

SÍNDICA

LES CARTES DE SERVEI A CATALUNYA

OCTUBRE 2024



Índex

1. Introducció	3
1.1. Presentació	3
1.2. Estructura	4
1.3. Funció d'avaluació de la Llei 19/2014.....	5
1.4. Metodologia.....	6
2. Dret a una bona administració	7
2.1. Marc jurídic i cartes de servei a Catalunya	7
2.2. Models de gestió de la qualitat.....	11
2.3. Valoració de la qualitat dels serveis públics per la ciutadania.....	16
3. Cartes de servei a Catalunya	23
3.1. Implementació de les cartes de servei a Catalunya	24
3.2. Tipologia de serveis en què s'implementen les cartes de servei.....	33
3.3. Diversitat de models en les cartes de servei	36
4. Compliment de la normativa de les cartes de servei	42
4.1. Contingut informatiu relatiu al servei	42
4.2. Avaluació dels serveis orientats a la ciutadania	52
4.3. Relació amb les persones.....	67
5. Conclusions	85
6. Recomanacions	87
Annex 1. Variables analitzades a l'estudi	91

1. Introducció

1.1. Presentació

A principis del segle XXI, el dret a la bona administració es va articular mitjançant codis de bona conducta administrativa que regulaven com havia de ser la relació entre el personal de les administracions i les persones que rebien els serveis. Actualment, però, l'instrument principal per facilitar el dret a la bona administració per la legislació catalana són les cartes de servei, que informen sobre els serveis que gestionen les administracions i estan pensades per avaluar-ne la gestió, en un procés de millora contínua.

L'objectiu d'aquest estudi és valorar el grau d'implantació d'aquestes cartes de servei a Catalunya tenint en compte el següent:

- a) Gestió dels serveis
- b) Interacció amb la ciutadania

L'[informe anual del Síndic de Greuges](#) (2023) ja assenyalava que cal transformar l'Administració catalana per adaptar-la al nou context demogràfic, social, econòmic i tecnològic. Els canvis demogràfics –increment de la població migrant i envelliment de la població a Catalunya–; la manca de recuperació de l'Administració catalana en termes de recursos humans després de la crisi econòmica de la primera dècada del segle XXI, i la crisi social i sanitària derivada de la pandèmia (2020) han tensat greument els serveis públics i s'ha reduït la qualitat de la prestació dels seus serveis. De fet, si ens fixem en la percepció que té la ciutadania de la qualitat dels serveis públics que reben, Catalunya se situa per sota de la mitjana europea en els pocs estudis europeus que analitzen la situació regional.

La irrupció de l'Administració electrònica; les dificultats d'adaptació dels processos interns de l'Administració als nous requeriments normatius; la manca de flexibilitat de l'Administració –configurada amb grans estructures administratives, sovint massa jeràrquiques–, i la manca de personal amb perfils digitals, també per l'envelliment del personal de l'Administració a conseqüència de la baixa reposició en els darrers quinze anys, han generat un cert estancament en la capacitat d'innovació i de resposta a les necessitats de la ciutadania. Aquesta situació, a més, s'intensifica si es pensa en l'aplicació de la intel·ligència artificial per tramitar procediments administratius, més enllà de les limitacions d'ús en els serveis públics causades per les mesures de ciberseguretat i la protecció de dades de caràcter personal.

Davant d'aquesta realitat, la ciutadania qüestiona el distanciament del personal que treballa a l'Administració: es detecten carències en la digitalització dels serveis públics, pel que fa a l'acompanyament a les persones; en l'ús d'un llenguatge clar i entenedor;

en les dificultats per rebre una atenció personalitzada o, fins i tot, presencial. Tot això crea desigualtats en l'accés i l'ús dels mitjans electrònics, i incrementa la bretxa digital.

Per donar resposta a aquestes mancances, els poders públics de Catalunya s'han dotat d'un conjunt de normes orientades a regular el dret a la bona administració i han incorporat eines per assolir aquest dret, com ara la implantació de les cartes de servei al conjunt de serveis finalistes que es presten a la ciutadania i que ens disposem a avaluar.

1.2. Estructura

L'estudi s'estructura en sis apartats. El primer, de caràcter introductori, descriu l'objecte de l'estudi –especialment en el marc de la funció d'avaluació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern– i informa sobre la metodologia aplicada.

El segon apartat, sobre el dret a la bona administració, pretén ubicar l'estudi en el marc jurídic de la bona administració, descriure els diferents models de gestió de la qualitat i, en particular, de les cartes de servei, i recollir un marc general sobre l'avaluació de la gestió dels serveis públics.

El tercer apartat, sobre les cartes de servei a Catalunya, avalua el grau d'implantació de les cartes de servei en el conjunt d'administracions i en el territori, i analitza la diversitat de models de cartes de servei.

El quart apartat, sobre el grau de compliment del contingut normatiu de les cartes de servei, analitza el nivell de compliment dels requeriments de la Llei 19/2014, i les modificacions posteriors fetes pel conjunt d'administracions catalanes. Aquest apartat modifica l'estructura proposada per la llei catalana en relació amb el contingut informatiu obligatori, la dimensió d'avaluació i la dimensió de relació amb la ciutadania, especialment amb un enfocament restauratiu.

El cinquè apartat, de conclusions, pretén sintetitzar els principals resultats de l'estudi.

Finalment, el sisè apartat, de recomanacions, recull el conjunt de propostes del Síndic de Greuges de Catalunya per assolir el compliment de la normativa i la materialització del dret a la bona administració.

Convé destacar que en el conjunt de l'estudi s'incorporen quadres de text per reconèixer bones pràctiques o pràctiques destacables en alguns aspectes que han fet les diferents administracions catalanes. En aquest sentit, un dels propòsits d'aquest estudi és compartir coneixement i reconèixer l'esforç que s'està fent per part de les diferents administracions, i del personal que hi treballa, en la consecució del compliment del dret a la bona administració.

1.3. Funció d'avaluació de la Llei 19/2014

D'acord amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el Síndic de Greuges de Catalunya ha d'elaborar anualment un informe general d'avaluació de l'aplicació d'aquesta llei i presentar-lo al Parlament.

L'experiència adquirida per la institució des de l'any 2016, així com el volum i la diversitat de les obligacions de la llei, ens ha portat a plantejar l'elaboració d'un informe general sobre l'estat de la situació, seguit d'un conjunt d'informes monogràfics que analitzen específicament cada àmbit regulat en la normativa.

Donada l'amplitud, profunditat i diversitat dels aspectes que recull la llei, és difícil destacar-ne l'impacte anual; és més probable detectar-ne els efectes amb períodes d'avaluació més llargs. Tanmateix, d'acord amb la funció que la institució té encomanada, pot destacar els canvis anuals més rellevants, i per això elabora aquests informes monogràfics amb una periodicitat anual.

En l'àmbit de transparència, el Síndic de Greuges de Catalunya elabora informes individualitzats sobre la majoria d'administracions catalanes des del 2021. Hi analitza el dret d'accés a la informació pública mitjançant un model de millora contínua que permet avaluar, a partir de la tècnica del sol·licitant ocult (TSO),¹ com s'està tramitant i donant resposta a la ciutadania en l'exercici d'aquest dret. Posteriorment, a partir d'aquests informes individualitzats, i de les millores que introdueixen les administracions, s'elabora un informe sobre dret d'accés a la informació pública.

En relació amb el bon govern, es publica aquest estudi amb l'objectiu d'incorporar de manera monogràfica un balanç de la situació de la implementació del dret a la bona administració, concretament pel que fa a les cartes de servei. Aquest dret es troba regulat en el capítol II del títol V de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, sobre el bon govern, que recull tant la implementació dels codis ètics o de conducta, el dret a la bona administració i els serveis públics de qualitat, com la millora de la qualitat normativa.

¹La TSO es fonamenta en la tècnica d'investigació anomenada *mystery shopping*, que consisteix a posar l'investigador en la situació del client o usuari d'un servei o del sol·licitant d'una prestació, sense identificar-se com a investigador o avaluador, per observar directament la resposta obtinguda.

1.4. Metodologia

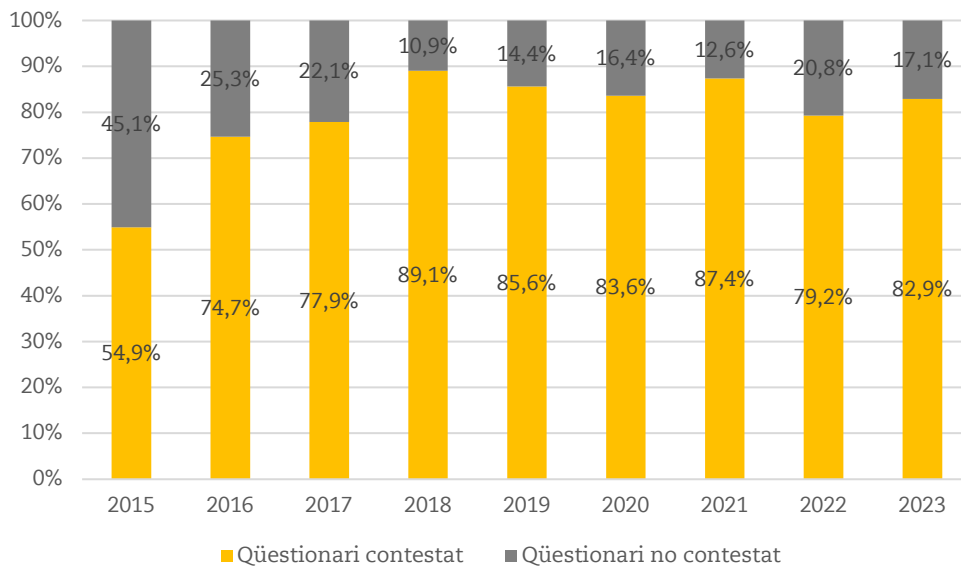
S'han analitzat les cartes de servei a partir de la informació que lliuren les administracions en el qüestionari anual que es tramet per a l'avaluació del compliment de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

El nivell de resposta del qüestionari d'avaluació de l'any 2023 ha estat del 83 %

Enguany el qüestionari es va trametre el 13 de febrer de 2024 i s'ha finalitzat el 12 d'abril de 2024. El nivell de resposta ha estat del 83 %, lleugerament superior a l'any anterior i en consonància amb la resta d'anys des de 2018.



Gràfic 1. Resposta al qüestionari de transparència



Font. Elaboració pròpia.

Una vegada obtingudes les respostes, s'han tingut presents tots els casos en què les administracions contestaven afirmativament a la pregunta sobre si disposaven de cartes de servei (des de 2018, algun o diversos anys). L'esforç s'ha centrat, doncs, a incorporar el màxim de cartes de servei possibles publicades, tot i que en algun moment no se'ns hagués proporcionat aquesta informació.

El treball de camp d'anàlisi de les cartes de servei es va fer entre el 16 d'abril i el 2 de maig de 2024, i a l'annex de l'estudi es recullen les variables analitzades, els camps d'informació i els valors.

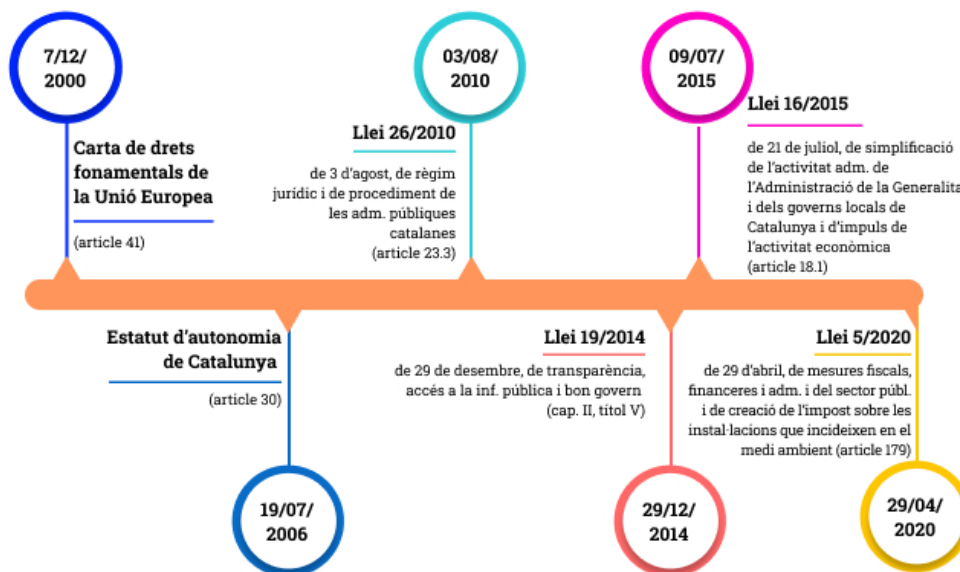
2. Dret a una bona administració

2.1. Marc jurídic i cartes de servei a Catalunya

La Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (2000), al capítol V, relatiu a la ciutadania, regula el dret a la bona administració. L'article 41 estableix: "Tota persona té dret que les institucions, òrgans i organismes de la Unió tractin els seus afers **imparcialment i equitativament, i dins d'un termini raonable**". S'hi afegeix, a més, "el dret de tota persona a ser escoltada abans que es prengui contra ella una mesura individual que l'afecti desfavorablement" (art. 41.2.a). Finalment, incorpora el **dret a la reparació** per la unió dels danys causats per les seves institucions o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb els principis generals comuns als drets dels estats membres (art. 41.3). La regulació més concreta del dret a la bona administració es produeix un any més tard, amb mitjançant l'aprovació del Codi europeu de bona conducta administrativa (2001).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006), al capítol II, regula els drets de les persones en l'àmbit polític i de l'Administració. En concret, l'article 30, sobre els drets d'accés als serveis públics i a una bona administració, estableix que les administracions públiques han de fixar **les condicions d'accés als serveis públics i els estàndards de qualitat** que han de seguir, amb independència del règim de la seva prestació. A més, amb les persones, l'Administració ha de mantenir la imparcialitat, l'objectivitat i la proporcionalitat.

Figura 1. Cronologia de l'evolució del dret a la bona administració i de les cartes de servei a l'Administració pública catalana



El 2010, es despleguen els drets subjectius de les persones a una bona administració en l'àmbit del procediment administratiu. Es fa amb la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques catalanes (art. 22):

- ▶ Dret a tenir una actuació administrativa proporcional segons la finalitat perseguida.
- ▶ Dret a obtenir una resolució expressa i motivada en els casos establerts legalment.
- ▶ Dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.
- ▶ Dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar.
- ▶ Dret a participar en la presa de decisions mitjançant el dret d'audiència.

Per materialitzar la definició dels estàndards de qualitat en la prestació dels serveis públics, l'Administració catalana decideix fer ús de les cartes de servei com a instrument de gestió de la qualitat dels serveis públics: "les administracions públiques de Catalunya **han d'impulsar l'aplicació de cartes de servei i altres instruments de qualitat**, en els termes que estableixi la normativa corresponent" (Llei 26/2010, art. 23.3). Com veiem, es deixa oberta la possibilitat d'incorporar altres instruments de gestió de la qualitat, però estableix que l'instrument preferent de model de gestió seran les cartes de servei.

Més tard, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, incorpora de manera més exhaustiva la materialització de l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en el vessant de prestació de serveis, bona conducta i qualitat normativa, i regula en el capítol II del títol V el dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat (art. 58 i seg.).

L'article 58 d'aquesta llei –abans de la modificació de la Llei 5/2020–, afirmava: "Les persones tenen dret a una bona Administració, i a l'accés i ús d'uns serveis públics de qualitat reconeguts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i, específicament, per les lleis reguladores de les diverses activitats públiques".

De nou, en la versió original de la llei, l'article 59.1 impulsava les cartes de servei com a instrument per **prestar els serveis** en unes **condicions mínimes i raonables de qualitat**, i definia el **contingut mínim** que han de tenir: organització i forma de gestió del servei; responsables de la gestió; estàndards mínims de qualitat desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per avaluar-ne l'aplicació; les condicions d'accés; els drets i deures dels usuaris; el règim econòmic aplicable; les vies de reclamació utilitzables, i les vies perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic. I finalment, l'article 59.2, establí: "les cartes de servei tenen **naturalesa reglamentària**, i el seu **contingut és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació**".

De fet, per fer efectius el compliment dels estàndards mínims de qualitat fixats, s'obliga les administracions a l'**avaluació permanent** dels serveis públics, i garanteix el **dret de la ciutadania a formular propostes i suggeriments**, com a instrument de millora de la qualitat dels serveis públics (art. 60 i 61 de la Llei 19/2014). Finalment, obliga a publicar els resultats d'aquesta gestió en els portals de transparència, tant pel que fa a les cartes de servei, com als resultats de les avaluacions de qualitat (art. 9.1.j).

Arran de l'aprovació de la Llei 19/2014, l'article 23.3 de la Llei 26/2010 va ser modificat per l'article 18.1 de la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i impuls de l'activitat econòmica: "**les administracions públiques de Catalunya han de tenir cartes de servei a disposició dels ciutadans, les empreses i els professionals**, com a instruments per a la millora de la qualitat dels serveis, en els termes establerts per la normativa vigent". A més, en relació amb l'**Administració de la Generalitat de Catalunya**, incorpora l'obligatorietat de les **unitats orgàniques amb un rang mínim de direcció general de disposar d'una carta de servei per a cadascun dels serveis finalistes que presten**, individualitzades per a cada servei o bé agrupades. Pel que fa a l'**actualització**, estableix que **s'han d'avaluar cada dos anys i s'han d'actualitzar, com a mínim, cada cinc anys** (art. 23.4).

Per la seva banda, l'article 59 de la Llei 19/2014 esmentat prèviament, també es modifica mitjançant l'article 179.1 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient:

- ▶ Amb la modificació de l'article 59.1, les cartes de servei s'han d'aplicar en els serveis públics finalistes que gestiona directament l'Administració. De fet, es modifica el redactat per diferenciar entre serveis públics bàsics (previst inicialment) i serveis públics finalistes.
- ▶ Amb la modificació de l'article 59.2, s'obre la possibilitat d'aprovar cartes base dels serveis en el cas que es prestin serveis mitjançant xarxes, i s'entén per xarxa el conjunt de dues o més unitats que presten un mateix servei en règim de descentralització funcional o desconcentració.
- ▶ Amb la modificació de l'article 59.3, s'hi afegeix que l'existència de "cartes base no exclou que es puguin aprovar cartes pròpies d'un centre o d'alguns centres de la xarxa amb la finalitat de declarar estàndards de qualitat més exigents que els establerts a la carta base".
- ▶ Amb la modificació de l'article 59.4, s'és més exigent amb el contingut mínim que ha de contenir la carta de servei, tal com era aprovat inicialment a la Llei 19/2014, i amplia els apartats que han de configurar la carta de servei (organització del servei; responsables de la gestió; relació de serveis que es presten; estàndards mínims de qualitat dels serveis desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors per a avaluar-ne

l'aplicació; les condicions d'accés als serveis; les mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts a les cartes; els drets i deures dels usuaris; el règim econòmic aplicable, i les vies que poden utilitzar els usuaris per a obtenir informació i orientació amb relació al servei públic).

Entre d'altres, s'incorporen els mecanismes de reparació o correcció en cas d'incompliment, fent ús de l'article 41.3 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, que regula el dret a la reparació.



