



Recomanació CM/Rec(2007)7 del Comitè de Ministres als estats membres sobre una bona administració

(Adoptada pel Comitè de Ministres el 20 de juny de 2007 en la 999a bis reunió dels delegats dels ministres)

El Comitè de Ministres, d'acord amb el que disposa l'article 15.b de l'Estatut del Consell d'Europa;

Tenint en compte la Recomanació (2003) de l'Assemblea Parlamentària, que demana al Comitè de Ministres que prepari un text model per a un dret individual fonamental a una bona administració, i un codi model únic, extens i consolidat sobre una bona administració, basats en particular en la Recomanació núm. R (80) 2 i la Resolució (77) 31 del Comitè de Ministres, i en el Codi europeu de bona conducta administrativa, amb vista a definir el dret fonamental a una bona administració i, per consegüent, a facilitar-ne l'aplicació efectiva a la pràctica;

Tenint present la Resolució (77) 31 del Comitè de Ministres sobre la protecció de les persones en relació amb els actes de les autoritats administratives;

Prenent en consideració la Recomanació núm. R (80) 2 del Comitè de Ministres sobre l'exercici dels poders discrecionals per part de les autoritats administratives;

Tenint en compte la Recomanació núm. R (81) 19 del Comitè de Ministres sobre l'accés a la informació en poder de les autoritats públiques;

Tenint present la Recomanació núm. R (84) 15 del Comitè de Ministres sobre la responsabilitat civil;

Prenent en consideració la Recomanació núm. R (87) 16 del Comitè de Ministres sobre els procediments administratius que afecten un gran nombre de persones;

Tenint en compte la Recomanació núm. R (91) 10 del Comitè de Ministres sobre la comunicació a terceres persones de dades de caràcter general en poder d'organismes públics;

Tenint present la Recomanació núm. R (2000) 6 del Comitè de Ministres sobre la condició jurídica dels funcionaris públics a Europa;

Prenent en consideració la Recomanació núm. R (2000) 10 del Comitè de Ministres sobre codis de conducta per als funcionaris públics;

Tenint en compte la Rec(2002)2 del Comitè de Ministres sobre l'accés als documents oficials;

Tenint present la Recomanació Rec(2003)16 del Comitè de Ministres sobre l'execució de les resolucions administratives i judicials en l'àmbit del dret administratiu;

Prenent en consideració la Recomanació Rec(2004)20 del Comitè de Ministres sobre la revisió judicial dels actes administratius;

Atès que l'objectiu del Consell d'Europa és aconseguir una major unitat entre els seus membres;

Atès que les autoritats públiques tenen un paper molt important en les societats democràtiques; que són actives en nombroses esferes; que les seves activitats afecten els drets i els interessos dels particulars; que la legislació nacional i diversos instruments internacionals, en particular els del Consell d'Europa, atorguen a aquestes persones determinats drets pel que fa a l'Administració, i que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha aplicat el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals a la protecció dels particulars en les seves relacions amb l'Administració;

Tenint en compte que les autoritats públiques han de prestar als particulars un determinat nombre de serveis, donar una sèrie d'instruccions i dictar una sèrie de resolucions, i que, quan s'exigeix a les autoritats públiques que prenguin mesures, aquestes ho han de fer en un termini de temps raonable;

Atès que els casos d'incompetència de l'Administració, ja sigui com a conseqüència de la inacció oficial, de demores en la presa de mesures o de la presa de mesures que infringeixen les obligacions oficials, han de ser objecte de sancions a través de procediments apropiats, que poden incloure procediments judicials;

Atès que una bona administració ha de garantir la qualitat de la legislació, que ha de ser apropiada i coherent, clara, fàcilment comprensible i accessible;

Atès que una bona administració comporta que els serveis prestats atenguin les necessitats bàsiques de la societat;

Tenint en compte que una bona administració en moltes situacions pot suposar la consecució d'un equilibri apropiat entre els drets i els interessos de les persones directament afectades per les mesures estatals, d'una banda, i la protecció dels interessos de la comunitat en general, de l'altra, i reconeixent que els procediments encaminats a protegir els interessos de les persones en les seves relacions amb l'Estat haurien de protegir, en determinades circumstàncies, els interessos de terceres persones o de la comunitat en general;

Atès que una bona administració és un aspecte de la bona governança; que no només està relacionada amb acords legals; que depèn de la qualitat de l'organització i la gestió; que ha de satisfer els requisits de l'eficiència i la pertinença amb les necessitats de la societat; que ha de mantenir, preservar i protegir la propietat pública i altres interessos públics; que ha de complir els requisits pressupostaris, i que ha d'impedir totes les formes de corrupció;

Tenint en compte que una bona administració depèn del fet que les autoritats públiques disposin d'uns recursos humans adequats, i de les qualitats i la formació apropiada dels funcionaris públics;

Atès que l'Administració exerceix la seva prerrogativa de poder públic per portar a terme les tasques que li corresponen i que, tanmateix, si aquests poders s'utilitzen de forma inadequada o excessiva, podrien vulnerar els drets dels particulars;

Atès que és desitjable combinar els diversos drets reconeguts pel que fa a les autoritats públiques en un dret a una bona administració i aclarir-ne el contingut seguint l'exemple de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea;

Atès que els requisits d'un dret a una bona administració poden ser reforçats per un instrument jurídic general; que aquests requisits dimanen dels principis fonamentals de l'Estat de dret, com els principis de legalitat, igualtat, imparcialitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, presa de mesures en un termini de temps raonable, respecte per la privacitat i transparència, i que proporcionen procediments per protegir els drets i els interessos dels particulars, informar-los i permetre'ls participar en l'adopció de decisions administratives;

Recomana que els governs dels estats membres:

- promoguin una bona administració en el marc dels principis de l'Estat de dret i de la democràcia;
- promoguin una bona administració a través de l'organització i l'actuació de les autoritats públiques, assegurant l'eficiència, l'efectivitat i l'eficàcia en funció dels costos. Aquests principis exigeixen que els estats membres:
 - assegurin que s'estableixin objectius i s'elaborin indicadors dels resultats, amb vista a supervisar i avaluar periòdicament la consecució d'aquests objectius per part de l'Administració i els seus funcionaris públics;
 - imposin a les autoritats públiques l'obligació de verificar periòdicament, de conformitat amb el que s'estipula en la legislació, si el cost dels seus serveis és apropiat i si aquests s'han de substituir o suprimir;
 - imposin a l'Administració l'obligació de buscar els millors mitjans per obtenir els millors resultats;
 - portin a terme una supervisió interna i externa apropiades tant de l'Administració com de les mesures que adopten els seus funcionaris públics;

- promoguin el dret a una bona administració en l'interès de tots, i adoptin, si escau, les normes establertes en el codi model annex a aquesta Recomanació, assegurant-ne l'aplicació efectiva per part dels funcionaris dels estats membres i prenent totes les mesures legals, de conformitat amb la Constitució i l'estructura jurídica de l'Estat de què es tracti, per garantir que els governs regionals i locals adoptin les mateixes normes.

Codi d'una bona administració

Article 1 – Àmbit d'aplicació

1. Aquest codi estableix els principis i les normes que les autoritats públiques haurien d'aplicar en les seves relacions amb els particulars, amb l'objectiu d'aconseguir una bona administració.
2. Als efectes d'aquest codi, s'entén per «autoritats públiques»:
 - a) tota autoritat de dret públic de qualsevol tipus o a qualsevol nivell, incloent-hi les autoritats estatals, locals i autònomes, que presti un servei públic o actuï en l'interès públic;
 - b) tota autoritat de dret públic que exerceixi les prerrogatives d'una autoritat pública responsable de prestar un servei públic o d'actuar en l'interès públic.
3. Als efectes d'aquest codi, s'entén per «particulars» aquelles persones privades o persones jurídiques de conformitat amb el dret privat que siguin objecte de les activitats realitzades per les autoritats públiques.

Secció I

Principis d'una bona administració

Article 2 – Principi de legalitat

1. Les autoritats públiques han d'actuar d'acord amb el dret. No han d'adoptar mesures arbitràries, ni tan sols en l'exercici de la seva discreció.
2. Han de complir la legislació nacional, la legislació internacional i els principis generals de la llei que regeix la seva organització, el seu funcionament i les seves activitats.
3. Han d'actuar d'acord amb les normes que defineixen els seus poders i amb els procediments establerts en les normes vigents.
4. Només han d'exercir els seus poders si els fets establerts i la legislació aplicable els ho permeten i exclusivament amb el propòsit per al qual els han estat conferits.

Article 3 – Principi d'igualtat

1. Les autoritats públiques han d'actuar d'acord amb el principi d'igualtat.

2. Han de tractar de la mateixa manera els particulars que es troben en la mateixa situació. No han de fer distincions entre els particulars per motius com ara el sexe, l'origen ètnic, la creença religiosa o altres conviccions. Qualsevol diferència de tracte ha de justificar-se objectivament.

Article 4 – Principi d'imparcialitat

1. Les autoritats públiques han d'actuar d'acord amb el principi d'imparcialitat.
2. Han d'actuar amb objectivitat tenint en compte exclusivament les qüestions pertinents.
3. No han d'actuar de forma tendenciosa.
4. Han d'assegurar que els seus funcionaris públics exerceixen les seves obligacions de manera imparcial, independentment de les seves creences i dels seus interessos personals.

Article 5 – Principi de proporcionalitat

1. Les autoritats públiques han d'actuar d'acord amb el principi de proporcionalitat.
2. No han d'imposar mesures que afectin els drets o els interessos dels particulars, tret que sigui estrictament necessari i en la mesura del que s'exigeixi per assolir l'objectiu perseguit.
3. En l'exercici de la seva discreció han de mantenir un equilibri apropiat entre els possibles afectes adversos de la seva decisió en els drets o els interessos dels particulars i el propòsit que persegueixen. Cap mesura que adoptin ha de ser excessiva.

Article 6 – Principi de seguretat jurídica

1. Les autoritats públiques han d'actuar d'acord amb el principi de seguretat jurídica.
2. No poden prendre mesures retroactives, tret en circumstàncies justificades legalment.
3. No han d'atemptar contra els drets conferits ni obstaculitzar les situacions jurídiques finals, tret que sigui imperativament necessari per a l'interès públic.
4. En determinats casos, sobretot en aquells en els quals s'imposen noves obligacions, tal vegada calgui proporcionar disposicions transitòries o permetre un termini de temps raonable per a l'entrada en vigor d'aquestes obligacions.

Article 7 – Principi d'adopció de mesures en un termini de temps raonable

Les autoritats públiques han d'actuar i complir les seves obligacions en un termini de temps raonable.

Article 8 – Principi de participació

Tret que urgeixi prendre mesures amb caràcter d'urgència, les autoritats públiques han d'oferir als particulars, per conducte dels mitjans apropiats, l'oportunitat de participar en la preparació i l'aplicació de les decisions administratives que afectin els seus drets o interessos.

Article 9 – Principi de respecte per la privacitat

1. Les autoritats públiques han de respectar la privacitat, sobretot a l'hora de processar dades de caràcter personal.
2. En els casos en què s'autoritzi les autoritats públiques a accedir a dades o fitxers de caràcter personal, en participar per mitjans electrònics, aquestes han de prendre totes les mesures necessàries per garantir el respecte a la privacitat.
3. Les normes relatives a la protecció de dades de caràcter personal, especialment pel que fa al dret a tenir accés a les dades de caràcter personal i a assegurar la rectificació o la supressió de qualsevol dada que no sigui exacta o que no hauria d'haver-se registrat, s'han d'aplicar a les dades de caràcter personal processades per les autoritats públiques.

Article 10 – Principi de transparència

1. Les autoritats públiques han d'actuar d'acord amb el principi de transparència.
2. Han d'assegurar que s'informa adequadament els particulars, a través dels mitjans apropiats, de les mesures i les decisions que adoptin, que poden incloure la publicació de documents oficials.
3. Han de respectar el dret d'accés als documents oficials, d'acord amb les normes relatives a la protecció de les dades de caràcter personal.
4. El principi de transparència no redunda en perjudici dels secrets protegits per la llei.

Secció II

Normes que regeixen les decisions administratives

Article 11 – Definicions

1. Als efectes d'aquest codi, s'entenen per «decisions administratives» les decisions reglamentàries i no reglamentàries adoptades per les autoritats públiques que exerceixin les prerrogatives de poder públic.
2. Les decisions reglamentàries són un acte normatiu general.
3. Les decisions no reglamentàries poden ser individuals o d'un altre tipus. Les decisions individuals són aquelles dirigides exclusivament a una o més persones.

Article 12 – Presa de decisions administratives

Les decisions administratives poden ser adoptades per les autoritats públiques, ja sigui d'ofici o a instància de particulars.

Article 13 – Sol·licituds presentades per particulars

1. Els particulars tenen dret a sol·licitar a les autoritats públiques que prenguin decisions individuals dins del seu àmbit de competència.
2. Les decisions adoptades en resposta a les sol·licituds presentades a les autoritats públiques s'han de posar en pràctica en un termini raonable de temps que pot estar definit per la llei. S'haurien de preveure solucions legals per als casos en què no s'hagi adoptat aquesta decisió.
3. En els casos en què una sol·licitud d'aquest tipus es presenti a una autoritat que no tingui la competència pertinent, el destinatari ha de remetre-la a l'autoritat competent quan sigui possible i notificar que ha actuat d'aquesta manera.
4. Totes les sol·licituds de decisions individuals presentades a les autoritats públiques s'han de reconèixer i cal indicar el temps previst per a la resolució i les solucions legals existents en cas que aquesta no s'adopti. Es pot prescindir d'un acusament de rebuda per escrit en els casos en què les autoritats públiques resolguin promptament les sol·licituds.

