets i interessos legítims i els seus deures obligacionals i responsabilitats, tenint en compte que el primordial és sempre garantir el millor servei al conjunt de la ciutadania.”

La Llei 7/2007 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, com vam veure, al·ludeix en l'exposició de motius al principi de bona administració. Això suposa, com s'ha dit, que la reforma de l'ocupació pública “ha de garantir la professionalitat dels servidors públics, ha de reforçar les garanties d'objectivitat en l'accés i en la carrera sobre la base dels principis de mèrit i capacitat, ha d'estimular la dedicació i

<sup>10</sup> Vid. sobre aquest informe i el text definitiu de la llei el treball de Sánchez Morón, M., “Consideraciones sobre el Estatuto básico del empleo público”, *Justicia Administrativa*, núm. 36, 2007, pàg. 6 i ss.

el treball ben fet i flexibilitzar la gestió de recursos humans en l'àmbit públic. En conseqüència, ha d'establir, en la mesura del que una llei pugui fer, les garanties precises davant els riscos que tantes vegades i en tants llocs amenacen el bon funcionament del sistema d'ocupació pública: l'excessiva politització, el clientelisme partidista o sindical i el corporativisme, la falta de productivitat i l'absentisme, la rigidesa burocràtica”<sup>11</sup>.

El principi de bona conducta, des d'aquesta perspectiva, es recull de forma concreta en la citada Llei 7/2007 als articles 1.3 i 52, però inspira tot el seu contingut.

#### b. L'ètica del personal al servei de l'Administració

La bona administració imposa també un determinat comportament dels agents públics en la forma de tractar els assumptes de la seva competència.

Això ens situa davant de la creixent preocupació per l'”ètica” aplicada al govern de la funció pública i al seu personal directiu. Es tracta de l'interès pel foment de l'ètica positiva, dirigida a revifar el sentit del servei públic i els seus valors, així com el compromís amb les tasques i funcions del poder públic<sup>12</sup>, i també de l'interès pels codis de bona conducta com a instruments per impulsar el comportament ètic.

Així, en el preàmbul de l'Acord del Consell de Ministres espanyol de 18 de gener de 2005 s'afirma: “Es fa necessari

<sup>11</sup> Sánchez Morón, *op. cit.*, pàg. 8. També són d'interès en aquest punt les consideracions sobre la funció pública contingudes a l'*Informe sobre bon govern i transparència administrativa*, 27 de juliol de 2005, Generalitat de Catalunya.

<sup>12</sup> En aquest sentit, Sainz Moreno, F., “Ética pública positiva”, a *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, Madrid, 2004, pàg. 515 i ss.

que els poders públics ofereixin als ciutadans el compromís que tots els alts càrrecs en l'exercici de les seves funcions han de complir no només les obligacions previstes en les lleis, sinó que, a més, la seva actuació ha d'inspirar-se i guiar-se per principis ètics i de conducta que fins ara no han estat plasmats expressament en les normes, encara que sí que s'hi induïen i que conformen un codi de bon govern”<sup>13</sup>.

Aquesta referència a l'ètica apareix també al nou Estatut de l'Empleat Públic dins del capítol VI “Deures dels empleats públics. Codi de conducta”, articles 52 a 54.

### c. La transparència

La bona administració també s'identifica amb una organització transparent, de manera que el ciutadà pugui conèixer sense excessives dificultats quin és el funcionament intern de l'aparell administratiu.

Administrar bé no és només produir bones resolucions i prestar bons serveis. És també fer-ho de forma transparent, de manera que els ciutadans puguin conèixer com s'ha arribat a la decisió o com s'organitza la prestació del servei.

Com s'ha dit de forma gràfica, el principi de transparència comporta fer de l'Administració una casa de cristall<sup>14</sup>. O, com ha escrit el professor Sainz Moreno, “una Administra-

<sup>13</sup> Vid. sobre això Rodríguez Arana, J., *op. cit.*, pàg. 87 i ss. També en aquesta obra es fa referència a la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del govern i alts càrrecs de l'Administració de l'Estat.

<sup>14</sup> Sobre aquesta qüestió, pot veure's l'*Informe sobre bon Govern i transparència administrativa* citat a la nota 11.

ció és transparent quan presenta als ciutadans la seva imatge, amb reiteració, amb una àmplia difusió de la seva presència i la seva activitat”<sup>15</sup>.

## **B. Mandats relatius a l'actuació administrativa**

### **a. Els drets dels ciutadans en el procediment administratiu**

Quan el principi de bona administració s'ha positivitzat en forma de dret fonamental, el seu contingut es redueix als drets de l'administrat dins del procediment administratiu. Així ocorre amb l'article 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals, el contingut del qual és molt similar a l'article 35 de la nostra Llei 30/1992. A la Carta Europea es fa menció del dret a ser sentit, del dret a poder accedir a l'expedient, de la motivació dels actes que afecten l'administrat i del dret a dirigir-se a l'Administració en la llengua pròpia.

També es pot entendre que formen part del principi de bona administració els requisits legals establerts pel que fa al règim jurídic dels actes administratius. Així, per exemple, l'exigència de notificació prèvia dels actes per poder procedir a la seva execució forçosa.

El tema de la notificació és un bon exemple per valorar la importància pràctica que pot assolir la bona administració.

En efecte, la regulació de la notificació dels actes administratius està continguda a la Llei 30/1992. Per una banda,

<sup>15</sup> Sainz Moreno, F., “Secreto y transparencia”, a *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, 2004, pàg. 167.

L'Administració no pot fer efectiva cap decisió limitativa de drets sense la notificació prèvia de la seva decisió. Rebuda la notificació, el particular pot interposar els recursos pertinents i demanar la suspensió de l'eficàcia de l'acte. Si es tracta d'un expedient iniciat a instància de part, l'Administració està obligada a donar una resposta expressa i a notificar-la (article 42, 30/1992). Si no es produeix la notificació dintre del temps establert, la figura del silenci permet entendre estimada o desestimada la petició i, si escau, acudir als tribunals.

Es podria afirmar que la llei ha previst tots els supòsits i que, per tant, la bona administració està garantida.

Ara bé, d'acord amb el principi de bona administració, entenem que el silenci suposa sempre una mala administració. És a dir, quan l'Administració ha de donar una resposta expressa dintre de termini, no es pot amagar darrere del silenci, malgrat que aquesta ficció legal permeti entendre que existeix un acte que atorga el que es va sol·licitar, o que existeix una denegació que obre la via al recurs. Aquestes dues solucions són sempre insuficients. L'administrat ha de rebre la resposta expressa i motivada. Això ho imposa no només la llei, que ja ho diu, sinó també, de forma més clara, el principi de bona administració.

L'Administració ha d'utilitzar tots els seus mitjans per fer arribar de forma efectiva als administrats les seves decisions. Els nous mitjans telemàtics permeten introduir formes noves d'interès.

Com veiem, la notificació permet identificar el sentit de la bona administració com a principi que permet exigir a les



administracions quelcom més que el compliment estricte de la legalitat. Els actes s'han de notificar dintre de termini i de forma que arribin al coneixement dels administrats, sense que la ficció del silenci pugui justificar una actuació fora de temps amb l'argument que sempre es pot reclamar en via judicial.

És veritat que de vegades la notificació no arriba per la manca de col·laboració de l'administrat, cosa que ens permet recordar en aquest punt que la bona administració ha de ser complementada per un comportament lleial dels administrats i una assumpció responsable dels seus deures de caràcter públic.

#### b. L'eficàcia i eficiència administrativa

La bona administració inclou també l'exigència d'una administració que no es limiti al compliment estricte de la norma i a respectar els drets de l'administrat dins del procediment. Si la posició dels ciutadans depèn en bona mesura de les prestacions administratives, també importa comptar amb una administració eficaç, que presti amb qualitat el major nombre de serveis, i eficient, que presti aquests serveis amb el menor cost possible.

Com s'ha dit, “gradualment ha anat creixent la demanda ciutadana d'una administració millor, capaç d'exercir les seves funcions no solament amb estricta submissió a dret i respectant els drets i interessos legítims dels ciutadans, sinó també amb eficàcia: això és, una administració que resolgui els problemes que li incumbeixen i que presti els serveis que la societat necessita amb qualitat i diligència i a un cost raonable. Aquesta demanda social comença, per cert, a tenir la seva traducció jurídica en normes de major rang que reconeixen un nou dret als ciutadans a la bona

administració, les conseqüències i manifestacions del qual seran, sens dubte, nombroses i creixents”<sup>16</sup>.

En aquest plantejament “eficientista” destaca l’interès per imposar a les administracions públiques els models propis de l’empresa privada, dominada per l’obtenció de resultats visibles amb el menor cost possible tenint en compte, això sí, que l’èxit de l’empresa està determinat per la satisfacció dels ciutadans (als quals alguns, des d’aquesta perspectiva, prefereixen qualificar de “clients”).