Taula 1. Contingut mínim d'una carta de servei segons les lleis 19/2014 i 5/2020

Contingut mínim	Aprovació Llei 19/2014	Modificació Llei 5/2020
Organització i forma de gestió del servei	✓	✓
Forma de gestió del servei	✓	✗ (referència a article 59.7)
Identificació dels responsables de la gestió	✓	✓
Relació de serveis que es presten	✗	✓
Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions; indicadors i instruments per avaluar-ne l'aplicació	✓	✓
Condicions d'accés als serveis	✓	✓
Obligació de fixar mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment	✗	✓
Drets i deures dels usuaris	✓	✓
Règim econòmic aplicable	✓	✓
Vies de reclamació utilitzables	✓	✓
Vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic	✓	✓

Font. Elaboració pròpia.

Amb la modificació, s'incorporen també, nous epígrafs en l'article 59, per preveure que, en situacions excepcionals, pot ser que no es puguin prestar els serveis en condicions normals, i també es descriu el procediment que cal seguir davant d'aquest supòsit (art. 59.5). A més, s'estableix que, en el cas de la Generalitat de Catalunya, les cartes de servei s'han d'aprovar per resolució dels titulars dels departaments competents dels serveis objecte de les cartes i han d'entrar en vigor a partir de la publicació en els diaris oficials corresponents (art. 59.6). Així mateix, es preveu la possibilitat, quan els serveis públics siguin prestats per gestió indirecta, que l'assegurament de la qualitat es faci efectiu a través dels mecanismes concrets de control de l'execució que estableix la legislació (art. 59.7).

Per acabar, l'article 179.2 de la Llei 5/2020 afegeix una disposició addicional a la Llei 19/2014: preveu règims jurídics singulars per a sistemes de gestió de la qualitat dels serveis públics, en relació especialment a la salut assistencial, serveis socials, penitenciaris i d'educació reglada, de manera que poden ser diferents de les cartes de servei. En tot cas, s'han de publicar al web, juntament amb els indicadors d'avaluació i els informes d'avaluació corresponents.

2.2. Models de gestió de la qualitat

La gestió de la qualitat a les organitzacions públiques s'ha enfocat des de tres vessants:

a) **Cartes de serveis.** D'origen anglosaxó, en el context del seu pla de modernització administrativa de finals del segle XX, les cartes de servei són documents mitjançant els quals les organitzacions públiques informen públicament els ciutadans sobre els serveis que gestionen al voltant dels compromisos de qualitat en la seva prestació.

Es tracta d'un instrument més flexible i aplicable a les administracions públiques que els sistemes d'assegurament i es caracteritza per fomentar la transparència, l'accessibilitat i la receptivitat de l'Administració. Es tracta d'una manera d'iniciar projectes de qualitat no tan exigent com els sistemes d'assegurament i l'abast de la seva aplicació pot variar, sense necessitat que s'hagin de prendre mesures per a tota l'organització.

b) **Models de gestió de la qualitat total.** Es tracta de models que intenten equilibrar en importància i en progrés tant els sistemes de treball, com les persones (directius, treballadors, clients o parts interessades), basant-se en principis sobre els quals s'entén que s'ha de regir una organització. L'avaluació i el compliment dels resultats esperats no es determina per una certificació (com és el cas dels sistemes d'assegurament), sinó per l'autoavaluació. No obstant això, existeix un reconeixement de les organitzacions mitjançant premis que valoren el compliment i la millora en les seves actuacions d'acord amb aquests principis.

El model de gestió de la qualitat total més estès és el de la European Foundation Quality Management (EFQM). En l'àmbit del sector públic, especialment en el

conjunt d'estats membres de la Unió Europea, s'adopta una derivada d'aquest model mitjançant el marc comú d'avaluació (CAF); és un model europeu de millora de les organitzacions públiques mitjançant l'autoavaluació a partir de nou aspectes que s'han de tenir presents en l'anàlisi d'una organització.

c) Sistemes d'assegurament de la qualitat. Aquests sistemes es fonamenten en dos grans eixos: en primer lloc, assegurar que la majoria d'actuacions d'una organització quedin registrades i, en segon lloc, revisar periòdicament aquesta informació per preveure, corregir o millorar els seus processos. En els sistemes d'assegurament es fa un especial èmfasi en la qualitat en l'àmbit intern (productivitat, gestió dels costos, conformitat amb les especificacions, etc.), com a mecanisme de garantia per generar satisfacció i donar compliment a les necessitats dels usuaris. Amb tot, de manera progressiva, la satisfacció dels usuaris i l'estudi de les seves necessitats s'ha anat introduint amb més impacte en els sistemes d'assegurament. L'evolució en els requeriments entre les normes ISO 9000: 1994, ISO 9000: 2000, ISO 9000:2008 i ISO 9000:2015 en són un exemple. L'any 2008 es va aprovar la norma UNE 93200:2008, que permet la certificació en matèria de cartes de servei.

En termes generals, l'aposta dels estats membres de la Unió Europea, en els diferents nivells d'Administració –estatal, autonòmica o regional i local–, ha estat la d'acceptar les tres vies a l'hora d'obtenir prestacions de serveis de qualitat, si bé majoritàriament se segueixen models de gestió de la qualitat total i, en particular, el model CAF. Ara bé, això no exclou l'ús de cartes de servei (molt estès al Regne Unit, a Irlanda o a Espanya) o els models d'assegurament i certificació.

Tal com s'ha assenyalat en l'apartat anterior, en el cas de Catalunya, el marc normatiu català s'ha centrat especialment en la implementació de cartes de servei per a la prestació de serveis que garanteixin "unes condicions mínimes i raonables de qualitat", si bé la modificació de l'article 59 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, mitjançant la Llei 5/2020, del 29 d'abril, obre la possibilitat a incorporar altres sistemes de gestió de la qualitat. L'apartat 3.2 del present informe fa referència a altres sistemes complementaris de gestió de la qualitat aplicats per les administracions públiques catalanes.

2.2.1. Cartes de serveis

2.2.1.1. Oportunitat per transformar l'Administració catalana

Les cartes de servei, en la mesura en què són un instrument de qualitat, s'han de fonamentar en la lògica de la millora contínua. Per tant, s'ha de fer una avaluació constant dels serveis oferts i els compromisos adquirits. Cal orientar les organitzacions a l'obtenció de resultats i al retiment de comptes (*accountability*), i cal tenir contacte amb la ciutadania per conèixer-ne les expectatives i el nivell de satisfacció; és a dir, cal orientar les organitzacions a la interacció amb les persones i a la cerca de mecanismes d'escolta.

La implantació de les cartes de servei i d'altres models de gestió de la qualitat és una oportunitat per redissenyar els processos de l'Administració des d'una òptica estratègica

En aquest sentit, la implantació de les cartes de servei i d'altres models de gestió de la qualitat en el conjunt d'administracions catalanes és una oportunitat per redissenyar els processos de l'Administració des d'una òptica estratègica, en la mesura en què han de permetre:

- a) Incrementar el nombre d'actuacions administratives automatitzades que habilita l'article 41.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic i d'acord amb el Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics.
- b) Revisar els procediments per automatitzar el màxim possible els processos interns, malgrat que no impliqui una actuació administrativa automatitzada.

A aquest efecte, convé tenir present l'aprovació recent de tot un conjunt de normes que habiliten les administracions a aplicar sistemes d'informació predictius, mitjançant la IA, que puguin generar actuacions proactives, assistides o automatitzades.

En aquest sentit, si bé és aplicable a l'Administració de justícia, convé destacar l'habilitació del Reial decret llei 6/2023, de 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge, en la mesura en què preveu la possibilitat que les administracions puguin incorporar:

- a) Actuacions proactives (art. 56.3): actuacions automatitzades, autoiniciades pels sistemes d'informació sense intervenció humana, que aprofiten la informació incorporada en un expedient o procediment d'una Administració amb una finalitat determinada per generar avisos o efectes directes amb altres finalitats, en el mateix o en altres expedients, de la mateixa o d'una altra Administració, conforme a la llei.

- b) Actuacions assistides (art. 57): actuacions en què es genera un esborrany total o parcial d'un document complex basat en dades, que pot ser produït per algoritmes, i pot constituir el fonament o el suport d'una resolució judicial o processal.
- c) Aprofundir en l'Administració digital i en la gestió de les dades que té l'Administració per generar valor afegit en els serveis públics, mitjançant la reutilització de la informació.
- d) Incrementar la interoperabilitat administrativa per reduir els terminis

Alhora, les cartes de servei són una oportunitat per aprofundir en el coneixement de la ciutadania, per l'increment d'enquestes i qüestionaris de satisfacció. A més, aquesta anàlisi dels processos pot comportar una gestió de serveis públics més personalitzada i més eficaç, per la incorporació de sistemes d'informació predictius basats en l'experiència dels usuaris.

L'automatització de procediments permet aprofundir en determinades competències dels treballadors públics per a un tracte amb la ciutadania més personalitzat, pròxim i amable

Com que l'automatització d'activitats i procediments redueix les tasques del personal tramitador, s'ha d'aprofitar aquest marge per introduir altres competències i habilitats en els treballadors públics, que reforcin i garanteixin un tracte més personalitzat, pròxim i amable amb la ciutadania. De fet, aquests principis queden recollits en qualsevol codi de bona conducta administrativa aprovat per tal de garantir el dret a la bona administració.

Les cartes de servei impliquen un compromís amb els usuaris, una necessitat d'aportar valor en el servei, i poden ser un estímul per canviar models i transformar els serveis públics

2.2.1.2. Fases en un projecte de carta de servei

L'Administració estatal,² l'Administració autonòmica³ o la Diputació de Barcelona han elaborat diferents guies per implementar cartes de servei. Cadascuna té les seves particularitats i poden tenir diferents fases o agregacions, però, en síntesi, el procés per elaborar les cartes de servei inclou els passos següents:

- a) **Constitució de l'equip de treball.** Cal definir l'abast del projecte, planificar la comunicació i formar el personal dins l'organització.
- b) **Definició de la relació de serveis que integraran la carta de servei.**
- c) **Exploració i anàlisi de les demandes i expectatives dels usuaris d'un servei.** Cal elaborar enquestes que permetin conèixer les expectatives de la ciutadania i la satisfacció prèvia amb els serveis que es volen integrar a la carta (valoració de la fiabilitat, capacitat de resposta de les administracions, empatia, etc.).
- d) **Avaluació de la gestió actual i introducció de millores.** Cal determinar els estàndards de qualitat (establir els nivells de prestació desitjables que hauria d'assolir un servei tenint en compte les necessitats i expectatives de les persones que l'avaluen), comparar els estàndards amb els nivells actuals de prestació i introduir-hi millores que permetin formular compromisos exigents, però realitzables respecte a la situació inicial.
- e) **Definició dels compromisos de qualitat.** Cal formular els compromisos que l'Administració està disposada a assumir.
- f) **Redacció de la carta de servei.**
- g) **Aprovació de la carta de servei.** En funció de l'Administració, l'ha d'aprovar el ple de l'ens local o el titular del Departament.
- h) **Publicació i difusió de les cartes de servei.** Cal elaborar l'estratègica comunicativa perquè la ciutadania conegui els seus drets i els compromisos adquirits per l'Administració.
- i) **Seguiment de l'acompliment dels compromisos i correcció.** Cal revisar periòdicament el compliment dels compromisos, aprofundir en l'anàlisi de les expectatives dels usuaris, conèixer l'avaluació de la satisfacció i identificar oportunitats de millora.
- j) **Revisió dels compromisos i actualització de la carta de servei.** Cal definir el període en què se'n farà la revisió i el període en què s'actualitzarà.

² [Guia per elaborar cartes de servei](#) del Ministeri de la Presidència espanyol.

³ [Recursos per elaborar una carta de servei](#) de l'Administració i Funció Pública de la Generalitat.

La comunicació és cabdal a l'hora d'abordar un projecte de gestió de qualitat, tant en l'àmbit intern com en la relació amb la ciutadania

Per acabar, a l'hora d'abordar un projecte com aquest, cal tenir present la comunicació interna durant totes les fases. També cal tenir en compte la comunicació a la ciutadania de l'aprovació de la carta de servei, dels drets i deures, dels compromisos i de les millores que, arran d'aquest procés, es van produint al llarg dels anys.

2.3. Valoració de la qualitat dels serveis públics per la ciutadania

Calen més estudis sobre la percepció de la ciutadania de la qualitat dels serveis públics en l'àmbit local, supramunicipal i autonòmic

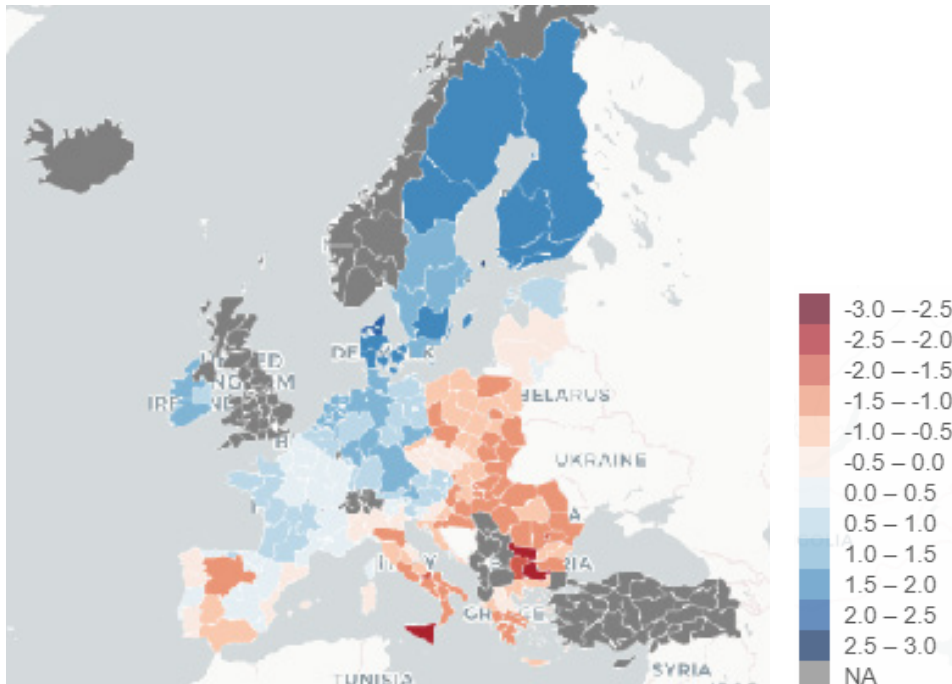
En l'àmbit local i autonòmic, són pocs els estudis (qualitatius i quantitius) que recullen la percepció de la ciutadania de la qualitat dels serveis públics. Tanmateix, l'anàlisi de les expectatives i de la valoració de la ciutadania respecte a la gestió pública és cabdal per dissenyar i implementar la gestió de les polítiques públiques, la interacció amb els usuaris en aquesta gestió i la correcció de mesures.

L'índex europeu de qualitat dels governs (EQI)⁴ analitza la percepció de la ciutadania dels governs estatals i regionals basant-se en tres dimensions: imparcialitat, corrupció i qualitat dels serveis públics essencials (sanitat, educació i seguretat pública). L'EQI és una enquesta feta a 135.227 persones de 210 regions dels 27 estats de la Unió Europea.

La figura 2 mostra la diferència per regions, respecte a la mitjana de la valoració de 27 estats de la Unió Europea. La mitjana de la Unió Europea equival a 0. En positiu, les regions marcades en color blau, es reflecteix la diferència per sobre de la mitjana. En negatiu (vermell), es mostra la diferència per sota de la mitjana.

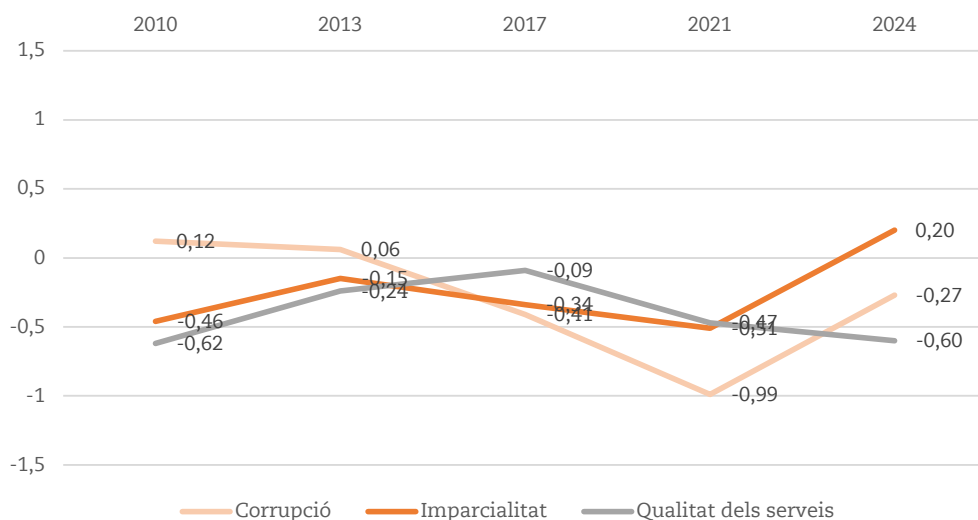
D'acord amb això, les dades mostren, en primer lloc, que el sud i l'est d'Europa reben una valoració més baixa per part de la ciutadania que el centre i el nord. En particular, Catalunya, té una valoració inferior a la mitjana dels 27 estats. Amb tot, respecte a l'any 2021, la diferència ha millorat sensiblement (el 2021 era de -0,7 i l'any 2024 és de -0,2) i s'apropa a la mitjana.

⁴ Nicholas Charron, Víctor Lapuente i Monika Bauhr. (2024). "The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds". QoG Working Paper Series 2024: 2. Departament de Ciències Polítiques, Universitat de Göteborg. ISSN: 1653-8919.

Figura 2. Índex europeu de qualitat de govern (EQI), 2024

Font. Índex europeu de qualitat de govern, Universitat de Göteborg.

De manera desagregada, en funció de les dimensions d'anàlisi, la millora de la percepció a Catalunya de l'índex es produeix per la millora en la valoració de la corrupció del govern regional (l'any 2021 era de $-0,99$, mentre que el 2024 ha estat del $-0,27$) i de la imparcialitat, que varia de $-0,51$ a estar per sobre de la mitjana europea, amb $0,20$). Ara bé, la qualitat dels serveis continua sent negativa i torna a valoracions de l'any 2010 ($-0,6$).

Gràfic 2. Evolució de l'EQI i dimensions de l'índex a Catalunya (2010-2024)

Font. Elaboració pròpia, a partir de dades del Quality of Government Institute.

En l'àmbit autonòmic, Catalunya és la segona comunitat autònoma que rep pitjors valoracions a l'EQI en la **dimensió de qualitat** dels seus serveis.

