

EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN



SINDICATURA DE GREUGES
DE BARCELONA

EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

Índice

Presentación

I. El principio de buena administración

II. Contenido y significado del principio de buena administración

III. Las razones que justifican el nacimiento y desarrollo del principio de buena administración

IV. El derecho a una buena administración. Un derecho de contenido plural y de aplicación diversa según los tipos de función administrativa

V. La buena administración: ¿derecho fundamental o principio rector de la actuación administrativa? La buena administración como alma de la nueva administración

VI. La buena administración y las figuras del Defensor del Pueblo y del Síndic de Greuges

VII. La Síndica de Greuges de Barcelona

VIII. Algunos datos

IX. Consideración final

El ciudadano es el centro de la vida pública. El fundamento del orden político y la paz social están en la dignidad de toda persona, en sus derechos y en el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Estos son principios constitucionales que enmarcan la actuación de toda Administración.

La Constitución también afirma que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas. Por ello, la Administración tiene que remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de estos derechos y debe facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Es en este marco en el que la Síndica de Greuges de Barcelona supervisa la acción municipal. Su función principal es velar por los derechos y libertades de la ciudadanía. Para que ello sea posible la Administración debe servir con objetividad, eficacia y equidad a los intereses generales y debe someterse plenamente a la ley y al derecho.

Con este objetivo encargué el informe recogido en este volumen al doctor Joaquín Tornos, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y miembro y después presidente del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña entre 1998 y 2006. El texto recoge los principios jurídicos sobre el derecho a una buena administración y su concreción en la Administración local y en lo que afecta directamente a la Sindicatura de Greuges.

El contenido de este trabajo jurídico será muy útil para aplicarlo en futuros dictámenes y recomendaciones con las que se resuelven quejas que los ciudadanos dirigen a la Síndica de Greuges. Y también es una aportación que quisiera compartir con todas las personas implicadas en la Administración municipal.

Los principios de la buena administración que enumera la Constitución y que son especialmente relevantes, recogidos en este informe, son los siguientes:

- hay que garantizar la imparcialidad del personal de la Administración en el ejercicio de sus funciones.
- los ciudadanos deben tener garantizada la audiencia directamente o por medio de las organizaciones y asociaciones en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

- hay que garantizar el acceso de los ciudadanos a los archivos y los registros administrativos, preservando la intimidad de las personas.
- hay que garantizar y respetar un procedimiento administrativo común en todas las administraciones por medio del cual deben realizarse los actos administrativos, y, cuando proceda, con garantía de audiencia a los interesados.
- los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre y cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

La experiencia del trabajo llevado a cabo como Síndica de Greuges de Barcelona también me demuestra que la buena administración no es sólo eso. Hay que ir más allá y hay que valorar como buena administración aquella que también tiene en cuenta las necesidades y los sentimientos de las personas. La que sabe responder a la confianza legítima que el ciudadano deposita en ella, y que tiene como orientación última el bienestar de todos los ciudadanos.

Todos estos factores son los que deben vertebrar el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una buena administración.

Pilar Malla Escofet
Síndica de Greuges de Barcelona
Noviembre de 2007

I. El principio de buena administración

En los últimos años, el principio de buena administración ha ido adquiriendo una creciente importancia como principio rector de la actuación de las administraciones públicas, y se ha llegado a formular en algunos textos (Carta Europea de Derechos Fundamentales, Estatuto de Autonomía de Cataluña) como derecho fundamental.

La iniciativa de la Síndica de Greuges de Barcelona de abrir una reflexión acerca del contenido y alcance de este principio me parece muy acertada, puesto que, como trataré de justificar más adelante, el principio de buena administración y la figura del Síndic de Greuges guardan una relación estrecha.

En las páginas que siguen expondré el origen y desarrollo de este principio, su contenido plural, las razones que a mi entender explican el éxito de esta formulación jurídica, su configuración como principio rector y como derecho fundamental y su relación directa con la figura del *Ombudsman*, Defensor del Pueblo o Síndic de Greuges.

Esta relación directa entre la buena administración y las figuras que podemos calificar genéricamente como defensores del pueblo se hace especialmente intensa en el caso de los *síndics de greuges* locales. La proximidad de estos últimos a los ciudadanos los convierte en una institución necesaria e insustituible para tratar de hacer

realidad este principio rector de la actuación administrativa que, en última instancia, trata de superar viejas concepciones del derecho administrativo situando al ciudadano en el centro de las preocupaciones de la Administración. Es por esta razón por lo que, como diremos más adelante, la buena administración intenta dotar de alma a una Administración que, conceptualmente limitada al servicio objetivo y neutro de los intereses generales, y legitimada por el escrupuloso respeto de la norma habilitante, se había ido alejando de los ciudadanos a los que debe servir.

Esta nueva forma de concebir la posición de la Administración en su relación con los ciudadanos requiere instrumentos también nuevos para que la buena administración pueda ser una realidad. Y aquí es donde aparece con toda su fuerza la figura del Síndic de Greuges, ya que por su naturaleza, función y poderes es la institución llamada a sacar todo el provecho posible del nuevo principio rector de la actuación administrativa.

A. El principio de buena administración ha ido apareciendo en el panorama jurídico de nuestro entorno de forma lenta pero continuada hasta consagrarse definitivamente mediante su incorporación en la Carta Europea de Derechos Fundamentales¹.

¹ Vid. al respecto: Baena del Alcázar, "Sobre la idea europea de buena administración", *Noticias CEE*, n.º 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, Crónica Sevillana*, n.º. 1, 2005; Tomás Mallén, B., "El derecho fundamental a una buena administración", INAP, Madrid, 2005.

El artículo 41 de la Carta lleva por título "Derecho a una buena administración" y establece:

"1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, organismos y agencias de la Unión traten de sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser escuchada antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y el secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona puede dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y tiene que recibir una contestación en esa misma lengua."

Como complemento, en el artículo 42 se reconoce el derecho de acceso a los documentos.

Las referencias a este principio de buena administración, de forma más o menos precisa, ya habían ido surgiendo en diversas

ordenaciones europeas. El profesor Julio Ponce ha examinado en profundidad este proceso². Siguiendo a dicho profesor, podemos señalar el artículo 97 de la Constitución italiana, en el que se dispone que los órganos administrativos deben organizarse según las normas de la ley, de manera que se garantiza el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración. En el caso de Portugal, se nos dice que el “dover de boa administração” se desprende de lo establecido en el artículo 202 de la Constitución portuguesa de 1976. En Holanda la doctrina y la jurisprudencia han formulado desde 1949 una serie de principios jurídicos de buena administración a tener en cuenta por la Administración antes de ejercer su discrecionalidad, algunos de los cuales han sido recogidos en la ley administrativa general de aquel país. En Bélgica el Conseil d’Etat maneja frecuentemente los principios generales de buena administración. Por último, en el derecho inglés se nos da a conocer el informe relativo al funcionamiento de la Administración de justicia publicado en 1988 (*Administrative Justice. Some Necessary Reforms*), cuyo capítulo II lleva por título “Formulation of Principles of Good Administration”.

En el derecho y la jurisprudencia española el principio de buena administración también se ha ido reconociendo de forma creciente, sin duda gracias a la influencia del derecho comunitario, de la

² Ponce Solé, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001, pág. 126 y ss. También contiene un detallado examen de antecedentes en el derecho comparado el libro de Tomás Mallén, Beatriz, *op. cit.*, pág. 104 y ss.

jurisprudencia comunitaria y de la doctrina³. Antes de la posible influencia del derecho comunitario, nuestros textos legales contienen alguna imprecisa pero significativa referencia a la buena administración. Así, en la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 se dijo: “Y así, la necesidad de una jurisdicción contencioso-administrativa eficaz trasciende la órbita de lo individual y alcanza el ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la Administración buena y recta”.

También la Ley de Contratos 13/1995, de 18 de mayo, en el artículo cuarto, se refirió a este principio: “La Administración puede concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre y cuando no sean contrarios al interés público, la ordenación jurídica o los principios de buena administración, y los tiene que cumplir de acuerdo con éstos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquella”.

La Constitución de 1978, aunque no alude directamente a este principio⁴, se refiere a él de forma implícita cuando determina la

³ Entre la doctrina hay que destacar la obra de Ponce, J., *op. cit.*, así como Bassols Coma, “El principio de buena administración y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas”, en VV. AA., *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. I, IEF, Madrid, 1982. Y más recientemente, 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, y Tomás Mallén, B., *op. cit.*

⁴ (8) *Vid.* sobre este tema, Ponce, J., *op. cit.*, pág. 154. También, Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pág. 103.

manera de actuar de las administraciones públicas en los artículos 9.3, 31.2 y 103. Como ha dicho Ponce, J.⁵, “teniendo presente el marco constitucional en vigor, puede afirmarse que el desarrollo de la función administrativa está sometido a un deber jurídico de buena administración, a un tener que hacer consistente en un mandato de actuación en forma racional, objetiva, coordinada, eficaz, eficiente y económica en su servicio a los intereses generales”⁶.

Recientemente, el principio de buena administración se ha recogido de forma expresa en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. El artículo 30, aprobado en un contexto en el que sin duda se tuvo en cuenta el derecho comunitario, lleva por título “Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración” y forma parte del título “Derechos, deberes y principios rectores”. Dicho artículo 30 establece que “1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación. 2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afectan, de forma imparcial y objetiva, y que la actuación de los poderes públicos

⁵ (9) Ponce, J., *op. cit.*, pág. 156.

⁶ (10) Estos principios se recogen también en los artículos 3 de la Ley 30/1992 estatal y 13/1989 de Cataluña.

sea proporcionada a las finalidades que la justifican. 3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que dependen de ellas tienen que adoptar una Carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores”.

De forma indirecta, el artículo 71.7 del mismo Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere también a este principio. Al tratar de la Administración de la Generalitat establece que tiene que regularse por ley el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de la Generalitat, “incluyendo, en todo caso, el régimen de incompatibilidades, la garantía de formación y actualización de los conocimientos y la praxis necesaria para el ejercicio de las funciones públicas”.

Recientemente, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en su exposición de motivos afirma que “las administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre estos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración [...]”.

B. La jurisprudencia española también ha ido incluyendo en sus sentencias de forma creciente el principio de buena administración⁷. Últimamente, y a modo de ejemplo, podemos citar las sentencias de la Audiencia Nacional de 7 de junio de 2007 y las del Tribunal Supremo de 19 de junio y de 3 de julio de 2007.

En la primera de dichas sentencias, y en relación con el hecho de tener que motivar las decisiones administrativas, el Tribunal dice: “La exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestra ordenación jurídica, y así lo proclama el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (antes, art. 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958), así como también el art. 13.2 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que tiene como finalidad que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada a tal efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del art. 9 CE y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el art. 24.2 CE, sino también por el art. 103 (principio de

⁷ En la obra de J. Ponce ya citada se da cuenta de las primeras sentencias en las que aparece citado este principio: Ponce, J., *op. cit.* pág. 150 a 153. También Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pág. 299 nos da cuenta de sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que recogen este principio.

legalidad en la actuación administrativa). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, incluye en el art. 41, dedicado al 'Derecho a una buena administración', entre otros particulares, 'la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones'".

En la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio, también relativa al deber de motivar, se afirma: "Desde la perspectiva administrativa, la exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestra ordenación jurídica, y así lo proclama el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (antes, artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958), que tiene como finalidad que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin de, en su caso, poder rebatirlos en la forma procedimental regulada a tal efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución Española (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Por su

parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, incluye en el artículo 41, dedicado al 'Derecho a una buena administración', entre otros particulares, 'la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones'. Tal precepto se contempla en la actualidad como el futuro artículo II-101 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa".

Por último, en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007, y en relación con el procedimiento que debe seguir la Administración en la adopción de sus decisiones, se dice: "El derecho de protección jurídica en las relaciones con las administraciones públicas, que se refleja en el derecho a una buena administración, que impone que el asunto sea tratado imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, que se consagra en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, no garantiza el derecho de los ciudadanos o entes públicos a seleccionar arbitrariamente el procedimiento administrativo que consideren adecuado para satisfacer la salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos, ya que se trata de una facultad que se atribuye a la Administración pública competente para incoar el procedimiento legalmente establecido".

C. La buena administración se nos presenta, por tanto, como un nuevo principio rector de la actuación de las administraciones

públicas y como un derecho fundamental (artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Como nuevo derecho, a nuestro entender, su novedad radica en el hecho de que logra integrar bajo un nuevo concepto un conjunto de subderechos ya existentes.

En efecto, el derecho a una buena administración que se reconoce en el artículo 41 de la Carta Europea⁸ integra, de hecho, el derecho a un trato imparcial, equitativo y guiado por el principio de celeridad; el derecho de audiencia antes de la imposición de una medida individual desfavorable; el derecho de acceso al expediente y a una resolución motivada; el derecho a indemnización en caso de lesión producida por la Administración, y el derecho al pluralismo lingüístico en el trato con las instituciones europeas. Si ponemos en conexión este conjunto de derechos con nuestra ordenación, podemos llegar a la conclusión de que no se aporta nada nuevo (a excepción del derecho al pluralismo lingüístico dentro de la Unión Europea).

⁸ *Vid.* al respecto: Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pág. 179 y ss., donde se analiza el proceso de construcción de este derecho. También se sitúa en esta misma cultura de la buena administración el *Libro blanco de la gobernanza europea*, Documento 2001 de la Comisión. Sobre el mismo tema, se puede consultar Rodríguez Arana, *op. cit.*, pág. 171.

En cualquier caso, lo cierto es que la jurisprudencia comunitaria ha empezado a aplicar el principio, y su doctrina ha influido a su vez en la jurisprudencia española, como antes hemos podido ver⁹.

Como principio rector de la actuación de las administraciones públicas, la buena administración tiene un alcance mucho mayor en la medida en que su carácter plural y su fuerza expansiva pueden dar mucho juego para imponer una nueva cultura en la actuación de las administraciones públicas y en su relación con los ciudadanos.

II. Contenido y significado del principio de buena administración

Una vez expuestos el origen y desarrollo normativo y jurisprudencial del principio de buena administración, procede entrar a examinar cuál es su valor y qué aporta en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

Tanto las referencias normativas como las jurisprudenciales configuran el principio de buena administración como un principio de contenido plural, lo que, por un lado, amplía su radio de acción, pero, por otro, puede hacerle perder fuerza imperativa. Al final, "la buena administración" podría convertirse en un mero recordatorio del deber general de la Administración para que sirva con objetividad y eficacia a los intereses generales.

⁹ Puede encontrarse la jurisprudencia comunitaria sobre el artículo 41 de la Carta en Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pág. 243 y ss.

Intentado fijar el contenido de este principio, creemos que dentro de él se incluyen una serie de mandatos dirigidos a la Administración y referidos a su organización tanto interna como externa. Esta apreciación confirma nuestra idea relativa al hecho de que nos encontramos más bien ante un principio rector de la actuación de las administraciones públicas, entendido como mandato de optimización, que ante un verdadero derecho. Veamos cuáles son estos mandatos.

A. Mandatos relativos a la organización interna

a. Organización del personal al servicio de la Administración

El personal al servicio de la Administración es un factor primordial para poder contar con una buena administración. Es por ello por lo que la legislación relativa a este personal debe tener en cuenta este principio y establecer una regulación del personal administrativo que tenga como finalidad primordial conseguir una buena administración.

En este sentido, en el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁰ se señaló lo siguiente:

¹⁰ *Vid.* sobre este informe y el texto definitivo de la ley el trabajo de Sánchez Morón, M., "Consideraciones sobre el Estatuto básico del empleo público", *Justicia Administrativa*, n.º 36, 2007, pág. 6 y ss.

“[...] no puede haber una buena administración allí donde el sistema de ocupación pública es deficiente. Es por esta razón por lo que el régimen jurídico aplicable a los empleados tiene que hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También tiene que establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes obligacionales y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía.”

La Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, como vimos, alude en la exposición de motivos al principio de buena administración. Ello supone, como se ha dicho, que la reforma de la ocupación pública “tiene que garantizar la profesionalidad de los servidores públicos, tiene que reforzar las garantías de objetividad en el acceso y en la carrera sobre la base de los principios de mérito y capacidad, tiene que estimular la dedicación y el trabajo bien hecho y flexibilizar la gestión de recursos humanos en el ámbito público. En consecuencia, tiene que establecer, en la medida de lo que una ley pueda hacer, las garantías precisas ante los riesgos que tantas veces y en tantos lugares amenazan el buen funcionamiento del sistema de ocupación pública: la excesiva politización, el clientelismo partidista o

sindical y el corporativismo, la falta de productividad y el absentismo, la rigidez burocrática”¹¹.

El principio de buena conducta, desde esta perspectiva, se recoge de forma concreta en los artículos 1.3 y 52 de la mencionada Ley 7/2007, pero inspira todo su contenido.

b. La ética del personal al servicio de la Administración

La buena administración impone también un determinado comportamiento de los agentes públicos en la forma de tratar los asuntos de su competencia.

Ello nos sitúa ante la creciente preocupación por la “ética” aplicada al gobierno de la función pública y a su personal directivo. Se trata del interés por el fomento de la ética positiva, dirigida a reavivar el sentido del servicio público y sus valores, así como el compromiso con las labores y funciones del poder público¹², y también del interés por los códigos de buena conducta como instrumentos para impulsar el comportamiento ético.

Así, en el preámbulo del Acuerdo del Consejo de Ministros español de 18 de enero de 2005 se afirma: “Se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los

¹¹ Sánchez Morón, *op. cit.*, pág. 8. También son de interés en este punto las consideraciones sobre la función pública contenidas en el *Informe sobre buen gobierno y transparencia administrativa*, 27 de julio de 2005, Generalitat de Cataluña.

¹² En este sentido, Sainz Moreno, F., “Ética pública positiva”, en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, Madrid, 2004, pág. 515 y ss.

altos cargos en el ejercicio de sus funciones cumplan no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación se inspire y se guíe por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí que se inducían de ellas y que conforman un código de buen gobierno”¹³.

Esta referencia a la ética aparece también en el nuevo Estatuto del Empleado Público dentro del capítulo VI “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”, artículos 52 a 54.

c. La transparencia

La buena administración también se identifica con una organización transparente, de modo que el ciudadano pueda conocer sin excesivas dificultades cuál es el funcionamiento interno del aparato administrativo.

Administrar bien no es sólo producir buenas resoluciones y prestar buenos servicios. También es hacerlo de forma transparente, de modo que los ciudadanos puedan conocer cómo se ha llegado a la decisión o cómo se organiza la prestación del servicio.

Como se ha dicho de forma gráfica, el principio de transparencia comporta hacer de la Administración una casa de

¹³ *Vid.* a este respecto Rodríguez Arana, J., *op. cit.*, pág. 87 y ss. También en esta obra se hace referencia a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración del Estado.

cristal¹⁴. O, como ha escrito el profesor Sainz Moreno, “una Administración es transparente cuando presenta a los ciudadanos su imagen, con reiteración, con una amplia difusión de su presencia y su actividad”¹⁵.

B. Mandatos relativos a la actuación administrativa

a. Los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo

Cuando el principio de buena administración se ha positivizado en forma de derecho fundamental, su contenido se reduce a los derechos del administrado dentro del procedimiento administrativo. Así sucede con el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, cuyo contenido es muy similar al artículo 35 de nuestra Ley 30/1992. En la Carta Europea se hace mención del derecho a ser escuchado, del derecho a poder acceder al expediente, de la motivación de los actos que afectan al administrado y del derecho a dirigirse a la Administración en su propia lengua.

También se puede entender que forman parte del principio de buena administración los requisitos legales establecidos en lo relativo al régimen jurídico de los actos administrativos. Así, por ejemplo, la

¹⁴ Sobre esta cuestión, puede verse el *Informe sobre buen gobierno y transparencia administrativa* citado en la nota 11.

¹⁵ Sainz Moreno, F., “Secreto y transparencia”, en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, 2004, pág. 167.

exigencia de notificación previa de los actos para poder proceder a su ejecución forzosa.

El tema de la notificación es un buen ejemplo para valorar la importancia práctica que puede alcanzar la buena administración.

En efecto, la regulación de la notificación de los actos administrativos está contenida en la Ley 30/1992. Por un lado, la Administración no puede hacer efectiva ninguna decisión limitativa de derechos sin la previa notificación de su decisión. Recibida la notificación, el particular puede interponer los recursos pertinentes y pedir la suspensión de la eficacia del acto. Si se trata de un expediente iniciado a instancia de parte, la Administración está obligada a dar una respuesta expresa y a notificarla (artículo 42, 30/1992). Si no se produce la notificación dentro del tiempo establecido, la figura del silencio permite entender estimada o desestimada la petición y, en su caso, acudir a los tribunales.

Se podría afirmar que la ley ha previsto todos los supuestos y que, por tanto, la buena administración está garantizada.

Ahora bien, de acuerdo con el principio de buena administración, entendemos que el silencio supone siempre una mala administración. Es decir, cuando la Administración tiene que dar una respuesta expresa dentro de un plazo, no se puede ocultar tras el silencio, pese a que esta ficción legal permita entender que existe un acto que otorga lo que se solicitó, o que existe una denegación que abre la vía al recurso. Estas dos soluciones son siempre insuficientes.

El administrado tiene que recibir la respuesta expresa y motivada. Ello lo impone no sólo la ley, que ya lo explicita, sino también, de forma más clara, el principio de buena administración.

La Administración tiene que utilizar todos sus medios para hacer llegar de forma efectiva a los administrados sus decisiones. Los nuevos medios telemáticos permiten introducir formas nuevas de interés.

Como vemos, la notificación permite identificar el sentido de la buena administración como principio que permite exigir a las administraciones algo más que el cumplimiento estricto de la legalidad. Los actos tienen que notificarse dentro del plazo y de forma que lleguen a conocimiento de los administrados, sin que la ficción del silencio pueda justificar una actuación fuera de tiempo con el argumento de que siempre se puede reclamar en vía judicial.

Es cierto que a veces la notificación no llega por la falta de colaboración del administrado, lo que nos permite recordar en este punto que la buena administración tiene que ser complementada por un comportamiento leal de los administrados y una asunción responsable de sus deberes de carácter público.

b. La eficacia y eficiencia administrativa

La buena administración incluye también la exigencia de una administración que no se limite al cumplimiento estricto de la norma

y a respetar los derechos del administrado dentro del procedimiento. Si la posición de los ciudadanos depende en buena medida de las prestaciones administrativas, también importa contar con una administración eficaz, que preste con calidad el mayor número de servicios, y eficiente, que preste estos servicios con el menor coste posible.

Como se ha dicho, “gradualmente ha ido creciendo la demanda ciudadana de una administración mejor, capaz de ejercer sus funciones no sólo con estricta sumisión a derecho y respetando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, sino también con eficacia: es decir, una administración que resuelva los problemas que le incumben y que preste los servicios que la sociedad necesita con calidad y diligencia y a un coste razonable. Esta demanda social empieza, por cierto, a tener su traducción jurídica en normas de mayor rango que reconocen un nuevo derecho a los ciudadanos a la buena administración, cuyas consecuencias y manifestaciones serán, sin duda, numerosas y crecientes”¹⁶.

En este planteamiento “eficientista” destaca el interés para imponer a las administraciones públicas los modelos propios de la empresa privada, dominada por la obtención de resultados visibles con el menor coste posible teniendo en cuenta, eso sí, que el éxito de la empresa está determinado por la satisfacción de los ciudadanos (a

¹⁶ Sánchez Morón, *op. cit.*, pág.6.

los que algunos, desde esta perspectiva, prefieren calificar de “clientes”).

c. La Administración participativa e imparcial

Otro de los criterios que deben guiar la buena manera de proceder de la Administración es contar con la participación de los ciudadanos en sus tomas de decisión. Se trata de potenciar una participación plural que tiene que asegurar no solamente el derecho de los administrados a intervenir en los asuntos de interés propio, facilitando a la Administración la mayor información posible, sino también la actuación imparcial de la Administración.

Las nuevas tecnologías de la información favorecen este contacto directo de la Administración con los ciudadanos. Por eso, el diálogo entre la Administración y los ciudadanos y el desarrollo de la llamada “comunicación pública”¹⁷ se conciben como técnicas para mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas. Así, se ha dicho: “[...] esta aproximación dialogal de la Administración en el desarrollo de su actividad tiene que articularse en políticas, procedimientos de gestión e iniciativas legislativas que permitan institucionalizar las diferentes formas de comunicación entre la Administración y los ciudadanos y promover sus efectos benéficos.

¹⁷ *Vid.* sobre la comunicación pública, Tornos, J. y Galán, A., *La comunicación pública*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

Esta comunicación debe tener un carácter bidireccional. No sólo se trata de mejorar los sistemas de información y atención al público y de explicitar cuáles son los compromisos de calidad en el servicio que cada unidad adquiere con sus usuarios, sino también de potenciar los sistemas de consulta que aporten a la Administración información relevante sobre las prioridades de los ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas unidades con las que se relacionan"¹⁸.

d. El derecho al debido procedimiento y la elección de la mejor decisión posible

En uno de los estudios más completos que se han publicado en relación con el principio de buena administración¹⁹ se ha identificado el contenido de dicho principio con el hecho de que la Administración tiene que seguir el debido procedimiento que en cada caso permita llegar a la mejor resolución posible. La buena administración se conecta, así, de forma directa con el ejercicio de la potestad discrecional y la sujeción de la Administración a un procedimiento riguroso para la toma de sus decisiones. Desde esta perspectiva, la

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

¹⁹ Nos referimos al trabajo en diversas ocasiones citado de Ponce, J., *op. cit.*, en particular la pág. 126 y ss.

buena administración supone la obligación jurídica de resolver atendiendo a las circunstancias concurrentes, los hechos determinantes y los diferentes intereses implicados. La concurrencia de todos estos elementos se articula a través del curso procedimental, lo que lleva a situar el procedimiento administrativo en el centro de atención del nuevo derecho administrativo.

Ponce, J.²⁰ dice: “El procedimiento administrativo se configura, así, como uno de los instrumentos jurídicos posibilitadores del cumplimiento del deber de buena administración, como un factor, por tanto, de potenciación de las posibilidades de obtener decisiones administrativas de calidad y, en definitiva, como un elemento de legitimación de las administraciones públicas”.

III. Las razones que justifican el nacimiento y desarrollo del principio de buena administración

La buena administración, hemos insistido en ello anteriormente, es un principio de amplio contenido y de reciente creación. Además, es un principio de notable éxito, en la medida en que se va recogiendo en nuevas disposiciones y la jurisprudencia empieza a delimitar su contenido y a utilizarlo en la resolución de conflictos.

²⁰ Ponce, J., *op. cit.*, pág. 127.

A nuestro entender, es conveniente tratar de determinar las razones que justifican la aparición y éxito de este nuevo principio general que se ha llegado a positivizar como derecho de los administrados. Estas causas nos permitirán concretar el alcance y la fuerza del nuevo principio rector.

En este sentido, creemos que el principio de buena administración responde a las concepciones más recientes del derecho administrativo, caracterizadas por el intento de superar la visión estrictamente formal que legitima la Administración para el mero cumplimiento neutral y objetivo de la norma que le otorga las potestades de actuación y, por otro lado, por la voluntad de situar al ciudadano en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa.

En lo referente a la primera cuestión, puede decirse, siguiendo a Schmidt Assmann²¹, que la concepción tradicional del derecho administrativo, que tiene su origen en el Estado liberal de derecho, se caracteriza por tres afirmaciones clásicas: la unicidad de la Administración, la formalización de sus acciones y la aplicación del derecho como mera ejecución.

De acuerdo con estas ideas, la ley predetermina la conducta de la Administración para cada supuesto y la Administración se limita a ejecutar la ley a través de actos formalizados con la ayuda de

²¹ Schmidt Assmann, "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos", en *Innovación y reforma del derecho administrativo*, Javier Barnés editor, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2007, pág. 28 y ss.

técnicas jurídicas de subsunción. En este contexto, el procedimiento administrativo tiene un papel secundario, ya que lo relevante no es el respeto de las reglas formales, sino la legalidad material de la resolución adoptada. Cierra el sistema el control judicial mediante el cual se logra asegurar la conformidad a derecho de las resoluciones administrativas. Se confirma así, como dice el propio Schmidt Assmann²², "un modelo muy compacto y cerrado en sí mismo: una idea se deduce de la anterior y así sucesivamente. En su simplicidad radica la fascinación que ejerce".

Pero esta concepción entra en crisis, ya que no explica la realidad del derecho administrativo actual, ni encaja con el concepto que la Constitución establece sobre lo que han de ser la Administración y la función administrativa.

Hoy la Administración es una realidad plural y compleja que no puede entenderse dirigida de forma uniforme desde la ley. El Estado tampoco es el único actor en la arena política. Importa articular correctamente este conjunto de actores con una distribución acertada de cometidos, de técnicas de coordinación y de contrapoderes. Importa la "gobernanza" de esta diversidad de sujetos, entre los cuales se sitúa una administración a su vez plural y diversa.

La Administración se desprende de algunos cometidos y asume otros nuevos. Su función de garantía de las prestaciones básicas de

²² *Op. cit.*, pág. 29

los ciudadanos pasa a un lugar destacado. Y estas nuevas funciones requieren nuevos instrumentos.

Por otro lado, la función reguladora exige tener en cuenta los datos de la técnica y articular procedimientos complejos en los que hay que escuchar a los sectores implicados.

Desde la otra perspectiva, la Constitución ha situado al ciudadano en el centro de la preocupación del derecho administrativo. El artículo 10 CE, en el apartado primero, establece: "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

En la relación entre el Estado y el individuo, este último se sitúa en la posición central. Deja de ser súbdito o administrado para ser ciudadano. El desarrollo de su dignidad como persona es la razón de ser del poder público, y estos poderes están vinculados a los derechos fundamentales. Las normas que atribuyen los poderes de actuación a la Administración y le imponen deberes de prestación deberán interpretarse siempre atendiendo a esta finalidad primaria²³.

En este sentido, es bueno recordar el contenido de la STC 53/1985, de 11 de abril, en la que se dijo:

²³ Sobre esta cuestión, insiste de forma reiterada Rodríguez Arena, *op. cit.*, pág. 11, 23, 51. En la pág. 11 afirma: "Esta toma de conciencia del buen gobierno o de la buena administración como derecho humano pone en relieve que el centro de la acción del gobierno o de la acción administrativa es la persona y sus derechos y libertades".

“Es también pertinente hacer, con carácter previo, algunas referencias al ámbito, significación y función de los derechos fundamentales en el constitucionalismo de nuestro tiempo inspirado en el Estado social de derecho. En este sentido, la doctrina ha destacado —en coherencia con los contenidos y estructuras de las ordenaciones positivas— que los derechos fundamentales no incluyen sólo derechos subjetivos de defensa de los individuos ante el Estado y garantías institucionales, sino también deberes positivos por parte de este (véanse al respecto los artículos 9.2, 17.4, 18.1 y 4, 20.3 y 27 de la Constitución). Pero, además, los derechos fundamentales son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, puesto que son la expresión jurídica de un sistema de valores, que, por decisión del constituyente, debe informar al conjunto de la organización jurídica y política; son, de hecho, como dice el artículo 10 de la Constitución, el ‘fundamento del orden jurídico y de la paz social’. De la significación y las finalidades de estos derechos dentro del orden constitucional se desprende que la garantía de su vigencia no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los individuos, sino que tiene que ser asumida también por el Estado. Por tanto, de la obligación de la sumisión de todos los poderes a la Constitución no sólo se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de

contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan, aunque no exista una pretensión subjetiva por parte del ciudadano. Ello obliga especialmente al legislador, que recibe de los derechos fundamentales 'los impulsos y líneas directivas', obligación que adquiere una relevancia especial allí donde un derecho o valor fundamental quedaría vacío si no se establecieran los supuestos para su defensa [...]”.

Pues bien, según nuestro criterio la necesidad de superar la concepción tradicional del desarrollo administrativo en los términos antes expuestos y la posición central que la Constitución otorga al ciudadano explican el nacimiento y el éxito del principio de buena administración.

La buena administración reclama la exigencia de una administración que dé satisfacción de forma eficaz a las necesidades de los ciudadanos a cuyo servicio tiene que actuar siempre. Es por ello por lo que ya no basta con el modelo anterior basado en una administración jerarquizada que concibe su función como la mera ejecución de unas normas previas en las que se define de forma precisa el interés general a perseguir. Administrar bien es un poco más complejo y requiere tener en cuenta aspectos relativos a la organización interna, a la forma de adoptar las resoluciones generales e individuales, a los criterios para determinar los servicios que hay que prestar y a las maneras de actuar para conseguir que estos

servicios lleguen a los ciudadanos de forma regular y con la mayor calidad posible.

Estas reglas organizativas y procedimentales deben tener como guía la satisfacción de los intereses de los ciudadanos. Su aplicación correcta se tiene que llevar a cabo con una sensibilidad especial que atienda a este fin último.

La “buena administración” permite englobar dentro de esta expresión esta nueva concepción de la legitimidad de los aparatos públicos. Una legitimidad que es más compleja que la limitada al escrupuloso cumplimiento de la norma habilitante. Y es que administrar bien es algo más que respetar el principio de legalidad.

Por otro lado, la buena administración se convierte en un derecho fundamental de los ciudadanos (artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, situado dentro del capítulo de los derechos en el ámbito político y de la Administración). Desde las normas de mayor rango se impone a la Administración una forma de actuar que deberá ser recogida en las normas de rango inferior y en la actuación concreta de la Administración. Y se dota a los ciudadanos del instrumento jurídico de reacción para exigir el cumplimiento de este deber²⁴.

²⁴ En este sentido, el artículo 37 del EAC establece que “los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente título vinculan a todos los poderes públicos de Cataluña y, de acuerdo con la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Cataluña deben respetar estos derechos y deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para que sean plenamente efectivos”. El artículo 38 establece un régimen singular de tutela judicial.

La buena administración se sitúa de esta forma como un nuevo instrumento dentro del proceso de continua perfección de los instrumentos de protección del ciudadano ante el poder público. De la reparación de los derechos subjetivos al recurso por exceso de poder, a la protección de los intereses legítimos, a la indemnización por toda lesión y ahora a la posibilidad de exigir una buena administración.

IV. El derecho a una buena administración. Un derecho de contenido plural y de aplicación diversa según los tipos de función administrativa

Como acabamos de apuntar, la creación del derecho a una buena administración ha tenido el acierto de resumir en esta expresión la formulación de la nueva forma de concebir la relación de la Administración con los ciudadanos y de construir esta relación como un derecho de estos.

El ciudadano tiene derecho a reclamar una administración que cuente con el personal adecuado al servicio de los ciudadanos y que actúe de acuerdo con las reglas de la ética pública. Además, la organización tiene que ser transparente. En su actuación, la Administración debe establecer unos trámites procedimentales que garanticen el respeto de los derechos de los interesados y que

permitan alcanzar la mejor decisión posible. A su vez, la actividad administrativa tiene que ser eficaz y eficiente.

Como vemos, pues, dentro del principio de buena administración se incluyen un conjunto de principios organizativos y de actuación que intentan guiar la conducta de las administraciones.

Pero la pluralidad no sólo es predicable del principio de buena administración. También lo es de las administraciones públicas sobre las que se proyecta y de las funciones que asumen dichas administraciones. Es por ello por lo que el alcance del principio será diverso según sea la Administración a la que lo aplicamos y el tipo de función que esta lleva a cabo. Así, cuando se trata de la Administración general del Estado en ejercicio de la función de ordenación general de la economía (por ejemplo, elaboración de un nuevo reglamento sobre instalación de parques eólicos o la configuración del Plan de comercio de derechos de emisión), la buena administración se traduce básicamente en la necesidad de articular un procedimiento riguroso y eficiente que permita recoger toda la información necesaria y atender todos los intereses en conflicto, de modo que la resolución final pueda ser la mejor solución posible.

Si se trata de la adjudicación de un contrato administrativo, hay que contar con el personal competente que elabore un buen proyecto y con los funcionarios que adjudiquen el contrato de forma imparcial tras un procedimiento transparente.

Si se trata de la prestación de un servicio de asistencia social, hay que contar con una organización que administre con eficacia y eficiencia los recursos y con un personal que atienda al ciudadano con los conocimientos y la sensibilidad propia del servicio que presta.

En todos estos casos, el ciudadano que de forma más impersonal (primer supuesto) o más directa (tercer supuesto) se relaciona con la Administración tiene el derecho a una buena administración y, por tanto, a exigir en cada caso el cumplimiento de los diferentes contenidos que conforman este principio rector de actuación en relación con la actividad concreta que la Administración lleva a cabo.

En este sentido, podemos decir que cuando la Administración asume la prestación directa de servicios el principio de buena administración adquiere una eficacia diferente de la que adquiere cuando la Administración actúa a través de procedimientos decisorios o reguladores. Cuando la Administración actúa como sujeto prestador de servicios, la posición del ciudadano se hace más presente. Como se ha dicho, "la organización de este tipo de prestaciones estatales debe permitir que el destinatario no sea tratado como un objeto sobre el que decide un saber técnico profesional, sino como un sujeto que participa y colabora en la configuración de las medidas con que se pretende solucionar un problema vital personal. Esta organización tiene que estructurarse según el principio de proximidad —incluso en el sentido espacial más literal del término— en relación con el

destinatario de las prestaciones, porque sólo esta proximidad permite la fluidez y la confianza en la relación con el profesional que interviene, lo que condiciona el éxito de la prestación”²⁵.

La cita es interesante en la medida en que llama la atención sobre el hecho de que la buena administración, cuando se trata de la función prestacional, requiere una organización singular de la Administración que difiere de la organización de la Administración decisora o reguladora. De igual modo que la buena administración requiere procedimientos adaptados a la función de decidir qué sujetos tienen derecho a una prestación y a qué prestación en concreto, y procedimientos diversos cuando de lo que se trata es de garantizar que la prestación reconocida por la decisión administrativa llegue al ciudadano de forma continuada y con la calidad exigible.

En este sentido, conviene insistir en que la buena administración no sólo se tiene que predicar de la actividad administrativa formalizada, ya que también es exigible en la actividad administrativa material o prestacional. Es importante garantizar a los ciudadanos una buena administración durante todo el proceso a través del cual la prestación se hace efectiva. En este caso se da una interacción personal entre el profesional que actúa para la organización prestadora y el destinatario de la prestación. La buena administración requiere acertar en la formación del personal prestador de los servicios y exigirle que su actuación esté guiada por

²⁵ Rodríguez de Santiago, *La administración del Estado social*, Ed. Marcial Pons,

el mejor servicio posible a los ciudadanos. La Administración no tiene que perseguir en estos casos que se acaten sus decisiones, sino que con su actuación debe conseguir la confianza de los usuarios de sus servicios.

V. La buena administración: ¿derecho fundamental o principio rector de la actuación administrativa? La buena administración como el alma de la nueva administración

Llegados a este punto, creemos que se hace necesario detenernos un momento en una cuestión dogmática de singular relevancia a la que hasta ahora nos habíamos referido de forma incidental. Dicha cuestión es la siguiente: ¿existe un derecho fundamental en la buena administración, o tenemos que hablar con más propiedad de la existencia de un principio general de buena administración? El alcance y los medios de garantía de la buena administración en un caso y en otro son diferentes. Además, no puede olvidarse que al Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges de la Generalitat de Cataluña y la Síndica de Greuges de Barcelona se les encomienda de forma directa la función de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para dar respuesta a la pregunta que nos hemos planteado diremos, de forma resumida, que la configuración de un derecho

fundamental supone reconocer al ciudadano una posición jurídica subjetiva determinada ante el poder público. Posición que puede consistir en imponer una abstención de actuación al poder público, o bien en exigirle una determinada prestación. Este derecho tiene, además, unas especiales formas de protección ante el poder judicial (recursos preferentes, recurso de amparo), permite cuestionar la ley contraria a su contenido y justifica la intervención del Defensor del Pueblo o de los *síndics de greuges*.

El principio rector comporta la imposición a los poderes públicos de una conducta tendente a hacer realidad el contenido del principio. Por lo tanto, no otorga a los ciudadanos posiciones subjetivas concretas que les permitan exigir lo que el principio pretende. Como mandato se dirige al legislador y al resto de poderes públicos. El legislador puede convertir el principio en derechos subjetivos. Este mandato se califica como mandato de optimización, es decir, los poderes públicos atendiendo a las circunstancias concretas de las diversas relaciones jurídicas afectadas por el principio deben tratar de darle el mayor desarrollo posible.

Así, a nuestro entender, la "buena administración" está configurada en la actualidad como principio rector de la actuación de las administraciones públicas en razón de la construcción jurisprudencial que se ha llevado a cabo de dicho principio a partir de diversos preceptos constitucionales y legales relativos a la labor administrativa. Pero a su vez la buena administración se ha

configurado también como derecho fundamental en la Carta Europea de Derechos y en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Analizaremos a continuación el contenido y el alcance de este último precepto.

El artículo 30 del EAC forma parte del título “Derechos, deberes y principios rectores” y se denomina “Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración”. El artículo establece lo siguiente: “1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general. Las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de tales servicios, con independencia del régimen de su prestación. 2. Todas las personas tienen derecho a ser tratadas por los poderes públicos de Cataluña, en los asuntos que les afecten, de forma imparcial y objetiva, y que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a los fines que la justifican. 3. Las leyes deben regular las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a los que se refieren los apartados 1 y 2 y determinar los casos en que las administraciones públicas de Cataluña y los servicios públicos que de ellas dependen tienen que adoptar una Carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores”.

La lectura de este precepto nos permite formular una serie de consideraciones sobre el alcance de su contenido.

En primer lugar, hay que señalar que sistemáticamente el artículo 30 forma parte del capítulo II, "Derechos en el ámbito político y de la Administración", que se integra dentro del título I, "De los derechos, deberes y principios rectores". Por lo tanto, la buena administración se sitúa dentro del capítulo relativo a los derechos.

En segundo lugar, el artículo 30 se refiere al derecho a una buena administración en el enunciado, pero no en el contenido. Lo que hace el artículo 30 es definir (y por lo tanto delimitar) el contenido de este derecho. Dicho contenido se fija en los apartados 2 y 3, ya que el apartado primero se refiere al derecho de acceso a los servicios públicos.

Como consecuencia de lo expuesto, podemos adelantar la conclusión siguiente: el artículo 30, dentro del concepto genérico de derecho a una buena administración, atribuye a los ciudadanos dos derechos concretos en sus relaciones con la Administración:

1. El derecho a que los poderes públicos de Cataluña les traten, en los asuntos que les afecten, de manera imparcial y objetiva.
2. El derecho a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a los fines que la justifican.

En tercer lugar, el artículo 30 impone un singular mandato al legislador para que concrete las condiciones de ejercicio y las garantías de los derechos a que se refieren los apartados primero y segundo.

En cuarto lugar, se impone a las administraciones públicas de Cataluña y a los servicios públicos que de ellas dependan (curioso sujeto al que imponer una obligación) el tener que adoptar una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores, carta en la que podría concretarse de nuevo el contenido de la buena administración, o que puede concebirse ya en sí misma como una manifestación de este principio.

De lo expuesto se deduce que el artículo 30 del EAC se ocupa de la buena administración como derecho fundamental estatutario. Ello es así porque sistemáticamente la buena administración, aunque se contempla dentro del título primero del Estatuto relativo a "Derechos, deberes y principios rectores", forma parte del capítulo relativo a los "Derechos en relación con la Administración".

El enunciado general del derecho a una buena administración se concreta en cuanto a su contenido en el mismo artículo 30, lo que supone limitar su alcance a dos derechos concretos: al derecho de que los poderes públicos de Cataluña traten a los ciudadanos, en los asuntos que les afecten, de manera imparcial y objetiva, y al derecho de que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a los fines que la justifican.

Las garantías de estos derechos se establecen en los artículos 37 y 38. Con este fin, se imponen mandatos a los poderes públicos para respetar el contenido de estos derechos concretos e interpretarlos en el sentido más favorable para que sean plenamente

efectivos, y se recurre a la tutela judicial y a la del Consejo de Garantías Estatutarias.

Esta configuración de la buena administración como un derecho fundamental de contenido limitado, pero con unas garantías reforzadas, no debe suponer a nuestro entender que esta sea la única forma posible de concebir la buena administración, ya que junto al derecho fundamental mantiene su existencia y su fuerza expansiva el principio rector de la buena administración. A nuestro juicio, la verdadera fuerza e interés de la buena administración es configurarla como un principio rector de la actuación de las administraciones públicas.

Desde esta perspectiva, la figura de los principios rectores como mandatos de optimización cobra una especial relevancia. Y la figura de los defensores del pueblo y *síndics de greuges* adquiere todo su significado, ya que deben ser los impulsores para llevar la optimización del principio a sus máximos resultados posibles. La buena administración es, en última instancia, una de las razones fundamentales que justifican la existencia de estas instituciones.

En este sentido, creemos que la buena administración complementa uno de los principios rectores clásicos de la actuación administrativa. La Administración, dicen la Constitución en el artículo 103 y el Estatuto de Autonomía en el artículo 71.2, sirve con objetividad a los intereses generales. Cierto. Pero esta neutralidad no es suficiente. La Administración no puede legitimarse ante sus

ciudadanos por el cumplimiento escrupuloso de las normas que la habilitan a actuar. La Administración no puede continuar siendo ese sujeto sin alma, neutro y objetivo, que cumple sin ninguna pasión los cometidos que se le imponen. La Administración debe asumir las preocupaciones de los ciudadanos a cuyo servicio está y debe intentar dar respuesta a sus inquietudes de la mejor manera posible.

La Administración, en resumen, debe actuar de acuerdo con el principio rector de la buena administración tratando de que haga realidad toda la variedad de su contenido plural.

VI. La buena administración y las figuras del Defensor del Pueblo y del Síndic de Greuges

Una vez expuesto el contenido del principio de buena administración, su razón de ser y su concreción como derecho fundamental, procede pasar a examinar la relación de dicho principio con la figura del Defensor del Pueblo o del Síndic de Greuges y, más concretamente, con la Síndica de Greuges de Barcelona.

En este sentido, entendemos que la figura del Síndic de Greuges posee una estrecha relación tanto con el derecho de buena administración como con el principio de buena administración.

La relación con el derecho de buena administración es evidente. La Síndica de Greuges de Barcelona tiene “la misión de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y

ciudadanas de Barcelona y, de acuerdo con lo que establece el artículo 38.2 de la Carta Municipal de Barcelona, también de todas aquellas personas que se encuentren en la ciudad aunque no sean residentes, especialmente en lo que a los derechos y libertades relacionados en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad se refiere. Con este fin puede supervisar las actividades de la Administración municipal”.

Por lo tanto, la Síndica de Greuges ejerce sus funciones a fin de que se haga realidad el derecho de buena administración consagrado hoy en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos fundamentales.

Pero su función no se limita a la garantía de este derecho que, como hemos visto, no agota el contenido de lo que es la buena administración. El Síndic de Greuges es la institución idónea para extraer toda la potencialidad del principio rector de buena administración, ejerciendo sus poderes con el fin de lograr poner a la Administración de forma real y efectiva al servicio de los derechos e intereses de los ciudadanos.

El contenido del principio de buena administración hace que su garantía dependa en gran medida de la actividad de los defensores del pueblo.

En cierto sentido, podríamos decir que las razones que antes hemos expuesto como justificación del nacimiento del principio de la buena administración están también en la base del nacimiento y

desarrollo de la figura de los *ombudsmen*, defensores del pueblo o *síndics de greuges*.

La crisis del modelo de una administración que se legitima por el mero cumplimiento del principio de legalidad y que en coherencia con ello se controla exclusivamente por un poder judicial que tiene como función exclusiva imponer la sujeción de la Administración al imperio de la ley, llevó a plantear que era necesario introducir otras formas de control de la actuación administrativa que permitieran corregir aquellas disfunciones administrativas no susceptibles de ser corregidas por el poder judicial. No sólo es que el control judicial sea hoy lento y caro, sino que su forma de actuar no permite corregir determinadas disfunciones administrativas que, siendo claramente lesivas para los ciudadanos, no constituyen actuaciones contrarias a derecho.

Como ha afirmado Schmidt Assmann²⁶, "de la misma manera que la acción administrativa no sólo tiene que ser legal o conforme a Derecho, sino que, sobre esta base, también tiene que atender otros criterios de corrección (eficacia, etc.), deben incorporarse paralelamente, por lo tanto, otros mecanismos de control capaces de medir y sopesar estos otros criterios o parámetros de acción administrativa".

Es por esta razón por la que hemos considerado relevante destacar en el apartado anterior el contenido de la buena

²⁶ *Op. cit.*, pág. 84.

administración como principio rector de la actuación de las administraciones públicas, porque entendemos que es en virtud de este como se potencia la importancia de la institución de los defensores del pueblo o *síndics de greuges* o instituciones similares, ya que estas figuras institucionales son un instrumento esencial para hacer realidad el contenido del principio.

Esta relación directa entre la figura del Síndic de Greuges y el principio de buena administración nos aparece claramente reflejada en el derecho comunitario. De hecho, el principio de buena administración se construye a partir del concepto de mala administración, concepto este último con el que el Tratado de la Unión Europea delimita precisamente el alcance de los poderes del Defensor del Pueblo.²⁷

En la Sexta Reunión de Defensores del Pueblo Nacionales Europeos, el Sr. Jacob Söderman, Defensor del Pueblo Europeo, afirmó: “En el primer Informe Anual —1985— se señalaba que existe mala administración cuando una institución u órgano comunitario incumple los tratados y los actos comunitarios vinculantes o cuando no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. El Defensor del Pueblo debe tener en cuenta también la exigencia contemplada en

²⁷ El artículo 195 del Tratado de la Unión dice: “El Parlamento Europeo nombra un Defensor del Pueblo, que está facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u

el artículo 7 del Tratado de Maastricht por el que las instituciones y órganos comunitarios deben respetar los derechos fundamentales y humanos. La mala administración engloba también otras muchas prácticas, como, por ejemplo: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de autoridad, negligencia, procedimientos ilícitos, agravios comparativos, casos de mal funcionamiento o incompetencia, discriminaciones, demoras injustificadas o falta de información o negativa a facilitar información”²⁸.

Fue precisamente la experiencia del Defensor del Pueblo la que condujo a crear el derecho de buena administración como expresión general de su función²⁹. A partir de 1998, del enfoque negativo, la lucha contra la mala administración, se pasa a un enfoque positivo, a la preocupación por dotar a los ciudadanos europeos de algún mecanismo de garantía ante la actuación de la Administración. Surge así el concepto de buena administración y se elabora el Código de Buena Conducta Administrativa. El Defensor del Pueblo será el garante de este nuevo derecho.

En la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de junio de 2000 sobre el Informe Anual de Actividades del Defensor del Pueblo

órganos comunitarios, a exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”.

²⁸ El propio Defensor del Pueblo en su Informe Anual de 1997 dio una definición de mala administración que creemos que por su enorme generalidad carece de valor: “Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe atenerse obligatoriamente”.

²⁹ Este proceso está detalladamente explicado en Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pág.69 y ss.

Europeo se dice: “La elaboración de una Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea debería facilitar normas que concedieran a los ciudadanos el derecho a una buena administración”³⁰.

Esta relación entre la figura del Defensor del Pueblo y el derecho de buena administración es también funcional. Como hemos intentado justificar, este derecho se enmarca en una nueva concepción del derecho administrativo que pretende superar la idea de la Administración como una estructura neutra que aplica de forma automática unas normas previas en las que se define de forma precisa la labor administrativa. La Administración está conformada por una pluralidad de entes que actúan al servicio del ciudadano con funciones de regulación y prestación, de acuerdo con las normas habilitantes. Por lo tanto, con la buena administración se quiere señalar que se requiere de la Administración algo más que el estricto cumplimiento de la norma. Y este “algo más” no puede ser garantizado por los tribunales, sino por otros mecanismos de garantía, como los defensores del pueblo.

Como se ha dicho, “la doctrina está de acuerdo en señalar que el ámbito de actuación del *Ombudsman* lo constituyen aquellas

³⁰ Tomo la cita de Tomás Mallén, B., *op. cit.*, pág.79.

decisiones que, siendo conformes a derecho, dan lugar a reclamaciones justificadas de los ciudadanos”³¹.

La institución del Síndic de Greuges es la respuesta a la necesidad de complementar el insustituible control judicial de la Administración con otro tipo de actuación revisora de la actuación administrativa que, sin incidir en la validez de sus resoluciones, pueda hacer realidad el principio de buena administración o evitar, como se decía inicialmente en el derecho comunitario, la mala administración.

Esta institución se configura como una magistratura de autoridad que basa su fuerza en el poder de sus recomendaciones, sugerencias e informes públicos.

Así, la importancia del Síndic de Greuges se hace especialmente patente cuando centramos nuestra atención en la actuación de la Administración más cercana al ciudadano, la Administración local, ya que en la ciudad la relación de la Administración con sus ciudadanos adquiere unos perfiles especiales. La relación Administración-ciudadano se caracteriza en la ciudad por su proximidad, ya que la Administración, ya sea dictando actos imperativos o prestando servicios, incide de forma directa en los derechos e intereses del ciudadano. Este ve a la Administración local como una organización cercana que determina su modo de vida diaria, tanto limitando o

³¹ Ponce, J., *op. cit.*, pág. 35.

condicionando el ejercicio de sus derechos como prestándole todo tipo de servicios. Por otro lado, la posición de la Administración local la sitúa en una condición mejor que la de otros entes administrativos para poder conocer las necesidades de las personas a quienes tiene que servir.

Esta realidad refuerza la importancia del principio de buena administración y de las instituciones que deben garantizar su cumplimiento dentro de las administraciones locales. Los ciudadanos exigen contar con una buena administración de forma mucho más intensa cuando se trata de la actuación de la Administración local. Aunque las decisiones que se toman en Bruselas o en Madrid afectan seguramente de manera más decisiva a sus vidas, los ciudadanos tienden a identificar a la Administración con el más cercano, es decir, con el funcionario que nos impone una multa o nos exige el pago de un tributo local, con la falta de prestación del servicio de recogida de basuras o la inactividad ante el ruido de un bar del barrio.

Esta preocupación por la buena administración en la esfera local se ha reflejado de forma muy expresiva en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, firmada en Saint-Denis el 18 de mayo de 2000.

En la exposición de motivos de la mencionada Carta se dice: “¿Por qué en los albores del siglo XXI una Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad? La Declaración de los Derechos Humanos, de 1948, es universal. ¿No ha sido reforzada y completada

por muchos otros compromisos que insistían en la protección de determinados derechos de distinto alcance? La Convención Europea, de 1950, ofrece lo que denominamos una garantía jurisdiccional. Y, sin embargo, existen numerosos derechos que aún no son efectivos y los ciudadanos tienen muchas dificultades para orientarse en el laberinto de los procedimientos administrativos y jurídicos. ¿Cómo garantizar mejor? ¿Cómo actuar mejor? ¿Cómo asegurar mejor las condiciones públicas para la felicidad privada de cada uno?" Y más adelante se añade que el compromiso que se asume con la Carta se basa en el convencimiento de que "la buena administración de las ciudades exige el respeto y la garantía de los derechos humanos para todos los habitantes de las ciudades sin ninguna exclusión en la promoción de los valores de cohesión y protección de los más vulnerables".

Los entes locales, al redactar dicha Carta, reconocen que muchos derechos de los ciudadanos (aquellos que debe garantizar el ente local) no son efectivos, y se refieren al concepto de buena administración como expresión de la necesidad de dar un contenido real a estos derechos que tienen que tender a asegurar la felicidad privada de cada uno de nosotros. Con el fin de conseguir una mayor efectividad de dichos derechos, los identifican en la nueva Carta y establecen nuevos mecanismos de garantía, con una especial referencia a la figura del *Ombudsman* municipal (base xxvii).

La Carta de Saint-Denis expresa, a nuestro entender, la insuficiencia de los planteamientos clásicos del derecho administrativo a los que nos hemos ido refiriendo. Insuficiencia de planteamientos que se hace especialmente patente cuando se trata de organizar la Administración local.

La construcción jurídica basada en la estricta sujeción del aparato administrativo al principio de legalidad, sujeción garantizada por el control judicial *a posteriori*, se vuelve claramente insuficiente cuando se reclama una administración que identifique correctamente las prioridades de los ciudadanos y sirva a estas prioridades de forma eficaz y con el respeto a la dignidad de las personas.

Lo que pretende la Carta de Saint-Denis es conseguir esta nueva administración "ágil, moderna, atenta y amable, que tiene la ética como norma, siempre presente, de su actuación" a la que se refiere la exposición de motivos de la Carta de Barcelona. Y para ello exige la creación de *ombudsmen* locales.

En definitiva, vemos cómo en el ámbito local se hace patente la necesidad de concretar el principio de buena administración y de contar con el órgano institucional dotado de independencia que asegure la eficacia de este principio.

VII. La Síndica de Greuges de Barcelona

La Síndica de Greuges de Barcelona es una institución municipal regulada por el Reglamento aprobado por el Pleno del Consejo Municipal en la sesión de 21 de marzo de 2003.

La norma municipal tiene su cobertura en la Ley 21/2002, de 5 de julio, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que añadió una letra *b* al apartado 2 del artículo 46 en virtud de la cual se dispuso que la organización municipal se puede complementar con el Síndic o la Síndica de Greuges. La misma Ley 21/2002 añadió un artículo 56.b a la Ley 8/1987, en el que se regulan los requisitos para ser nombrado *síndic* o *síndica*, el procedimiento para dicho nombramiento y las funciones de la institución³².

Dicho Reglamento establece en la base II que “El Síndic/a de Greuges de Barcelona es el órgano que, dentro del territorio municipal de Barcelona, tiene la misión de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y ciudadanas de Barcelona y, de acuerdo con lo que establece el artículo 38.2 de la Carta Municipal de Barcelona, también de todas aquellas personas que se encuentren en la ciudad aunque no sean residentes, especialmente en lo referente a los derechos y libertades

³² La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Organización de los Municipios de Gran Población establece en su artículo 132 que “para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración Municipal el Pleno creará una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico”. La Disposición Transitoria Cuarta de la misma ley dispuso que “hasta que no se apruebe su régimen especial, el título X de esta ley no será de aplicación en el municipio de Barcelona”. La Carta Municipal de Barcelona, Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, y la especial del municipio de Barcelona, 1/2006, de 13 de marzo, no se refieren a la figura del Síndic de Greuges.

relacionados en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Con esta finalidad puede supervisar las actividades de la Administración municipal”.

La base transcrita delimita de forma precisa la función encomendada a la Síndica de Greuges, las personas que pueden beneficiarse de su actuación y el objeto sobre el que recae su intervención.

La función que se encomienda a la Síndica es la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Las personas cuyos derechos y libertades protege son los ciudadanos de Barcelona y las personas que se encuentran en la ciudad aunque no sean residentes³³. La protección de los derechos y libertades se lleva a cabo a través de la supervisión de la actuación de la Administración municipal, entendida ésta en un sentido amplio. Así, la base III.1 incluye los organismos autónomos, las sociedades de capital íntegramente municipal y las sociedades mercantiles portadoras de servicios públicos municipales en los que el Ayuntamiento tenga una participación superior al 50%. El apartado 2 de la base III extiende la

³³ El concepto de vecino se establece en el artículo 15 de la Ley de Bases de Régimen Local. Según dicho precepto, es vecino toda persona residente en el municipio e inscrita en el padrón municipal. Los derechos de los vecinos se establecen en el artículo 18 de la misma LBRL, diferenciando en este caso la situación de los extranjeros (“la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituye ninguna prueba de su residencia legal en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España”). El Síndic amplia su ámbito subjetivo de protección, ya que incluye a toda persona que se encuentre en Barcelona.

posibilidad de supervisión a otros entes locales con participación del Ayuntamiento de Barcelona³⁴.

A fin de que la Síndica de Greuges pueda llevar a cabo la supervisión de la Administración municipal, el Reglamento dispone que disfrute de la colaboración de todos los órganos municipales. Sus actuaciones se llevan a cabo de oficio o en virtud de queja de parte interesada y anualmente tiene que presentar un informe de sus actuaciones ante el Pleno del Consejo Municipal.

En definitiva, la Síndica de Greuges de Barcelona es una institución que tiene como finalidad la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos y residentes en Barcelona cuando dichos derechos y libertades puedan verse afectados por la actuación de la Administración municipal. Su razón de ser no es el control de la actividad municipal, sino la garantía de la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos. No obstante, no puede negarse que la Síndica ejerce un cierto tipo de control de la actividad municipal, en la medida en que su labor consiste en enjuiciar el comportamiento de la Administración municipal y adoptar una medida al respecto. Pero la justificación de la institución se encuentra en el fin que se persigue con esta labor de supervisión, que consiste en la protección de los derechos y libertades de los

³⁴ Base III. 2: "En los supuestos de consorcios, mancomunidades, comarcas, entidades metropolitanas, sociedades de economía mixta con participación municipal y demás organismos en los que participe el Ayuntamiento de Barcelona, los representantes de este en las citadas organizaciones recabaran en sus órganos de gobierno la colaboración que les sea solicitada por el Síndic/a".

ciudadanos y residentes. Protección que, por otro lado, debe tener en cuenta y respetar la que se lleva a cabo en vía judicial (base IV.3).

De acuerdo con lo expuesto, cobra un especial interés la aparición en nuestro panorama normativo y jurisprudencial del nuevo principio rector de la buena administración y del derecho fundamental a una "buena administración", ya que la efectividad del principio y la garantía del derecho corresponden a la Síndica.

Como acertadamente se afirma en la Memoria de la Sindicatura de Greuges de Barcelona del año 2006, pág. 21: "La Síndica de Greuges de Barcelona tiene como misión defender los derechos fundamentales y las libertades públicas, especialmente los que se recogen en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Esta misión defensora y supervisora de la Síndica va dirigida al hecho de que se remueva todo obstáculo que dificulte la realización de los derechos de los ciudadanos cuando la Administración municipal tiene competencias en ello. Estos derechos son la clave de bóveda de los poderes públicos, y tenemos que entenderlos como el conjunto de previsiones y mandatos constitucionales relativos tanto a los derechos fundamentales estrictos como a los principios rectores de la política social y económica, y a los principios de la buena administración".

Como acabamos de ver, el reglamento por el que se creó la Síndica de Greuges de Barcelona le atribuye la defensa de los

derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos de Barcelona y de todas las personas que se encuentren en la ciudad aunque no sean residentes (base II). Al vincularse la institución con la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, se quiso reconocer la posición prevalente de dichos derechos, otorgándoles un mecanismo añadido de protección. Pero a la vez quedaban fuera del ámbito de actuación del Síndic los derechos de configuración legal, muchos de los cuales inciden directamente en la vida diaria de los ciudadanos. Por esta razón, en su Memoria la Síndica añadió que también corresponde a la institución garantizar la eficacia de los "principios rectores de la política social y económica, y de los principios de la buena administración".

Al configurarse la buena administración como un derecho en el ámbito político y de la Administración, que vincula a todos los poderes públicos de Cataluña (y, por lo tanto, a los entes locales) y que posee una tutela reforzada (artículos 30, 37 y 38 del EAC), podemos concluir que es un derecho susceptible de ser protegido por la Síndica de Greuges. Pero, además, como hemos defendido anteriormente, la buena administración juega en nuestra ordenación como un principio rector de la actuación administrativa, lo que supone que la Síndica, al supervisar la actuación administrativa, debe intentar optimizar este mandato en todas y cada una de las facetas en las que se hace presente la Administración en sus relaciones con los ciudadanos.

Ello supone que el ejercicio de las competencias del Ayuntamiento de Barcelona (Ley de Bases de Régimen Local, Carta Municipal, Ley 1/2006, de 13 de marzo, y Carta Europea de la Autonomía Local) se tiene que llevar a cabo de acuerdo con el contenido del principio de buena administración al que antes nos hemos referido. Y que esta adecuación de la actuación municipal a dicho principio será controlada por la Síndica de Greuges.

La buena administración es en este sentido el principio que inspira la exposición de motivos de la Carta Municipal de Barcelona: “La ciudad de Barcelona quiere lograr ahora una Carta Municipal que refuerce su autonomía, al servicio de una gestión administrativa eficaz y cercana a los ciudadanos, de una descentralización más fuerte, de una potenciación de las competencias municipales en el marco de una colaboración institucional positiva, y de una mejora de la calidad de los servicios de la ciudad que se corresponde con las necesidades y las ambiciones de todos los barceloneses y barcelonesas”.

Las competencias municipales, y en particular las del Ayuntamiento de Barcelona, se extienden a todos los ámbitos de la esfera vital de sus ciudadanos. Desde la atención que se nos presta poco después de nacer en la guardería hasta el descanso eterno que se nos facilita en el cementerio, nuestra vida está condicionada por actuaciones municipales.

Las normas imponen de forma creciente obligaciones a los entes municipales y, correlativamente, surgen derechos en los ciudadanos. Que algunos servicios se liberalicen y que la Administración recurra de forma creciente a la externalización de sus responsabilidades no significa que la Administración municipal deje de ser la garante de estos servicios.

En todo caso, el principio de buena administración no afecta al volumen de las funciones administrativas, sino a la manera en que se ejercen. La buena administración exige un modo de actuar que tenga en cuenta de forma primordial la realidad del ciudadano al que se dirige la Administración. Un ciudadano que, cuando actúa la Administración local, es una realidad muy cercana.

Pero, como antes hemos señalado, el principio de buena administración posee una plasmación diferente según sea la forma de actuación administrativa.

Así, cuando la Administración municipal ejerza poderes de ordenación a través de actos imperativos, la buena administración exigirá el cumplimiento de los trámites procedimentales establecidos. La audiencia, la motivación, la notificación en plazo, constituirán elementos esenciales a garantizar.

Si la Administración actúa a través de sus poderes generales de ordenación, elaborando ordenanzas o planes, la buena administración reclama transparencia, participación efectiva, adopción de la mejor solución posible atendiendo todos los intereses en conflicto.

Si la Administración presta servicios de carácter económico, hay que exigirle eficacia y eficiencia.

Si la Administración presta servicios de carácter personal (educación, sanidad, servicios sociales), hay que exigirle un trato igualitario, un servicio continuo y de calidad, y un personal preparado y motivado para la actividad que tiene que llevar a cabo.

En todo caso, la garantía de la buena administración requiere la presencia activa de la Síndica.

Como decimos, las garantías judiciales permiten reaccionar *a posteriori* cuando se vulnera un derecho o un interés legítimo. Pero ni toda lesión justifica un recurso judicial, ni todo administrativo puede asumir el coste y el tiempo que esta vía comporta, ni toda mala práctica administrativa es susceptible de corregirse en vía judicial. Además, la vía judicial actúa una vez se ha producido la lesión.

La Síndica de Greuges tiene que actuar, por lo tanto, como principal garante de la buena administración municipal actuando tanto como defensora de los ciudadanos en casos de vulneración concreta de sus derechos como ejerciendo una labor preventiva para evitar la mala administración municipal.

Como defensora de los ciudadanos, tiene que actuar a instancias de ellos a fin de supervisar actuaciones municipales concretas, proponiendo, en su caso, medidas que reparen la lesión que con ellas se ha producido.

Como institución que intenta prevenir la mala administración, puede actuar de oficio proponiendo nuevas normas de comportamiento de la Administración que respondan al principio de buena administración.

La institución de la Síndica de Greuges es, por otro lado, la institución que puede hacer realidad todo el contenido que se quiere expresar en el concepto de buena administración, tanto por su configuración como órgano independiente de la estructura administrativa municipal, como por las técnicas que puede utilizar en el ejercicio de su cometido.

Si pretendemos conseguir una administración que sea respetuosa con la legalidad, pero a la vez eficaz y eficiente, y que en su actuación tenga como principal preocupación dar satisfacción a las necesidades y los sentimientos de las personas, tenemos que reconocer la importancia de la Síndica de Greuges local como garante de esta administración que decide hacer realidad el principio de buena administración.

Esto es así porque la Síndica de Greuges ejerce su función de control de la actividad administrativa mediante unas técnicas que le permitan orientar la conducta de la Administración municipal hacia la consecución de los fines propios de la buena administración.

La debilidad inherente al control que ejerce la Síndica de Greuges, en la medida en que no puede anular los actos que revisa ni puede imponer conductas a la Administración, tiene como

contrapartida las ventajas de ser un control extenso, que puede actuar de oficio y que tiene la autoridad que le otorga el prestigio de la institución.

La Síndica de Greuges debe complementar la función de los controles internos de la propia administración y del control judicial. La consecución de una buena administración requiere el análisis previo de la actuación administrativa y la propuesta de nuevas formas de actuación que, además de ser respetuosas con la legalidad, tengan en cuenta de forma principal las necesidades y los intereses de los ciudadanos.

Junto con el examen de actuaciones concretas a instancias del ciudadano, la Síndica puede formular recomendaciones generales a partir de la posición privilegiada que tiene para evaluar el comportamiento de la Administración municipal. En este caso, la Síndica adopta una actitud que podemos calificar de "colaboradora" con la Administración que controla. Colaboración cuyo fin es la consecución de la buena administración.

El amplio contenido del principio de buena administración requiere, para ser efectivo, la intervención decidida de la Síndica. Esta intervención puede llevarse a cabo de las formas siguientes:

a. Defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos a instancia de parte

En estos casos, tras el examen de la actuación municipal denunciada, la Síndica puede formular advertencias, recomendaciones o sugerencias. La advertencia es un toque de atención cuando se constata una mala práctica administrativa que causa una lesión al ciudadano que debe ser reparada. La recomendación supone proponer a la Administración una nueva forma de actuar a fin de evitar una mala práctica o mejorar la eficacia de la actuación o de la prestación de un servicio. La sugerencia supone la propuesta de una nueva forma de actuar para que sea valorada por la Administración y, en su caso, puesta en práctica.

b. Función preventiva

La función preventiva tiene como finalidad orientar con carácter general la conducta de la Administración municipal. Las sugerencias que se formulen responden en este caso a la concepción de la institución de la Síndica más como órgano de colaboración con la Administración municipal que como órgano de control.

Estas sugerencias pueden estar fundadas en la reflexión que se haya llevado a cabo a partir de las quejas individuales, o bien como consecuencia de actuaciones de oficio.

Las sugerencias de carácter general pueden expresarse en el informe anual o en informes monográficos. Un ejemplo de estos últimos lo tenemos en el informe *Los derechos de la infancia en riesgo en Barcelona y propuestas para garantizarlos*. Su objetivo es

“promover la mejora de la protección de los derechos de los niños en riesgo desde los servicios del Ayuntamiento e invitar al conjunto de la ciudadanía a dar apoyo a esta labor y a sentirse corresponsables respecto a ella”. El informe detecta los problemas y formula recomendaciones.