Article 14 – Dret dels particulars a ser escoltats respecte a les decisions individuals

Si una autoritat pública es proposa prendre una decisió individual que afecti directament i negativament els drets dels particulars, i sempre que no se'ls hagi ofert l'oportunitat de defensar els seus interessos, aquestes persones, tret que sigui manifestament innecessari, han de tenir l'oportunitat de defensar els seus interessos en un termini raonable de temps i d'acord amb el que estipula la legislació nacional i, si cal, amb l'assistència d'una persona que elles hagin escollit.

Article 15 – Dret dels particulars a participar en decisions no reglamentàries

1. Si una autoritat es proposa prendre una decisió no reglamentària que pugui afectar un nombre indeterminat de persones, ha d'establir procediments que prevegin la participació d'aquestes últimes en el procés de presa de decisions, com ara observacions per escrit, audiències, representació en un òrgan consultiu de l'autoritat competent, consultes i enquestes públiques.
2. Cal informar clarament de les propostes en qüestió a totes aquelles persones afectades per aquests procediments i se'ls ha d'oferir l'oportunitat de defensar lliurement els seus interessos. Aquests procediments han de tenir lloc en un termini de temps raonable.

Article 16 – Contribució dels particulars als costos de les decisions administratives

Els costos, si els han d'abonar els particulars a les autoritats públiques en relació amb decisions administratives, han de ser justos i raonables.

Article 17 – Forma de les decisions administratives

1. Les decisions administratives han de formular-se de forma simple, clara i comprensible.
2. S'han d'indicar les raons apropiades de qualsevol decisió individual adoptada, motivant els fets i els drets en els quals s'ha recolzat la decisió individual, almenys en els casos en què aquestes afecten els drets individuals.

Article 18 – Publicació de les decisions administratives

1. Les decisions administratives es publiquen per tal que les persones afectades en tinguin un coneixement ampli i exacte. La publicació es pot dur a terme mitjançant una notificació personal o pot ser de caràcter general.
2. Les decisions individuals s'han de notificar personalment a les persones afectades, tret en circumstàncies excepcionals en les quals només es pot recórrer a mètodes generals de publicació. En tots els casos, s'han d'indicar els procediments d'apel·lació, amb inclusió dels terminis.

Article 19 – Entrada en vigor de les decisions administratives

1. Les decisions administratives no tenen efecte retroactiu respecte a la data anterior a la seva adopció o publicació, tret en circumstàncies justificades legalment.
2. Tret en casos d'urgència, les decisions administratives no són operatives fins que s'hagin publicat adequadament.

Article 20 – Execució de les decisions administratives

1. Les autoritats públiques són responsables de l'execució de les decisions administratives que entrin en el seu àmbit de competència.
2. S'ha d'establir, en principi, un sistema apropiat de sancions administratives o penals per assegurar que els particulars compleixen les decisions de les autoritats públiques.
3. Les autoritats públiques han de concedir als particulars un termini de temps raonable per complir les obligacions que els han estat imposades, tret en casos urgents en els quals n'han de motivar adequadament les raons.
4. L'execució coercitiva per part de les autoritats públiques s'ha d'establir clarament en la legislació. Els particulars que siguin objecte de l'execució d'una decisió han de ser informats del procediment i de les seves raons. Les mesures per a l'execució coercitiva han de ser proporcionades.

Article 21 – Canvis en les decisions administratives individuals

Les autoritats públiques poden rectificar o revocar decisions administratives individuals a favor de l'interès públic si ho consideren necessari, però, en fer-ho, han de tenir degudament en compte els drets o els interessos dels particulars.

Secció III

Recursos

Article 22 – Recursos d'apel·lació contra les decisions administratives

1. Els particulars tenen dret a sol·licitar, directament o excepcionalment, una revisió judicial d'una decisió administrativa que afecti directament els seus drets i interessos.
2. Abans d'una resolució judicial són possibles, en principi, els recursos d'apel·lació administratius. En casos determinats, poden ser obligatoris. Poden fer referència al fonament d'una resolució o a la legalitat d'una decisió administrativa.
3. Els particulars no han de patir cap perjudici causat per les autoritats públiques per haver apel·lat contra una decisió administrativa.

Article 23 – Indemnització

1. Les autoritats públiques han d'oferir una solució legal a les persones que pateixin perjudicis a causa de decisions administratives per una negligència de l'Administració o dels seus funcionaris.
2. Abans d'acudir a la via judicial per reclamar una indemnització per una mala actuació o una decisió de les autoritats públiques, es pot exigir als particulars que sotmetin primer la seva reclamació a la via administrativa.

3. Les ordres judicials contra les autoritats públiques perquè paguin una indemnització pels perjudicis ocasionats han d'executar-se en un termini de temps raonable.
4. Ha de ser possible, quan escaigui, que les autoritats públiques o els particulars afectats negativament emprenguin accions legals contra els funcionaris públics a títol personal.