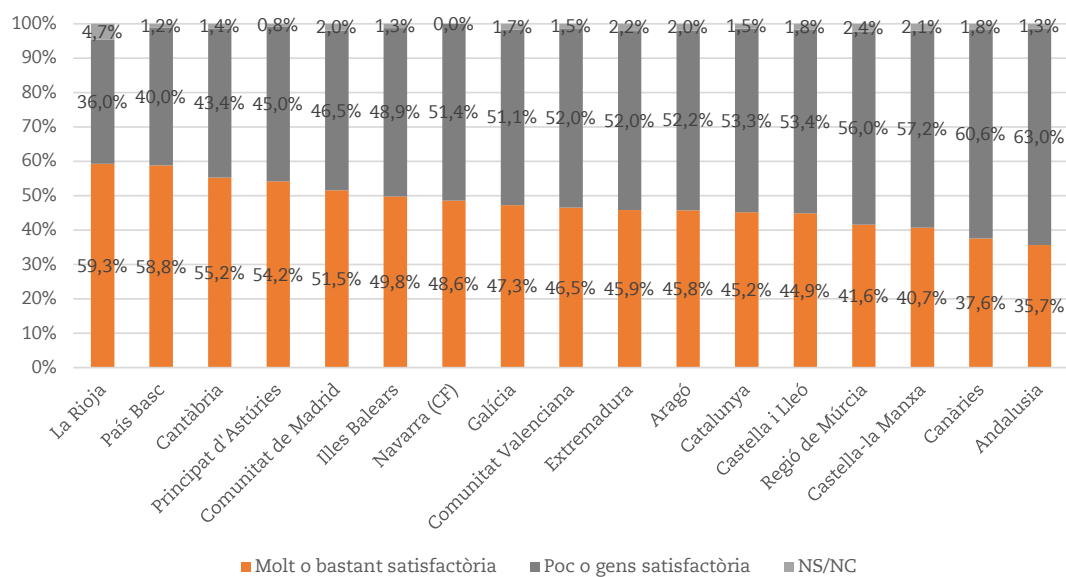


Taula 2. Percepció de la qualitat dels serveis públics per comunitats autònomes

Comunitat autònoma	2010	2013	2017	2021	2024
Cantàbria	0,13	0,23	0,70	0,13	0,98
Principat d'Astúries	0,28	0,74	0,60	0,57	0,64
Comunitat de Madrid	-0,47	0,09	0,56	0,34	0,58
Castella-la Manxa	0,16	-0,28	-0,05	0,33	0,42
Múrcia	0,40	0,43	0,37	0,04	0,41
Aragó	0,3	0,24	0,45	0,02	0,37
País Basc	0,74	0,51	1,01	1,05	0,34
La Rioja	-0,03	0,6	0,95	1,38	0,26
Illes Balears	0,02	-0,23	-0,35	0,05	0,04
Navarra	0,47	0,32	0,8	1,04	0,02
Galícia	0,12	-0,79	-0,12	-0,09	-0,01
Comunitat Valenciana	0,24	-0,35	0,03	0,29	-0,09
Canàries	0,08	-0,57	-0,74	-0,22	-0,16
Andalusia	-0,34	0,02	-0,53	-0,42	-0,28
Extremadura	0,51	0,32	0,42	0,56	-0,31
Catalunya	-0,62	-0,24	-0,09	-0,47	-0,6
Castella i Lleó	-0,18	0,2	0,38	-0,3	-0,7

Font. Elaboració pròpia, a partir de dades del Quality of Government Institute.

En l'àmbit estatal, l'enquesta elaborada durant els mesos de novembre i desembre de 2023 pel Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) a 10.306 persones del conjunt de l'Estat espanyol, presenta un escenari força similar –en termes de les comunitats autònomes que es troben en la franja superior respecte a les que es troben en la franja inferior– quant al grau de satisfacció amb el funcionament dels serveis públics en general.

Gràfic 3. Grau de satisfacció amb la gestió dels serveis públics en general (2023)

Font. Centre d'Investigacions Sociològiques.

En concret, el 53,3 % de les persones residents a Catalunya, consideren poc o gens satisfactori el funcionament dels serveis públics en general –Administració estatal, autonòmica o local–, mentre que un 45,2 % consideren que és bastant o molt satisfactori (un 1,5 % no ho sap o no contesta a la pregunta).

Amb tot, convé tenir present la valoració que es fa dels diferents serveis públics. Així, mentre que la valoració de la qualitat a Catalunya és superior pel que fa a ensenyament públic o a assistència en hospitals públics, aquesta situació es reverteix quan es tracta d'obres públiques i infraestructures, transports públics o serveis relacionats amb la seguretat ciutadana.


Taula 3. Valoració dels diferents serveis públics

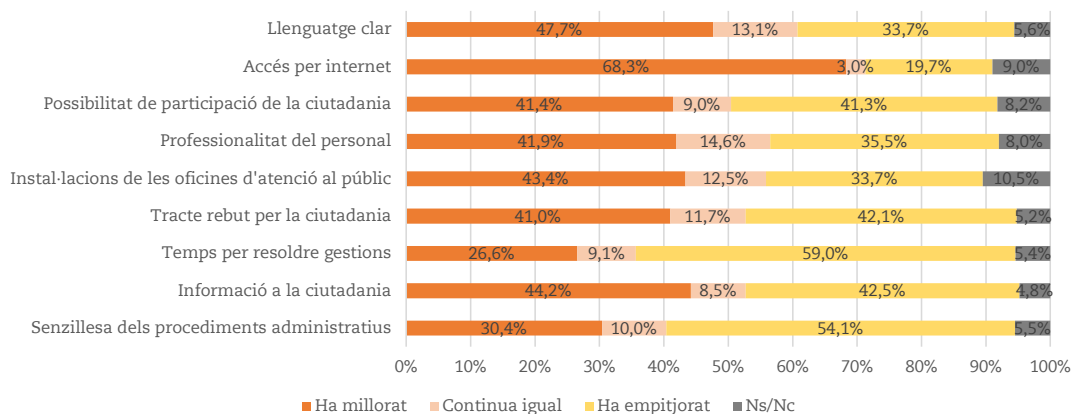
	Molt o bastant satisfactori		Poc o gens satisfactori		NS/NC	
	Catalunya	Espanya	Catalunya	Espanya	Catalunya	Espanya
Ensenyament públic	52,4	51,3	40,9	42,7	6,6	6
Assistència en hospitals públics	56,3	53,7	42,2	44,7	1,5	1,7
Assistència a centres de salut públics	51,9	48,4	46,7	50,3	1,3	1,4
Serveis socials	33,3	36,7	47,2	45,3	19,5	17,9
Tràmits per gestionar la protecció per desocupació	25,5	28,5	42,5	41,9	32	29,6
Transports públics	46,4	58,6	49,1	35,7	4,5	5,8
Obres públiques i infraestructures	45,8	48,8	50,2	47,8	4	3,4
Administració de justícia	17,9	21	68,7	66,2	13,4	12,8
Tràmits per gestionar les pensions	37,4	37,9	37,8	40,4	24,8	21,7
Serveis relacionats amb la seguretat ciutadana	65,1	72,5	31,7	24,6	3,3	2,9

Font. Centre d'Investigacions Sociològiques.

La tramitació (passos i terminis) i la interacció amb la ciutadania (tracte rebut i participació) són els aspectes que més han empitjorat en els darrers cinc anys en els serveis públics

Pel que fa a les persones que han contestat a l'enquesta a Catalunya, es considera que, en els darrers cinc anys, les administracions han millorat en l'accés per internet –no se'n fa valoració de l'ús–, en les instal·lacions de les oficines d'atenció al públic, en la professionalitat del personal i en l'ús d'un llenguatge més comprensible.

Gràfic 4. Valoració dels residents a Catalunya dels serveis públics pel que fa a la qualitat del servei en els darrers cinc anys

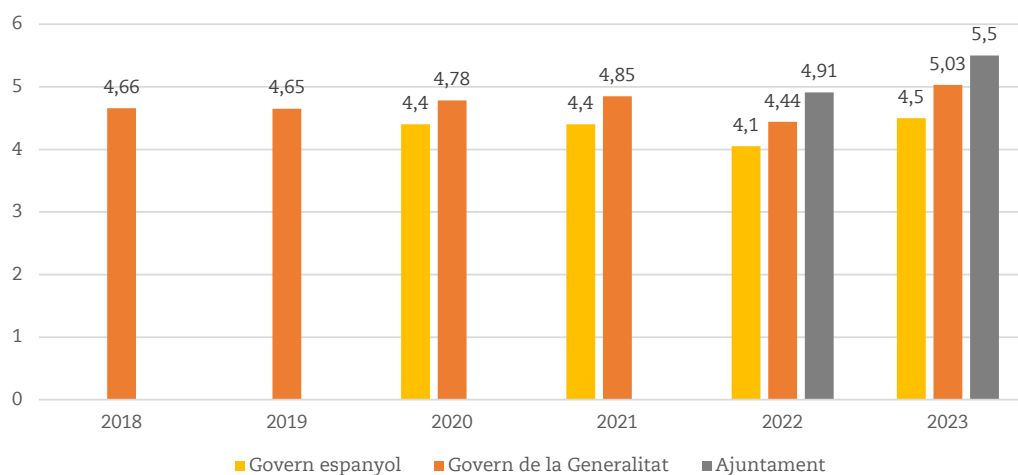


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Centre d'Investigacions Sociològiques.

En canvi, consideren que l'Administració ha empitjorat en la senzillesa dels procediments, en el temps per resoldre gestions, en el tracte rebut per la ciutadania o en la possibilitat de participació de la ciutadania.

En l'àmbit autonòmic, el Centre d'Estudis d'Opinió elabora l'enquesta de valoració del Govern i les polítiques públiques. Els darrers anys hi ha incorporat noves preguntes respecte al grau de satisfacció en la gestió de l'Administració autonòmica i local i el 2023 va incrementar els àmbits d'anàlisi del grau de satisfacció: la sanitat, l'educació, les oficines de l'Administració de la Generalitat, els Mossos d'Esquadra, els serveis socials, els transports, l'oficina virtual de tràmits, l'Administració de justícia o el Servei d'Ocupació de Catalunya.

Gràfic 5. Valoració de la gestió de l'Administració estatal, de l'Administració de la Generalitat i de l'Ajuntament del municipi residència (0-10)



Font: Centre d'Estudis d'Opinió.

Les dades dels baròmetres del Centre d'Estudis d'Opinió mostren que l'Administració local rep millor valoració que l'Administració autonòmica. En aquest sentit, com més pròxima a la ciutadania és l'Administració, millor valoració obté en la gestió dels serveis, la qual cosa implica que una major facilitat en la interacció entre ciutadania i Administració ajuda a tenir una percepció més positiva de la gestió que es fa.

En l'àmbit local, la Diputació de Barcelona elabora el Dibaròmetre, en què trasllada una enquesta sobre percepció ciutadana dels municipis de la província de Barcelona (excloent-hi el municipi de Barcelona). Es fan 35.200 enquestes en dos qüestionaris: un per a municipis de més de 10.000 habitants i l'altre per a municipis de més de 10.000 habitants. Recentment s'han actualitzat les dades per als anys 2023 i 2024. En aquests qüestionaris es recullen dades sobre la satisfacció i les expectatives de diferents serveis públics municipals que es troben a disposició dels ajuntaments de la província.

En canvi, aquest tipus d'iniciatives no s'han detectat en la resta de províncies –Lleida, Girona o Tarragona– o en l'avaluació dels consells comarcals, sigui per a serveis finalistes o no finalistes.

Per poder millorar la satisfacció i la qualitat en la gestió dels serveis públics, és fonamental detectar la importància que atorga la ciutadania als terminis, a la simplificació de procediments, a la professionalitat del personal que treballa, al tracte que reben, a les instal·lacions o a la informació que reben, així com la valoració que es fa dels canvis en la gestió que genera la pròpia Administració.

Cal una gestió mancomunada o el suport supramunicipal en l'elaboració d'enquestes d'anàlisi de les expectatives i de percepció de la qualitat dels serveis públics

Ara bé, la capacitat de l'Administració local, especialment dels ajuntaments amb menys habitants, per elaborar aquest tipus d'estudis és més limitada. Per això, seria recomanable la gestió mancomunada d'aquest tipus d'anàlisi o serveis, o demanar suport a administracions supramunicipals, per conèixer l'avaluació de la gestió de les diferents administracions o, fins i tot, la gestió de serveis o equipaments en què les expectatives poden ser similars (p. ex., servei de biblioteques municipals) i, així, detectar mancances, conèixer bones pràctiques i permetre la millora contínua del conjunt.

3. Cartes de servei a Catalunya

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, l'estudi es basa en la informació obtinguda en els qüestionaris de transparència que es trameten al conjunt d'administracions anualment. Això es fa en el marc de la funció que té encomanada la institució del Síndic de Greuges d'avaluació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb això, amb la consulta de les diferents webs municipals, s'han registrat 1.169 cartes de servei. S'han descartat els casos en què s'esmentava l'existència de cartes de servei, però no funcionava l'enllaç que dirigia al catàleg de serveis (55 casos), als codis de conducta (un cas) o quan es donava informació del que era la carta de servei, però no consta cap carta (dos casos).

Convindria que l'AOC distingís en l'estructura dels seus portals de transparència entre *catàleg de serveis* i *cartes de servei*

El fet que la majoria dels portals del Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC) tinguin estructurada la informació relativa a les cartes de servei en el mateix apartat que els catàlegs de serveis no ajuda a reduir la confusió. De fet, si el personal que dona resposta al qüestionari ha tingut aquesta confusió, és probable que la ciutadania també la tingui. En aquest sentit, entenem que convindria que l'AOC distingís en l'estructura dels seus portals entre *catàleg de serveis* i *cartes de servei*; també caldria implementar un enllaç directe entre la carta de servei i l'avaluació de la gestió de la carta, que ara mateix es troba en apartats diferents (avaluació de la qualitat de serveis públics).

Cal disposar d'un registre comú de cartes de servei actualitzat i en format reutilitzable

Les dificultats per obtenir la informació relativa a les cartes de servei en les diferents administracions posen de manifest la necessitat de disposar d'un registre comú que garanteixi la publicitat i, per tant, faciliti l'accés a les cartes i l'anàlisi comparada.

Aquest registre, que hauria d'estar actualitzat, permetria disposar d'informació sobre el nivell d'implementació de les cartes de servei; comprovar el compliment del contingut íntegre de la llei pel que fa a aquest àmbit, i tenir a l'abast una eina de coneixement de bones pràctiques interadministratives.

3.1. Implementació de les cartes de servei a Catalunya

Nou anys després de la Llei 19/2014, només un 12 % de les administracions catalanes disposen de cartes de servei, sobretot els ajuntaments de més de 20.000 habitants

Les 1.169 cartes de servei registrades afecten 120 administracions; és a dir, gairebé un 12 % de les administracions a les quals es tramet el qüestionari de compliment de la Llei 19/2014.

Aquesta implementació varia en funció del tipus d'administracions. Així, mentre que la majoria d'ajuntaments de més de 50.000 habitants (70 %) han aprovat cartes de servei, aquesta proporció tendeix a disminuir a mesura que es redueix el nombre d'habitants.

En relació amb els municipis petits, convindria valorar com adequar les cartes de servei als recursos i a la capacitat de gestió de les administracions de menys de 500 habitants. En aquest sentit, caldria estudiar si els municipis de menys de 500 habitants podrien tenir altres sistemes de gestió de la qualitat o cartes de servei menys exigents sense que això vagi en detriment de l'assoliment del dret a la bona administració. Caldria tenir en compte tant el nombre de serveis com la capacitat per adequar-los a les necessitats i expectatives de la ciutadania.

Pel que fa als ens supramunicipals, els consells comarcals tenen una baixa representació de cartes de servei, tenint en compte que molts ofereixen serveis finalistes.

Taula 4. Nombre de cartes de servei i percentatge d'implementació en funció del tipus d'Administració (N = 1.169)

	Cartes de servei	Administracions amb cartes de servei	Administracions	Implementació (%)
Administració local	1.140	114	993	11,48
Ajuntaments	1.090	104	947	10,98
Fins a 500 habitants	9	2	328	0,61
501-5.000 habitants	115	19	405	4,69
5.001-20.000 habitants	286	43	145	29,66
20.001-50.000 habitants	311	24	46	52,17
Més de 50.000 habitants	369	16	23	69,57
Ens supramunicipals	50	10	46	21,74
Consells comarcals	19	6	40	15,00
Conselh Generau d'Aran	-	-	1	0,00
Diputacions	25	3	4	75,00
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	1	1	100,00
Administració autonòmica	19	1	1	100,00
Universitats	9	4	7	57,14
Organismes estatutaris	1	1	5	20,00
Total	1.169	120	1.006	11,93 %

Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a l'Administració autonòmica –que té una proporció baixa de cartes de servei aprovades en relació amb els serveis finalistes que presta–, l'Acord GOV/178/2023, de 5 de setembre, va crear el Programa temporal per al suport a l'adaptació de les cartes de servei al Marc corporatiu de gestió de la qualitat dels serveis públics de la competència de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic institucional. Aquest acord té una durada de tres anys i pretén impulsar la creació de cartes de servei en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, així com l'actualització de les cartes ja existents.

Per al nostre estudi, hem registrat totes les cartes de servei que la Generalitat de Catalunya posa a l'abast de la ciutadania, és a dir, també s'han analitzat les que no han estat aprovades per resolució del titular ni publicades al diari oficial, que és el que preveu la normativa.

Considerem que no es pot demanar a la ciutadania que diferenciï entre les cartes de servei aprovades (que impliquen obligació de compliment) i no aprovades. Si els documents són en un directori de cartes de servei d'un web de la Generalitat de Catalunya; si tenen les mateixes característiques que les cartes de servei que sí que han estat aprovades, i si disposen el contingut de les cartes de servei segons la normativa, no es pot pretendre que la ciutadania sàpiga que, si no han estat aprovades per resolució, no s'exigeix el compliment dels compromisos. Seria recomanable, doncs, que la Generalitat de Catalunya eliminés del seu directori les cartes de servei que no hagin estat aprovades per resolució, o que les aprovés.

En relació amb els organismes estatutaris, molts d'ells no disposen de cartes de servei perquè no tenen serveis finalistes o consideren que la seva funció principal no és generar un servei públic per a la ciutadania. Si bé és cert que les administracions no sempre disposen de serveis finalistes, també és cert que la normativa obliga les administracions a oferir un conjunt de serveis (p. ex., sol·licituds d'accés a la informació pública) i que han de garantir que s'ofereixen d'una manera determinada, amb uns estàndards de qualitat. També poden disposar de serveis que sí que poden tenir uns estàndards de qualitat determinats (p. ex., biblioteques).

En el cas del Síndic de Greuges de Catalunya, s'ha incorporat a l'estudi la seva carta de servei, aprovada el 2008 i en procés de revisió, atès que no s'ha actualitzat. El seu seguiment es pot consultar en els informes anuals de la institució i en el portal de transparència de la institució.

La manca de personal i recursos és el principal argument de les administracions per explicar el baix nivell d'implementació de les cartes de servei

Taula 5. Motius pels quals les administracions no disposen de cartes de servei (N = 302)



	Nombre de respostes	%
Manca de personal i recursos	254	84,11
Manca de formació	13	4,30
Manca de prioritats polítiques	9	2,98
Manca de suport d'altres administracions	8	2,65
No és necessari en un municipi petit	4	1,32
Manca d'unitat especialitzada	3	0,99
No és obligatori	3	0,99
Adaptació de la Llei 2/2023	2	0,66
Manca d'aplicació tecnològica	2	0,66
Ens de recent creació	1	0,33
Regulació pròpia de les universitats per garantir la qualitat dels serveis	1	0,33
Manca d'aprovació de reglament municipal de cartes de servei	1	0,33
Poca implicació dels departaments finalistes	1	0,33
Total	302	100 %

Font. Elaboració pròpia.

Quan es demana les administracions per què no han aprovat cartes de servei, el 84 % addueix que és per manca de personal i recursos. Ara bé, vistes les respostes, convé recordar que la normativa preveu la implementació de cartes de servei com a garantia del dret a la bona administració i, per tant, tenir cartes de servei és d'obligat compliment per als subjectes afectats.

Les administracions en les seves respostes assenyalen el següent:

- a) Dificultats per la manca de **desenvolupament reglamentari** de la Llei 19/2014 pel que fa al bon govern o d'altres aspectes normatius, així com per la manca de reglaments municipals per implementar aquest instrument.

En efecte, a diferència del dret d'accés a la informació pública o la publicitat activa, altres títols de la Llei 19/2014 no han tingut el desenvolupament reglamentari adient, i la manca de concreció en molts aspectes pot ser una de les causes que justifiquin la baixa implementació de cartes de servei a l'Administració catalana. En aquest sentit, també pot ajudar l'aprovació de reglaments municipals que defineixin els paràmetres en comú que han de tenir les diferents cartes de servei per garantir el compliment normatiu i l'homogeneïtat de criteris en l'elaboració.