Dentro de esta función preventiva podemos situar la elaboración de un código de buenas prácticas administrativas, en la línea de lo que hemos visto que se ha hecho en otras administraciones.

La Síndica podría impulsar la redacción de un código de buenas prácticas que sirviera de guía a los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

Dicho código puede tener un contenido plural. Por una parte, puede establecer un conjunto de reglas sobre la buena praxis en la tramitación de los procedimientos administrativos a fin de conseguir una buena administración al dictar actos administrativos de eficacia singular o limitada, o bien al elaborar normas o planes de eficacia general. Por otra parte, puede contener recomendaciones sobre la forma de prestar servicios públicos o servicios de interés general. También puede contener principios generales relativos a la ética del empleado público.

Por último, creemos que también puede ser útil que desde la Sindicatura de Greuges se impulse la redacción de cartas de servicios

para los diferentes servicios municipales y se fiscalice su cumplimiento.

VIII. Algunos datos

Las consideraciones hasta ahora formuladas, así como la apuesta que hemos realizado para configurar la buena administración como un principio rector de la actuación de la Administración municipal, cuya carga potencial tiene que ser explotada por la Síndica de Greuges municipal, se justifican si se tiene en cuenta la actuación que hasta hoy ha llevado a cabo la Síndica de Greuges de Barcelona.

Si examinamos las actuaciones llevadas a cabo por la Síndica de Greuges de Barcelona en el año 2006, podemos extraer las conclusiones siguientes:

a. La relación de quejas recibidas y tramitadas durante el año 2006 pone de manifiesto, en primer lugar, que en la mayoría de supuestos el derecho cuestionado no es un derecho fundamental ni un principio rector de los contenidos en el título primero de la Constitución o del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Los derechos alegados y que, en su caso, se han estimado vulnerados son, en la mayoría de supuestos, los relativos a la actuación formalizada de la Administración. Se trata de los derechos que derivan de los artículos 103 a 106 de la Constitución española y que se han concretado en la Ley 30/1992.

Es cierto que en ocasiones las quejas tienen como objeto directo la vulneración de un derecho fundamental. Así, en la relación que se nos ha facilitado consta la existencia de quejas cuyo objeto es la vulneración del derecho a la dignidad de la persona, art. 10 CE; del derecho a la intimidad personal, art. 18 CE; del derecho a la libertad de expresión, art. 21 CE; del derecho a la educación, art. 27 CE; del derecho de petición, art. 29 CE; del derecho de propiedad privada, art. 33 CE, o del derecho al trabajo, art. 35 CE. En otros supuestos se alude a principios rectores de la Constitución que se estiman ignorados, como es el caso de la protección de la familia, art. 39 CE; la necesaria protección social, art. 41 CE; la atención sanitaria, art. 43 CE; el derecho al medio ambiente, art. 45 CE; el derecho a una vivienda digna, art. 47 CE; el derecho a la protección de los disminuidos psíquicos, art. 49 CE, o el derecho a la protección de la tercera edad, art. 50 CE.

Pero lo cierto es que en la mayoría de supuestos la Síndica de Greuges reconoce que la queja tiene como objeto el mal funcionamiento de la Administración y se entiende vulnerado el artículo 103, 105 o 106 de la Constitución. La queja se estima cuando la Administración no da respuesta a lo que se ha solicitado o se responde a ello de forma tardía, cuando no se da audiencia dentro de un expediente o cuando no se ejecuta una resolución propia o una sentencia.

En los supuestos en los que se entiende que se ha vulnerado un derecho fundamental, de hecho la Síndica también se limita en su recomendación a instar una buena práctica administrativa. La Síndica no puede anular el acto que ha vulnerado el derecho, ni reconocer una compensación. Es por ello por lo que en estos casos nos encontramos de nuevo con que la Síndica de Greuges exige una actuación conforme a las reglas formales del procedimiento y a una buena organización administrativa. Así, por ejemplo, ante la queja por ruidos provocados por helicópteros turísticos se entendió que el hecho denunciado suponía vulnerar el artículo 18 de la CE (la intimidad personal), pero se proponía "que el Ayuntamiento utilice los instrumentos jurídicos de que dispone para impedir el impacto sónico ocasionado por la actividad turística. Se recomienda que se adopten medidas de prevención y corrección del ruido y que se actúe de forma coordinada con las administraciones públicas implicadas" (0509/05, 0518/05, 0229/06).

b. En muchas ocasiones, la queja se estima parcialmente. Son aquellos casos, abundantes, en los que la actuación administrativa examinada se considera adecuada a la normativa, pero a su vez insatisfactoria. Son los casos en los que la garantía judicial no puede actuar. La Síndica no puede revisar el acto, que además es legal, pero sí puede sugerir que se mejore el funcionamiento de la Administración. En definitiva, que se trabaje en la dirección del

principio de buena administración. Por ejemplo, ante la queja por falta de intervención del Ayuntamiento en el mantenimiento de un inmueble, la Síndica afirma que constata "la correcta actuación del Distrito de Ciutat Vella y, con todo, sugiere que se intervenga con el máximo rigor para hacer efectivo el cumplimiento de la orden de rehabilitación cursada y se informe a la Sindicatura de la evolución del expediente" (0218/06).

O, ante la queja por una presunta falta de actuación de la Guardia Urbana, se afirma: "Se declara correcta la actuación de la Guardia Urbana, pese a que se recomienda que los operadores telefónicos del centro de mando den una buena información" (0223/06).

O cuando, ante la oposición vecinal a la construcción de un garaje público, la Síndica "declara ajustada a derecho la actuación del Distrito de Sant Andreu, pero se sugiere al Distrito que negocie con los vecinos afectados la mejor ubicación posible de acceso al aparcamiento y que garantice la privacidad de los vecinos" (0729/05).

c. La estimación de la queja se traduce en la práctica totalidad de supuestos a recomendar, sugerir, recordar a la Administración su obligación de actuar de acuerdo con el principio de buena administración. Aunque no se cite expresamente este principio, su contenido está presente en todas estas recomendaciones.

Así, se exige de la Administración celeridad, responder en un plazo, notificar en forma, informar de sus actuaciones, cumplir las sentencias, negociar con los ciudadanos, prevenir los conflictos, coordinarse con otras administraciones y ejercer los poderes de autoridad cuando ello es necesario.

Las quejas pueden tener objetos muy diversos, pero lo que se pide acaba siendo casi siempre que se imponga a la Administración una actuación correcta en el sentido que hemos ido dando al principio de buena administración. Una actuación no sólo formalmente correcta, sino que trate de obtener para el ciudadano la mejor satisfacción posible de sus necesidades.

d. En ocasiones, la queja individual lleva a la Síndica a plantear la necesidad de exigir de la Administración respuestas generales. La solución del problema planteado exige de la Administración tratar de ofrecer un marco general de buena administración para las actuaciones futuras.

Así, ante la queja planteada por la existencia de los problemas que afectaban a Ciutat Vella en materia de vivienda, la Síndica reconoce que "la extensión del problema va más allá del ámbito territorial de un distrito. Se recomienda que se apliquen más medidas encaminadas a afrontar el problema de la especulación inmobiliaria y a facilitar el acceso a la vivienda" (405/05).

O el caso en el que el ciudadano se quejaba de la indeterminación de un tipo infractor en la ordenanza local. En este supuesto, la Síndica señala que “la tipificación de la conducta sancionada deja un margen de discrecionalidad que puede producir indefensión al ciudadano ante una sanción que tiene un elevado importe. Se recomienda que se revise la redacción de la ordenanza y se precise la conducta a sancionar” (776/05).

e. Por último, las quejas examinadas podrían clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que denuncian el mal funcionamiento “formal” de la Administración y, por otro, aquellas que denuncian la no actuación material de la Administración o la mala prestación de servicios.

En este segundo caso (sanidad, servicios sociales, educación), la Síndica propone en ocasiones ampliar los servicios municipales o mejorar su calidad. Propuestas que no podría realizar el juez que revisa actos administrativos. Así, ante la denuncia de problemas de orden en una biblioteca municipal, la Síndica “recomienda a la Dirección de Bienestar Social un proyecto de intervención con educadores de calle que puedan trabajar hábitos y normativas con las personas sin techo que van a las bibliotecas” (724/05).

En un caso de denuncia de mala calidad del servicio, se pone de relieve la importancia del elemento personal en los servicios sociales. Ante la queja por la mala atención dispensada por una trabajadora

social, el Síndic reconoce que la trabajadora “no tuvo la empatía necesaria con la usuaria” y “se sugiere al Servicio que vele por la calidad de la atención con la que trata a sus usuarios” (1041/06).

IX. Consideración final

El principio de buena administración expresa la voluntad de dotar de un alma propia a las organizaciones administrativas concebidas como meros aparatos ejecutores de decisiones superiores. La preocupación fundamental con la que se construyó el derecho administrativo, y que fue establecer garantías ante el poder público, concebido como una estructura separada de la sociedad, llevó a destacar el carácter de la Administración como aparato servicial del Gobierno que actúa de forma objetiva y neutra al servicio de los intereses generales. Sometiendo la actuación administrativa a mandatos reglados y al control revisor de los Tribunales, cuyo cometido es asegurar la sujeción de la actividad administrativa a la norma previa habilitante, se cerraba el círculo. El ciudadano podía estar tranquilo.

Hoy, sin renunciar a la sujeción de la Administración al principio de legalidad, los ciudadanos exigen algo más. Quieren una administración sometida al derecho, pero también una administración eficaz y eficiente, que trate de buscar siempre la mejor solución posible, que atienda las peticiones de los ciudadanos, que se dote del personal adecuado para cada una de sus funciones, que se imponga

unas normas de conducta basadas en la ética del sector público. Una administración cercana y respetuosa. En definitiva, una administración que actúe en todo caso guiada por el principio de buena administración.

La enorme carga potencial de este principio tiene en la Síndica de Greuges su principal valedora. Al ejercer su función de supervisar la actividad de la Administración municipal, la Síndica de Greuges de Barcelona puede contribuir de forma decisiva a que esta nueva alma de la Administración se proyecte sobre todas sus actuaciones.