### c. L’Administració participativa i imparcial

Un altre dels criteris que han de guiar la bona manera de procedir de l’Administració és comptar amb la participació dels ciutadans en les seves preses de decisió. Es tracta de potenciar una participació plural que ha d’assegurar no solament el dret dels administrats a intervenir en els assumptes d’interès propi, facilitant a l’Administració la major informació possible, sinó també l’actuació imparcial de l’Administració.

Les noves tecnologies de la informació afavoreixen aquest contacte directe de l’Administració amb els ciutadans. Per això, el diàleg entre l’Administració i els ciutadans i el desenvolupament de l’anomenada “comunicació pública”<sup>17</sup> es conceben com a tècniques per millorar el funcionament de les administracions públiques. Així, s’ha dit: “[...] aquesta aproximació dialogal de l’Administració en el desenvolupament de la seva activitat ha d’articular-se en polítiques,

<sup>16</sup> Sánchez Morón, *op. cit.*, pàg. 6.

<sup>17</sup> *Vid.* sobre la comunicació pública, Tornos, J. i Galán, A., *La comunicación pública*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

procediments de gestió i iniciatives legislatives que permetin institucionalitzar les diferents formes de comunicació entre l'Administració i els ciutadans i promoure els seus efectes benèfics. Aquesta comunicació ha de tenir un caràcter bidireccional. No només es tracta de millorar els sistemes d'informació i atenció al públic i d'explicitar quins són els compromisos de qualitat en el servei que cada unitat adquireix amb els seus usuaris, sinó també de potenciar els sistemes de consulta que aportin a l'Administració informació rellevant sobre les prioritats dels ciutadans en els diferents aspectes que cobreixen els serveis públics, sobre les seves expectatives i preferències, sobre el seu nivell de satisfacció i sobre les possibles àrees de millora en aquelles unitats amb què es relacionen"<sup>18</sup>.

#### d. El dret al procediment degut i l'elecció de la millor decisió possible

En un dels estudis més complets que s'han publicat en relació amb el principi de bona administració<sup>19</sup> s'ha identificat el contingut del principi citat amb el fet que l'Administració ha de seguir el procediment degut que en cada cas permeti arribar a la millor resolució possible. La bona administració es connecta, així, de forma directa amb l'exercici de la potestat discrecional i la subjecció de l'Administració a un procediment rigorós per a la presa de les seves decisions. Des d'aquesta perspectiva, la bona administració suposa l'obligació jurídica de resoldre atenent les circumstàncies concurrents, els fets determinants i els diferents interessos implicats. La concurrència de tots

<sup>18</sup> Vid. *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva administración al servicio de los ciudadanos*, MAP, Madrid, 2000, pàg. 23.

<sup>19</sup> Ens referim al treball diverses vegades citat de Ponce, J., *op. cit.*, en particular la pàg. 126 i ss.

aquests elements s'articula a través del curs procedimental, cosa que porta a situar el procediment administratiu en el centre d'atenció del nou dret administratiu.

Ponce, J.<sup>20</sup> diu: “El procediment administratiu es configura, així, com un dels instruments jurídics possibilitadors del compliment del deure de bona administració, com un factor, per tant, de potenciació de les possibilitats d'obtenir decisions administratives de qualitat i, en definitiva, com un element de legitimació de les administracions públiques”.

<sup>20</sup> Ponce, J., *op. cit.*, pàg. 127.

### III. Les raons que justifiquen el naixement i desenvolupament del principi de bona administració

La bona administració, hi hem insistit anteriorment, és un principi d'ampli contingut i de creació recent. A més, és un principi de notable èxit, en la mesura que es va recollint en noves disposicions i la jurisprudència comença a delimitar el seu contingut i utilitzar-lo en la resolució de conflictes.

Al nostre entendre, és convenient tractar de determinar les raons que justifiquen l'aparició i èxit d'aquest nou principi general que s'ha arribat a positivitzar com a dret dels administrats. Aquestes causes ens permetran concretar l'abast i la força del nou principi rector.

En aquest sentit, creiem que el principi de bona administració respon a les concepcions més recents del dret administratiu, caracteritzades per l'intent de superar la visió estrictament formal que legitima l'Administració per al mer compliment neutral i objectiu de la norma que li atorga les potestats d'actuació i, d'altra banda, per la voluntat de situar el ciutadà en el centre de la preocupació de les normes que ordenen l'activitat administrativa.

Pel que es refereix a la primera qüestió, pot dir-se, seguint Schmidt Assmann<sup>21</sup>, que la concepció tradicional del dret administratiu, que té l'origen en l'Estat liberal de dret, es caracteritza per tres afirma-

<sup>21</sup> Schmidt Assmann, "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos", a *Innovación y reforma del derecho administrativo*, Javier Baróns editor, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2007, pàg. 28 i ss.

cions clàssiques: la unitat de l'Administració, la formalització de les seves accions i l'aplicació del dret com a mera execució.

D'acord amb aquestes idees, la llei predetermina la conducta de l'Administració per a cada supòsit i l'Administració es limita a executar la llei a través d'actes formalitzats amb l'ajuda de tècniques jurídiques de subsumció. En aquest context, el procediment administratiu té un paper secundari, ja que el rellevant no és el respecte de les regles formals, sinó la legalitat material de la resolució adoptada. Tanca el sistema el control judicial mitjançant el qual s'aconsegueix assegurar la conformitat a dret de les resolucions administratives. Es confirma així, com diu el mateix Schmidt Assmann<sup>22</sup>, “un model molt compacte i tancat en si mateix: una idea es dedueix de l'anterior i així successivament. En la seva simplicitat rau la fascinació que exerceix”.

Però aquesta concepció entra en crisi, ja que no explica la realitat del dret administratiu actual, ni encaixa amb el concepte que la Constitució estableix sobre el que han de ser l'Administració i la funció administrativa.

Avui l'Administració és una realitat plural i complexa que no pot entendre's dirigida de forma uniforme des de la llei. L'Estat tampoc no és l'únic actor en l'arena política. Importa articular correctament aquest conjunt d'actors amb una distribució encertada de competències, de tècniques de coordinació i de contrapoderes. Importa la “governança” d'aquesta diversitat de subjectes, entre els quals se situa una administració al seu torn plural i diversa. L'Administració es desprèn d'algunes competències i n'assumeix altres

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pàg. 29

de noves. La seva funció de garantia de les prestacions bàsiques dels ciutadans passa a un lloc destacat. I aquestes noves funcions requereixen nous instruments.

D'altra banda, la funció reguladora exigeix tenir en compte les dades de la tècnica i articular procediments complexos en els quals s'ha d'escoltar els sectors implicats.

Des de l'altra perspectiva, la Constitució ha situat el ciutadà en el centre de la preocupació del dret administratiu. L'article 10 CE, en l'apartat primer, estableix: "La dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social".

En la relació entre l'Estat i l'individu, aquest últim se situa en la posició central. Deixa de ser súbdit o administrat per ser ciutadà. El desenvolupament de la seva dignitat com a persona és la raó de ser del poder públic, i aquests poders estan vinculats als drets fonamentals. Les normes que atribueixen els poders d'actuació a l'Administració i li imposen deures de prestació s'hauran d'interpretar sempre atenent aquesta finalitat primària<sup>23</sup>.

En aquest sentit, és bo recordar el contingut de la STC 53/1985, d'11 d'abril, en la qual es va dir:

"És també pertinent fer, amb caràcter previ, algunes referències a l'àmbit, significació i funció dels drets fonamentals en el constitucionalisme del nostre temps inspirat en l'Estat social de dret. En aquest sentit, la doctrina ha destacat —en coherència amb els continguts i estructures de les ordenacions positives— que els drets fonamentals

<sup>23</sup> (27) Sobre aquesta qüestió, hi insisteix de forma reiterada Rodríguez Arena, *op. cit.*, pàg. 11, 23, 51. A la pàg. 11 afirma: "Aquesta presa de consciència del bon govern o de la bona administració com a dret humà posa en relleu que el centre de l'acció del govern o de l'acció administrativa és la persona i els seus drets i llibertats".

no inclouen només drets subjectius de defensa dels individus davant l'Estat i garanties institucionals, sinó també deures positius per part d'aquest (vegeu sobre això els articles 9.2, 17.4, 18.1 i 4, 20.3 i 27 de la Constitució). Però, a més, els drets fonamentals són els components estructurals bàsics, tant del conjunt de l'ordre jurídic objectiu com de cada una de les branques que l'integren, per tal com són l'expressió jurídica d'un sistema de valors, que, per decisió del constituent, ha d'informar el conjunt de l'organització jurídica i política; són, de fet, com diu l'article 10 de la Constitució, el 'fonament de l'ordre jurídic i de la pau social'. De la significació i les finalitats d'aquests drets dins de l'ordre constitucional es desprèn que la garantia de la seva vigència no pot limitar-se a la possibilitat de l'exercici de pretensions per part dels individus, sinó que ha de ser assumida també per l'Estat. Per tant, de l'obligació de la submissió de tots els poders a la Constitució no només es dedueix l'obligació negativa de l'Estat de no lesionar l'esfera individual o institucional protegida pels drets fonamentals, sinó també l'obligació positiva de contribuir a l'efectivitat de tals drets, i dels valors que representen, encara que no existeixi una pretensió subjectiva per part del ciutadà. Això obliga especialment el legislador, qui rep dels drets fonamentals 'els impulsos i línies directives', obligació que adquireix una rellevància especial allà on un dret o valor fonamental quedaria buit si no s'establissin els supòsits per a la seva defensa [...]”

Doncs bé, segons el nostre criteri, la necessitat de superar la concepció tradicional del desenvolupament administratiu en els termes que hem exposat abans i la posició central que la Constitució atorga al ciutadà expliquen el naixement i èxit del principi de bona administració.

La bona administració reclama l'exigència d'una administració que doni satisfacció de forma eficaç a les necessitats dels ciutadans al servei dels quals ha d'actuar sempre. És per això que ja no n'hi ha prou amb el model anterior basat en una administració



jerarquitzada que concep la seva funció com la mera execució d'unes normes prèvies on es defineix de forma precisa l'interès general a perseguir. Administrar bé és una mica més complex i requereix tenir en compte aspectes relatius a l'organització interna, a la forma d'adoptar les resolucions generals i individuals, als criteris per determinar els serveis que s'han de prestar i a les maneres d'actuar per aconseguir que aquests serveis arribin als ciutadans de forma regular i amb la major qualitat possible.

Aquestes regles organitzatives i procedimentals han de tenir com a guia la satisfacció dels interessos dels ciutadans. La seva aplicació correcta s'ha de dur a terme amb una sensibilitat especial que atengui aquest final últim.

La “bona administració” permet englobar dins d'aquesta expressió aquesta nova concepció de la legitimitat dels aparells públics. Una legitimitat que és més complexa que la limitada a l'escrupolós compliment de la norma habilitant. I és que administrar bé és una mica més que respectar el principi de legalitat.

D'altra banda, la bona administració es converteix en un dret fonamental dels ciutadans (article 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals i article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, situat dins del capítol dels drets en l'àmbit polític i de l'Administració). Des de les normes de major rang s'imposa a l'Administració una forma d'actuar que haurà de ser recollida en les normes de rang inferior i en l'actuació concreta de l'Administració. I es dota els ciutadans de l'instrument jurídic de reacció per exigir el compliment d'aquest deure<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> En aquest sentit, l'article 37 de l'EAC estableix que “els drets reconeguts pels capítols I, II i III del present títol vinculen a tots els poders públics de Catalunya i, d'acord amb la naturalesa de cada dret, als particulars. Les disposicions dictades pels poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets i han d'interpretar-se i aplicar-se en el sentit més favorable perquè siguin plenament efectius”. L'article 38 estableix un règim singular de tutela judicial.

La bona administració se situa d'aquesta forma com un nou instrument dins del procés de contínua perfecció dels instruments de protecció del ciutadà davant el poder públic. De la reparació dels drets subjectius al recurs per excés de poder, a la protecció dels interessos legítims, a la indemnització per tota lesió i ara a la possibilitat d'exigir una bona administració.

## IV. El dret a una bona administració. Un dret de contingut plural i d'aplicació diversa segons els tipus de funció administrativa

Com acabem d'apuntar, la creació del dret a una bona administració ha tingut l'encert de resumir en aquesta expressió la formulació de la nova forma de concebre la relació de l'Administració amb els ciutadans i de construir aquesta relació com un dret d'aquests.

El ciutadà té dret a reclamar una administració que compti amb el personal adequat al servei dels ciutadans i que actuï d'acord amb les regles de l'ètica pública. A més, l'organització ha de ser transparent. En la seva actuació, l'Administració ha d'establir uns tràmits procedimentals que garanteixin el respecte dels drets dels interessats i que permetin assolir la millor decisió possible. Al seu torn, l'activitat administrativa ha de ser eficaç i eficient.

Com veiem, doncs, dins del principi de bona administració s'inclouen un conjunt de principis organitzatius i d'actuació que tracten de guiar la conducta de les administracions.

Però la pluralitat no solament és predicable del principi de bona administració. També ho és de les administracions públiques sobre les quals es projecta i de les funcions que assumeixen aquestes administracions. És per això que l'abast del principi serà divers segons sigui l'Administració a què l'apliquem i el tipus de funció que aquesta du a terme. Així, quan es tracta de l'Administració general de l'Estat en exercici de la funció d'ordenació general de l'economia (per exemple, elaboració d'un nou regla-

ment sobre instal·lació de parcs eòlics o la configuració del Pla de comerç de drets d'emissió), la bona administració es tradueix bàsicament en la necessitat d'articular un procediment rigorós i eficient que permeti recollir tota la informació necessària i atendre tots els interessos en conflicte, de manera que la resolució final pugui ser la millor solució possible.

Si es tracta de l'adjudicació d'un contracte administratiu, cal comptar amb el personal competent que elabori un bon projecte i amb els funcionaris que adjudiquin el contracte de forma imparcial després d'un procediment transparent.

Si es tracta de la prestació d'un servei d'assistència social, cal comptar amb una organització que administri amb eficàcia i eficiència els recursos i amb un personal que atengui el ciutadà amb els coneixements i la sensibilitat pròpia del servei que presta.

En tots aquests casos, el ciutadà que de forma més impersonal (primer supòsit) o més directa (tercer supòsit) es relaciona amb l'Administració té el dret a una bona administració i, per tant, a exigir en cada cas el compliment dels diferents continguts que conformen aquest principi rector d'actuació en relació amb l'activitat concreta que l'Administració du a terme.

En aquest sentit, podem dir que quan l'Administració assumeix la prestació directa de serveis el principi de bona administració adquireix una eficàcia diferent de la que adquireix quan l'Administració actua a través de procediments decisoris o reguladors. Quan l'Administració actua com a subjecte prestador de serveis, la posició del ciutadà es fa més present. Com s'ha dit, "l'organització d'aquest tipus de prestacions estatals ha de permetre que el destinatari no sigui tractat com un objecte sobre el qual decideix un saber tècnic professional, sinó com un subjecte que participa i col·labora en la configuració de les mesures amb què es pretén

solucionar un problema vital personal. Aquesta organització ha d'estructurar-se segons el principi de proximitat —fins i tot en el sentit espacial més literal del terme— en relació amb el destinatari de les prestacions, perquè només aquesta proximitat permet la fluïdesa i la confiança en la relació amb el professional que intervé, cosa que condiciona l'èxit de la prestació”<sup>25</sup>.

La cita és interessant en la mesura que crida l'atenció sobre el fet que la bona administració, quan es tracta de la funció prestacional, requereix una organització singular de l'Administració que difereix de l'organització de l'Administració decisora o reguladora. De la mateixa manera que la bona administració requereix procediments adaptats a la funció de decidir quins subjectes tenen dret a una prestació i a quina prestació en concret i procediments diversos quan del que es tracta és de garantir que la prestació reconeguda per la decisió administrativa arribi al ciutadà de forma continuada i amb la qualitat exigible.

En aquest sentit, convé insistir que la bona administració no solament s'ha de predicar de l'activitat administrativa formalitzada, ja que també és exigible en l'activitat administrativa material o prestacional. És important garantir als ciutadans una bona administració durant tot el procés a través del qual la prestació es fa efectiva. En aquest cas es dona una interacció personal entre el professional que actua per a l'organització prestadora i el destinatari de la prestació. La bona administració requereix encertar en la formació del personal prestador dels serveis i exigir-li que la seva actuació estigui guiada pel millor servei possible als ciutadans. L'Administració no ha de perseguir en aquests casos que s'acatin les seves decisions, sinó que amb la seva actuació ha d'aconseguir la confiança dels usuaris dels seus serveis.

<sup>25</sup> Rodríguez de Santiago, *La administración del Estado social*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, pàg. 13.

## V. La bona administració: dret fonamental o principi rector de l'actuació administrativa? La bona administració com l'ànima de la nova administració

Arribats a aquest punt, creiem que es fa necessari detenir-nos un moment sobre una qüestió dogmàtica de singular rellevància a què fins ara ens hem referit de forma incidental. Aquesta qüestió és la següent: existeix un dret fonamental en la bona administració, o hem de parlar amb més propietat de l'existència d'un principi general de bona administració? L'abast i els mitjans de garantia de la bona administració en un cas i en l'altre són diferents. A més, no pot oblidar-se que al Defensor del Poble, el Síndic de Greuges de la Generalitat de Catalunya i la Síndica de Greuges de Barcelona se'ls encomana de forma directa la funció de protegir els drets fonamentals dels ciutadans.