☺ La Universitat Autònoma de Barcelona i els ajuntaments de Sant Andreu de la Barca i de Vilanova i la Geltrú, entre d'altres, disposen d'un reglament per elaborar cartes de serveis; això garanteix una certa uniformitat en la definició, la implementació i l'avaluació.

b) Manca de creació d'una **estructura administrativa** o d'una unitat per implementar aquesta eina.

La creació d'una unitat o l'assumpció d'aquestes funcions per part d'una unitat ja constituïda pot ajudar en l'impuls d'aquests instruments a les administracions i la transformació de l'Administració cap a un tipus d'organització més orientada al retiment de comptes i l'avaluació. Així s'ha assenyalat en els diferents informes anuals de transparència, i ho recull el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

c) **Manca de recursos, fonamentalment personals i econòmics**, per implementar la llei; necessitat de disposar de recursos tecnològics compartits per implementar les cartes de servei, i obligació de complir els nous requeriments. Per exemple, la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció.

d) Manca de **formació** del personal per implementar cartes de servei. Cal impulsar un programa formatiu en matèria de planificació, avaluació i gestió de la qualitat, per informar el personal sobre la necessitat d'avaluar el model de gestió dels serveis públics en una Administració. D'aquesta manera es podrà millorar de manera progressiva la prestació dels serveis i la formació en codis de bona conducta administrativa que permetin reforçar els valors públics, especialment en la relació amb la ciutadania.

e) Manca de **suport d'altres administracions** en el desplegament d'aquest instrument. De nou, tal com s'ha assenyalat en els informes en matèria de dret d'accés a la informació pública, el suport supramunicipal esdevé clau a l'hora d'implementar la Llei 19/2014, especialment tenint present l'estructura territorial i organitzativa a Catalunya.

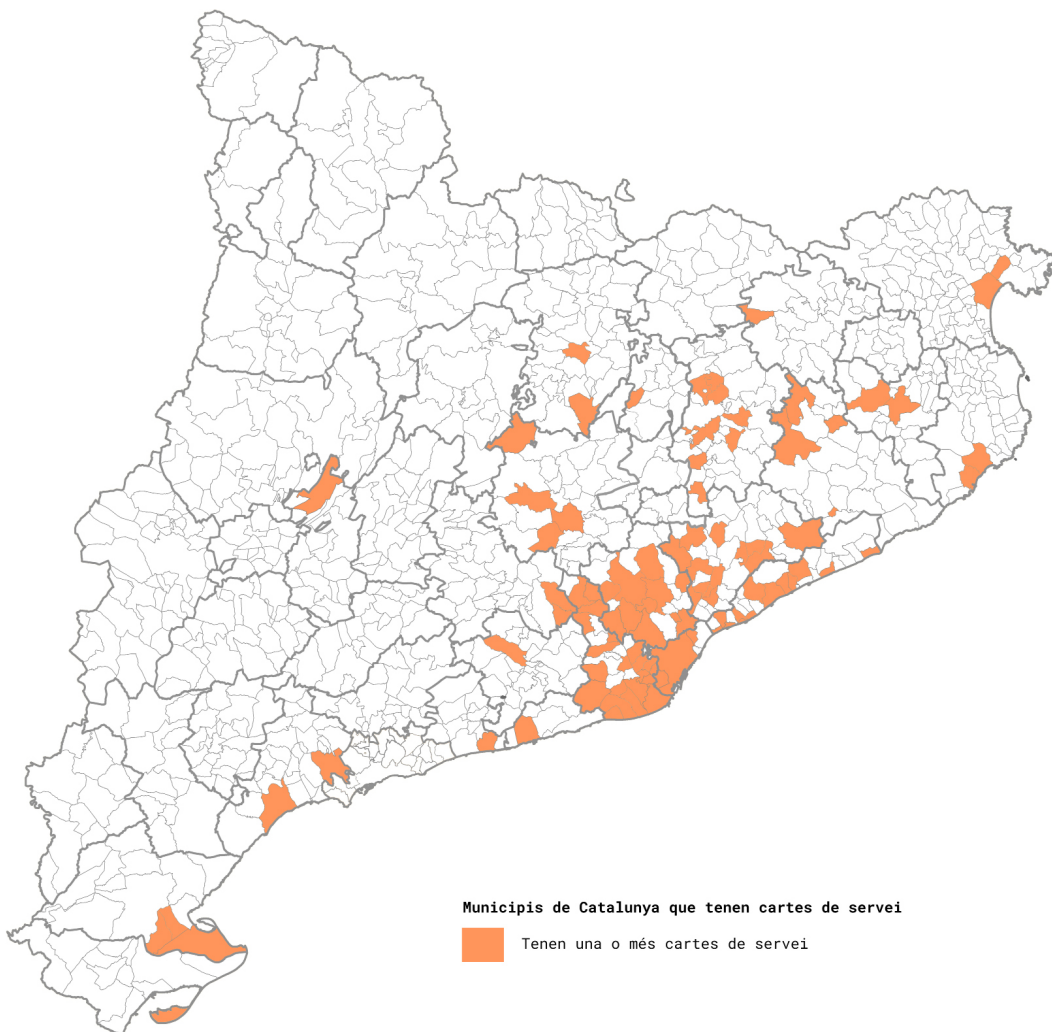
En els municipis amb menys habitants el suport supramunicipal és clau per implementar les cartes de servei

La figura 3 mostra que la majoria d'administracions municipals amb cartes de servei són de la província de Barcelona, que concentra el nombre més gran de municipis amb una densitat de població més alta. Ara bé, convé assenyalat que la Diputació de Barcelona incorpora la possibilitat d'implementar cartes de servei en el seu catàleg de

serveis destinats als municipis de la província. Molts municipis se n'estan beneficiant i en els darrers anys s'està incrementant. Com es pot veure al mapa, a Girona, Tarragona i Lleida la implementació del model és escassa.

☺ La Diputació de Barcelona ofereix en el seu catàleg de serveis municipals la possibilitat de donar suport per implementar cartes de serveis.

Figura 3. Administracions municipals amb cartes de servei (N = 120)

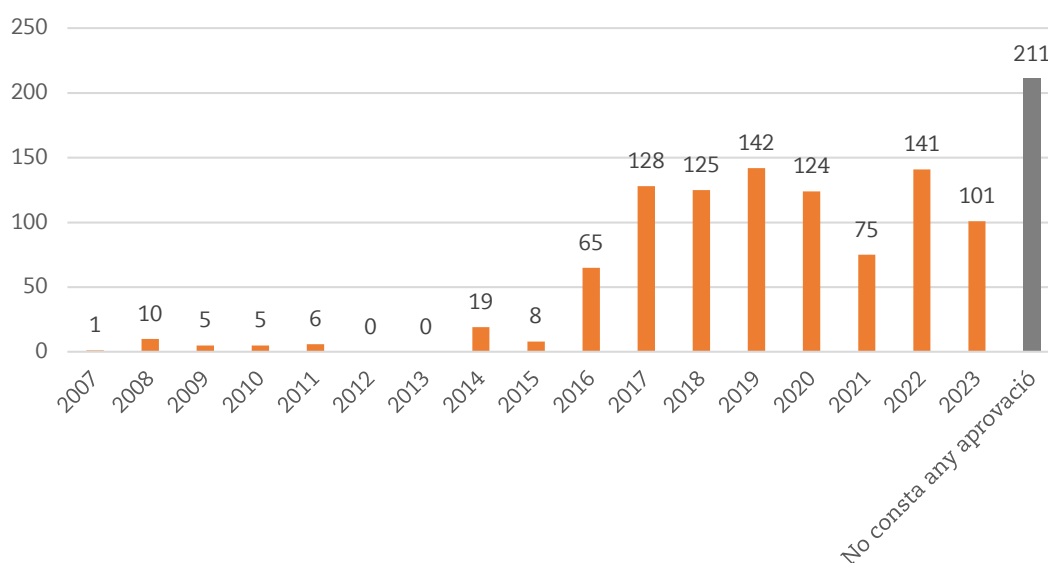


Font. Elaboració pròpia.

Progressivament, es van incorporant cartes de servei a les administracions catalanes

Les dades mostren que progressivament s'està incrementant la implementació de cartes de servei en les administracions catalanes. De fet, si bé és cert que en un 18 % dels casos no consta la data d'aprovació de la carta de servei, des del 2017 s'està incrementant el nombre de cartes de servei a les administracions.

Gràfic 6. Nombre de cartes de servei en funció de l'any d'aprovació (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

Això demostra l'impacte de la Llei 19/2014 en la implementació d'eines que han d'ajudar a garantir el dret a la bona administració per part de les institucions i organitzacions públiques. No obstant això, convé destacar les reduccions en la implementació en períodes de crisi econòmica o social. Es veu el 2012 i 2013 –amb la crisi econòmica derivada del 2008– i el 2021, després de la pandèmia causada per la Covid-19.

Un cop s'inicia el projecte de bon govern, les administracions fan extensiu l'ús de les cartes de servei al conjunt de serveis de la seva Administració

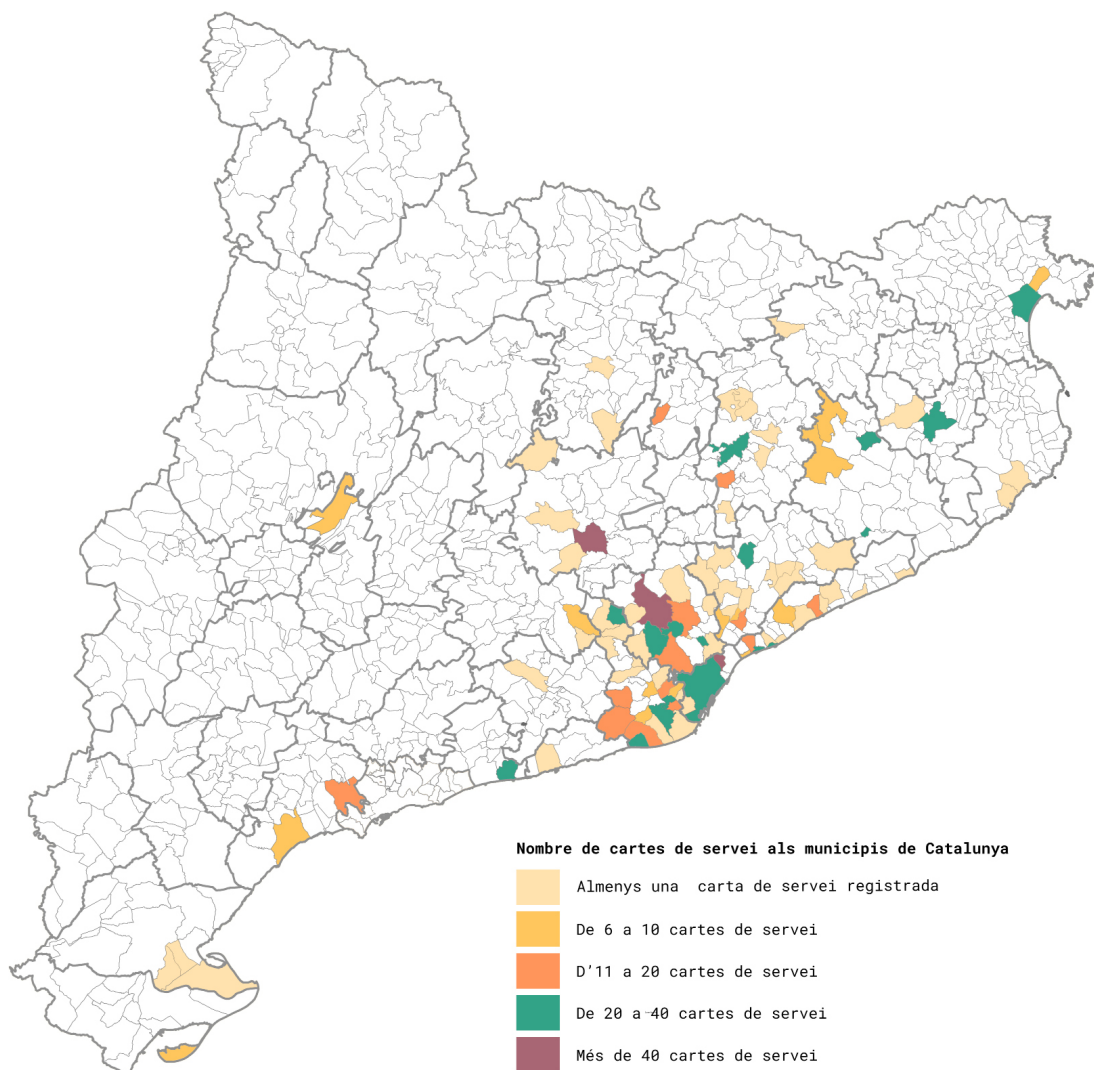
Un cop es posa en marxa la implementació de les cartes de servei a les administracions, la mitjana de cartes de servei per Administració és elevat.

Taula 6. Mitjana de cartes de servei per Administració (N = 1.169)

	Cartes de serveis	Administracions amb cartes de servei	Mitjana
Administració local	1.140	114	10,00
Ajuntaments	1.090	104	10,48
Fins a 500 habitants	9	2	4,50
501-5.000 habitants	115	19	6,05
5.001-20.000 habitants	286	43	6,65
20.001-50.000 habitants	311	24	12,96
Més de 50.000 habitants	369	16	23,06
Ens supramunicipals	50	10	5,00
Consells comarcals	19	6	3,17
Conselh Generau d'Aran	-	-	-
Diputacions	25	3	8,33
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	1	6,00
Administració autonòmica	19	1	19,00
Universitats	9	4	2,25
Organismes estatutaris	1	1	1,00
Total	1.169	120	9,7

Font. Elaboració pròpia.

Així, per exemple, els ajuntaments amb més de 50.000 habitants tenen més de 23 cartes de servei de mitjana per cada Administració i les cartes de servei s'utilitzen tant per a serveis finalistes com no finalistes. En canvi, el seu ús és menys estès a l'Administració autonòmica o a les universitats.

Figura 4. Municipis en funció del nombre de cartes de servei implementades (N = 120)

Font. Elaboració pròpia.

© Els ajuntaments de Terrassa, Manresa o Santa Coloma de Gramenet destaquen per tenir més de 40 cartes de serveis aprovades.

L'aposta per introduir el model de cartes de servei per garantir uns estàndards mínims de qualitat no obsta que algunes administracions que poden assumir el cost de la certificació hagin incorporat en els seus serveis sistemes alternatius de gestió de la qualitat, tal com preveu la normativa. Per exemple, l'Ajuntament de Sant Just Desvern ha obtingut la certificació en la norma UNE 93200:2008 per a l'oficina d'atenció ciutadana i la Diputació de Barcelona l'ha obtingut per al catàleg de serveis oferts als municipis.

D'altres administracions locals també han rebut la certificació la ISO 9000:2015, de sistemes de gestió de la qualitat. Entre d'altres, l'Ajuntament de Calafell, Cardedeu, Castellbisbal, Castelldefels, Gavà, Granollers, Rubí, Sabadell, Sant Andreu de la Barca, Sant Celoni o Sant Cugat del Vallès. En aquesta línia, l'Administració autonòmica també ha obtingut aquesta certificació en oficines d'atenció ciutadana, el Servei Meteorològic de Catalunya o l'Arxiu Nacional de Catalunya.

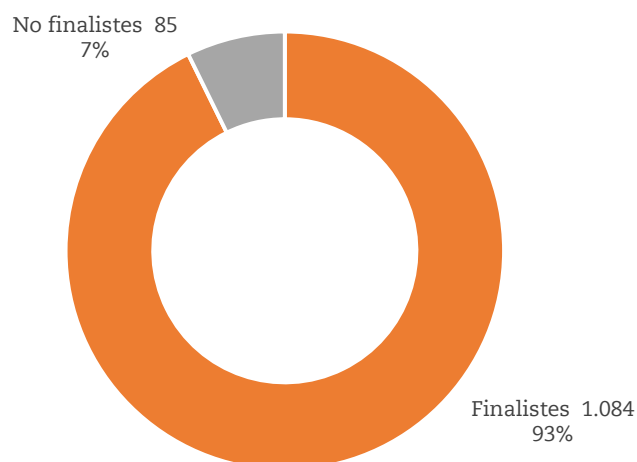
Finalment, algunes administracions locals, a més del certificat de gestió de la qualitat, han obtingut d'altres certificacions –com ara el compliment en matèria de medi ambient o de prevenció de riscos laborals (Ajuntament de Sant Cugat del Vallès)– o estan en vies d'obtenir-les, tal com informa l'Ajuntament de Castelldefels pel que fa a la norma UNE 66182:2015, que és una guia per a l'avaluació integral del govern municipal i el desenvolupament com a ciutat intel·ligent.

3.2. Tipologia de serveis amb cartes de servei

El 93 % de les cartes de servei estan orientades a serveis finalistes

En relació amb el tipus de servei afectat, el 93 % de les cartes de servei s'implementen en serveis finalistes, tal com s'estableix a l'article 59.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

Gràfic 7. Cartes de servei en funció del tipus de servei (N = 1.169)

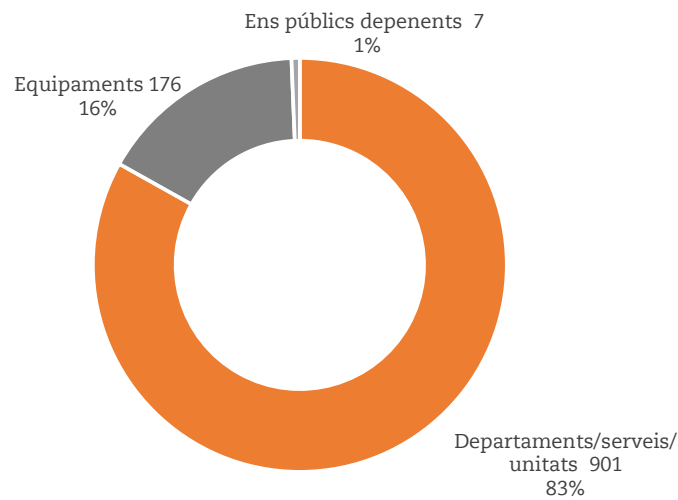


Font. Elaboració pròpia.

Mentre que les 85 cartes de servei que fan referència a serveis no finalistes afecten a departaments, unitats o serveis dins d'una Administració (la unitat de transparència i bon govern, recursos humans, secretaria, serveis generals, etc.), quan són finalistes, poden aplicar-se tant a unitats, departaments o serveis, com a equipaments o ens públics.

Així, el 83 % fa referència a departaments, unitats o serveis; el 16 % estan relacionades amb equipaments i, finalment, l'1 % restant afecta altres ens públics dependents.

