

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Una síntesi de drets de la ciutadania i d'obligacions de l'Administració: el principi de bona administració

23-03-2020

1. De la "mala administració" a la "bona administració"

L'any 1995 comencen les activitats del Defensor del Poble Europeu, tal com estableix l'article 228 (antic article 195) del [Tractat de funcionament de la Unió Europea](#), pel qual tant la ciutadania com qualsevol persona li pot adreçar reclamacions relatives a casos de mala administració en l'acció de les institucions, òrgans o organismes de la Unió Europea (UE), amb exclusió del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en l'exercici de les seves funcions jurisdiccionals.

Ben aviat es va veure que calia concretar què s'havia d'entendre per "mala administració". El mateix Defensor del Poble Europeu, en l'[informe anual de 1995](#), manifestava que davant la manca de definició normativa, es podia parlar de mala administració en els casos d'incompliment dels tractats i dels actes comunitaris vinculants i de no respecte dels principis establerts pels òrgans jurisdiccionals de la UE per part d'institucions i òrgans comunitaris, i enumerava, sense ànim exhaustiu, un seguit de pràctiques que es poden considerar de mala administració:

- irregularitats administratives
- omissions administratives
- abusos de poder
- negligències
- procediments il·lícits
- favoritismes
- casos de disfuncions o incompetència
- discriminacions
- retards injustificats
- manca d'informació o negativa a facilitar informació.

El Parlament Europeu, en la [Resolució sobre l'informe anual de 1996 del Defensor del Poble](#), li va demanar una definició clara del terme "mala administració", que el Defensor del Poble Europeu va presentar en l'[informe anual de 1997](#), en els termes següents:

"Es produeix mala administració quan un organisme públic no obra de conformitat amb les normes o els principis a què s'ha d'atenir obligatòriament sobre l'assumpte de què es tracti."

Un cop constatada la dificultat d'englobar en una definició rígida el que s'ha d'entendre per "mala administració", s'obre una línia de treball orientada a definir la pràctica contrària, que es materialitza en la proclamació del dret a una bona administració en la [Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea](#).

2. El dret a una bona administració des de la perspectiva eurocomunitària

L'article 41.1 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, de 7 de desembre de 2000, que té el mateix valor jurídic que els tractats, de conformitat amb l'article 6 del [Tractat de Lisboa](#), proclama el dret a una bona administració establint que:

"Tota persona té dret que les institucions i els organismes de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment i equitativament, i dins d'un termini raonable."

L'apartat 2 del precepte assenyala que aquest dret inclou, en particular:

- El dret de tota persona a ser escoltada abans que s'adopti en contra seva una mesura individual que l'afecti desfavorablement.
- El dret de tota persona a accedir a l'expedient que l'afecti, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial.
- L'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions.

La jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha dictaminat que l'expressió "en particular" indica que el dret a una bona administració no es limita a les tres garanties que acabem de transcriure ([Sentència de 29 d'abril de 2015](#), T 217/11 *Claire Staelen*). De fet, els apartats 3 i 4 declaren també, respectivament, el dret a la reparació per la UE dels danys causats per les seves institucions o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, i el dret a adreçar-se a les institucions de la UE en una de les llengües dels tractats i a rebre una contestació en la mateixa llengua.

El dret a la bona administració ha estat recollit també en el [Codi Europeu de Bona Conducta Administrativa](#).

3. La recepció en el dret intern del dret a la bona administració

Dins de la declaració de drets que fa l'Estatut d'autonomia de Catalunya, es proclamen, entre els drets en l'àmbit polític i de l'Administració, els drets d'accés als serveis públics i a una bona administració en l'article 30. El contingut del dret a la bona administració s'estableix en el paràgraf 2, segons el qual:

"Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen."