Per donar resposta a la pregunta que ens hem formulat direm, de forma resumida, que la configuració d'un dret fonamental suposa reconèixer al ciutadà una posició jurídica subjectiva determinada davant el poder públic. Posició que pot consistir a imposar una abstenció d'actuació al poder públic, o bé a exigir-li una determinada prestació. Aquest dret té, a més, unes especials formes de protecció davant del poder judicial (recursos preferents, recurs d'empara), permet qüestionar la llei contrària al seu contingut i justifica la intervenció del Defensor del Poble o del Síndic de Greuges.

El principi rector comporta la imposició als poders públics d'una conducta tendent a fer realitat el contingut del principi. Per tant, no atorga als ciutadans posicions subjectives concretes que els permetin exigir el que el principi pretén. Com a mandat es dirigeix al legislador i a la resta de poders públics. El legislador pot convertir el principi en drets subjectius. Aquest mandat es qualifica com a mandat d'optimització, és a dir, els poders públics atenent les circumstàncies concretes de les diverses relacions jurídiques afectades pel principi han de tractar de donar-li el major desenvolupament possible.

Doncs bé, al nostre entendre, la “bona administració” està configurada en l'actualitat com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques a raó de la construcció jurisprudencial que s'ha dut a terme de l'esmentat principi a partir de diversos preceptes constitucionals i legals relatius a la tasca administrativa. Però al seu torn la bona administració s'ha configurat també com a dret fonamental a la Carta Europea de Drets i a l'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Analitzarem a continuació el contingut i l'abast d'aquest últim precepte.

L'article 30 de l'EAC forma part del títol “Drets, deures i principis rectors” i s'anomena “Drets d'accés als serveis públics i a una bona administració”. L'article estableix el següent: “1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de la seva prestació. 2. Totes les persones tenen dret a ser tractades pels poders públics de Catalunya, en els assumptes que les afecten, de forma imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen. 3. Les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties dels drets a què es refereixen els apartats 1 i 2 i deter-

minar els casos en què les administracions públiques de Catalunya i els serveis públics que en depenen han d'adoptar una Carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors”.

La lectura d'aquest precepte ens permet formular una sèrie de consideracions sobre l'abast del seu contingut.

En primer lloc, cal assenyalar que sistemàticament l'article 30 forma part del capítol II, “Drets en l'àmbit polític i de l'Administració”, que s'integra dins del títol I, “Dels drets, deures i principis rectors”. Per tant, se situa la bona administració dintre del capítol relatiu als drets.

En segon lloc, l'article 30 es refereix al dret a una bona administració en l'enunciat, però no en el contingut. El que fa l'article 30 és definir (i per tant delimitar) el contingut d'aquest dret. Aquest contingut es fixa en els apartats 2 i 3, ja que l'apartat primer es refereix al dret d'accés als serveis públics.

Com a conseqüència del que hem exposat, podem avançar la conclusió següent: l'article 30, dins del concepte genèric de dret a una bona administració, atribueix als ciutadans dos drets concrets en les seves relacions amb l'Administració:

1. El dret que els poders públics de Catalunya els tractin, en els assumptes que els afectin, de manera imparcial i objectiva.
2. El dret que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquin.

En tercer lloc, l'article 30 imposa un singular mandat al legislador perquè concreti les condicions d'exercici i les garanties dels drets a què es refereixen els apartats primers i segons.



En quart lloc, s'imposa a les administracions públiques de Catalunya i als serveis públics que en depenguin (curiós subjecte al qual imposar una obligació) l'haver d'adoptar una carta de drets dels usuaris i obligacions dels prestadors, carta en la qual podria concretar-se de nou el contingut de la bona administració, o que pot concebre's ja en si mateixa com una manifestació d'aquest principi.

Del que hem exposat es dedueix que l'article 30 de l'EAC s'ocupa de la bona administració com a dret fonamental estatutari. Això és així perquè sistemàticament la bona administració, si bé es contempla dins del títol primer de l'Estatut relatiu a "Drets, deures i principis rectors", forma part del capítol relatiu als "Drets en relació amb l'Administració".

L'enunciat general del dret a una bona administració es concreta quant al seu contingut en el mateix article 30, cosa que suposa limitar-ne l'abast a dos concrets drets, al dret que els poders públics de Catalunya tractin els ciutadans, en els assumptes que els afectin, de manera imparcial i objectiva, i al dret que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquin.

Les garanties d'aquests drets s'estableixen als articles 37 i 38. Amb aquesta finalitat, s'imposen mandats als poders públics per respectar el contingut d'aquests concrets drets i interpretar-los en el sentit més favorable perquè siguin plenament efectius, i es recorre a la tutela judicial i a la del Consell de Garanties Estatutàries.

Aquesta configuració de la bona administració com un dret fonamental de contingut limitat, però amb unes garanties reforçades, no ha de suposar al nostre entendre que aquesta sigui l'única forma possible de concebre la bona administració, ja que al costat del dret fonamental manté la seva existència i la seva força

expansiva el principi rector de la bona administració. Al nostre entendre, la verdadera força i interès de la bona administració és configurar-la com un principi rector de l'actuació de les administracions públiques.

Des d'aquesta perspectiva, la figura dels principis rectors com a mandats d'optimització adquireix una rellevància especial. I la figura dels defensors del poble i síndics de greuges adquireix tot el seu significat, ja que han de ser els impulsors per portar l'optimització del principi als seus màxims resultats possibles. La bona administració és, en última instància, una de les raons fonamentals que justifiquen l'existència d'aquestes institucions.

En aquest sentit, creiem que la bona administració complementa un dels principis rectors clàssics de l'actuació administrativa. L'Administració, diuen la Constitució a l'article 103 i l'Estatut d'Autonomia a l'article 71.2, serveix amb objectivitat els interessos generals. Cert. Però aquesta neutralitat no és suficient. L'Administració no pot legitimar-se davant dels seus ciutadans pel compliment escrupolós de les normes que l'habiliten a actuar. L'Administració no pot continuar sent aquest subjecte sense ànima, neutre i objectiu, que compleix sense cap passió les cometes que se li imposen. L'Administració ha d'assumir les preocupacions dels ciutadans al servei dels quals està i ha de tractar de donar resposta a les seves inquietuds de la millor manera possible.

L'Administració, en resum, ha d'actuar d'acord amb el principi rector de la bona administració tractant que faci realitat tota la varietat del seu contingut plural.

## VI. La bona administració i les figures del Defensor del Poble i del Síndic de Greuges

Una vegada exposat el contingut del principi de bona administració, la seva raó de ser i la seva concreció com a dret fonamental, procedeix examinar la relació del principi esmentat amb la figura del Defensor del Poble o del Síndic de Greuges i, més concretament, amb la Síndica de Greuges de Barcelona.

En aquest sentit, entenem que la figura del Síndic de Greuges té una relació estreta tant amb el dret de bona administració com amb el principi de bona administració.

La relació amb el dret de bona administració és evident. La Síndica de Greuges de Barcelona té “la missió de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona i, d’acord amb el que estableix l’article 38.2 de la Carta Municipal de Barcelona, també de totes aquelles persones que es trobin a la ciutat encara que no en siguin residents, especialment pel que fa als drets i llibertats relacionats a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. Amb aquesta finalitat pot supervisar les activitats de l’Administració municipal”.

Per tant, la Síndica de Greuges exerceix les seves funcions a fi que es faci realitat el dret de bona administració consagrat avui a l’article 30 de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya i a l’article 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals.

Però la seva funció no es limita a la garantia d'aquest dret que, com hem vist, no esgota el contingut del que és la bona administració. El Síndic de Greuges és la institució idònia per extreure tota la potencialitat del principi rector de bona administració, exercint els seus poders a fi d'aconseguir posar l'Administració de forma real i efectiva al servei dels drets i interessos dels ciutadans.

El contingut del principi de bona administració fa que la seva garantia depengui en molt bona mesura de l'activitat dels defensors del poble.

En cert sentit, podríem dir que les raons que abans vam exposar com a justificació del naixement del principi de la bona administració són també en la base del naixement i desenvolupament de la figura dels *ombudsmen*, defensors del poble o síndics de greuges.

La crisi del model d'una administració que es legitima pel mer compliment del principi de legalitat i que coherentment amb això es controla exclusivament per un poder judicial que té com a funció exclusiva imposar la subjecció de l'Administració a l'imperi de la llei, va portar a plantejar que era necessari introduir altres formes de control de l'actuació administrativa que permetessin corregir aquelles disfuncions administratives no susceptibles de ser corregides pel poder judicial. No solament és que el control judicial sigui avui lent i car, sinó que la seva forma d'actuar no permet corregir determinades disfuncions administratives que, sent clarament lesives per als ciutadans, no constitueixen actuacions contràries a dret.