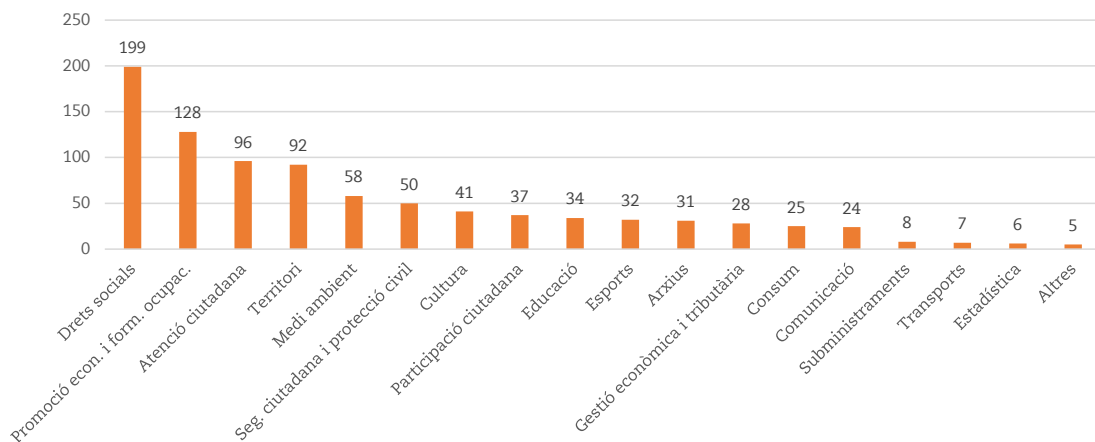
Gràfic 8. Unitat o equipaments de les cartes de servei



Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa als departaments, serveis o unitats, els departaments destinats a assistència social, salut o col·lectius d'atenció preferent són els que més cartes de servei tenen; els segueixen els serveis de promoció econòmica i formació ocupacional, i finalment, les oficines d'atenció ciutadana solen ser les primeres a on es creen cartes de servei, especialment en els municipis amb menys habitants.

Gràfic 9. Àmbits de les cartes de servei per departaments, serveis o unitats



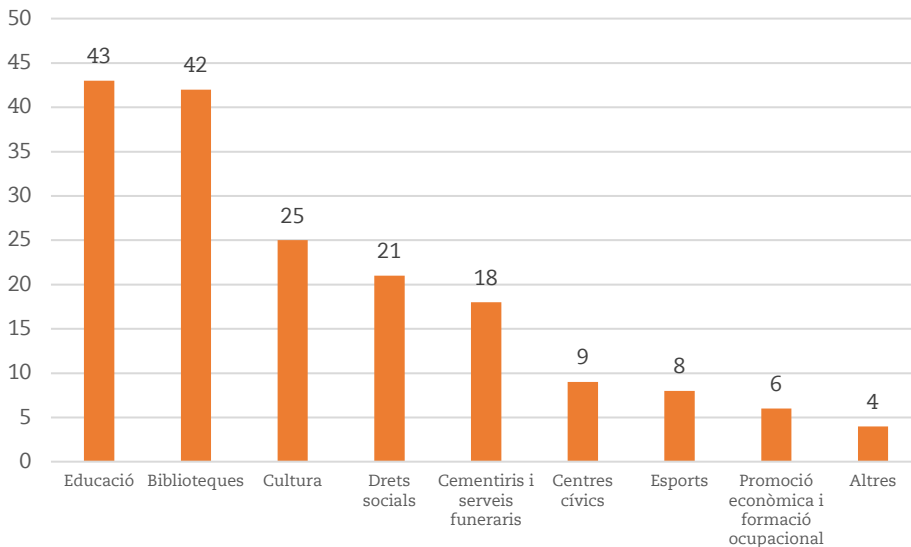
Font. Elaboració pròpia.

En canvi, també es poden trobar cartes de servei relatives a gestió econòmica i tributària, consum, comunicació, subministraments o transports, normalment amb gestió indirecta del servei.

☺ L'Agència Tributària de Catalunya disposa d'una carta de servei del servei d'informació, suport i assistència a la ciutadania, malgrat ser un àmbit amb poques cartes de servei a Catalunya.

Pel que fa als equipaments, la majoria dels que tenen cartes de servei es troben en la categoria d'escoles bressol i escoles municipals de formació d'adults, biblioteques o cementiris municipals.

Gràfic 10. Tipologia de cartes de servei per equipaments



Font. Elaboració pròpia.

Tal com hem assenyalat, en l'àmbit de gestió de la Generalitat de Catalunya, hi ha poques cartes de servei, i menys relacionades amb serveis socials, educació o salut assistencial. Convé recordar la disposició desena de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, que afirma que les cartes de servei es poden substituir per altres sistemes de gestió de la qualitat respecte dels serveis de salut assistencial, serveis socials, penitenciaris i d'educació reglada; també hi ha la normativa sectorial específica, i els serveis poden establir sistemes propis de gestió de la qualitat diferents de les cartes de servei. Aquests sistemes alternatius de gestió de la qualitat s'han de publicar a l'espai web, juntament amb els indicadors de qualitat i els informes d'avaluació corresponents.

L'aprovació de cartes base dels serveis no s'ha estès a l'Administració catalana

A banda de les cartes de servei, recordem que també hi ha la possibilitat de fer servir el que s'anomena *cartes base de serveis* (art. 59.2), aplicables si els serveis es presten mitjançant xarxes (*xarxa* com a dues o més unitats que presten un mateix servei en règim de descentralització funcional o desconcentració). Tot i això, no s'exclou que es puguin aprovar cartes pròpies d'un centre o d'alguns centres de la xarxa per fixar estàndards de qualitat més exigents que els establerts a la carta base.

Hi ha pocs casos en què s'hagin detectat aquestes cartes base. Un model assimilable seria el de l'Ajuntament de Barcelona; per exemple, en els cementiris i serveis funeraris, s'estableixen uns estàndards de qualitat generals i, de vegades, específics, en funció del cementiri objecte del compromís de qualitat.

☺ L'Ajuntament de Barcelona fa servir cartes base; hi especifica els compromisos genèrics del servei i els compromisos específics en funció de l'equipament.

3.3. Diversitat de models en les cartes de servei

Des de principis del segle XXI s'han impulsat diferents cartes de servei com a mesura de gestió de la qualitat i s'han aprovat diferents lleis autonòmiques per impulsar l'ús d'aquests instruments en poc temps de diferència entre unes i altres (Llei 26/2010, Llei 19/2014, Llei 16/2015 i Llei 5/2020). Això ha provocat una gran diversitat de tipologies de cartes de servei, tant pel que fa a contingut com a grau d'exigència.

Un 21,3 % de les cartes analitzades compleixen amb el contingut mínim establert a la Llei 19/2014, després de la modificació de la Llei 5/2020

De fet, només un 21,3 % de les cartes de servei analitzades compleixen amb els requeriments de la Llei 19/2014, després de la modificació de la Llei 5/2020.

En síntesi, les cartes de servei es componen de tres elements:

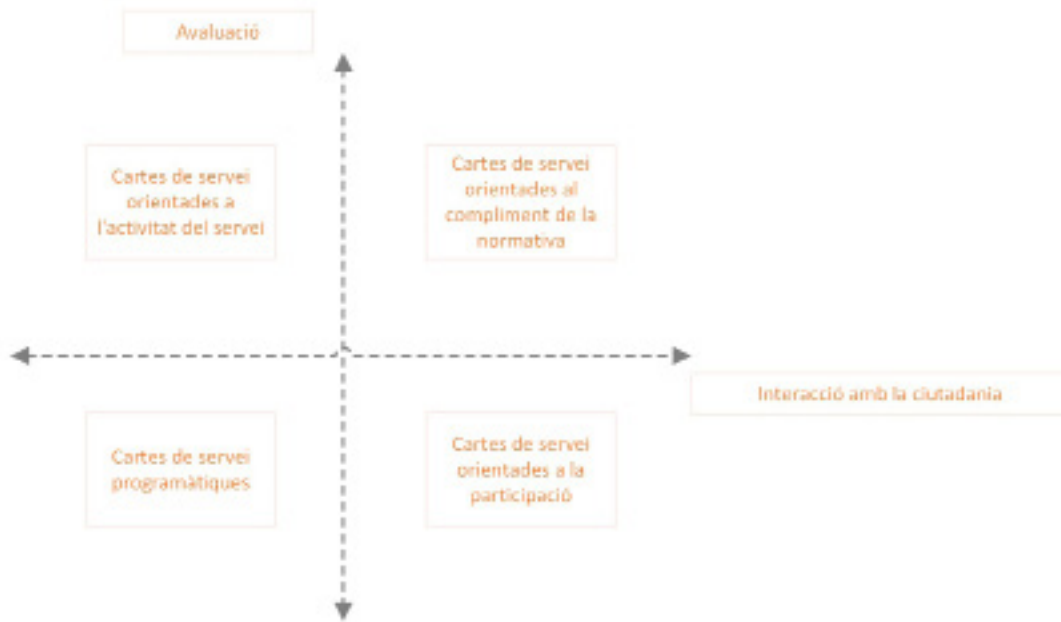
a) **Informació**: relació de serveis oferts, drets i deures dels usuaris, règim econòmic, responsables de la gestió, organització, condicions d'accés, vies per obtenir informació, etcètera.

b) **Avaluació**: establiment d'estàndards de qualitat, compromisos, descripció dels indicadors i publicació dels resultats.

c) **Interacció amb la ciutadania o participació**: sistema de presentació de queixes i suggeriments, participació en enquestes de satisfacció o interacció amb la persona en els mecanismes de reparació o compensació.

Els elements descriptius s'han anat desenvolupant i incrementant amb l'aprovació de la Llei 19/2014 i la seva modificació per la Llei 5/2020, si bé es poden obtenir mitjançant altres documents i normes. Sens dubte, però, els elements diferencials d'una carta de servei són l'avaluació i la interacció amb la ciutadania.

Figura 5. Tipologia de cartes de servei en funció de l'avaluació i la interacció amb la ciutadania



Font. Elaboració pròpia.

D'acord amb aquestes dues dimensions, les administracions entenen com a *cartes de servei* diferents models de document, en funció del grau de desenvolupament de l'avaluació i de la interacció amb la ciutadania:

a) **Cartes de servei orientades a la gestió de la qualitat.** Solen tenir una data d'aprovació relativament recent i es caracteritzen per oferir eines d'interacció amb la ciutadania (presentació de queixes i suggeriments, enquestes de satisfacció, etc.), amb una preocupació per la gestió i l'avaluació de resultats.

b) **Cartes de servei orientades a la participació.** A més dels elements informatius de l'equipament o departament, tenen un sistema de presentació de queixes i suggeriments davant els compromisos incomplerts o de comunicació mitjançant xarxes socials o aplicacions com WhatsApp o Telegram. També poden adquirir compromisos d'interacció amb la ciutadania davant l'incompliment o poden informar que valoraran la satisfacció de la ciutadania. Ara bé, no informen sobre els indicadors que faran servir ni sobre la periodicitat de l'anàlisi. Tampoc publiquen cap resultat de cap avaluació ni prèvia ni posterior. En tot cas, no donaria compliment a elements importants d'una carta de servei: adquisició de compromisos de qualitat,

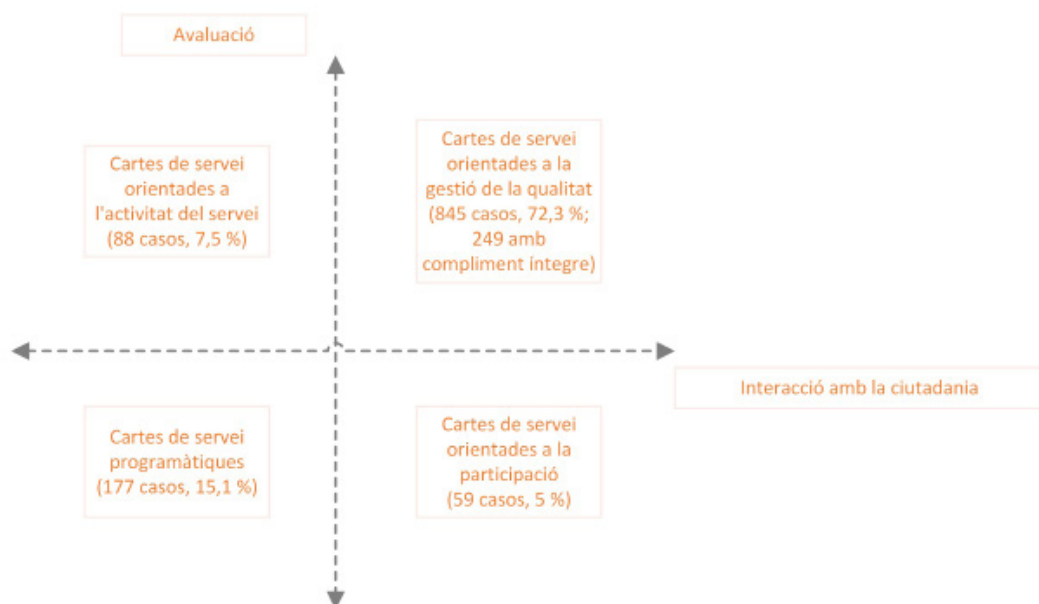
definició d'estàndards i millora contínua en la gestió, que es visualitza en la publicació de resultats i en l'actualització dels compromisos.

c) **Cartes de servei orientades a l'activitat del servei.** Més enllà dels elements informatius, els compromisos solen estar relacionats amb la funció del servei que s'analitza, no amb la definició d'estàndards i l'adquisició de compromisos de millora respecte a la gestió concreta d'aquell servei, amb valoració d'empatia, de terminis de tramitació, etc. Solen tenir una gran quantitat d'indicadors, però no es troben relacionats necessàriament amb els compromisos, sinó que serveixen per avaluar el departament o servei de manera col·lateral a la carta de servei.

d) **Cartes de servei programàtiques.** A més dels elements informatius, solen adquirir compromisos sense fixar uns estàndards de qualitat i sense explicar els indicadors que faran servir per avaluar. En aquest sentit, les cartes de servei serien més un programa a seguir, un document de voluntats de l'Administració pel que fa a la ciutadania, sense un retiment de comptes ni espais d'interacció. Són pròpies de les administracions amb menys habitants, que volen adquirir un compromís vers la ciutadania, però no disposen d'eines ni recursos per elaborar documents de gestió.

Dels exemples esmentats, atès que un dels elements definitoris d'una carta de servei és l'adquisició de compromisos i la seva avaluació –ja sigui mitjançant indicadors de gestió, ja sigui mitjançant el coneixement de la percepció de la ciutadania–, només es podrien considerar *cartes de servei*, amb diferents graus de desenvolupament, les cartes de servei orientades a la gestió de la qualitat.

Figura 6. Nombre i percentatge de cartes de servei en funció de l'avaluació i la interacció amb la ciutadania (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

D'acord amb les dades i malgrat els canvis normatius, la majoria dels documents (72,3 %) compleixen amb l'adquisició de compromisos, la definició d'indicadors o la creació d'espais de relació amb la ciutadania, si bé el grau de compliment total pot variar segons l'Administració, l'any d'aprovació o el model de guia que facin servir.

A més, en relació amb les cartes de servei que estan majoritàriament adaptades a la normativa, hi ha diferents nivells de desenvolupament en funció del grau de desenvolupament dels seus sistemes d'avaluació i el grau d'interacció amb la ciutadania.

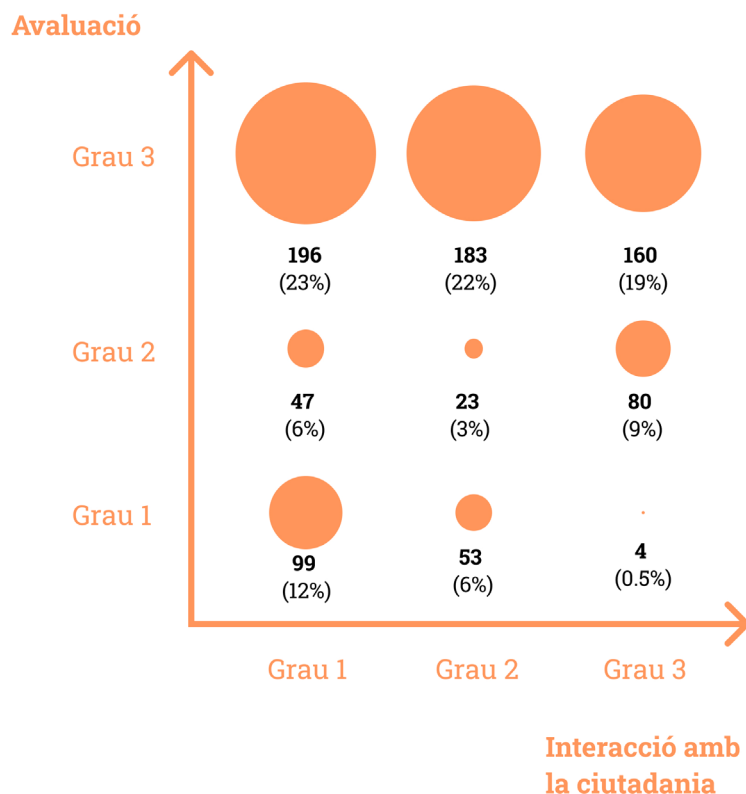
Graus de desenvolupament pel que fa a l'avaluació:

- 1) **Grau de desenvolupament primari:** hi ha definits uns indicadors per avaluar la gestió del servei i l'Administració comença a orientar-se a l'avaluació i a l'obtenció de resultats.
- 2) **Grau de desenvolupament secundari:** els indicadors es relacionen directament amb els compromisos adquirits i l'Administració els avalua en funció d'uns estàndards de qualitat prèviament fixats.
- 3) **Grau de desenvolupament terciari:** es publiquen els resultats obtinguts, fins a arribar al grau màxim de desenvolupament (informació actualitzada i interoperable), i l'Administració dona a conèixer el nivell de compliment dels compromisos adquirits en funció dels estàndards fixats.

Graus de desenvolupament pel que fa a la interacció amb la ciutadania:

- 1) **Grau de desenvolupament primari:** hi ha indicadors que avaluen les expectatives i la satisfacció de la ciutadania, o s'elaboren enquestes de satisfacció (no necessàriament vinculades als indicadors) o s'incorporen mitjans d'interlocució amb les persones interessades mitjançant xarxes socials o altres eines de missatgeria instantània (WhatsApp, Telegram, etc.), i l'Administració incorpora mesures per conèixer la percepció de la ciutadania sobre la gestió dels serveis públics.
- 2) **Grau de desenvolupament secundari:** s'incorpora la possibilitat que les persones interessades puguin presentar queixes i suggeriments, i l'Administració està disposada a rebre crítiques i suggeriments de millora de manera individualitzada i personalitzada.
- 3) **Grau de desenvolupament terciari:** s'han establert mecanismes d'interacció, espais de relació amb la ciutadania per establir mesures de reparació davant l'incompliment dels compromisos, i l'Administració introdueix mecanismes per donar resposta i mantenir una relació més directa amb les persones per reparar i corregir els incompliments en la seva gestió.

Figura 7. Distribució de les cartes de servei en funció dels graus de desenvolupament en l'avaluació i la interacció amb la ciutadania (N = 845)



Font. Elaboració pròpia.

D'acord amb les dades, les cartes de servei s'han erigit, majoritàriament, en un model de gestió, que persegueix l'orientació als resultats i el retiment de comptes, en funció dels compromisos adquirits (*accountability*), però encara queda espai de millora per concebre les cartes de servei com un espai de relació amb la ciutadania més directe i personalitzat.

Així, mentre que un 64 % arriben al grau de desenvolupament màxim proposat pel que fa a l'avaluació (el que exigeix la normativa), només un 29 % arriben al nivell màxim proposat d'interacció amb la ciutadania. Amb tot, encara hi ha molts aspectes que cal millorar pel que fa a l'avaluació dels serveis públics (v. l'apartat 4.2. per a més informació).

Sobre la interacció amb la ciutadania, la normativa en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern ha estat concebuda per incrementar la confiança de la ciutadania vers les institucions que els presten serveis. Per poder adquirir aquesta confiança, cal una relació efectiva entre la ciutadania i el personal que treballa a l'Administració, ja sigui en la gestió directa dels serveis, ja sigui en la gestió indirecta.