Hi ha una remissió a les lleis de la regulació de les condicions d'exercici del dret i les seves garanties (paràgraf 2). Com es pot veure, el precepte no trasllada tot el contingut de la declaració eurocomunitària, però, com veurem a continuació, això no és obstacle perquè la legislació ordinària reculli en tota la seva extensió el contingut de l'article 41 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. A la legislació sobre procediment administratiu comú ni tan

sols es proclama l'existència del dret a una bona administració, sens perjudici que els seus continguts hi estiguin plenament reconeguts i regulats. En realitat, tot i que el Tribunal Suprem hagi arribat a considerar el dret a una bona administració com un dret d'última generació ([Sentència de 30 d'abril de 2012](#), transcrivint un pronunciament de la [Sentència de 21 de desembre de 2012](#), del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears), ha declarat que el principi de bona administració s'infereix dels articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola ([sentències de 18 de desembre de 2019](#), [14 de maig de 2019](#), [4 de maig de 2018](#) i [3 de novembre de 2015](#)).

En matèria de contractació, s'estableixen els principis de bona administració com a límit per a la llibertat de pactes a què fa referència l'article 34 de la [Llei 9/2017, de 8 de novembre](#), de contractes del sector públic.

La Llei 26/2010 inclou com un dels drets de la ciutadania el dret a una bona administració en l'article 22, tot enunciant els drets que l'integren:

- Dret a la proporcionalitat de l'actuació administrativa.
- Dret a participar en la presa de decisions, amb el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions.
- Dret que les decisions de les administracions estiguin motivades.
- Dret a rebre una resolució expressa i que es notifiqui dins del termini legalment establert.
- Dret a no aportar dades o document que estiguin en poder de les administracions públiques o que aquestes en puguin disposar.
- Dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de la tramitació dels procediments en què són persones interessades.

La declaració de drets té com a contrapartida les obligacions correlatives a càrrec de les administracions públiques. Com ha declarat el Tribunal Suprem (sentència de [18 de desembre de 2019](#)),

"del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles".

D'aquesta manera, com s'indica en el [Codi de bones pràctiques administratives del Síndic de Greuges](#):

"Una bona administració és la que informa, la que escolta i la que respon, la que actua de manera transparent, la que impulsa la participació dels ciutadans, la que gestiona amb rigor i la que assumeix plenament les seves responsabilitats."

4. Els diversos continguts del dret a la bona administració

La jurisprudència ha desenvolupat el concepte de *bona administració* en relació amb els supòsits en els quals l'Administració disposa d'àmplies facultats d'apreciació, i controla el respecte de les garanties establertes per als procediments administratius. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha reclamat el respecte del principi de diligència, que obliga la institució competent a examinar minuciosament i imparcialment tots els elements pertinents ([Sentència de 29 d'abril de 2015](#), T 217/11 *Claire Staelen*).

En aquest sentit, el Tribunal Suprem considera ([sentències de 14 de maig de 2019](#) i de [17 d'abril de 2017](#)) que a l'Administració li és exigible:

"[...] una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, por así exigirlo el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente."

El Tribunal Suprem considera també que el deure de diligència exigeix que l'Administració s'avanci als fets davant el dubte que d'una determinada activitat es puguin deduir certs riscos, i considera preferible l'error en la previsió de futur a la pèrdua de seguretat ([Sentència de 7 de novembre de 2017](#)).

El Tribunal Suprem recorda que el dret a la bona administració inclou el dret que l'Administració es pronunciï sobre les sol·licituds que li són formulades ([Sentència d'11 de juliol de 2014](#)), i deriva del dret a la bona administració el dret a la tutela administrativa efectiva, que imposa que les resolucions administratives s'emetin en un termini raonable ([sentències de 18 de desembre de 2019](#) i de [5 de desembre de 2017](#)).

El Tribunal Suprem també aborda el deure de motivació de les decisions de l'Administració com a manifestació del principi de bona administració. Considera que l'obligació de motivar no s'ha establert només com a garantia del dret de defensa, sinó que tendeix a assegurar la imparcialitat de l'Administració i l'observança de les regles que disciplinen l'exercici de les potestats que li han estat atribuïdes ([Sentència de 27 de març de 2019](#)).