Com ha dit Schmidt Assmann, "de la mateixa manera que l'acció administrativa no solament ha de ser legal o conforme a Dret sinó que, sobre aquesta base, també ha d'atendre altres criteris de correcció (eficàcia, etc.), han d'incorporar-se paral·lelament, per

tant, altres mecanismes de control capaços de mesurar i sospesar aquests altres criteris o paràmetres d'acció administrativa".<sup>26</sup>

És per aquesta raó que ens va importar en l'apartat anterior destacar el contingut de la bona administració com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques, perquè entenem que és en virtut d'aquest com es potencia la importància de la institució dels defensors del poble o síndics de greuges o institucions similars, ja que aquestes figures institucionals són un instrument essencial per fer realitat el contingut del principi.

Aquesta relació directa entre la figura del Síndic de Greuges i el principi de bona administració ens apareix clarament reflectida en el dret comunitari. De fet, el principi de bona administració es construeix a partir del concepte de mala administració, concepte aquest últim amb què el Tractat de la Unió Europea delimita precisament l'abast dels poders del Defensor del Poble.<sup>27</sup>

En la Sisena Reunió de Defensors del Poble Nacionals Europeus, el Sr. Jacob Söderman, Defensor del Poble Europeu, deia: "Al primer Informe Anual —1985— s'assenyalava que existeix mala administració quan una institució o òrgan comunitari incompleix els tractats i els actes comunitaris vinculants o quan no respecta les regulacions i principis de dret establerts pel Tribunal de Justícia i el Tribunal de Primera Instància. El Defensor del Poble ha de tenir en compte també l'exigència contemplada a l'article 7 del Tractat de Maastricht pel qual les institucions i òrgans comunitaris han

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pàg. 84.

<sup>27</sup> L'article 195 del Tractat de la Unió diu: "El Parlament Europeu nomena un Defensor del Poble, que està facultat per rebre les reclamacions de qualsevol ciutadà de la Unió o de qualsevol persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un Estat membre, relatives a casos de mala administració en l'acció de les institucions o òrgans comunitaris, a exclusió del Tribunal de Justícia i del Tribunal de Primera Instància en l'exercici de les seves funcions jurisdiccionals".

de respectar els drets fonamentals i humans. La mala administració engloba també altres moltes pràctiques com, per exemple: irregularitats administratives, omissions administratives, abusos d'autoritat, negligència, procediments il·lícits, greuges comparatius, casos de mal funcionament o incompetència, discriminacions, demores injustificades o falta d'informació o negativa a facilitar informació”<sup>28</sup>.

Va ser precisament l'experiència del Defensor del Poble la que va portar a crear el dret de bona administració com a expressió general de la seva funció<sup>29</sup>. A partir de 1998, de l'enfocament negatiu, la lluita contra la mala administració, es passa a un enfocament positiu, a la preocupació per dotar els ciutadans europeus d'algun mecanisme de garantia davant l'actuació de l'Administració. Sorgeix així el concepte de bona administració i s'elabora el Codi de Bona Conducta Administrativa. El Defensor del Poble serà el garant d'aquest nou dret.

En la Resolució del Parlament Europeu de 6 de juny de 2000 sobre l'Informe Anual d'Activitats del Defensor del Poble europeu es diu: “L'elaboració d'una Carta Europea de Drets Fonamentals de la Unió Europea hauria de facilitar normes que concedissin als ciutadans el dret a una bona administració”<sup>30</sup>.

Aquesta relació entre la figura del Defensor del Poble i el dret de bona administració és també funcional. Com hem tractat de justificar, aquest dret s'emmarca en una nova concepció del dret

<sup>28</sup> El mateix Defensor del Poble al seu Informe Anual de 1997 va donar una definició de mala administració que creiem que per la seva enorme generalitat manca de valor: “Es produeix mala administració quan un organisme públic no obra de conformitat amb les normes o principis a què ha d'atenir-se obligatòriament”.

<sup>29</sup> Aquest procés està explicat amb detall a Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pàg. 69 i ss.

<sup>30</sup> Prenc la cita de Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pàg. 79.

administratiu que pretén superar la idea de l'Administració com una estructura neutra que aplica de forma automàtica unes normes prèvies on es defineix de forma precisa la tasca administrativa. L'Administració està conformada per una pluralitat d'ens que actuen al servei del ciutadà amb funcions de regulació i prestació, d'acord amb les normes habilitants. Per tant, amb la bona administració es vol assenyalar que es requereix de l'Administració una mica més que l'estricta compliment de la norma. I aquest "una mica més" no pot ser garantit pels tribunals, sinó per altres mecanismes de garantia, com els defensors del poble.

Com s'ha dit, "la doctrina està d'acord a assenyalar que l'àmbit d'actuació de l'*Ombudsman* el constitueixen aquelles decisions que, sent conformes a dret, donen lloc a reclamacions justificades dels ciutadans"<sup>31</sup>.

La Institució del Síndic de Greuges és la resposta a la necessitat de complementar l'insubstituïble control judicial de l'Administració amb un altre tipus d'actuació revisora de l'actuació administrativa que, sense incidir en la validesa de les seves resolucions, pugui fer realitat el principi de bona administració o evitar, com es deia inicialment en el dret comunitari, la mala administració.

Aquesta institució es configura com una magistratura d'autoritat que basa la seva força en el poder de les seves recomanacions, suggeriments i informes públics.

<sup>31</sup> Ponce, J., *op. cit.*, pàg. 35.

Doncs bé, la importància del Síndic de Greuges es fa especialment patent quan centrem la nostra atenció en l'actuació de l'Administració més propera al ciutadà, l'Administració local, ja que dins de la ciutat la relació de l'Administració amb els seus ciutadans adquireix uns contorns especials. La relació Administració-ciutadà es caracteritza a la ciutat per la seva proximitat, ja que l'Administració, ja sigui dictant actes imperatius o prestant serveis, incideix de forma directa en els drets i interessos del ciutadà. Aquest veu l'Administració local com una organització propera que determina la seva manera de vida diària, tant limitant o condicionant l'exercici dels seus drets com prestant-li tot tipus de serveis. D'altra banda, la posició de l'Administració local la situa en una condició millor que altres ens administratius per poder conèixer les necessitats de les persones a qui ha de servir.

Aquesta realitat reforça la importància del principi de bona administració i de les institucions que han de garantir el seu compliment dins de les administracions locals. Els ciutadans exigeixen comptar amb una bona administració de forma molt més intensa quan es tracta de l'actuació de l'Administració local. Si bé les decisions que es prenen a Brussel·les o a Madrid afecten segurament de forma més decisiva les seves vides, els ciutadans tendeixen a identificar l'Administració amb el més proper, això és, amb el funcionari que ens imposa una multa o ens exigeix el pagament d'un tribut local, amb la falta de prestació del servei de recollida d'escombraries o la inactivitat davant del soroll d'un bar del barri.

Aquesta preocupació per la bona administració en l'esfera local s'ha reflectit de forma molt expressiva a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, firmada a Saint-Denis el 18 de maig de 2000.

En l'exposició de motius de la Carta citada es diu: "Per què al llindar del segle XXI una Carta Europea dels Drets Humans a la Ciutat?"



La Declaració dels Drets Humans, de 1948, és universal. No ha estat reforçada i completada per molts altres compromisos que insistien en la protecció de determinats drets de diferent abast? La Convenció Europea, de 1950, ofereix el que anomenem una garantia jurisdiccional. I, tanmateix, existeixen nombrosos drets que encara no són efectius i els ciutadans tenen moltes dificultats per orientar-se en el laberint dels procediments administratius i jurídics. Com garantir millor? Com actuar millor? Com assegurar millor les condicions públiques per a la felicitat privada de cadascú?” I més endavant s’afegeix que el compromís que s’assumeix amb la Carta es basa en el convenciment que “la bona administració de les ciutats exigeix el respecte i la garantia dels drets humans per a tots els habitants de les ciutats sense cap exclusió en la promoció dels valors de cohesió i protecció dels més vulnerables”.

Els ens locals, en redactar la Carta citada, reconeixen que molts drets dels ciutadans (aquells que ha de garantir l’ens local) no són efectius, i es refereixen al concepte de bona administració com a expressió de la necessitat de donar un contingut real a aquests drets que han de tendir a assegurar la felicitat privada de cada un de nosaltres. Amb la finalitat d’aconseguir una major efectivitat d’aquests drets, els identifiquen a la nova Carta i estableixen nous mecanismes de garantia, amb una especial referència a la figura de l’*Ombudsman* municipal (base xxvii).

