



## SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA

NOTA DE PREMSA

### Jornada “Bona administració i administració local”

Dimecres 28 de novembre de 2007

Palau Centelles. Barcelona.

### Síndica de Greuges de Barcelona

---

Aquest dimecres Síndica de Greuges de Barcelona ha organitzat la Jornada “Bona administració i administració local”. En les jornades **s’ha presentat l’informe “El dret a una bona administració ”** que ha elaborat el doctor **Joaquín Tornos**, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona i expresident del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

L’informe sobre la bona administració és **un encàrrec de la Síndica de Greuges de Barcelona que recull els principis que han de guiar la bona administració** i el seu marc legal. L’informe concreta alguns dels àmbits i les formes d’aplicació en l’administració municipal, des dels procediments administratius, fins a la prestació de serveis al ciutadans.

En l’obertura de la sessió la Síndica de Greuges de Barcelona, Pilar Malla, ha destacat supervisió de l’activitat municipal que realitzen els síndics locals té com a objectiu garantir els drets i llibertats dels ciutadans. Per això, ha recordat que el “principi de bona administració va més enllà del que és l’estricta respecte a la legalitat, sinó que també ha de tenir en compte les necessitats i sentiments de les persones.”

A la jornada hi ha participat més de 80 persones: representants dels grups polítics, responsables i tècnics municipals i altres síndics de greuges locals. En la sessió de treball els assistents han debatut el contingut i l’aplicació dels principis d’aquest informe amb el seu autor. El Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó, ha clausurat les jornades.

En el document adjunt podeu trobar un resum dels principals continguts de l’informe.



**SÍNDICA DE GREUGES  
DE BARCELONA**

## **DOTZE IDEES CLAU DE L'INFORME "EL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ"**

**Resum del document de Joaquín Tornos presentat en les Jornades "Bona administració i administració local"**

**Síndica de Greuges de Barcelona. 29 de novembre de 2007**

---

### **1.- Un nou model d'administració**

El principi de bona administració tracta de superar velles concepcions del dret administratiu situant el ciutadà en el centre de les preocupacions de l'Administració. En el model antic una administració es legitima només pel mer compliment del principi de legalitat i 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.

La bona administració tracta d'imposar una nova cultura en l'actuació de les administracions públiques i en la seva relació amb els ciutadans. 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.

La bona administració genera 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. Administrar bé és una mica més que respectar el principi de legalitat.

### **2.- El marc legal**

El principi de bona administració s'ha formulat com a dret fonamental en la Carta Europea de Drets Fonamentals i també l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (*Veure annex al final del text*).

La Constitució Espanyola de 1978 no al·ludeix directament a aquest principi però s'hi refereix de forma implícita quan determina la manera d'actuar de les administracions públiques als articles 9.3, 31.2 i 103. En el dret i la

jurisprudència espanyola el principi de bona administració també s'ha anat reconeixent de forma creixent.

Alhora, la Constitució ha situat el ciutadà en el centre de la preocupació del dret administratiu. 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. La persona deixa de ser súbdit o administrat per ser ciutadà.

### **3.- La bona administració en l'administració local**

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 els presta poc després de néixer a la guarderia fins al descans etern al cementiri, la vida dels ciutadans està condicionada per actuacions municipals.

Per això, el ciutadà 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.

La bona administració s'ha de concretar en diverses actuacions:

### **4.- L'exigència de notificació prèvia dels actes**

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 de les resolucions, la notificació en termini, constituïran elements essencials a garantir.

L'Administració no pot fer efectiva cap decisió limitativa de drets sense la notificació prèvia de la seva decisió. És veritat que de vegades la notificació no arriba per la manca de col·laboració de l'administrat. La bona administració també ha de ser complementada per un comportament lleial dels administrats i una assumpció responsable dels seus deures de caràcter públic.

## **5.- El silenci administratiu no és una resposta**

El silenci suposa sempre una mala administració. Tal com fixa la llei, l'Administració ha de donar una resposta expressa i motivada dintre de termini i no es pot amagar darrera del silenci. 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'actuació.

El silenci és una ficció legal que permet donar a entendre que existeix un acte que atorga el que es va sol·licitar, o que existeix una denegació. Però el principi de la bona administració exigeix a les administracions quelcom més que el compliment estricte de la legalitat. No es pot justificar el silenci o una actuació fora de temps amb l'argument que sempre es pot reclamar en via judicial.

## **6.- La bona administració és transparent**

Quan 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.

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.

La bona administració també ha de comptar amb la participació dels ciutadans en les seves preses de decisió. Les noves tecnologies de la informació també afavoreixen aquest contacte directe de l'Administració amb els ciutadans.

## **7.- L'eficàcia i l'eficiència administrativa**

Una bona administració ha de ser eficaç, que prestat amb qualitat el major nombre de serveis, eficient, i que presti aquests serveis amb el menor cost possible.

L'interès per l'eficiència imposa a les administracions públiques els models propis de l'empresa privada, dominada per l'obtenció de resultats

visibles amb el menor cost possible. Però l'èxit de l'empresa està determinat per la satisfacció dels ciutadans.

### **8.- La prestació de serveis i la bona administració**

Quan 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 i que atengui el ciutadà amb els coneixements i la sensibilitat pròpia del servei que presta.

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. 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.

Les normes imposen de forma creixent obligacions als ens municipals i, correlativament, sorgeixen drets en els ciutadans. 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.

### **9.- 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 i reclama codis de bona conducta com a instruments per impulsar el comportament ètic.

La bona administració requereix encertar en la formació permanent del personal prestador dels serveis i exigir-li que la seva actuació estigui guiada pel millor servei possible als ciutadans.

### **10.- Noves formes de control de l'Administració**

Hi ha disfuncions administratives que, sent clarament lesives per als ciutadans, no constitueixen actuacions contràries a dret. Per això, la bona administració introdueix altres formes de control de l'actuació administrativa

que permeten corregir aquelles disfuncions administratives no susceptibles de ser corregides pel poder judicial. Sovint pel ciutadà no tota lesió d'un dret justifica un recurs judicial, ni tothom 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 bona administració 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 o els síndics de greuges. Aquestes institucions, sense incidir en la validesa de les resolucions de l'administració, poden fer realitat el principi de bona administració o evitar la mala administració.

### **11.- La Síndica de Greuges de Barcelona i la bona administració**

La raó de ser de la Síndica de Greuges de Barcelona no és el control de l'activitat municipal, sinó la garantia dels drets i llibertats dels ciutadans de Barcelona i de les persones que es troben a la ciutat encara que no en siguin residents. 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.

La garantia de la bona administració també requereix la presència activa de la Síndica complementant la funció dels controls interns de la mateixa Administració i del control judicial. El control que exerceix la Síndica de Greuges té una debilitat inherent en la mesura que no pot anul·lar els actes que revisa ni pot imposar conductes a l'Administració. Però té com a contrapartida els avantatges de ser un control extens perquè abraça tota l'activitat municipal, que pot actuar d'ofici i que té l'autoritat que li atorga el prestigi de la institució. En aquest àmbit, la Síndica adopta una actitud "col·laboradora" amb l'Administració que controla. Col·laboració que té com a final l'assoliment de la bona administració.

Aquesta intervenció es dur a terme amb la defensa dels drets i interessos dels ciutadans a instància de part o en intervencions d'ofici. En aquests casos, després de l'examen de l'actuació municipal denunciada, la Síndica pot formular advertències, recomanacions o suggeriments.

Però també té una funció preventiva, amb la finalitat d'orientar amb caràcter general la conducta de l'Administració municipal. Els suggeriments que es formulin responen en aquest cas a la concepció de la Sindicat com a òrgan de col·laboració amb l'Administració municipal, més que com a òrgan de control. *(Veure exemples en els annexos)*

## **12. Carta de serveis i codi de bones pràctiques**

L'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya imposa a les administracions públiques de Catalunya i als serveis públics que en depenguin l'haver d'adoptar una carta de drets dels usuaris i obligacions dels prestadors.

A nivell municipal caldria la redacció de cartes de serveis per als diferents serveis municipals i se'n fiscalitzi el compliment.

En aquest marc caldria impulsar la redacció d'un codi de bones pràctiques que servís de guia als empleats públics en l'exercici de les seves funcions.

L'objectiu seria establir un conjunt de regles sobre la bona praxi en la tramitació dels procediments administratius o bé en elaborar normes o plans d'eficàcia general. També pot contenir recomanacions sobre la forma de prestar serveis públics o serveis d'interès general i principis generals relatius a l'ètica de l'empleat públic.

## ANNEXOS

### **A.- Article 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals**

Dret a una bona administració

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 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)



## **B.- Article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya**

Drets, deures i principis rectors

Drets d'accés als serveis públics i a una bona administració

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

**C.- Algunes exemples i aplicacions sobre el dret a la bona administració de les actuacions de la Síndica de Greuges de Barcelona durant l'any 2006.**

a. La relació de queixes recollides en l'Informe de la Síndica de Greuges de Barcelona de l'any 2006 posa de manifest 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 que, quan ha procedit, s'han estimat vulnerats són en la majoria de supòsits els relatius a l'actuació formalitzada de l'Administració.

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 dóna resposta al que s'ha sol·licitat o s'hi respon de forma tardana, quan no es dóna 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 i per això 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'actuï 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 i legal però al seu torn insatisfactòria. Són els casos

en els quals la garantia judicial no pot actuar i que només les recomanacions permeten treballar 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 administració. 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 recomana 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 denuncien el mal funcionament "formal" de l'Administració i, d'una altra, aquelles que denuncien 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, el Síndic 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).