El preàmbul de la Llei 19/2014 diu el següent:

Una bona administració requereix l'establiment d'uns estàndards mínims de qualitat i una definició clara de les condicions d'accés als serveis i dels drets i deures dels usuaris i de l'Administració. La figura de les cartes de serveis s'estableix com un instrument essencial en aquest sentit, i es configura amb valor reglamentari als efectes de la seva vinculació i exigència de compliment. Les mesures de bona administració es complementen amb l'establiment d'un sistema d'avaluació permanent dels serveis i amb el reconeixement del dret de la ciutadania de formular propostes i suggeriments.

El dret de formular propostes i suggeriments és, sens dubte, una millora que permet a la ciutadania expressar la seva postura sobre el funcionament dels serveis públics. Ara bé, per materialitzar realment aquest dret i millorar la confiança en els serveis públics, cal una escolta activa de la persona, un diàleg. Així es pot trobar la manera d'incorporar aquestes millores.

L'apartat 4.3 aporta una visió més extensa d'aquesta qüestió i incorpora la visió de la justícia restaurativa, amb propostes per augmentar l'escolta activa de les persones interessades i millorar la confiança en l'Administració.

4. Compliment de la normativa de les cartes de servei

4.1. Contingut informatiu relatiu al servei

4.1.1. Organització del servei

Un 50 % de les cartes de servei informen sobre l'organització del servei

L'article 59.4.a) estableix que les cartes de servei han d'informar de l'organització del servei. Si bé és cert que no hi ha més concreció –abans de la modificació de la Llei 5/2020 es demanava, també, la forma de gestió del servei–, es tracta d'un contingut que ja era obligatori des de l'aprovació de la Llei 19/2014.

Gràfic 11. Cartes de servei que informen de l'organització del servei (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

De nou, per donar compliment al requeriment legal, ajudaria comptar amb una explicació més exhaustiva sobre el que implica informar sobre l'organització del servei, mitjançant l'aprovació d'un reglament, i amb una valoració en funció del tipus d'Administració.

Algunes administracions han optat per incorporar el nombre de personal tècnic, administratiu i auxiliar administratiu de la unitat o al servei. En principi, aquesta informació pretén assolir una lògica de proximitat respecte a la ciutadania. Ara bé, en primer lloc, la probabilitat de modificacions o canvis en l'estructura organitzativa de moltes organitzacions és elevada, motiu pel qual s'haurien de modificar amb una certa

freqüència les cartes de servei i, en segon lloc, quan els departaments o les unitats tenen grans dimensions (una unitat directiva dins d'un Departament de la Generalitat de Catalunya), l'organització del servei hauria de respondre més a unitats jeràrquiques que al nombre de llocs de treball que s'integren en el servei.

Cal definir de manera més detallada el tipus d'informació que s'ha d'incorporar en l'organització del servei

En aquest sentit, com dèiem, caldria una definició més exhaustiva del que implica informar sobre l'organització del servei.

Taula 7. Informació sobre l'organització del servei en funció del tipus d'administració (N = 1.169)



	N'informen	%	No n'informen	%	Total
Administració local	584	51,23	556	48,77	1.140
Ajuntaments	561	51,47	529	48,53	1.090
Fins a 500 habitants	1	11,11	8	88,89	9
501-5.000 habitants	63	54,78	52	45,22	115
5.001-20.000 habitants	138	48,25	148	51,75	286
20.001-50.000 habitants	146	46,95	165	53,05	311
Més de 50.000 habitants	213	57,72	156	42,28	369
Ens supramunicipals	23	46,00	27	54,00	50
Consells comarcals	17	89,47	2	10,53	19
Diputacions	-	0,00	25	100,00	25
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	100,00	-	0,00	6
Administració autonòmica	1	5,26	18	94,74	19
Universitats	3	33,33	6	66,67	9
Organismes estatutaris	-	0,00	1	100,00	1
Total	588	50,30 %	581	49,70 %	1.169

Font. Elaboració pròpia.

De fet, com es pot observar, quan l'Administració és supramunicipal, la probabilitat que informin sobre l'organització del servei és menor que a l'Administració municipal.

4.1.2. Identificació dels responsables de gestió

El 65,9 % de les cartes de servei identifiquen clarament els responsables de gestió de la carta de servei

L'article 59.4.b) estableix que les cartes de servei han de tenir identificats els responsables de gestió; per tant, càrrecs no electes. D'acord amb això, el 65,9 % identifica la persona responsable de gestió de la carta, informant, en termes generals, del seu nom i cognoms i, en molts casos, del seu correu electrònic.

Gràfic 12. Cartes de servei que informen de la persona responsable de gestió (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

En aquest cas, en sentit contrari a l'organització del servei, la persona responsable de gestió es troba més present en les administracions supramunicipals i ajuntaments amb més habitants, que en les corporacions amb menys habitants, a on treballa menys personal i les estructures administratives per a determinats serveis o bé són inexistents o bé són reduïdes.

Taula 8. Informació sobre la persona responsable de gestió per tipus d'Administració (N = 1.169)

	N'informen	%	No n'informen	%	Total
Administració local	748	65,61	392	34,39	1.140
Ajuntaments	715	65,60	375	34,40	1.090
Fins a 500 habitants	1	11,11	8	88,89	9
501-5.000 habitants	69	60,00	46	40,00	115
5.001-20.000 habitants	154	53,85	132	46,15	286
20.001-50.000 habitants	191	61,41	120	38,59	311
Més de 50.000 habitants	300	81,30	69	18,70	369
Ens supramunicipals	33	66,00	17	34,00	50
Consells comarcals	17	89,47	2	10,53	19
Diputacions	10	40,00	15	60,00	25
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	100,00	-	-	6
Administració autonòmica	18	94,74	1	5,26	19
Universitats	4	44,44	5	55,56	9
Organismes estatutaris	-	-	1	100,00	1
Total	770	65,87 %	399	34,13 %	1.169

Font. Elaboració pròpia.

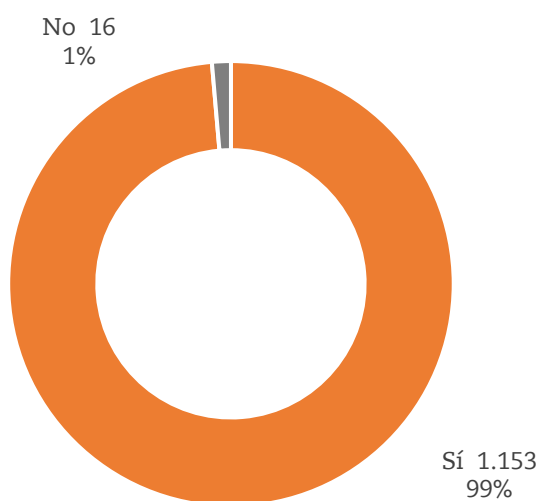
4.1.3. Relació de serveis que es presten

El 98,6 % de les cartes de servei informen sobre la relació de serveis que es presten

D'acord amb l'article 59.4.c), s'ha d'informar de la relació de serveis que es presten i que engloba la carta de servei.

Segons dades recollides, el 98,6 % de les cartes de servei identifiquen de manera clara els serveis prestats per l'Administració. Aquesta informació en molts casos ja s'ha definit prèviament, ja sigui mitjançant un decret d'estructura, un cartipàs municipal o altres tipus de document de distribució de competències. En aquest sentit, és un dels continguts dins de la carta de servei que requereix menor elaboració durant la fase d'elaboració del projecte.

Gràfic 13. Cartes de servei que informen de la relació de serveis que es presten (N = 1.169)



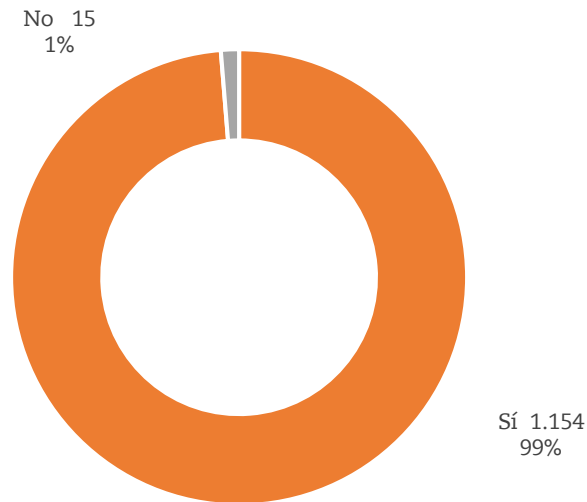
Font. Elaboració pròpia.

4.1.4. Condicions d'accés als serveis

El 99 % de les cartes de servei informen de les condicions d'accés als serveis

L'article 59.4.e) indica que les cartes de servei han d'informar també de les condicions d'accés als serveis. L'anàlisi de les cartes de servei mostra que el 99 % de les cartes de servei informen sobre les condicions d'accés als serveis, si bé és cert que de manera força general. En molts casos, hi ha una identificació genèrica de les persones destinatàries del servei.

Gràfic 14. Cartes de servei que informen de les condicions d'accés als serveis (N = 1.169)



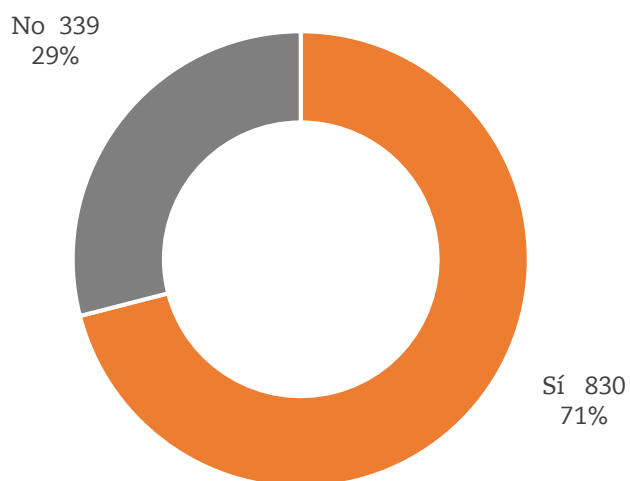
Font. Elaboració pròpia.

4.1.5. Drets i deures dels usuaris

El 71 % de les cartes de servei informen dels drets i deures dels usuaris

D'acord amb l'article 59.4.g), la carta de servei ha de tenir informació dels drets i deures dels usuaris en relació amb els serveis que es presten i, d'acord amb les dades, el 70,9 % de les cartes de servei n'informen.

Gràfic 15. Cartes de servei que informen sobre els drets i deures dels usuaris (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

De nou, els ajuntaments amb més habitants, o les administracions supramunicipals, informen amb més freqüència dels drets i deures dels usuaris, respecte a les corporacions amb menys habitants.

Taula 9. Informació sobre els drets i deures dels usuaris per tipus d'Administració (N = 1.169)

	N'informen	%	No n'informen	%	Total
Administració local	805	70,61	335	29,39	1.140
Ajuntaments	762	69,91	328	30,09	1.090
Fins a 500 habitants	1	11,11	8	88,89	9
501-5.000 habitants	74	64,35	41	35,65	115
5.001-20.000 habitants	173	60,49	113	39,51	286
20.001-50.000 habitants	208	66,88	103	33,12	311
Més de 50.000 habitants	306	82,93	63	17,07	369
Ens supramunicipals	43	86,00	7	14,00	50
Consells comarcals	12	63,16	7	36,84	19
Diputacions	25	100,00	-	-	25
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	100,00	-	-	6
Administració autonòmica	17	89,47	2	10,53	19
Universitats	7	77,78	2	22,22	9
Organismes estatutaris	1	100,00	-	-	1
Total	830	71,00 %	339	29,00 %	1.169

Font. Elaboració pròpia.

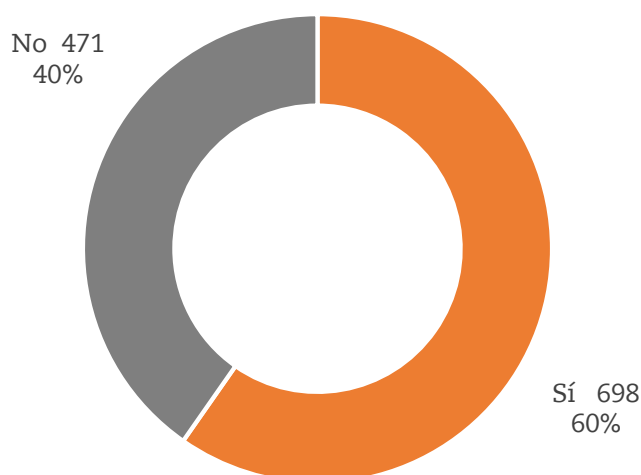
Respecte als drets i deures dels usuaris, convé destacar que moltes cartes de servei incorporen un apartat titulat "Ajudeu-nos a millorar", informant la ciutadania com pot ajudar a reduir els temps d'espera o a resoldre una fase de la tramitació d'una manera més eficaç.

4.1.6. Règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics

El 60 % de les cartes de servei informen del règim econòmic aplicable en la carta de servei

L'article 59.4.h) incorpora que en una carta de servei ha de constar el règim econòmic aplicable, amb les taxes i els preus públics aplicables, si escau. En aquest cas, quant a la informació descriptiva, només el 59,7 % de les cartes de servei informen del règim econòmic aplicable.

Gràfic 16. Cartes de servei que informen del règim aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

En la majoria dels casos s'informa que el cost és gratuït, si bé poden haver-hi enllaços a les taxes o preus públics del cost del servei o tarifes per impressió de documents, entre d'altres.

Algunes administracions incorporen, també, informació sobre el cost que té el conjunt del servei per a la ciutadania.

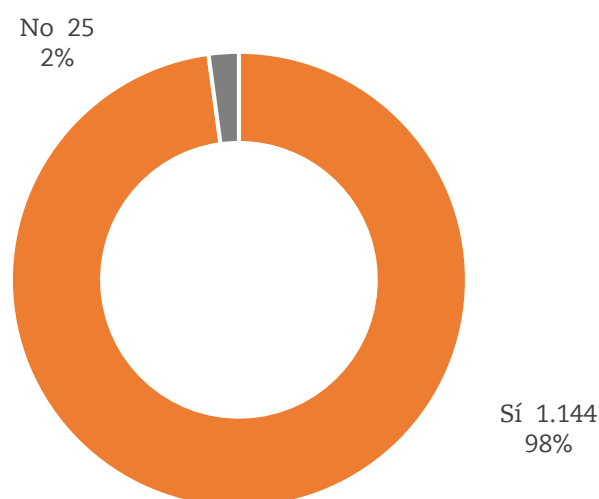
☺ L'Ajuntament de Montcada i Reixac informa, a més, del cost del servei d'arxiu per a la ciutadania: 65.000 euros.

4.1.7. Vies per obtenir informació i orientació sobre el servei públic

El 98 % de les cartes de servei informen de les vies que poden utilitzar els usuaris per obtenir informació i orientació sobre el servei públic

D'acord amb l'article 59.4.j) les cartes de servei han de contenir les vies que poden utilitzar els usuaris per a obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

Gràfic 17. Cartes de serveis que informen de les vies que poden utilitzar els usuaris per obtenir informació i orientació amb relació al servei públic (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

Els canals d'accés als serveis és una de les informacions més incorporades en les cartes de servei, independentment de la seva tipologia.

4.2. Avaluació dels serveis orientats a la ciutadania

4.2.1. Definició dels compromisos

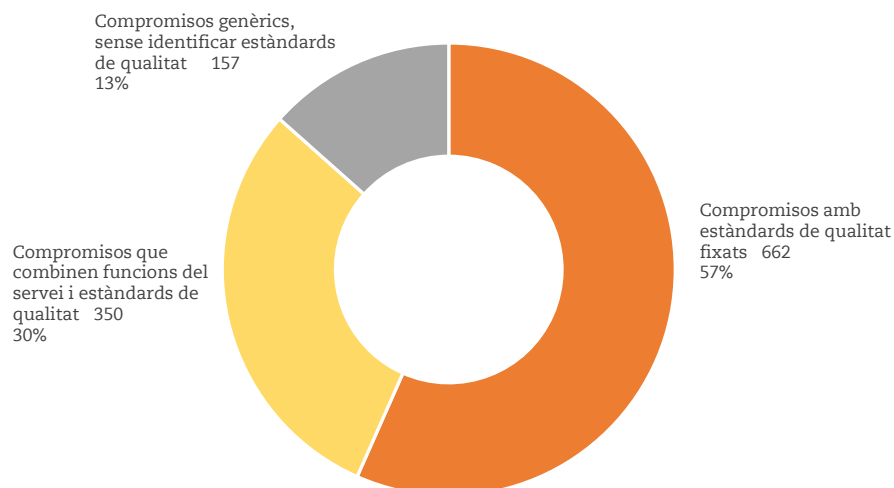
Per elaborar les cartes de servei com a sistema de gestió de la qualitat cal analitzar les expectatives de la ciutadania i la satisfacció amb els serveis prestats i l'estudi dels procediments (v. 2.2.1). Arran d'aquesta anàlisi i de les possibles millores, cal definir uns estàndards mínims de qualitat que seran la base dels compromisos que s'adquireixin. Per tant, els compromisos, basats en uns estàndards de qualitat, han de ser objectivables per poder ser avaluats. L'anàlisi de les cartes de servei, però, mostra una gran diversitat pel que fa a l'adquisició de compromisos.

En primer lloc, de vegades són genèrics, no s'identifica la situació inicial i la millora que es pretén abordar. En segon lloc, molts d'ells reflecteixen les funcions que, de facto, implica la gestió del servei, sense que això suposi una millora o un compromís en la manera de gestionar-lo; per exemple, donar resposta a les sol·licituds de la ciutadania no és un compromís de qualitat, sinó que és una obligació de l'Administració, d'acord amb la normativa vigent.

En el 57 % de les cartes de servei, els compromisos reflecteixen uns estàndards de qualitat

El gràfic 18 mostra el percentatge de cartes de servei en què els compromisos adquirits reflecteixen una manera de gestionar els serveis d'acord amb uns estàndards de qualitat (57 % de les cartes de servei); els casos en què això es reflecteix de manera parcial i es combinen les funcions pròpies del servei amb compromisos concrets (30 %), i finalment, els casos en què els compromisos són genèrics, fonamentats en les funcions pròpies del servei o declaracions de voluntats no sostingudes de manera objectiva (13 %).

Gràfic 18. Cartes de serveis en funció del tipus de compromisos adquirits (N = 1.169)



En tercer lloc, l'adquisició de compromisos ha d'implicar una millora o, si més no, una garantia respecte al que estableix la normativa i, en aquest sentit, no sembla acceptable que el compromís de qualitat sigui menor al que estableixen els procediments reglats. Si la normativa estableix que s'ha de donar resposta a la persona interessada en un termini no superior a tres mesos, no sembla raonable que les administracions estableixin com a compromís de qualitat donar resposta en el 75 % dels casos en un termini de tres mesos. En aquest cas, la qualitat del servei seria inferior al dret reconegut normativament a les persones interessades.

En quart lloc, tal com s'ha detectat, hi ha un cert risc d'isomorfisme institucional, de tipus mimètic: els estàndards fixats en els compromisos són els mateixos, independentment del tipus de servei. Tenint present la diversitat de serveis que gestionen la majoria d'administracions, així com la diferència de públics objectius d'aquests serveis, és difícil que les expectatives i la valoració de la satisfacció respecte a la qualitat del servei pugui ser la mateixa per a tots els públics; per tant, és possible que els compromisos no s'adaptin a les necessitats de cada perfil. En aquest sentit, hi ha tres administracions en què, independentment del servei, els compromisos de qualitat i els indicadors són els mateixos.

En cinquè lloc, les referències i els estàndards no sempre són fàcilment comprensibles per a la ciutadania. Per exemple, donar resposta en un termini de 48 hores hàbils no deixa clar si fa referència a dos dies o si es donarà resposta en un període superior a una setmana, si la jornada laboral setmanal per al personal que treballa a l'Administració és de 37,5 hores.

En aquest sentit, cal una diagnosi prèvia, tant pel que fa a les expectatives de la ciutadania, com pel que fa a la gestió del servei, abans d'abordar compromisos. En realitat, els compromisos adquirits haurien d'anar acompanyats de la informació següent:

- a) Terminis màxims fixats en la normativa, en el cas que existeixin
- b) Resultats de l'avaluació prèvia per conèixer la situació en el moment actual i per saber quin marge de millora es produeix en l'adquisició del compromís
- c) Anàlisi temporal, mitjançant dades o iconografia, que permeti a la ciutadania de manera ràpida saber si els compromisos han millorat al llarg del temps, s'han mantingut o han empitjorat, de manera que les persones puguin conèixer el grau de millora que es produeix en la gestió dels serveis de les administracions.

© L'Oficina d'Atenció al Ciutadà de la Generalitat de Catalunya a Girona presenta una sèrie temporal i es pot analitzar l'evolució dels resultats dels compromisos adquirits.

Per fer aquesta diagnosi prèvia, ateses les dificultats d'algunes administracions, es poden fer servir fórmules mancomunades davant de les mateixes tipologies de serveis o rebre suport supramunicipal. Així es podria aconseguir l'objectiu amb una certa racionalització econòmica.

D'acord amb això, tenint present que moltes bases de dades són dotades per ens supramunicipals (per exemple, servei de biblioteques), per tal de valorar la situació de cada municipi de manera comparada, caldria detectar fortaleses i aspectes a millorar, per conèixer bones pràctiques que, alhora, reverteixin positivament en el conjunt de les administracions que presten aquest servei.

A més, disposar d'un registre unificat de cartes de servei en format reutilitzable permetria poder valorar de manera relativament àgil com s'estan abordant els compromisos per part de les diferents administracions i el nivell de qualitat que presenten, per tal de conèixer també bones pràctiques i experiències que puguin resultar útils en compromisos nous o en la modificació de compromisos per part del conjunt d'administracions.

En aquest sentit, aquesta eina també permetria donar visibilitat a administracions amb procediments més eficaços i eficients. Es veurien les causes que expliquen la millora en els terminis o en la satisfacció de la ciutadania, i es podria abordar una reenginyeria de processos, una automatització de determinades fases del procediment, o una millora en la informació o en el llenguatge que es fa servir amb la persona interessada, per exemple.

De fet, no hi ha una relació directa entre el nombre de compromisos adquirits i el tipus de servei. Això posa de manifest una certa dispersió entre l'anàlisi per abordar una carta de servei i l'avaluació de la qualitat d'un servei de cada Administració.

La mitjana de compromisos adquirits per les administracions en una carta de servei és de 7,6 compromisos, si bé varia en funció del tipus d'administració. Així, mentre els ajuntaments tenen una mitjana de 7 compromisos –amb una gradació en funció del nombre d'habitants–, l'Administració autonòmica i les universitats solen incrementar el nombre de compromisos adquirits.⁵

⁵ Per a aquest càlcul, s'ha exclòs el catàleg de serveis de la Diputació de Barcelona, atès que pel que fa al nombre de compromisos i d'indicadors, se'n recullen prop d'un miler, i la satisfacció afecta fonamentalment el personal que treballa a l'Administració, no a la ciutadania.

Taula 10. Mitjana de compromisos adquirits per carta de servei (N = 1.168)



	Mitjana de compromisos adquirits
Administració local	7,5
Ajuntaments	6,9
Fins a 500 habitants	4,9
501-5.000 habitants	5,1
5.001-20.000 habitants	6,3
20.001-50.000 habitants	6,3
Més de 50.000 habitants	8,4
Ens supramunicipals	3,8
Consells comarcals	5
Diputacions	3,3
Àrea Metropolitana de Barcelona	2,2
Administració autonòmica	10,6
Universitats	16
Organismes estatutaris	10
Total	7,6

Font. Elaboració pròpia.

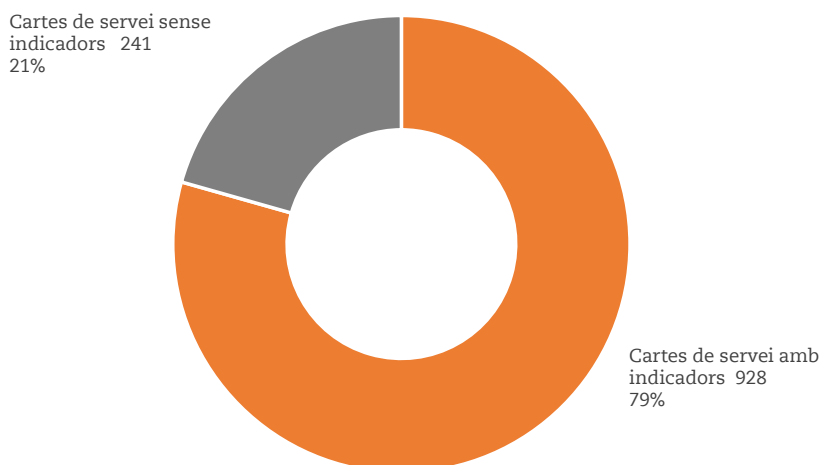
No obstant això, tal com es detalla en l'apartat 4.2.2., l'evolució temporal en les dates d'aprovació de les diferents cartes de servei i l'impacte del suport supramunicipal de la Diputació de Barcelona han generat un increment progressiu en el nombre de compromisos orientats a la satisfacció de la ciutadania, respecte aquells que valoren l'eficàcia (compliment de terminis, volum d'activitat, etc.).

4.2.2. Definició d'indicadors

Un 20,6 % de les cartes de servei analitzades no recullen els indicadors per avaluar els compromisos adquirits

Les cartes de servei no sempre recullen els indicadors que es faran servir per avaluar els compromisos de qualitat, malgrat que la normativa ho especifica clarament. Així, un 20,5 % de les cartes de servei analitzades no informen dels indicadors que faran servir per avaluar el grau de compliment. Aquesta dada correspon a les cartes de servei orientades a la participació ciutadana i a les cartes de servei més programàtiques, en què els compromisos solen ser genèrics, sense identificar cap estàndard de qualitat.

Gràfic 19. Cartes de servei que informen dels indicadors que faran servir per a l'avaluació (N = 1.169)

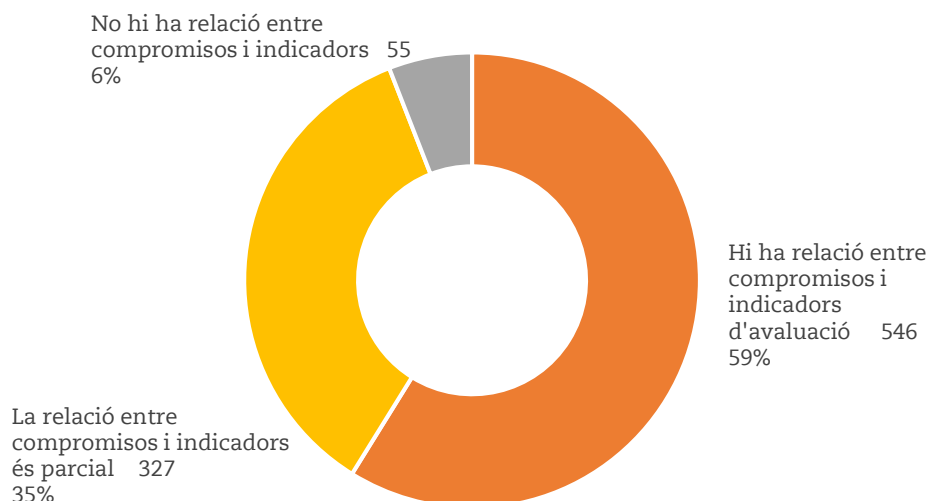


Font. Elaboració pròpia.

A més, els indicadors haurien de permetre avaluar el grau de compliment dels compromisos, però no sempre és així. Això es deu a la manca de definició dels compromisos o al fet que, de vegades, s'incorporen indicadors no associats al compliment dels compromisos, sinó a l'activitat del servei. Per exemple, el nombre d'atencions rebudes o el nombre de préstecs, per si sols, informen de l'activitat del servei, però no tenen un compromís de qualitat en la prestació associat.

En el 59 % de les cartes de servei analitzades hi ha una relació directa entre els compromisos adquirits i els indicadors per avaluar-los

Gràfic 20. Cartes de servei segons la relació entre els compromisos adquirits i els indicadors per avaluar-los



Font. Elaboració pròpia.

Atès que, en molts casos, les cartes de servei també incorporen indicadors que avaluen l'activitat del servei, la mitjana d'indicadors (8,3) per carta de servei és superior a la mitjana de compromisos (7,6).

Només un 10 % dels indicadors registrats estan relacionats amb la satisfacció ciutadana

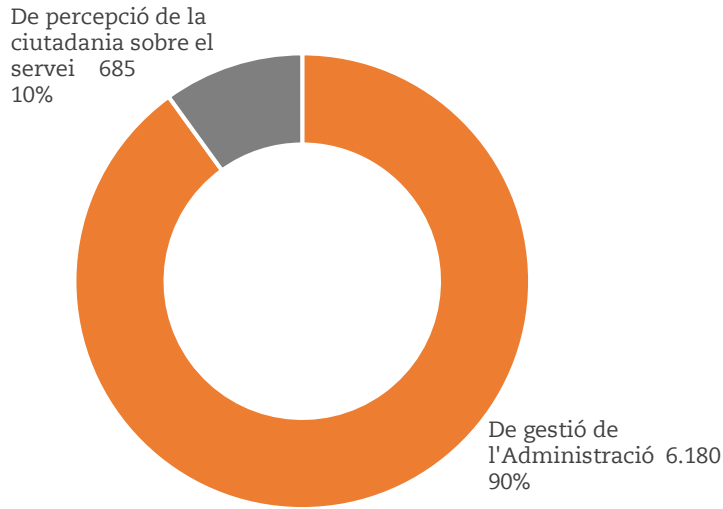
La majoria d'indicadors fan referència a l'avaluació de la gestió per part de l'Administració, si bé progressivament es van incorporant indicadors en què es té present la valoració de la ciutadania en la qualitat dels serveis. Així, el 90 % dels indicadors recollits fan referència a l'eficàcia (incorporant en aquesta anàlisi l'activitat de l'Administració), l'eficiència o l'efectivitat de la gestió per part de les administracions públiques, mentre que el 10 % dels indicadors recullen la percepció de la ciutadania de la qualitat rebuda en els serveis de l'Administració.⁶

En aquest sentit, de nou, es mostra una certa reticència per part de les administracions a ser avaluades en funció de la percepció ciutadana de la qualitat dels serveis, quan hauria de ser un dels indicadors fonamentals per avaluar la qualitat en la gestió dels serveis públics.

De fet, tal com es veurà més endavant, en alguns casos, no s'exclou la possibilitat de consultar la ciutadania per conèixer com percep la qualitat dels serveis, però aquesta informació no s'utilitza com a estàndard de qualitat, probablement per la naturalesa reglamentària de les cartes de servei i les implicacions que poden tenir a l'hora de reclamar la reparació del dany.

⁶ Per a aquest càlcul, s'ha exclòs el catàleg de serveis de la Diputació de Barcelona, atès que tant pel que fa al nombre de compromisos com d'indicadors, es recullen prop d'un miler i la satisfacció afecta fonamentalment el personal que treballa a l'Administració i no a la ciutadania.

Gràfic 21. Tipus d'indicadors per avaluar els compromisos adquirits

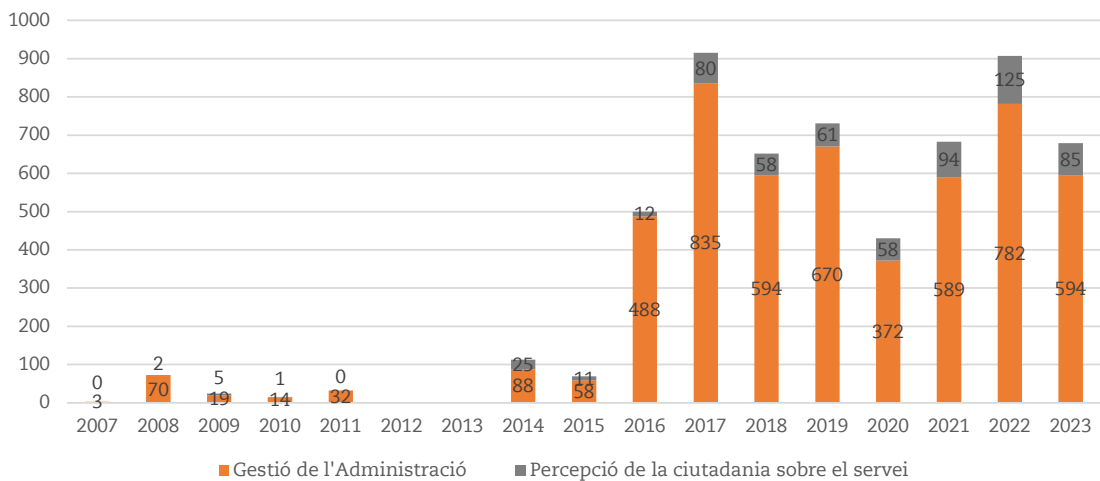


Font. Elaboració pròpia.

☺ Per avaluar la seva gestió en relació amb la ciutadania, l'Agència Tributària de Catalunya incorpora com a indicadors la valoració de l'ús d'un llenguatge clar i entenedor o l'amabilitat de tracte i la cortesia.

Sí que s'observa que, a conseqüència de l'aprovació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'estan incorporant indicadors que tenen com a objectiu recollir la percepció de la ciutadania en la gestió dels serveis públics. L'any 2022 van arribar a representar el 14 % dels indicadors de les cartes de servei.

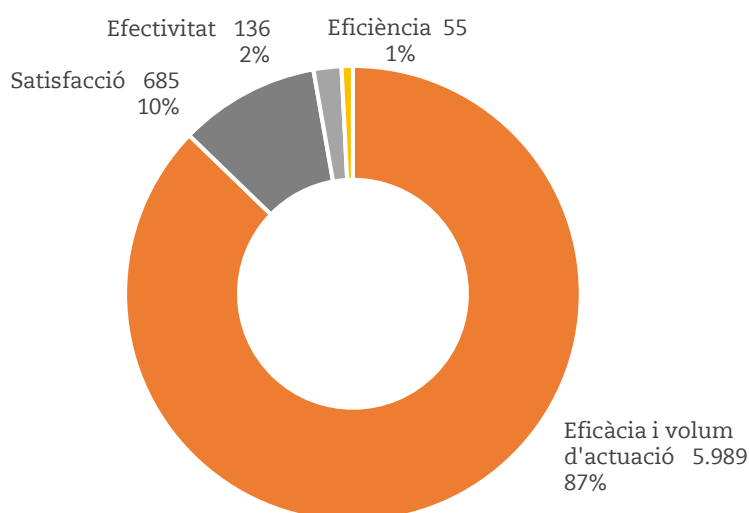
Gràfic 22. Impacte de l'aprovació de la Llei 19/2014 en la incorporació d'indicadors de valoració de satisfacció de la ciutadania en la gestió de serveis públics



Font. Elaboració pròpia.

Per tipologia d'indicadors, la majoria fan referència a l'eficàcia en la gestió i els volums d'activitat del servei (87 %); les segueixen la valoració de satisfacció de la ciutadania (10 %), l'efectivitat en la gestió (l'impacte en el servei, un 2 %) i, finalment, l'eficiència del servei (1 %).

Gràfic 23. Percentatge d'indicadors en funció de la seva tipologia



Font. Elaboració pròpia.

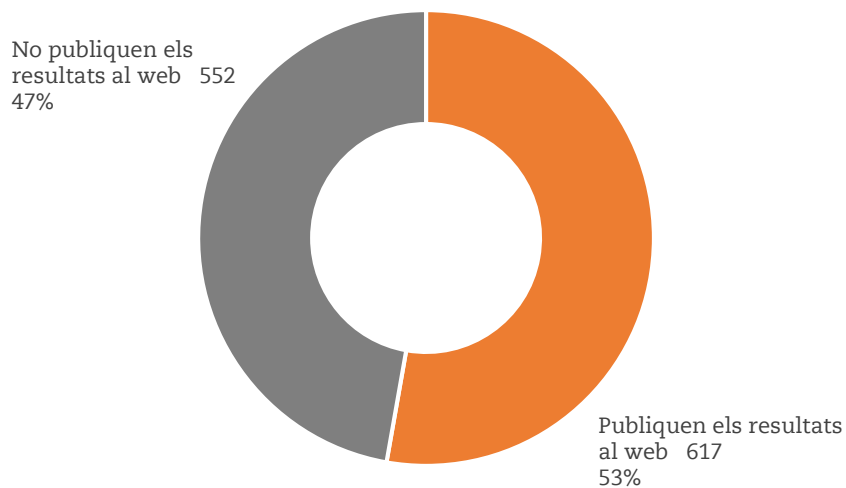
☺ En la carta de serveis socials de l'Ajuntament de Palau-solità i Plegamans, la majoria dels indicadors avaluen la satisfacció dels usuaris.

Seguint les consideracions que es feien anteriorment amb els compromisos, disposar de la informació sobre el tipus d'indicadors i els resultats d'aquests indicadors en format reutilitzable, permet detectar oportunitats de millora entre els mateixos serveis en diferents administracions, o recollir noves formes d'anàlisi dels serveis.

4.2.3. Publicació de l'avaluació

El 53 % de les cartes de servei registrades publiquen l'avaluació dels serveis en el portal de transparència o en el web municipal

D'acord amb l'article 9.1.j) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, les administracions han de publicar en el portal de transparència el catàleg de serveis prestats, les cartes de servei existents i la informació sobre els resultats de les avaluacions de qualitat i de la incidència social de les polítiques públiques. El 53 % de les cartes registrades publiquen els resultats dels indicadors emprats, però algunes cartes de servei continuen informant que els resultats es gestionaran en l'àmbit intern. En algun cas, fins i tot es demana usuari i contrasenya per accedir als resultats de l'avaluació.

Gràfic 24. Cartes de servei que publiquen els seus resultats al web municipal (N = 1.169)

Font. Elaboració pròpia.

La distribució de la publicació de l'avaluació és desigual en funció del tipus d'Administració. Els ajuntaments de més de 20.000 habitants, per exemple, publiquen majoritàriament els resultats. En els de més de 50.000 habitants s'arriba a una xifra de gairebé el 90 %. Ara bé, en la resta d'administracions, és més difícil localitzar els resultats de l'avaluació.

Taula 11. Publicació de l'avaluació en funció del tipus d'Administració (N = 1.169)

	N'informen	%	No n'informen	%	Total
Administració local	609	53,42	531	46,58	1.140
Ajuntaments	597	54,77	493	45,23	1.090
Fins a 500 habitants	-	-	9	100,00	9
501-5.000 habitants	24	20,87	91	79,13	115
5.001-20.000 habitants	98	34,27	188	65,73	286
20.001-50.000 habitants	147	47,27	164	52,73	311
Més de 50.000 habitants	328	88,89	41	11,11	369
Ens supramunicipals	12	24,00	38	76,00	50
Consells comarcals	-	-	19	100,00	19
Diputacions	6	24,00	19	76,00	25
Àrea Metropolitana de Barcelona	6	100,00	0	0,00	6
Administració autonòmica	6	31,58	13	68,42	19
Universitats	1	11,11	8	88,89	9
Organismes estatutaris	1	100,00	-	-	1
Total	617	52,78 %	552	47,22 %	1.169

Font. Elaboració pròpia.