La Carta de Saint-Denis expressa, al nostre entendre, la insuficiència dels plantejaments clàssics del dret administratiu als quals ens hem anat referint. Insuficiència de plantejaments que es fan especialment patents quan es tracta d’organitzar l’Administració local.

La construcció jurídica basada en l’estricta subjecció de l’aparell administratiu al principi de legalitat, subjecció garantida pel control judicial *a posteriori*, esdevé clarament insuficient quan

es reclama una administració que identifiqui correctament les prioritats dels ciutadans i serveixi a aquestes prioritats de forma eficaç i amb el respecte a la dignitat de les persones.

El que pretén la Carta de Saint-Denis és aconseguir aquesta nova administració “àgil, moderna, atenta i amable, que té l’ètica com a norma, sempre present, de la seva actuació” a la qual es refereix l’exposició de motius de la Carta de Barcelona. I per a això exigeix la creació d’*ombudsmen* locals.

En definitiva, veiem com en l’àmbit local es fa patent la necessitat de concretar el principi de bona administració i de comptar amb l’òrgan institucional dotat d’independència que asseguri l’eficàcia d’aquest principi.

## VII. La Síndica de Greuges de Barcelona

La Síndica de Greuges de Barcelona és una institució municipal regulada pel Reglament aprovat pel Ple del Consell Municipal a la sessió de 21 de març de 2003.

La norma municipal té la seva cobertura en la Llei 21/2002, de 5 de juliol, de modificació de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, que va afegir una lletra *b* a l'apartat 2 de l'article 46 en virtut de la qual es va disposar que l'organització municipal es pot complementar amb el Síndic o la Síndica de Greuges. La mateixa Llei 21/2002 va afegir un article 56.b a la Llei 8/1987, en el qual es regulen els requisits per ser nomenat Síndic o Síndica, el procediment per a aquest nomenament i les funcions de la institució.<sup>32</sup>

El Reglament citat estableix en la base II que “El Síndic/a de Greuges de Barcelona és l'òrgan que, dins del territori municipal de Barcelona, té la missió de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans i ciutadanes de Barcelona i,

<sup>32</sup> La Llei 57/2003, de 16 de desembre, d'organització dels municipis de gran població estableix a l'article 132 que “per a la defensa dels drets dels veïns davant de l'Administració Municipal el Ple crearà una Comissió Especial de Suggestions i Reclamacions, el funcionament de la qual es regularà en normes de caràcter orgànic”. La disposició transitòria quarta de la mateixa llei va disposar que “fins que no s'aprovi el seu règim especial, el títol X d'aquesta llei no serà d'aplicació al municipi de Barcelona”. La Carta Municipal de Barcelona, Llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, i l'Especial del municipi de Barcelona, 1/2006, de 13 de març, no es refereixen a la figura del Síndic de Greuges.

d'acord amb el que estableix l'article 38.2 de la Carta Municipal de Barcelona, també de totes aquelles persones que es trobin a la ciutat encara que no en siguin residents, especialment pel que fa als drets i llibertats relacionats a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. Amb aquesta finalitat pot supervisar les activitats de l'Administració municipal”.

La base transcrita delimita de forma precisa la funció encomanada a la Síndica de Greuges, les persones que poden beneficiar-se de la seva actuació i l'objecte sobre el qual recau la seva intervenció.

La funció que s'encomana a la Síndica és la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques. Les persones els drets i les llibertats de les quals protegeix són els ciutadans de Barcelona i les persones que es troben a la ciutat encara que no en siguin residents.<sup>33</sup> La protecció dels drets i llibertats es du a terme a través de la supervisió de l'actuació de l'Administració municipal, entesa aquesta en un sentit ampli. Així, la base III.1 inclou els organismes autònoms, les societats de capital íntegrament municipal i les societats mercantils portadores de serveis públics municipals en els quals l'Ajuntament tingui una participació superior al 50%. L'apartat 2 de la base III estén la possibilitat de supervisió a altres ens locals amb participació de l'Ajuntament de Barcelona.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> El concepte de veí s'estableix a l'article 15 de la Llei de bases de règim local. Segons el precepte esmentat, és veí tota persona resident en el municipi i inscrita en el padró municipal. Els drets dels veïns s'estableixen a l'article 18 de la mateixa LBRL, diferenciant en aquest cas la situació dels estrangers (“la inscripció dels estrangers en el padró municipal no constitueix cap prova de la seva residència legal a Espanya ni els atribueix cap dret que no els confereixi la legislació vigent, especialment en matèria de drets i llibertats dels estrangers a Espanya”). El Síndic amplia el seu àmbit subjectiu de protecció, ja que inclou tota persona que es trobi a Barcelona.

<sup>34</sup> Base III. 2: “En els supòsits de consorcis, mancomunitats, comarques, entitats metropolitanes, societats d'economia mixta amb participació municipal i demés organismes en què participi l'Ajuntament de Barcelona, els representants d'aquest a les esmentades organitzacions recabaran als seus òrgans de govern la col·laboració que els sigui sol·licitada pel Síndic/a”.

Per tal que la Síndica de Greuges pugui dur a terme la supervisió de l'Administració municipal, el Reglament disposa que gaudeix de la col·laboració de tots els òrgans municipals. Les seves actuacions es duen a terme d'ofici o en virtut de queixa de part interessada i anualment ha de presentar un informe de les seves actuacions davant del Ple del Consell Municipal.

En definitiva, la Síndica de Greuges de Barcelona és una institució que té com a finalitat la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans i residents a Barcelona quan aquests drets i llibertats es puguin veure afectats per l'actuació de l'Administració municipal. La seva raó de ser no és el control de l'activitat municipal, sinó la garantia de l'esfera de drets i llibertats dels ciutadans. No obstant això, no pot negar-se que la Síndica exerceix un cert tipus de control de l'activitat municipal, en tant que la seva tasca consisteix a enjudiciar el comportament de l'Administració municipal i adoptar una mesura. Però la justificació de la institució es troba en la finalitat que es persegueix amb aquesta tasca de supervisió, que consisteix en la protecció dels drets i llibertats dels ciutadans i residents. Protecció que, d'altra banda, ha de tenir en compte i respectar la que es du a terme en via judicial (base IV.3).

D'acord amb el que s'ha exposat, cobra un interès especial l'aparició en el nostre panorama normatiu i jurisprudencial del nou principi rector de la bona administració i del dret fonamental a una "bona administració", ja que l'efectivitat del principi i la garantia del dret corresponen a la Síndica.

Com encertadament es diu a la Memòria de la Sindicatura de Greuges de Barcelona de l'any 2006, pàg. 21: "La Síndica de Greuges de Barcelona té per missió defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques, especialment els que es recullen a la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. Aquesta missió

defensora i supervisora de la Síndica va dirigida al fet que es remogui tot obstacle que dificulti la realització dels drets dels ciutadans quan l'Administració municipal hi té competències. Aquests drets són la clau de volta dels poders públics, i els hem d'entendre com el conjunt de previsions i mandats constitucionals relatius tant als drets fonamentals estrictes com als principis rectors de la política social i econòmica, i als principis de la bona administració”.

Com acabem de veure, el reglament pel qual es va crear la Síndica de Greuges de Barcelona li atribueix la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans de Barcelona i de totes les persones que es trobin a la ciutat encara que no en siguin residents (base II). En vincular-se la institució amb la protecció dels drets fonamentals i les llibertats públiques, es va voler reconèixer la posició prevalent d'aquests drets, atorgant-los un mecanisme afegit de protecció. Però alhora quedaven fora de l'àmbit d'actuació de la Síndica els drets de configuració legal, molts dels quals incideixen directament en la vida diària dels ciutadans. Per aquesta raó, en la seva Memòria la Síndica va afegir que també correspon a la institució garantir l'eficàcia dels “principis rectors de la política social i econòmica, i dels principis de la bona administració”.

En configurar-se la bona administració com un dret en l'àmbit polític i de l'Administració, que vincula tots els poders públics de Catalunya (i, per tant, els ens locals) i que posseeix una tutela reforçada (articles 30, 37 i 38 de l'EAC), podem concloure que és un dret susceptible de ser protegit per la Síndica de Greuges. Però, a més, com hem defensat anteriorment, la bona administració juga en la nostra ordenació com un principi rector de l'actuació administrativa, cosa que suposa que la Síndica, en supervisar l'actuació administrativa, ha de tractar d'optimitzar aquest mandat en totes i cada una de les facetes en les quals es fa present l'Administració en les seves relacions amb els ciutadans.

Això suposa que l'exercici de les competències de l'Ajuntament de Barcelona (Llei de bases de règim local, Carta Municipal, Llei 1/2006, de 13 de març, i Carta Europea de l'Autonomia Local) s'ha de portar a cap d'acord amb el contingut del principi de bona administració a què abans ens referim. I que aquesta adequació de l'actuació municipal en aquest principi serà controlada per la Síndica de Greuges.