Per això, en la [Sentència d'11 de maig de 2015](#), el Tribunal Suprem afirma que la motivació és un dret de la persona interessada enfront de la prohibició de l'arbitrarietat en l'actuació administrativa.

Així mateix, la motivació de les decisions administratives ha d'acreditar que s'adopten amb objectivitat i de manera congruent amb els fins d'interès públic que justifiquen l'actuació administrativa, prenent en consideració totes les circumstàncies que conformen la realitat fàctica i jurídica subjacent ([Sentència de 3 de novembre de 2015](#)).

I alguna sentència, com la de [4 de desembre de 2014](#), arriba a parlar de la qualitat de la motivació, reclama que ha de ser suficient i rebutja la motivació inconsistent, mancada de justificació, productora d'indefensió, deliberadament críptica i capritxosa.

Aquesta motivació insuficient o injustificada pot arribar a tenir conseqüències fins i tot penals. Com indica la [Sentència de 18 de desembre de 2008](#) de la Sala Penal del Tribunal Suprem:

"Es una constante, constatada con frecuencia desafortunadamente, que las autoridades administrativas en asuntos de elevadas solicitudes, utilizan modelos estandarizados, ausentes de cualquier motivación, tanto fáctica como jurídica, al caso sometido a su consideración, resolviendo, pues sin expresar el razonamiento que es debido. Ello puede dar lugar al delito de prevaricación administrativa cuando a la injusticia intrínseca de la resolución, se une la arbitrariedad de la misma, resultante de tan inmotivado proceder. Para ello es necesario naturalmente que la resolución contenga una decisión no tolerable bajo interpretación de punto alguno, o bien que tal injusticia sea, como tantas veces se ha dicho, grosera, esperpéntica o insólita."

El Tribunal Suprem considera que el dret a una bona administració integra també l'accés de la ciutadania als arxius i registres administratius ([Sentència de 30 d'abril de 2012](#)).

El principi de bona administració també abasta l'exercici de la potestat reglamentària. La [Sentència de 15 de juliol de 2010](#) del Tribunal Suprem considera que aquest principi exigeix una especial cura a l'hora d'estudiar les conseqüències econòmiques que la implantació de la nova normativa ha de comportar. I així mateix, la [sentència de 5 de desembre de 2016](#) destaca

"la procedencia de observar un deber de cuidado en la adopción de las decisiones con la debida ponderación de todos los intereses y hechos relevantes; y ello ha de encontrar adecuado reflejo en la memoria del análisis de impacto normativo."

I, a últim, el Tribunal Suprem descarta que s'inclogui en el deure de bona administració la promoció de la terminació convencional d'un procediment només pel fet que li hagi estat sol·licitada ([Sentència de 16 de novembre de 2018](#)).

5. Corol·lari: la bona administració exigeix una Administració diligent

Tothom té una idea, per bé que sigui merament intuïtiva, de què és una bona administració. Que una Administració faci el que ha de fer o el que s'espera que faci és un bon indicatiu de què actua com a bona administració. Però la bona administració és molt més que un estàndard jurídic l'aplicació del qual s'ha de concretar cas per cas. Com hem vist, la bona administració és un autèntic dret de la ciutadania que aplega tot un conjunt de bones pràctiques obligatòries per a l'Administració i els correlatius drets de les persones. Aquests drets i obligacions apunten a molts diversos aspectes de la relació entre l'Administració i la ciutadania, amb una amplitud que no permet la seva concreció en una relació tancada. Però entre tots es pot destacar, perquè participa o està ínsit en la major part dels continguts de la bona administració, el deure de diligència de les Administracions públiques, que reclama una actitud proactiva i no indiferent en la gestió dels assumptes públics.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia