

Dictamen 3/2003, sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova la Carta dels drets dels ciutadans

Dictamen 3/2003, sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova la Carta dels drets dels ciutadans

Atès el que disposa l'article 1, lletra a), incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 12 de març de 2003 té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (CES) la sol·licitud de dictamen de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria d'Interior relativa al Projecte de decret pel qual s'aprova la Carta dels drets dels ciutadans.

Segon. A la sol·licitud l'acompanya l'expedient de la norma, format pels documents següents:

- Resolució del conseller d'Interior per la qual s'ordena iniciar l'expedient per a l'elaboració del projecte de decret (data 18-06-02).
- Memòria justificativa i estudi econòmic (dates 29-06-02).

- Actes de la Comissió del Pla de qualitat del Govern de 20 de novembre de 2001, de 19 de març de 2002 i de 26 de juny de 2002.
- Primer esborrany del projecte de decret (sense data).
- Justificants de la tramesa a totes les conselleries de la comunitat autònoma (data 30-10-02).
- Esmenes de les conselleries d'Hisenda i Pressuposts, Medi Ambient, Salut i Consum i Agricultura i Pesca (respectivament de 4 i 7-11-02).
- Segon esborrany del projecte de decret, lliurat a les jornades que tengueren lloc els dies 22 i 23 de novembre de 2002 amb l'objectiu de donar audiència als ciutadans (sense data).
- Resum i valoracions de les jornades per part dels assistents (sense data).
- Tercer esborrany del projecte de decret (sense data).
- Acta de la Comissió Interdepartamental del Pla de qualitat de 12 de desembre de 2002.
- Quart esborrany del projecte de decret (sense data).
- Oficis de tramesa a totes les conselleries del quart esborrany (data 16-12-02).
- Al·legacions presentades pel Departament Jurídic de Presidència i pels serveis jurídics de les conselleries d'Hisenda i Pressuposts, Educació i Cultura, Obres Públiques, Habitatge i Transports, Salut i Consum, Turisme, Medi Ambient i Treball i Formació (respectivament de 13-01-03, 23-12-02, 8-01-03, 9-01-03, 8-01-03, 14-01-03, 16/17-01-03 i 15-01-03).
- Cinquè esborrany del projecte de decret (sense data).
- Projecte de decret (sense data).
- Informe jurídic de la cap de Serveis Jurídics de la Conselleria d'Interior (data 26-02-03).
- Informe de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria d'Interior (data 28-02-03).

La sol·licitud incorpora la petició que el dictamen es faci pel tràmit d'urgència, ateses les circumstàncies concurrents descrites de la manera següent: "que

n'emeti l'informe preceptiu amb caràcter d'urgència, atès el retràs sofert en la seva tramitació degut a les nombroses reunions i trameses dels esborranys realitzades a les conselleries de l'administració autonòmica amb la finalitat d'obtenir un elevat consens en la seva redacció definitiva del projecte”.

Tercer. La Comissió de Treball d'Àrea Social és designada per la Comissió Permanent per elaborar una proposta de dictamen i es reuneix amb aquest objectiu el dia 20 de març.

Quart. Finalment, el Ple del CES aprova el present dictamen en la sessió de dia 26 de març de 2003.

II. Contingut del Projecte de decret

El projecte de decret sotmès a dictamen consta d'un preàmbul, 10 articles, 2 disposicions addicionals, una disposició transitòria i una disposició final.

En el preàmbul es justifica l'elaboració de la Carta dels drets dels ciutadans sobre la base d'una nova “forma de mirar l'Administració”, “més enfocada a la prestació de serveis públics amb nivells de qualitat equivalents als de serveis privats” i s'hi addueix que “per això, la millor manera de defensar el servei públic és la incorporació d'eines de gestió que condueixin a millors nivells d'eficàcia i qualitat en la prestació d'aquest servei, i a dirigir l'activitat de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears cap als usuaris, que són els ciutadans”. Seguidament es mencionen l'article 103 de la Constitució espanyola; l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú; l'article 4 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat i altres lleis sectorials reguladores de drets i garanties dels ciutadans.

Finalment s'hi anuncia la regulació de cartes de serveis i premis a la qualitat de l'Administració com a instruments per fer efectius els *principis d'informació als ciutadans i de publicitat de l'acció administrativa, mitjançant una major transparència, aconseguida amb l'increment del control i de la participació dels ciutadans.*

L'article 1 del projecte de decret en regula l'*àmbit d'aplicació*. Segons aquest article, *els drets enunciats en aquesta carta poden ser invocats davant tots els òrgans, el personal funcionari i les autoritats de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears per totes les persones, físiques o jurídiques, de qualsevol lloc de residència, seu social o nacionalitat.*

L'article 2, *drets dels ciutadans*, estableix que els ciutadans tenen *en les seves relacions amb l'Administració de la comunitat autònoma* els drets següents:

- Dret d'accés als centres i oficines.
- Dret a rebre una atenció adequada.
- Dret a mantenir relacions administratives còmodes.
- Dret a la publicitat en els procediments administratius.
- Dret a presentar queixes i iniciatives.
- Dret a participar en la gestió dels serveis públics.

Els articles 3 al 8 desenvolupen cadascun d'aquests drets.

L'article 9 regula les *cartes de serveis*, enunciades en el preàmbul.

L'article 10 tracta les *garanties per a l'exercici dels drets*.

Finalment, les disposicions addicionals primera i segona estableixen l'aplicació general dels drets, l'habilitació del conseller competent en matèria de funció pública per al desenvolupament del decret; la disposició transitòria regula els

terminis d'efectivitat dels drets i la disposició final estableix l'entrada en vigor de la norma.

III. Observacions generals

Abans d'entrar en les observacions generals volem manifestar la nostra satisfacció per l'aparició d'una norma que posa en evidència la preocupació de l'Administració Pública sobre la qualitat dels serveis prestats i la posició dels ciutadans. A tots ens sembla que ja era temps de pensar-hi i començar amb aquesta tasca. Altra cosa és que en alguns moments de l'anàlisi s'hagi tengut la impressió que hi ha coses que no s'haurien d'haver regulat i que fer-ho és lamentable i pot causar reaccions negatives. Ho deim respecte d'aquests drets reconeguts als ciutadans que impliquen obligacions d'actitud als servidors públics (s'obliga a la cortesia perquè s'està convençut que l'Administració Pública és descortès?) que, a la llarga, es poden convertir en obligacions d'aptitud (no bastarà estar preparat, saber una matèria i tractar amb respecte als ciutadans, obligació recollida en l'article 35 i) de la Llei 30/1992, sinó que s'haurà de ser cortès). Creim, en general, que això són coses més pròpies de la gestió que no de la regulació. Són coses de la formació, de la provisió dels llocs i de l'explotació racional de les habilitats del personal públic. De forma més detallada les nostres observacions generals són les següents:

I. És costum d'aquest CES –que s'ha convertit en norma– encetar les anàlisis dels avantprojectes de llei i dels projectes de decret que ens són lliurats amb l'examen de les qüestions de caire formal. Qüestions que en cap cas han ser qualificades de menors o sense importància en una administració pública que –com podem veure– es planteja criteris de qualitat.

L'examen de l'expedient –aparentment voluminós– que acompanya aquest projecte ens condueix a fer les següents observacions:

a) Quant a la petició per al tràmit d'urgència previst en el núm. 1 de l'article 3 de la Llei 10/2000 de 30 de novembre del Consell Econòmic i Social.

Aquest tràmit és una excepció a la regla general prevista en el mateix article de la dita llei. Com a excepció, s'ha de justificar en raons més sòlides que el simple retard provocat per les nombroses consultes que s'han fet a les distintes conselleries. Aquestes consultes tenen una innegable utilitat tècnica i no hi ha dubte que han contribuït a millorar el text de l'esborrany de la norma projectada. Però és obvi que els retards en el tràmit de consulta interna per assolir un bon grau de solidesa tècnica en una norma no constitueixen una justificació sinó una lleugera i simple excusa. Si haguéssim de fer cas al raonament adduït per la sol·licitant també hauríem de tenir en compte els retards de pura tramitació que s'han donat en el si de la conselleria, els quals han endarrerit la petició al CES. S'ha de veure que l'ordre del conseller per iniciar la tramitació de la norma és de dia 18 de juny de 2002 i que s'ha tardat quasi nou mesos a concloure la redacció del Projecte de decret.

Per això recomanem que si, en un futur, la conselleria sol·licitant ha de fer una altra sol·licitud al CES distingeixi, d'una banda, les molt respectables consultes de millora tècnica fetes a les conselleries i a altres departaments de l'Administració autonòmica i, d'altra banda, els tràmits preceptius de consulta als òrgans de naturalesa estatutària, com és aquest Consell.

No obstant el que hem dit i sense perjudici dels fonaments de tot allò que s'ha raonat, tot atenent la importància de la qüestió sotmesa a dictamen i les conseqüències que poden derivar-se de la vigència i aplicació de la norma projectada, sense que això pugui considerar-se l'establiment d'un precedent, la Presidència del CES admet la tramitació per la via d'urgència. Tot això amb l'advertència que la manca de pronunciament sobre alguna de les previsions

normatives incloses en el projecte de decret sotmès a consulta no pot entendre's conformitat al seu contingut.

b) Quant a l'ús que es fa del català per part de la conselleria sol·licitant en l'expedient normatiu i a la redacció del projecte de decret.

Els informes adjunts a l'expedient –especialment els procedents de la Inspecció General de Serveis que són fonamentals per entendre la intenció i l'objecte de la norma projectada– mereixen la recomanació de la seva revisió, tot parant-hi una atenció més acurada ja que la seva redacció, en moltes ocasions, és errònia. Aquesta qüestió s'ha de tenir en compte sempre, no només quan es fan els processos selectius o de provisió de llocs dels funcionaris públics, sinó també en l'exercici de la seva funció –particularment quan es fan els tràmits d'elaboració d'una norma– ja que amb això s'assoleix un grau de qualitat del qual en són beneficiaris tots els ciutadans.

En general la redacció de la norma és confusa. En un tema tan delicat i que pot suposar la revisió de plantejaments organitzatius bàsics dins la pràctica diària de l'Administració pública, la precisió de les paraules i l'acurada elecció dels conceptes no poden veure's situades en un segon estadi. Es precisa una molt sòlida tècnica jurídica, que estudiï les variables i les conseqüències pràctiques de cada concepte. Tot i que aquesta qüestió s'aborda en les observacions particulars que feim, avançam que tenim la impressió que l'objecte perseguit per la norma s'ha menjat la precisió, i que s'han comès errors terminològics i de confusió conceptual.

c) Quant a l'audiència pública que obligatòriament preceptua l'article 43, en relació amb l'article 44, de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern i les consultes sectorials prèvies.

A l'expedient que maneja aquest CES consta que la conselleria sol·licitant va organitzar el mes de novembre de 2002 la celebració d'unes jornades per tal de donar audiència als ciutadans. En aquestes jornades es va lliurar als assistents un esborrany de la norma, el qual després de ser revisat en nombroses ocasions s'ha convertit en el projecte de decret que analitzam actualment.

Si llegim la llei del Govern en la qual es reflecteix el tràmit d'audiència pública, sembla que aquest s'adreça a tenir l'opinió dels ciutadans en general i que puguin presentar al·legacions al projecte, ja que estam davant del supòsit previst en la lletra b) del núm. 1 de l'article 43 de la llei. Ens sembla que aquest tràmit s'ha duit endavant correctament, ja que les principals associacions ciutadanes i veïnals han participat del procés d'elaboració del projecte. No obstant això, per tal que el projecte sigui prou conegut –com a projecte i no com a simple esborrany– atesa la seva naturalesa hauria de ser sotmès a informació pública de la manera prevista en l'article 44 de la llei del Govern.

Pel que fa a les consultes sectorials a les organitzacions empresarials i sindicals i a altres organitzacions representatives d'interessos, consta únicament la participació de la CAEB (Mallorca), l'STEI i la UGT, els dies de les jornades de novembre. Malgrat tot, no consta que en una qüestió que afectarà, en general, la posició de les organitzacions sindicals i empresarials com a administrats s'hagi reclamat el seu parer de forma directa i individual. Tampoc ens consta la consulta a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), organització representativa dels interessos de les administracions locals.

Però si aquesta qüestió és important, s'ha d'emfasitzar que pel que fa a les federacions i organitzacions sindicals que agrupen funcionaris públics i personal laboral de l'Administració pública no consta que s'hagi fet un debat en profunditat de l'objecte de la norma. Al cap i a la fi, les persones sobre les quals pesarà la càrrega d'aquest decret, i que han de garantir la seva aplicació, són les que presten serveis a l'Administració pública. Entre els eventuais plans, projectes i

polítics ideats pels polítics que tenen la responsabilitat d'ocupar-se dels afers públics i els ciutadans que contribueixen amb els seus impostos al manteniment de l'Administració pública, els que romandran seran els funcionaris públics, els quals, per la seva funció seran els operadors jurídics, socials i econòmics de la norma projectada. Innegablement, ateses les conseqüències que pot tenir des del punt de vista de la formació –com es destacà en una de les reunions de la Comissió del Pla de qualitat–, de les condicions de treball –especialment de la retribució– i de la definició de les tasques dels servidors públics, el projecte de decret s'hauria d'haver debatut amb les organitzacions sindicals que els representen.

d) Respecte de l'estudi econòmic i del cost del finançament per fer efectius els drets reconeguts en la norma.

En general coincidim amb les conclusions fetes pel Consell Consultiu en la seva última Memòria, respecte de la pobresa d'aquests documents. En efecte, aquests estudis s'han convertit en un simple relat del cost intern que tindrà per a l'Administració pública l'aplicació de la norma en projecte, amb la determinació de quants de funcionaris s'hauran de dedicar a cobrir els nous departaments o quantes dependències noves s'hauran d'obrir. Per això, juntament amb el Consell Consultiu hem de demanar que aquests estudis es dediquin a fer una avaluació dels avantatges i dels eventuais desavantatges que pugui tenir de tall econòmic i quin esforç financer pot suposar l'aplicació del projecte de decret que dictaminam.

II. Quant a les consideracions generals que podem fer sobre la norma projectada tot atenent l'oportunitat i l'efectivitat de les seves disposicions:

a) Entenem que la "idea", l'objecte mediat que persegueix el legislador del projecte de decret, orientat cap a la millora dels serveis públics i que els ciutadans rebin un tracte de qualitat s'ha d'admetre plenament. És més, aquest anhel és un principi configuratiu de l'Administració pública a Espanya que recull la

Constitució en descriure els seus principis d'actuació en l'article 103, que es reflecteix al contingut dels estatuts d'autonomia i que es desplega en les lleis de procediment administratiu, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes, les quals reconeixen drets als ciutadans en les diverses posicions que poden assolir davant de l'Administració (usuari, interessat, particular, etc.).

Tot atenent aquestes circumstàncies normatives, les quals impliquen obligacions directes sobre els gestors dels afers públics, és ben lògic que la seva activitat s'adreci cap a l'assoliment d'un bon nivell de gestió d'aquests serveis.

Per tant, consideram que el que s'ha de fer és centrar tots els esforços en la millora de la gestió de l'activitat de l'Administració pública –sigui l'administració directa o la que gestiona un servei públic–, tot aplicant tots els mitjans materials i humans que siguin necessaris per a aquest objectiu –abreujament dels tràmits, agrupament de dependències administratives, facilitació de la presentació de peticions o sol·licituds, reducció de la documentació, concentració d'òrgans, etc.–, a través de la planificació acordada d'aquests objectius entre els distints agents i administracions que intervenen en l'Administració pública.

Tal volta per això no sigui necessària l'aprovació d'un decret que reculli un seguit de drets dels quals ja en són titulars els ciutadans. Entenem que els ciutadans prefereixen una gestió àgil, un tracte respectuós, uns funcionaris públics que els ajudin i estiguin preparats, que no una altra norma que indefectiblement obrirà una altra hermenèutica. Fets i no paraules.

Per això, podem dir que el projecte de decret fa la impressió que confon el reconeixement dels drets amb la gestió dels serveis. Des del nostre punt de vista els drets ja hi són i és la gestió que els ha de palesar. Per implantar un nivell de qualitat segons determinats paràmetres no és necessària una nova norma, basta fer efectives les que ja són vigents. I el fet de llistar i d'ordenar els drets dels ciutadans no millorarà per ell mateix l'activitat administrativa.

b) Dins de la revisió terminològica a la qual consideram que ha de ser sotmès el projecte de decret, entenem ben necessari que es faci distinció de les distintes posicions amb les quals pot aparèixer el ciutadà davant de l'Administració pública, tot evitant la possible confusió entre l'usuari, l'interessat, l'afectat, etc.

c) Finalment, ens adherim al suggeriment i observació general que han fet nombroses persones que han informat el projecte de decret, respecte de l'actual article 9 del projecte. Aquest precepte tracta de l'aplicació d'una tècnica usada en l'aplicació dels anomenats "processos de qualitat", les "cartes de serveis", que són compromisos que assoleixen les entitats que s'han sotmès a un procediment de millora de qualitat, enfront dels seus possibles clients. Una tècnica a la qual s'ha sotmès –perquè ens fem la idea– la Guàrdia Civil, o el centre de formació de la Direcció General de la Policia, o altres divisions administratives de l'Estat o de les comunitats autònomes. Doncs bé –llevat del cas que haguem pogut errar en la nostra anàlisi– no hem trobat un precedent que imposi la compensació automàtica o immediata, la qual si s'entén com a compensació econòmica necessita fonamentar-se en la legislació corresponent sobre responsabilitat patrimonial de l'Administració.

IV.- Observacions particulars

0. Observacions al preàmbul:

a) Aquest CES considera poc adequat centrar la motivació de la Carta dels drets dels ciutadans en la necessitat de situar la prestació de serveis públics en el nivell de gestió dels serveis privats. En la nostra opinió, les finalitats del sector públic i les del sector privat són essencialment distintes i per tant comparar-ne les gestions no és del tot ajustat a la realitat. I com a diferència més notòria hem d'esmentar la consecució de l'interès general com a

fonament de l'activitat administrativa, la qual cosa incorpora, com afirma el cap del Departament Jurídic de la comunitat autònoma en el seu informe de dia 15 de gener de 2003, exigències de legalitat, transparència i control que resulten valors superiors a la pretesa eficàcia derivada de tècniques de gestió privada.

- b) D'altra banda ens sembla que és discutible el significat de l'expressió "nivells de qualitat equivalents als dels serveis privats", ja que, en primer lloc, dona per descomptat que tots els serveis privats tenen un nivell de qualitat equiparable i, en segon lloc –i això ens sembla més greu- que aquest nivell és superior al de la gestió dels serveis públics. En el mateix sentit, creim que no es pot ni s'ha d'equiparar, pel que fa al reconeixement de drets, la relació empresa-client amb la d'Administració-administrat.
- c) Recomanam que es doni al marc jurídic que habilita l'aprovació del projecte de decret la rellevància que li pertoca i que així es reflecteixi en el to del preàmbul, per afirmar amb més rotunditat, i no com si fos un valor afegit, que l'article 35 de la Llei 30/1992 és el fonament de la norma.
- d) Finalment, creim oportú matisar que es tracta d'un decret i no d'un reglament, com s'estableix al penúltim paràgraf del preàmbul. Igualment entenem que hauria d'aparèixer, juntament amb la menció a la consulta al Consell Consultiu, la consulta a aquest Consell Econòmic i Social.
- e) En definitiva, ens sembla més adequat justificar la norma projectada en valors propis de l'àmbit públic i entendre que les relacions entre l'Administració Pública, que té fonament democràtic i ha de prestar serveis al ciutadà –que és subjecte de drets polítics i contribueix al seu sosteniment-, han de ser de màxima qualitat. Aquest fet es relaciona amb l'existència d'una sèrie de drets, però també de deures del ciutadà, que s'haurien d'esmentar a qualche

fragment de la norma si entenem que el ciutadà és, com creim, un ésser responsable.

1. Observacions a l'article 1, Àmbit d'aplicació:

Aquest article estableix, com s'enuncia en l'apartat II, "Contingut del decret", d'aquest dictamen, el següent:

Article 1. Àmbit d'aplicació

Els drets enunciats en aquesta Carta poden ser invocats davant tots els òrgans, el personal funcionari i les autoritats de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears per totes les persones, físiques o jurídiques, de qualsevol lloc de residència, seu social o nacionalitat.

- a) En primer lloc, suggerim que s'especifiqui què s'entén per "Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears", de manera que quedi clarament determinat si el decret s'aplica a l'Administració local, als consells insulars i també a l'Administració institucional, regulada a la Llei 3/1989, de 29 de març, d'entitats autònomes i empreses públiques i vinculades a la comunitat autònoma (BOIB núm. 56, de 6 de maig de 1989).
- b) D'altra banda, tot tenint en compte que l'article 2 i la mateixa denominació de la norma parlen de "drets dels ciutadans", suggerim que s'introdueixi aquest concepte en l'article 1 i que s'hi especifiqui que s'entén que són ciutadans "totes les persones, físiques o jurídiques, de qualsevol lloc de residència, seu social o nacionalitat".
- c) Segons el nostre parer, aquest projecte de decret regula drets no només dels ciutadans en general, en el sentit que es desprèn de l'article 35 de la Llei 30/1992, sinó que també regula drets dels interessats i afectats en el

procediment. Creim que la distinció no és gratuïta i que el projecte de decret hauria de ser més precís en aquest sentit. D'altra banda, els drets dels interessats en el procediment que es desenvolupen en determinats articles d'aquest projecte de decret també han de poder ser exigits per les administracions públiques en la seva relació amb l'Administració que ha de garantir aquests drets.

2. Observacions a l'article 3:

Aquest article regula el *dret d'accés als centres i oficines*. Concretament reconeix els drets següents:

3.1 A accedir a qualsevol edifici d'accés públic sense que cap limitació física els ho pugui impedir.

3.2 A circular dins els edificis públics, per a la gestió dels seus assumptes i amb les restriccions imposades per l'ús que estiguin aprovades per escrit, o per raons de seguretat imprevistes o sobrevingudes.

3.3 Que dins l'edifici públic estiguin suficientment senyalitzats els departaments i oficines als quals es pot dirigir l'usuari.

Aquest CES entén que el dret de circulació en els edificis previst en l'apartat 2 resulta excessivament ampli i que la circulació ha de quedar restringida a l'horari d'atenció al públic, per raons de seguretat i també per garantir el desenvolupament eficaç de la feina del personal de l'Administració de la comunitat autònoma. Creim que garantir un accés lliure a tots els edificis públics no ha d'implicar un dret de circular lliurement per totes les dependències d'aquests edificis, sinó que més aviat al contrari pot dificultar la tasca del personal i, en conseqüència empitjorar el servei al ciutadà. Per contra, entenem que és adequat procurar concentració, en un mateix espai físic, del màxim nombre possible de tràmits administratius.

3. Observacions a l'article 4:

Aquest article recull el dret a rebre una atenció adequada. Aquesta atenció comprèn, segons l'article, els drets següents:

4.1 A rebre una atenció cortesa, diligent i que guardi la deguda confidencialitat.

4.2 A conèixer la identitat de la persona que els atén en cada moment i el càrrec o lloc de treball, sense necessitat de demanar-li directament.

4.3 A ser atesos en igualtat de condicions i sense discriminacions per raó de sexe, raça, religió, condició social, nacionalitat, origen o opinió.

4.4 A rebre l'ajuda i informació que calgui per emplenar les sol·licituds que adrecen a l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears; si, per qualsevol causa justificada, no saben o no poden emplenar una sol·licitud, l'ha d'emplenar el funcionari que els atén.

4.5 A no suportar esperes injustificades per ser atesos en una oficina administrativa.

4.6 A sol·licitar al personal al servei de l'Administració de la comunitat autònoma, de manera justificada, l'ús del telèfon, del fax o del correu electrònic per realitzar les gestions immediates o urgents que calgui per aconseguir dades o documents que hi hagin de presentar.

4.7 A obtenir fotocòpies dels documents que els requereixi l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

4.8 A la compulsa, amb la presentació de l'original, de la còpia de qualsevol document que hagin de presentar en el registre de qualsevol òrgan de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

4.9 A rebre resposta a qualsevol petició o consulta.

4.10 A emprar la llengua catalana en les seves relacions amb l'Administració.

Aquest CES té dubtes seriosos sobre la conveniència de reconèixer drets com la utilització del telèfon, fax o correu electrònic (apartat 4.6), obtenció de fotocòpies (apartat 4.7) o compulsa de documents (apartat 4.8) sense fer referència a la corresponent taxa. Pel que fa a la compulsa de còpies s'hauria de tenir en compte l'article 46 núm. 1, 35 lletra c) de la Llei 30/1992. A banda de l'anàlisi jurídica d'aquesta qüestió, que no correspon a aquest Consell, creim que és necessari fer les observacions següents:

- a) S'hauria d'entendre que el dret recollit en l'apartat 4.1 és el dret previst en la lletra i) de l'article 35 de la Llei 30/1992, ja que textualment disposa que els ciutadans tenen dret a ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i funcionaris, que hauran de facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions?. O, per contra, és un grau més dins del respecte degut per tots els funcionaris als ciutadans?.
- b) El dret a què es refereix l'apartat 4.2 l'estableix la lletra b) del mateix article 35, en disposar que els ciutadans tenen dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramiten els procediments.
- c) Volem advertir que el dret reconegut en l'apartat 4.4 ens sembla excessivament ampli i ambigu. Creim que pot causar problemes de gestió i incrementar innecessàriament el volum de feina del personal de l'Administració de la comunitat autònoma. En qualsevol cas, entenem que la lletra g) de l'article 35 de la Llei 30/1992 resulta prou entenedora quan estableix el dret dels ciutadans a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin realitzar.
- d) El concepte "esperes injustificades" ens sembla ambigu i difícil d'interpretar de manera homogènia; hi ha tantes interpretacions sobre la justificació d'una

espera com ciutadans. Creim que aquestes dificultats poden generar importants problemes de gestió per a l'Administració.

- e) Entenem que el dret a rebre resposta que es preveu a l'apartat 4.9 és el que regula, quan es tracta d'un procediment administratiu, l'article 42 de la Llei 30/1992 i que quan es tracta d'un dret reconegut amb caràcter general, sense que el ciutadà sigui subjecte interessat o afectat per un procediment, aquest dret ja és inclòs en el deure de l'Administració d'actuar amb diligència, previst en l'apartat 4.1.
- f) Per acabar, pel que fa al dret a emprar la llengua catalana –apartat 4.10– creim que queda prou reconegut en l'article 36 de la Llei 30/1992.

6. Observacions a l'article 5:

Aquest article regula el dret dels ciutadans *a mantenir relacions administratives còmodes*. Aquest dret consisteix en el següent:

5.1 A presentar, en qualsevol registre d'entrada, documents adreçats a l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, a l'Administració general de l'Estat, a qualsevol comunitat autònoma o a una entitat local, sempre que, en aquest darrer cas, s'hagi subscrit el corresponent conveni.

5.2 A no aportar documents que estiguin en poder de qualsevol òrgan de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, encara que els hagi expedit una altra Administració, sempre que la persona interessada faci constar l'òrgan que els té i que els hagi presentat dins els 5 anys immediatament anteriors a la data en què l'Administració autonòmica n'exigeix la presentació.

5.3 A no haver d'aportar documents que hagin de ser expedits per òrgans de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

5.4 A presentar via fax, als números habilitats i durant les 24 hores del dia, qualsevol tipus de document. Si, per raons de constància, l'Administració requereix el document original o la còpia autèntica, la còpia presentada per fax servirà per datar-ne l'entrada i la persona interessada ha de facilitar el document original o la còpia autèntica en el termini de 10 dies des de la recepció del requeriment de l'Administració, sense perjudici de les normes per a l'acompliment dels terminis establertes en determinats procediments.

5.5 A utilitzar els mitjans telemàtics i telefònics que es trobin al seu abast per a la gestió dels seus assumptes.

5.6 A rebre els impresos de sol·licitud que calguin en el seu domicili, de franc i en un termini de 10 dies, quan així ho demani.

5.7 A consultar, de franc i via Internet, el Butlletí Oficial de les Illes Balears que estigui disponible en aquest canal.

- a) En primer lloc, creim que l'expressió *mantenir relacions administratives còmodes* resulta un tant peculiar. Tot i que entenem que el llenguatge de les normes no ha de ser excessivament retòric o poc entenedor, s'ha de fer un esforç per aconseguir una opció equilibrada que no resulti massa formalista ni massa col·loquial.
- b) D'altra banda, consideram que els apartats 1 al 5 d'aquest article regulen drets dels interessats en el procediment ja reconeguts en els articles 35, lletra f) i 38 de la Llei 30/1002, com també en el Reial decret 209/2003, de 21 de febrer, pel qual es regulen els registres i les notificacions telemàtiques i la utilització de mitjans telemàtics per a la substitució de l'aportació de certificats per part dels ciutadans (BOE de 28 de febrer de 2003).

- c) Finalment, creim que no queda prou clar si el dret a “consultar de franc el Butlletí Oficial via Internet”, previst en l’apartat 5.7, es refereix a la inexistència d’una taxa o subscripció per accedir a la publicació o si inclou l’accés a Internet des d’una dependència de l’Administració. Si inclogués aquest darrer aspecte, hem d’advertir que l’exercici del dret dependrà de la incorporació efectiva dels mitjans tècnics oportuns.

5. Observacions a l’article 6:

Aquest article regula el *dret a la publicitat en els procediments administratius* en els termes següents:

6.1 A ser informats, quan s’inicia un procediment administratiu, sobre quins mitjans hi ha a la seva disposició per conèixer en tot moment l’estat de tramitació de l’expedient, l’oficina i el personal funcionari a qui s’han d’adreçar.

6.2 A obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics i tècnics que les disposicions imposen als projectes, les actuacions i les sol·licituds que es proposin dur a terme.

6.3 A ser informats de les fases del procediment en el qual actuïn com a persones interessades.

6.4 A ser informats de la identitat de la persona sota la responsabilitat de la qual es tramita el procediment en què figuren com a persones interessades.

6.5 A ser informats, en el moment d’iniciar un procediment, del termini establert per a la resolució, i si s’ha d’entendre estimada o desestimada la sol·licitud en el cas que no hi recaigui resolució expressa dins el termini legal establert. Si la manca de resolució expressa suposa l’estimació de la sol·licitud, han de ser informats, a més, sobre el procediment i els òrgans competents per fer-la efectiva.

6.6 A la redacció en un llenguatge comprensible i clar de les notificacions que realitza l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, la qual els permeti entendre-les sense la necessitat de sol·licitar cap aclariment.

6.7 A ser informats, en les notificacions de resolucions, dels preceptes jurídics que en fonamenten la motivació, la denominació completa de la norma que els conté i el número i la data del diari o butlletí oficial en què han estat publicats.

6.8 A rebre tota l'ajuda i la informació necessàries per participar en els procediments en els quals figurin com a persones interessades.

Creim que aquests drets ja són reconeguts en l'article 35 –drets dels ciutadans- i al títol VI –disposicions generals sobre els procediments administratius- de la Llei 30/1992.

6. Observacions a l'article 7:

Aquest article, que regula el dret a presentar queixes i iniciatives estableix el següent:

“Els ciutadans tenen els drets següents:

7.1 A presentar queixes i iniciatives sobre el funcionament dels serveis, les unitats i els organismes de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en qualsevol forma i per qualsevol mitjà de comunicació amb l'Administració admès legalment.

7.2 A rebre resposta de l'òrgan competent de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en el termini de 15 dies, sobre les iniciatives i queixes que presenti. Aquesta resposta els ha de servir per conèixer els seus drets i deures i les limitacions legals, pressupostàries o de qualsevol mena amb què actua l'Administració. També els ha d'informar sobre les mesures que aquesta es disposa

a adoptar per reparar les irregularitats o deficiències detectades. Si s'escau, la resposta els proposarà entrevistes, visites o consultes d'expedients.

7.3 A rebre reconeixement personal de la col·laboració en les millores introduïdes en els serveis com a conseqüència de les seves queixes i iniciatives.

Aquest CES opina que s'haurien de definir els conceptes de queixa i iniciativa, i quines conseqüències procedimentals generen, ja que interpretats en un sentit ampli poden donar lloc a confusió respecte dels recursos i de les reclamacions prevists a la legislació administrativa. D'altra banda, creim que el termini de 15 dies per respondre amb caràcter general resulta massa curt i que s'hauria de preveure la possibilitat de no admetre queixes i iniciatives (per exemple, en els casos en què es fonamentin en arguments o idees que contradiuen els valors constitucionals -igualtat, no discriminació, etc.-) . Finalment, entenem que s'hauria de preveure la possibilitat de facilitar impresos normalitzats per realitzar aquestes "queixes i iniciatives", una vegada quedi determinat de manera clara de quin tipus d'accions es tracta.

7. Observacions a l'article 8:

Aquest article disposa el següent:

Article 8. Dret a participar en la gestió dels serveis públics

Els ciutadans tenen els drets següents:

8.1 A ser consultat periòdicament i regularment sobre el grau de satisfacció amb els serveis que reben de l'Administració, mitjançant enquestes, sondeigs, panels d'usuaris, etc.

8.2 A exercir, a través de les entitats ciutadanes, la iniciativa per proposar al Govern l'aprovació de disposicions de caràcter general.

8.3 A ser informats pels mitjans i xarxes de comunicació sobre els resultats de la gestió del Govern, mitjançant la publicació anual d'un

conjunt d'indicadors d'activitat, eficàcia, eficiència i qualitat, determinats per la Mesa de la Ciutadania.

8.4 A participar en els òrgans de prestació dels serveis públics, on hi tenen reconegut tant el dret a obtenir informació com el de presentar informes, propostes, iniciatives, etc.

8.5 A resoldre els conflictes amb l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears de forma ràpida i econòmica.

Aquest CES recomana, per evitar confusions de caire terminològic, que se substitueixi el terme “gestió de serveis públics” per “gestió de serveis de l'Administració”, ja que la gestió dels serveis públics és un concepte jurídic utilitzat per designar qüestions diferents de les que sembla que es regulen en aquest cas. D'altra banda cal definir a quines “entitats ciutadanes” es refereix l'apartat 8.2 i, alhora, què s'ha d'entendre per “aprovació de disposicions de caràcter general”. A més, creim que no queda clar en què consisteix el “dret a participar en els òrgans de prestació dels serveis públics”. Finalment, no entenem a què es fa referència quan es regula, en l'apartat 8.5, el dret a “resoldre els conflictes de forma ràpida i econòmica”, ja que s'hauria de definir, què s'ha d'entendre per conflicte i, a més, tenir en compte tot allò que disposa el capítol II del títol VII de la Llei 30/1992, que regula els recursos administratius.

8. Observacions a l'article 9:

L'article disposa que:

9.1 Les cartes de serveis són documents escrits que constitueixen l'instrument mitjançant el qual els òrgans i les entitats autònomes de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears informen els ciutadans sobre els serveis que tenen encomanats i sobre els compromisos de qualitat reconeguts en la seva prestació, així com sobre els seus drets en relació amb aquests serveis.

9.2 Els titulars dels òrgans de l'Administració han d'aprovar i difondre les respectives cartes de serveis, mitjançant les quals es determinen els

compromisos que assumeixen de forma responsable en la prestació dels serveis públics que són de la seva competència, d'acord amb uns estàndards o normes de qualitat mínims dirigits a assolir la satisfacció dels usuaris.

9.3 En cas d'incompliment, degudament acreditat, de les cartes de serveis, els usuaris dels serveis públics tenen dret a rebre una explicació o una compensació, de forma automàtica i d'acord amb les condicions que s'hi preveuen.

Aquest CES comparteix la filosofia que inspira l'establiment d'aquest tipus de documents en el sentit que s'exposa en el Reial decret 1259/1999, de 16 de juliol, pel qual es regulen les cartes de serveis i els premis a la qualitat en l'Administració general de l'Estat: la idea d'evolució en la gestió pública per millorar de manera contínua la prestació dels serveis a partir de l'avaluació dels resultats obtinguts i de la satisfacció dels usuaris ens sembla adequada i coherent amb un concepte d'Administració dinàmica que situa els ciutadans en el centre de les seves decisions; ens sembla encertada. Ara bé, tot i que no correspon a aquest CES valorar la legalitat dels projectes de decret, hem d'advertir que una previsió com la de l'apartat 9.3, si s'entén com a compensació econòmica, no té cabuda en el nostre sistema de dret administratiu, ja que el ciutadà per reclamar responsabilitat patrimonial a l'Administració pel funcionament dels seus serveis ho ha de fer a través del corresponent procediment, segons el qual s'han d'acreditar els danys, la relació de causalitat, sense que es pugui determinar en cap cas la responsabilitat de manera automàtica. Per tant, suggerim que s'elimini aquest apartat de l'articulat.

Com ja hem anunciat en l'observació general II, opinam que s'ha de diferenciar clarament, d'una banda, l'establiment de mesures i instruments per a la millora de la gestió com les cartes de serveis i, d'altra banda, la regulació del procediment administratiu i els drets dels qui en són part i dels ciutadans-administrats en general. I, en qualsevol cas, tenir en compte el que sobre el

procediment -i , per tant, també, als drets dels interessats- i sobre drets dels ciutadans front l'Administració ja està regulat en la Constitució, la Llei 30/1992 i les normes específiques sobre procediment administratiu. Per tant, creim que la millora de la gestió és l'únic objecte de la norma i ens qüestionam si és precisament aquest instrument, una norma de caràcter general, amb vocació de permanència, el mitjà idoni per dur a terme millores que, segons el nostre parer, han de decidir els òrgans superiors de l'Administració de la comunitat autònoma als quals es refereix l'article 2 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma (Llei 5/1984, de 24 d'octubre, BOIB núm. 18, de 20 de novembre de 1984).

Recomanem, finalment, que en l'elaboració de les cartes de serveis participin les organitzacions i federacions sindicals que representin els interessos dels funcionaris i personal laboral de les administracions públiques, que són en definitiva els col·lectius més directament afectats per poder-les posar en pràctica.

9. Observacions a l'article 10:

Aquest article disposa:

L'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears ha de garantir el compliment i l'efectivitat dels drets establerts en el present reglament mitjançant els mecanismes següents:

10.1 Aquesta Carta serà difosa convenientment a Internet, i estarà a disposició dels ciutadans a l'entrada de tots els centres, les oficines i els establiments de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

10.2 La Inspecció General de Serveis és la unitat administrativa encarregada de promoure el ple exercici dels drets continguts en aquesta Carta. Els ciutadans i ciutadanes s'hi podran dirigir, per escrit o oralment, amb la finalitat de denunciar qualsevol incompliment dels drets d'aquesta Carta.

Per dur a terme aquesta funció, la Inspecció General de Serveis ha de comprovar el grau o el nivell d'acompliment del present reglament, i per això ha de comptar amb la col·laboració de tots els funcionaris i les autoritats de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

10.3 Es crea la Mesa de la Ciutadania com a òrgan de mediació social. Hi han d'estar representades l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i les associacions de ciutadans de les Illes Balears. Les seves funcions consisteixen a formular propostes de millora a l'Administració autonòmica per promoure la plena eficàcia dels drets continguts en aquesta Carta i a avaluar els resultats del Pla de qualitat de l'Administració de les Illes Balears, mitjançant informes periòdics que s'han de trametre al Consell de Govern.

10.4 El Govern ha de promoure i fomentar la implantació de les normes contingudes en aquesta Carta i l'extensió a altres administracions de les Illes Balears. En aquest sentit, les corporacions locals de les Illes Balears es poden adherir totalment o parcialment als compromisos adquirits en la Carta dels Drets dels Ciutadans aprovada en el present reglament.

Creim convenient que s'especifiqui de quina manera es pot promoure el ple exercici dels drets d'aquesta carta per part de la Inspecció General de Serveis. En aquest sentit, el que disposa el paràgraf 2n de l'apartat 10.2 ens sembla que pot donar lloc a confusions. D'altra banda, l'apartat 10.4 es refereix a administracions de les Illes Balears, mentre que a l'article 1, ja comentat, es parla d'Administració de la comunitat autònoma". Des del punt de vista de la terminologia, doncs, sembla que ambdues expressions es refereixen al mateix, però no és això el que es desprèn del sentit dels articles corresponents, Creim que una definició precisa de l'àmbit d'aplicació seria molt convenient per evitar confusions innecessàries.

10. Observacions a les disposició transitòria

Aquesta disposició estableix el següent:

Terminis d'efectivitat dels drets

- 1. Els drets continguts en aquesta Carta seran efectius 3 mesos després de la publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, llevat dels drets ja reconeguts per l'ordenament jurídic i que siguin efectius.*
- 2. El dret contingut en l'article 3, apartat 1, serà efectiu en el termini i en les condicions que reglamentàriament s'estableixin.*
- 3. El dret contingut en l'article 5, apartat 7, serà efectiu en el termini de 6 mesos des de la publicació oficial d'aquest reglament.*
- 4. Els drets exposats en l'article 5, apartats 2 i 3, seran efectius en el termini d'1 any des de la publicació oficial d'aquest reglament.*

Els serveis públics que presta l'Administració de la comunitat autònoma han de tenir aprovada i publicada la seva carta de serveis dins el termini d'1 any des de la publicació oficial d'aquest reglament.

Creim que l'apartat 1 de la disposició addicional hauria de mencionar el motiu pel qual els drets són efectius 3 mesos després de la publicació del decret. Entenem que l'establiment d'aquest termini respon a la necessitat d'adaptar l'estructura administrativa a les exigències del decret. En qualsevol cas, volem advertir que una bona part dels drets ja estan reconeguts a la Llei 30/1992, com ja s'ha posat de manifest al llarg del dictamen.

Pel que fa a l'apartat 2, entenem que establir l'efectivitat del dret regulat en l'article 3.1 - "dret a accedir a qualsevol edifici d'accés públic sense que cap limitació física els ho pugui impedir" - , en el termini i les condicions que reglamentàriament s'estableixin, és més propi d'una norma amb rang de llei, que d'un decret com el que ens ocupa, en el sentit que s'hauria d'especificar de manera més concreta amb quina o quines disposicions reglamentàries es

desplegarà aquest dret (un nou decret, ordres dels consellers corresponents, etc.) . En qualsevol cas, s'hauria d'esmentar el decret sobre supressió de barreres arquitectòniques, aprovat pel Consell de Govern el dia 28 de febrer de 2003 i publicat en BOIB núm. 36, de 18 de març de 2003), mencionat també en l'Informe de la Secretaria General Tècnica que acompanya al projecte de decret.

Pel que fa a l'apartat 3, sobre el "dret a consultar, de franc i via Internet, el Butlletí Oficial de les Illes Balears que estigui disponible en aquest canal", ens remetem al que ja hem dit en les observacions particulars a l'article 5.

Hem de dir que no entenem, pel que fa a l'apartat 5, l'establiment d'un termini d'un any per l'efectivitat dels drets "a no haver d'aportar documents que hagin de ser expedits per òrgans de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears" i a "presentar via fax, als números habilitats i durant les 24 hores del dia, qualsevol tipus de document". D'altra banda, el dret a la presentació de document en qualsevol moment via fax , ja està reconegut en l'article 35 , lletra e) i 45 núm. 5 de la Llei 30/1992. També s'ha de tenir en compte els articles 2 i 3 del Reial Decret 772/1999, de 7 de maig, pel qual es regula la presentació de sol·licituds escrits i comunicacions davant l'Administració General de l'Estat, l'expedició de còpies i documents i la devolució d'originals i el règim de les oficines de registre (BOE núm. 122, de 22 de maig de 1999).

Creim, doncs, que la Conselleria promotora de la norma s'hauria de plantejar la possibilitat de revisar en profunditat la redacció del decret i fer explícits els drets que ja estan reconeguts i són plenament efectius en virtut d'altres normes en vigor i procurar, a més, que el que disposa es faci efectiu de manera homogènia, sense haver d'establir esglaonaments per a l'efectivitat del que es pretén reconèixer.

Finalment, insistim en la necessitat de consulta a les organitzacions sindicals per obtenir el consens necessari per fer efectiva l'aplicació de les cartes de serveis.

V. Conclusions

En el present dictamen s'han donat les diverses opinions i conclusions que el Consell Econòmic i Social emet sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova la Carta dels drets dels ciutadans.

Vist i plau

El secretari general

El president

Pere Aguiló Crespí
Palma, 26 de març de 2003

Francesc Obrador Moratinos