La bona administració és en aquest sentit el principi que inspira l'exposició de motius de la Carta Municipal de Barcelona: "La ciutat de Barcelona vol assolir ara una Carta Municipal que reforci la seva autonomia, al servei d'una gestió administrativa eficaç i propera als ciutadans, d'una descentralització més forta, d'una potenciació de les competències municipals en el marc d'una col·laboració institucional positiva, i d'una millora de la qualitat dels serveis de la ciutat que es correspongui amb les necessitats i les ambicions de tots els barcelonins i barcelonines".

Les competències municipals, i en particular les de l'Ajuntament de Barcelona, s'estenen a tots els àmbits de l'esfera vital dels seus ciutadans. Des de l'atenció que se'ns presta poc després de néixer a la guarderia fins al descans etern que se'ns facilita al cementiri, la nostra vida està condicionada per actuacions municipals.

Les normes imposen de forma creixent obligacions als ens municipals i, correlativament, sorgeixen drets en els ciutadans. Que alguns serveis es liberalitzin i que l'Administració recorri de forma creixent a l'externalització de les seves responsabilitats no significa que l'Administració municipal deixi de ser la garant d'aquests serveis.

En tot cas, el principi de bona administració no afecta el volum de les funcions administratives, sinó a la manera com s'exerceixen. La bona administració exigeix una manera d'actuar que tin-

gui en compte de forma primordial la realitat del ciutadà a qui es dirigeix l'Administració. Un ciutadà que, quan actua l'Administració local, és una realitat molt propera.

Però, com assenyalem anteriorment, el principi de bona administració té una plasmació diferent segons sigui la forma d'actuació administrativa.

Així, quan l'Administració municipal exerceixi poders d'ordenació a través d'actes imperatius, la bona administració exigirà el compliment dels tràmits procedimentals establerts. L'audiència, la motivació, la notificació en termini, constituïran elements essencials a garantir.

Si l'Administració actua a través dels seus poders generals d'ordenació, elaborant ordenances o plans, la bona administració reclama transparència, participació efectiva, adopció de la millor solució possible atenent tots els interessos en conflicte.

Si l'Administració presta serveis de caràcter econòmic, cal exigir-li eficàcia i eficiència.

Si l'Administració presta serveis de caràcter personal (educació, sanitat, serveis socials), cal exigir-li un tracte igualitari, un servei continu i de qualitat, un personal preparat i motivat per a l'activitat que ha de dur a terme.

En tot cas, la garantia de la bona administració requereix la presència activa de la Síndica.

Com diem, les garanties judicials permeten reaccionar *a posteriori* quan es vulnera un dret o un interès legítim. Però ni tota lesió justifica un recurs judicial, ni tot administratiu pot assumir el cost i el temps que aquesta via comporta, ni tota mala pràctica



administrativa és susceptible de corregir-se en via judicial. A més, la via judicial actua una vegada s'ha produït la lesió.

La Síndica de Greuges ha d'actuar, per tant, com a principal garant de la bona administració municipal actuant tant com a defensor dels ciutadans en casos de vulneració concreta dels seus drets com exercint una tasca preventiva per evitar la mala administració municipal.

Com a defensora dels ciutadans, ha d'actuar a instàncies d'ells a fi de supervisar actuacions municipals concretes, proposant, si escau, mesures que reparin la lesió que s'hi ha produït.

Com a institució que tracta de prevenir la mala administració, pot actuar d'ofici proposant noves normes de comportament de l'Administració que responguin al principi de bona administració.

La institució del Síndica de Greuges és, d'altra banda, la institució que pot fer realitat tot el contingut que es vol expressar en el concepte de bona administració, tant per la seva configuració com a òrgan independent de l'estructura administrativa municipal, com per les tècniques que pot utilitzar en l'exercici de la seva comesa.

Si pretenem aconseguir una administració que sigui respectuosa amb la legalitat, però alhora eficaç i eficient, i que en la seva actuació tingui com a principal preocupació donar satisfacció a les necessitats i els sentiments de les persones, hem de reconèixer la importància de la Síndica de Greuges local com a garant d'aquesta administració que decideix fer realitat el principi de bona administració.

Això és així perquè la Síndica de Greuges exerceix la seva funció de control de l'activitat administrativa mitjançant unes tècni-

ques que li permeten orientar la conducta de l'Administració municipal cap a la consecució dels fins propis de la bona administració.

La debilitat inherent al control que exerceix la Síndica de Greuges, en la mesura que no pot anul·lar els actes que revisa ni pot imposar conductes a l'Administració, té com a contrapartida els avantatges de ser un control extens, que pot actuar d'ofici i que té l'autoritat que li atorga el prestigi de la institució.

La Síndica de Greuges ha de complementar la funció dels controls interns de la mateixa Administració i del control judicial. L'assoliment d'una bona administració requereix l'anàlisi prèvia de l'actuació administrativa i la proposta de noves formes d'actuació que, a més de ser respectuoses amb la legalitat, tinguin en compte de forma principal les necessitats i els interessos dels ciutadans.

Al costat de l'examen d'actuacions concretes a instàncies del ciutadà, la Síndica pot formular recomanacions generals a partir de la posició privilegiada que té per avaluar el comportament de l'Administració municipal. En aquest cas, la Síndica adopta una actitud que podem qualificar de "col·laboradora" amb l'Administració que controla. Col·laboració que té com a final l'assoliment de la bona administració.

L'ampli contingut del principi de bona administració requereix, perquè sigui efectiu, la intervenció decidida de la Síndica. Aquesta intervenció pot dur-se a terme de les formes següents:

**a. Defensa dels drets i interessos dels ciutadans a instància de part**

En aquests casos, després de l'examen de l'actuació municipal denunciada, la Síndica pot formular advertències, recomanacions o suggeriments. L'advertència és un toc d'atenció quan es constata

una mala pràctica administrativa que causa una lesió al ciutadà que ha de ser reparada. La recomanació suposa proposar a l'Administració una nova forma d'actuar a fi d'evitar una mala pràctica o millorar l'eficàcia de l'actuació o de la prestació d'un servei. El suggeriment suposa la proposta d'una nova forma d'actuar perquè sigui valorada per l'Administració i, si escau, posada en pràctica.

#### b. Funció preventiva

La funció preventiva té com a finalitat orientar amb caràcter general la conducta de l'Administració municipal. Els suggeriments que es formulin responen en aquest cas a la concepció de la institució de la Síndica com a òrgan de col·laboració amb l'Administració municipal, més que com a òrgan de control.

Aquests suggeriments poden estar fundats en la reflexió que s'ha dut a terme a partir de les queixes individuals, o bé com a conseqüència d'actuacions d'ofici.

Els suggeriments de caràcter general poden expressar-se a l'informe anual o en informes monogràfics. Un exemple d'aquests últims el tenim a l'informe *Els drets de la infància en risc a Barcelona i propostes per garantir-los*. El seu objectiu és “promoure la millora de la protecció dels drets dels infants en risc des dels serveis de l'Ajuntament i convidar el conjunt de la ciutadania a donar suport a aquesta tasca i a sentir-se'n coresponsables”. L'informe detecta els problemes i formula recomanacions.

Dins d'aquesta funció preventiva podem situar l'elaboració d'un codi de bones pràctiques administratives, en la línia del que hem vist que s'ha fet en altres administracions.

La Síndica podria impulsar la redacció d'un codi de bones pràctiques que servís de guia als empleats públics en l'exercici de les seves funcions.

Aquest codi pot tenir un contingut plural. D'una banda, pot establir un conjunt de regles sobre la bona praxi en la tramitació dels procediments administratius a fi d'aconseguir una bona administració en dictar actes administratius d'eficàcia singular o limitada, o bé en elaborar normes o plans d'eficàcia general. D'altra banda, pot contenir recomanacions sobre la forma de prestar serveis públics o serveis d'interès general. També pot contenir principis generals relatius a l'ètica de l'empleat públic.

Finalment, creiem que també pot ser útil que des de la Sindicatura de Greuges s'impulsi la redacció de cartes de serveis per als diferents serveis municipals i se'n fiscalitzi el compliment.

## VIII. Algunes dades

Les consideracions fins ara formulades, així com l'aposta que hem realitzat per configurar la bona administració com un principi rector de l'actuació de l'Administració municipal, la càrrega potencial del qual ha de ser explotada per la Síndica de Greuges municipal, es justifiquen si es té en compte l'actuació que fins avui ha dut a terme la Síndica de Greuges de Barcelona.

Si examinem les actuacions dutes a terme per la Síndica de Greuges de Barcelona l'any 2006, podem extreure les conclusions següents:

- a. La relació de queixes rebudes i tramitades durant l'any 2006 posa de manifest, en primer lloc, que en la majoria de supòsits el dret qüestionat no és un dret fonamental ni un principi rector dels continguts en el títol primer de la Constitució o de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Els drets al·legats i que, si ha procedit, s'han estimat vulnerats són en la majoria de supòsits els relatius a l'actuació formalitzada de l'Administració. Es tracta dels drets que deriven dels articles 103 a 106 de la Constitució espanyola i que s'han concretat en la Llei 30/1992.

És veritat que de vegades les queixes tenen com a objecte directe la vulneració d'un dret fonamental. Així, en la relació que se'ns ha facilitat consta l'existència de queixes l'objecte de les quals és la vulneració del dret a la dignitat de la persona,

art. 10 CE; del dret a la intimitat personal, art. 18 CE; del dret a la llibertat d'expressió, art. 21 CE; del dret a l'educació, art. 27 CE; del dret de petició, art. 29 CE; del dret de propietat privada, art. 33 CE, o del dret al treball, art. 35 CE. En altres supòsits s'al·ludeix a principis rectors de la Constitució que s'estimen ignorats, com és el cas de la protecció de la família, art. 39 CE; la necessària protecció social, art. 41 CE; l'atenció sanitària, art. 43 CE; el dret al medi ambient, art. 45 CE; el dret a un habitatge digne, art. 47 CE; el dret a la protecció dels disminuïts psíquics, art. 49 CE, o el dret a la protecció de la tercera edat, art. 50 CE.

Però el cert és que en la majoria de supòsits la Síndica de Greuges reconeix que la queixa té com a objecte el mal funcionament de l'Administració i s'entén vulnerat l'article 103, 105 o 106 de la Constitució. La queixa s'estima quan l'Administració no dona resposta al que s'ha sol·licitat o s'hi respon de forma tardana, quan no es dona audiència dins d'un expedient o quan no s'executa una resolució pròpia o una sentència.

En els supòsits en els quals s'entén que s'ha vulnerat un dret fonamental, de fet la Síndica també es limita en la seva recomanació a instar una bona pràctica administrativa. La Síndica no pot anul·lar l'acte que ha vulnerat el dret, ni reconèixer una compensació. És per això que de nou ens trobem en aquests casos que la Síndica de Greuges exigeix una actuació conforme a les regles formals del procediment i a una bona organització administrativa. Així, per exemple, davant de la queixa per sorolls provocats per helicòpters turístics es va entendre que el fet denunciat suposava vulnerar l'article 18 de la CE (la intimitat personal), però es proposava "que l'Ajuntament utilitzi els instruments jurídics de què disposa per impedir l'impacte sònic ocasionat per l'activitat turística. Es recomana que s'adoptin mesures de prevenció i correcció del soroll i que s'actui de forma

coordinada amb les administracions públiques implicades” (0509/05, 0518/05, 0229/06).

- b. En moltes ocasions, la queixa s'estima parcialment. Són aquells casos, abundants, en els quals l'actuació administrativa examinada es considera adequada a la normativa però al seu torn insatisfactòria. Són els casos en els quals la garantia judicial no pot actuar. La Síndica no pot revisar l'acte, que a més és legal, però sí que pot suggerir que es millori el funcionament de l'Administració. En definitiva, que es treballi en la direcció del principi de bona administració. Per exemple, davant de la queixa per falta d'intervenció de l'Ajuntament en el manteniment d'un immoble, la Síndica afirma que constata “la correcta actuació del Districte de Ciutat Vella i, amb tot, suggereix que s'hi intervingui amb el màxim rigor per fer efectiu el compliment de l'ordre de rehabilitació cursada i s'informi la Sindicatura de l'evolució de l'expedient” (0218/06).

O, davant de la queixa per una presumpta falta d'actuació de la Guàrdia Urbana, s'afirma: “Es declara correcta l'actuació de la Guàrdia Urbana, tot i que es recomana que els operadors telefònics del centre de comandament donin una bona informació” (0223/06).

O quan, davant de l'oposició veïnal a la construcció d'un garatge públic, la Síndica “declara ajustada a dret l'actuació del Districte de Sant Andreu, però es suggereix al Districte que negociï amb els veïns afectats la millor ubicació possible d'accés a l'aparcament i que garanteixi la privacitat dels veïns” (0729/05).

- c. L'estimació de la queixa es tradueix en la pràctica totalitat de supòsits a recomanar, suggerir, recordar a l'Administració la seva obligació d'actuar d'acord amb el principi de bona admi-

nistració. Encara que no se citi expressament aquest principi, el seu contingut és present en totes aquestes recomanacions.

Així, s'exigeix de l'Administració celeritat, respondre en un termini, notificar en forma, informar de les seves actuacions, complir les sentències, negociar amb els ciutadans, prevenir els conflictes, coordinar-se amb altres administracions i exercir els poders d'autoritat quan això és necessari.

Les queixes poden tenir objectes molt diversos, però el que es demana acaba sent gairebé sempre que s'imposi a l'Administració una actuació correcta en el sentit que hem anat donant al principi de bona administració. Una actuació no només formalment correcta, sinó que tracti d'obtenir per al ciutadà la millor satisfacció possible de les seves necessitats.

- d. En ocasions, la queixa individual porta la Síndica a plantejar la necessitat d'exigir de l'Administració respostes generals. La solució del problema plantejat exigeix de l'Administració tractar d'oferir un marc general de bona administració per a les actuacions futures.

Així, davant de la queixa plantejada per l'existència dels problemes que afectaven Ciutat Vella en matèria d'habitatge, la Síndica reconeix que "l'extensió del problema va més enllà de l'àmbit territorial d'un districte. Es recomana que s'apliquin més mesures encaminades a afrontar el problema de l'especulació immobiliària i a facilitar l'accés a l'habitatge" (405/05).

O el cas en el qual el ciutadà es queixava de la indeterminació d'un tipus infractor en l'ordenança local. En aquest supòsit, la Síndica assenyala que "la tipificació de la conducta sancionada deixa un marge de discrecionalitat que pot produir indefensió al ciutadà davant una sanció que té un elevat import. Es reco-



mana que es revisi la redacció de l'ordenança i es precisi la conducta a sancionar" (776/05).

- e. Finalment, les queixes examinades podrien classificar-se en dos grans grups. D'una banda, aquelles que denunciïn el mal funcionament "formal" de l'Administració i, d'una altra, aquelles que denunciïn la no actuació material de l'Administració o la mala prestació de serveis.

En aquest segon cas (sanitat, serveis socials, educació), la Síndica proposa en ocasions ampliar els serveis municipals o millorar la seva qualitat. Propostes que no podria fer el jutge que revisa actes administratius. Així, davant de la denúncia de problemes d'ordre en una biblioteca municipal, la Síndica "recomana a la Direcció de Benestar Social un projecte d'intervenció amb educadors de carrer que puguin treballar hàbits i normatives amb les persones sense sostre que van a les biblioteques" (724/05).

En un cas de denúncia de mala qualitat del servei, es posa en relleu la importància de l'element personal en els serveis socials. Davant de la queixa per la mala atenció dispensada per una treballadora social, la Síndica reconeix que la treballadora "no va tenir l'empatia necessària amb la usuària" i "es suggereix al Servei que vetlli per la qualitat de l'atenció amb la qual tracta els seus usuaris" (1041/06).

## IX. Consideració final

El principi de bona administració expressa la voluntat de dotar d'una ànima pròpia les organitzacions administratives fins ara concebudes com a mers aparells executors de decisions superiors. La preocupació fonamental amb la qual es va construir el dret administratiu, i que va ser establir garanties davant el poder públic, concebut com una estructura separada de la societat, va portar a destacar el caràcter de l'Administració com a aparell servicial del Govern que actua de forma objectiva i neutra al servei dels interessos generals. Sotmetent l'actuació administrativa a mandats reglats i al control revisor dels Tribunals, la comesa dels quals és assegurar la subjecció de l'activitat administrativa a la norma prèvia habilitant, es tancava el cercle. El ciutadà podia estar tranquil.

Avui, sense renunciar a la subjecció de l'Administració al principi de legalitat, els ciutadans exigeixen alguna cosa més. Volen una administració sotmesa al dret, però també una administració eficaç i eficient, que tracti de buscar sempre la millor solució possible, que atengui les peticions dels ciutadans, que es doti del personal adequat per a cada una de les seves funcions, que s'imposi unes normes de conducta basades en l'ètica del sector públic. Una administració propera i respectuosa. En definitiva, una administració que actuï en tot cas guiada pel principi de bona administració.

L'enorme càrrega potencial d'aquest principi té en la Síndica de Greuges el seu principal valedor. En exercir la seva funció de supervisar l'activitat de l'Administració municipal, la Síndica de Greuges de Barcelona pot contribuir de forma decisiva que aquesta nova ànima de l'Administració es projecti sobre totes les seves actuacions.