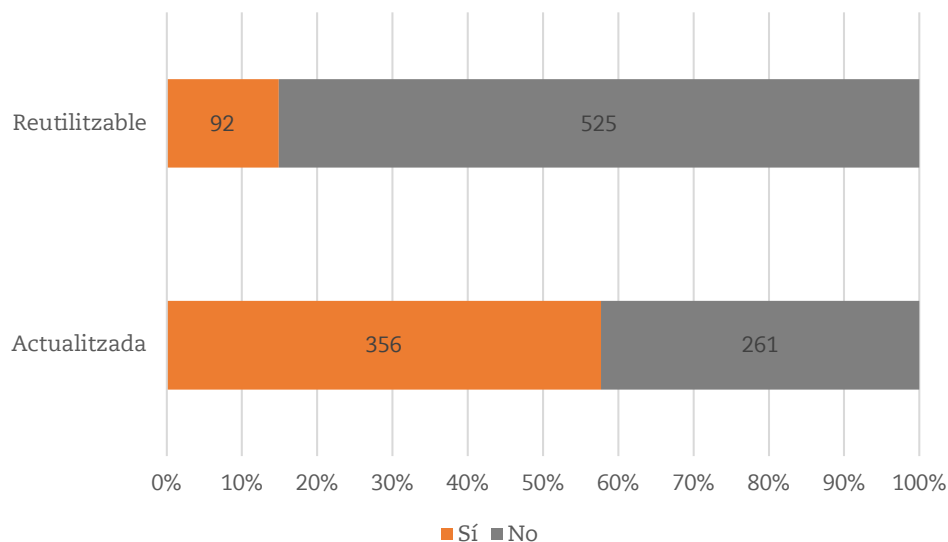
En relació amb la publicació dels resultats, convé tenir presents dos elements:

- a) si la informació està actualitzada, i
- b) si la informació es troba en format reutilitzable.

Un 57,7 % de les cartes de servei que publiquen els seus resultats presenten les dades actualitzades

Es considera que les dades estan actualitzades quan els resultats afecten els anys 2023 o 2024, o s'observa que la informació s'incorpora de manera síncrona. En relació amb aquest criteri, el 57,7 % de les cartes de servei que publiquen els seus resultats presenten les dades actualitzades.

Gràfic 25. Nombre i percentatge de cartes de servei que publiquen els resultats de manera actualitzada i reutilitzable (N = 617)



Font. Elaboració pròpia.

Només un 15 % de les cartes de servei que publiquen els resultats ho fan en format reutilitzable

Les xifres de reutilització de la informació en aquest cas no són tan positives, però: només un 15 % de les cartes de servei que publiquen resultats ho fan en format reutilitzable. De nou, convé destacar que, d'acord amb l'article 5.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, la informació subjecta al règim de transparència, com és el cas, s'ha de fer pública en les seues electròniques i els llocs web dels subjectes obligats, d'una manera clara, estructurada i reutilitzable.

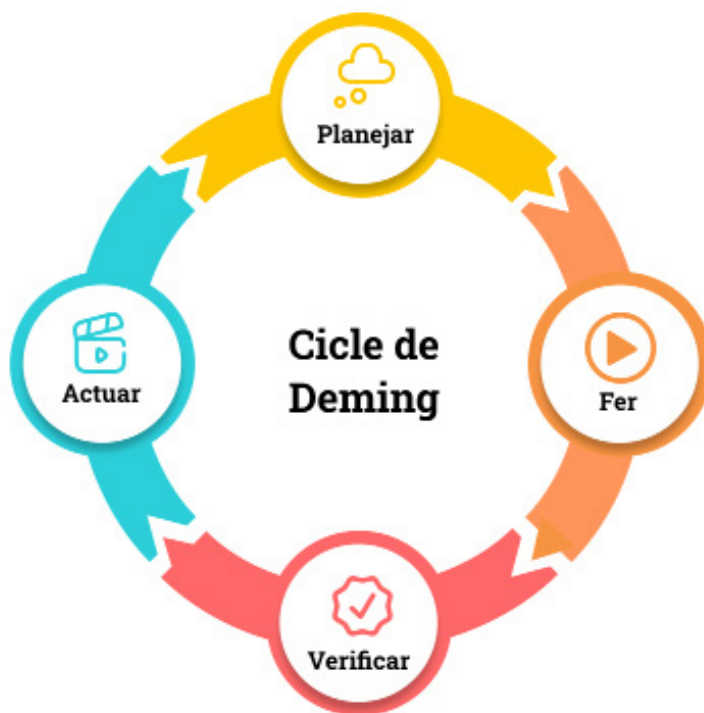
☺ La Diputació de Tarragona o l'Ajuntament de Vallirana presenten els seus resultats en format reutilitzable.

☺ Els ajuntament de Reus, de Rubí o de Palau-solità i Plegamans incorporen eines per facilitar la visualització de les dades de cara a la ciutadania.

4.2.4. Seguiment de les cartes de servei

La base de qualsevol projecte de gestió de la qualitat és la millora contínua. Per tal que la ciutadania valori l'esforç que s'està fent en l'àmbit del dret a la bona administració, és necessari que les cartes es revisin i es modifiquin, amb la voluntat de millorar progressivament en la gestió dels serveis. A més, cal que la ciutadania estigui al cas d'aquesta millora. D'aquesta manera, es visibilitza l'impacte de les propostes i els suggeriments, i les millores de gestió que va fent l'Administració.

Figura 8. Cicle de Deming per a la millora contínua



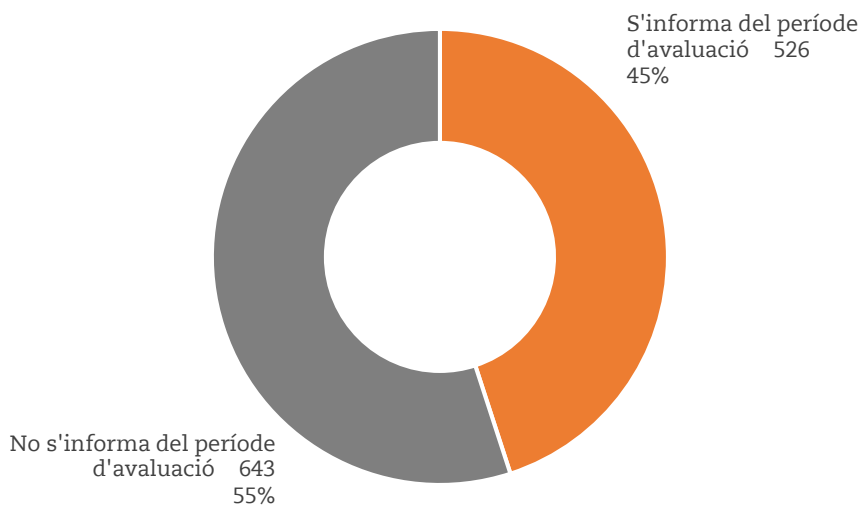
Font. Elaboració pròpia a partir de W. Edwards Deming. (1950). [Discurs a empresaris japonesos](#).

La confiança i la credibilitat de les cartes de servei s'obtenen quan es poden visualitzar les millores que s'estan fent i la ciutadania les pot percebre. Per això, és important la revisió i l'actualització dels compromisos de manera constant.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, l'article 23.4 de la Llei 16/2015, de 21 de juliol, estableix que s'han d'**avaluar cada dos anys i s'han d'actualitzar, com a mínim, cada cinc anys** (art. 23.4). No es fa referència al període d'actualització de l'Administració local.

Un 45 % de les cartes de servei registrades informen del període d'avaluació i revisió dels compromisos adquirits

Gràfic 26. Cartes de servei que informen del període d'avaluació dels compromisos adquirits (N = 1.169)

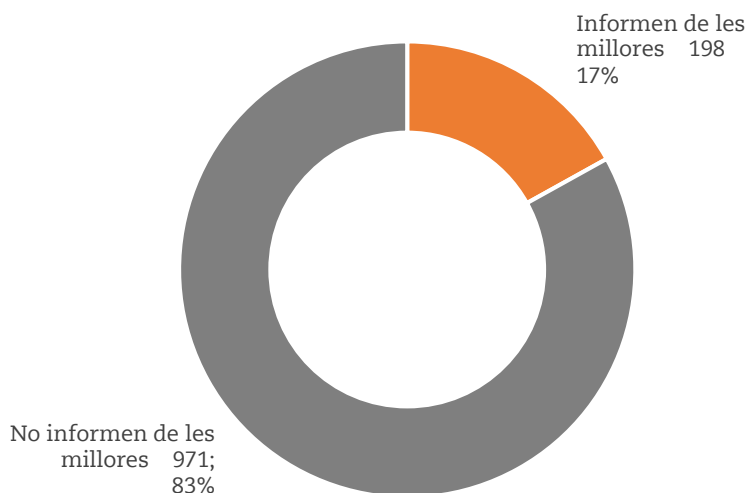


Font. Elaboració pròpia.

Un 17 % de les cartes de servei informen de les modificacions o el manteniment dels compromisos a conseqüència dels resultats de l'avaluació

En relació amb l'impacte de la millora contínua, a conseqüència dels resultats obtinguts, tot i que no sempre és fàcil de detectar, en un 17 % dels casos s'informa en les cartes de servei dels canvis en els compromisos arran dels resultats obtinguts.

Gràfic 27. Cartes de servei que informen de les millores en els compromisos a conseqüència de l'avaluació feta (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

☺ L'Ajuntament de Barcelona informa de les modificacions o el manteniment dels seus compromisos en relació amb la gestió dels equipaments i unitats que tenen cartes de serveis.

Pel que fa a la vigència de la carta de servei, varia en funció de l'Administració, que adopta un model de revisió i seguiment a l'hora d'abordar l'actualització. Ara bé, en un 36,5 % dels casos es planteja la possibilitat de modificar la carta de servei només quan sigui substituïda o modificada per un canvi substancial. S'entén per canvi substancial una modificació en el servei, en les competències, en els recursos, en la normativa o situacions similars.

Taula 12. Cartes de servei en funció del període d'actualització



	Nombre	%
Quan sigui substituïda o es produeixi un canvi substancial	192	36,5
Cada any	166	31,6
Cada dos anys	92	17,5
Cada tres anys	22	4,2
Cada quatre anys	43	8,2
Cada cinc anys	11	2,1
Total	526	100,0 %

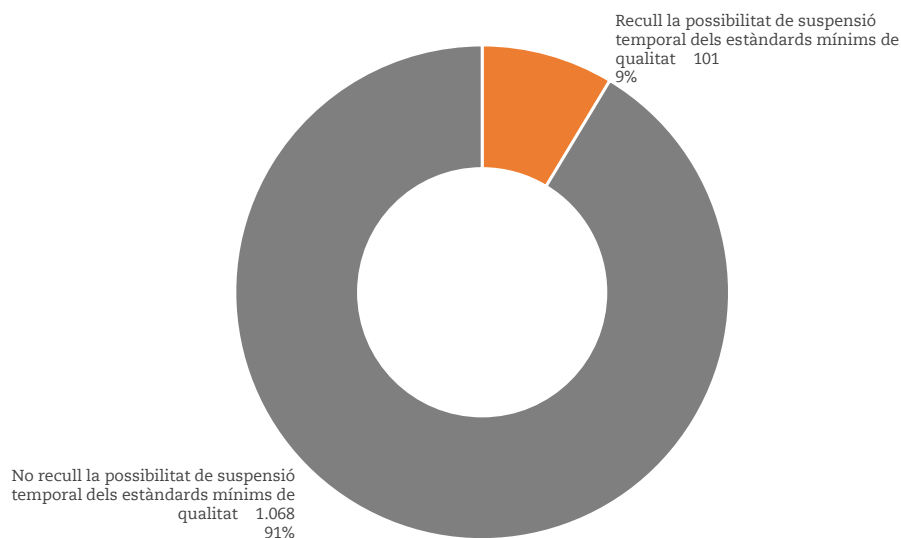
Font. Elaboració pròpia.

El fet de no establir un període per actualitzar les cartes de servei és una oportunitat perduda per a les administracions si s'entén aquest tipus de projectes com un desenvolupament continuat de millora en els procediments o en la informació que es trasllada a la ciutadania. En aquest sentit, comprometre's a una actualització contínua d'aquests models de gestió implica revisar de manera progressiva la gestió de les dades, els fluxos de treball, el llenguatge o les dimensions d'anàlisi de la qualitat d'un servei i com ha de ser avaluada la prestació. En relació amb la ciutadania, també és una oportunitat perduda per poder comunicar i visibilitzar les millores que s'estan fent en la qualitat dels serveis públics.

Un 8,6 % de les cartes de servei registrades informen del supòsit de suspensió temporal dels estàndards mínims de qualitat

Finalment, d'acord amb la modificació de la Llei 5/2020, en què es preveu la possibilitat d'informar dels supòsits que hagin causat la suspensió temporal del compliment dels estàndards mínims de qualitat, un 8,6 % recullen aquesta informació, ja sigui a nivell informatiu o en l'avaluació dels compromisos adquirits.

Gràfic 28. Suspensió temporal dels estàndards mínims de qualitat (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

☺ L'Ajuntament de Barcelona informa dels compromisos afectats per una suspensió temporal en les seves cartes de servei

☺ L'Ajuntament de Viladecans recull el supòsit de suspensió temporal dels estàndards mínims de qualitat en la seva carta de servei

4.3. Relació amb les persones

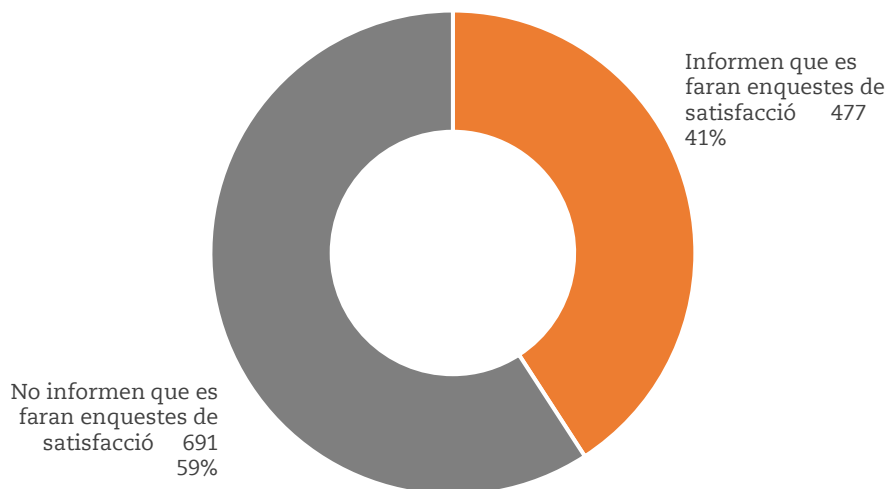
Per tal de garantir el dret a la bona administració, les cartes de servei permeten habilitar espais de relació amb la ciutadania, bé mitjançant el coneixement de les expectatives i la satisfacció, bé per la possibilitat de formular queixes o suggeriments, o bé pel tipus de relació que s'estableixi davant la reparació del dany a conseqüència d'un incompliment.

4.3.1. Enquestes de satisfacció i altres mitjans per relacionar-se amb la ciutadania

Un 41 % de les cartes de servei registrades informen que es faran enquestes de satisfacció a la ciutadania per avaluar la qualitat en la gestió dels serveis públics

Tal com s'ha assenyalat a l'apartat 4.2.2., tot i que l'Administració no incorpori indicadors de satisfacció a l'hora d'adquirir compromisos, no s'exclou la possibilitat que l'Administració informi que es faran enquestes de satisfacció.

Gràfic 29. Cartes de servei que informen que es faran enquestes de satisfacció



Font. Elaboració pròpia.

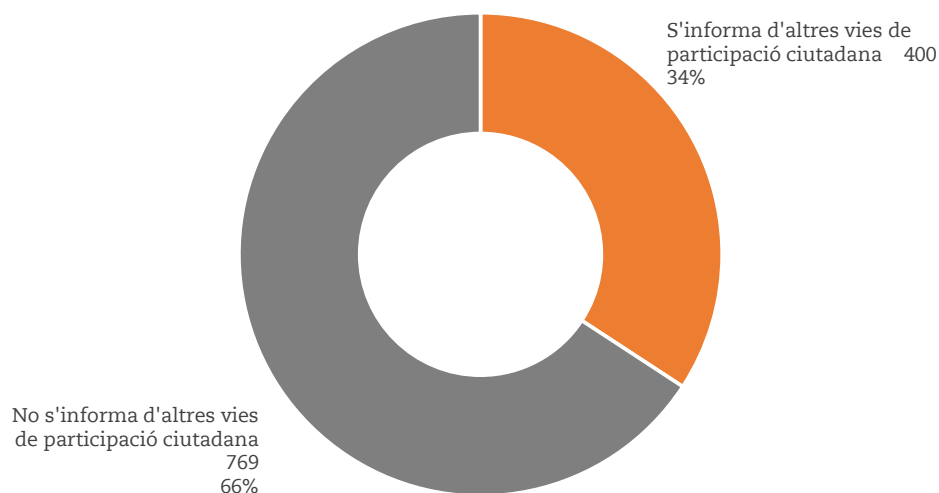
El fet que s'informi que es faran enquestes no implica que se'n publiquin els resultats. De fet, només en pocs casos es fa referència al Dibaròmetre (província de Barcelona) o bé a l'Índex de satisfacció municipal (ISMU), elaborat per una empresa externa.

☺ L'Ajuntament d'Anglès publica les respostes de valoració dels serveis en el seu web, de manera anonimitzada i quan es respon al formulari.

Un 34 % de les cartes de servei proposen altres canals de participació ciutadana

També es preveuen altres maneres de copsar la percepció ciutadana en un 34 % de les cartes de servei analitzades. Per exemple, quan es tracta d'administracions amb un elevat nombre d'habitants, consells municipals o interacció a xarxes socials; en el cas de municipis més petits, especialment, es proposa l'ús d'eines de missatgeria instantània.

Gràfic 30. Cartes de servei que preveuen altres canals de participació ciutadana (N = 1.169)



Font. Elaboració pròpia.

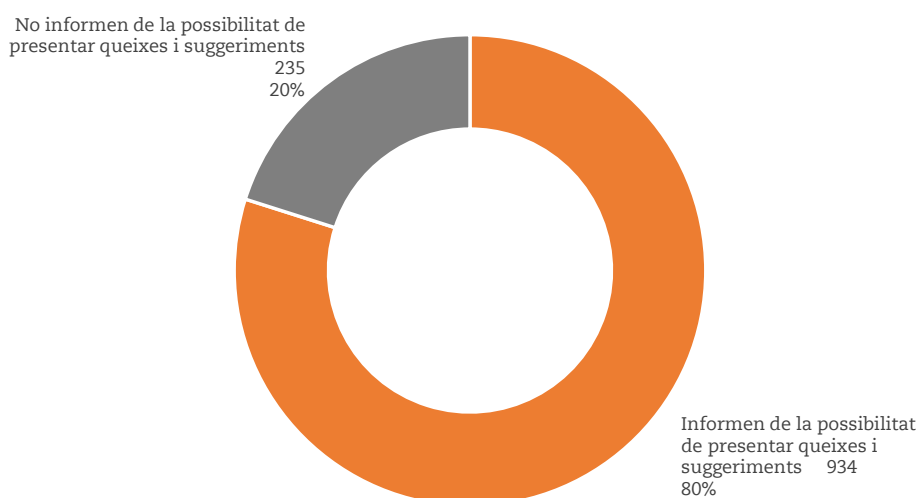
A més, les cartes de servei aprovades recentment incorporen també la possibilitat que la ciutadania informi l'Administració d'incidències mitjançant aplicacions mòbils.

4.3.2. Presentació de queixes i suggeriments

Un 80 % de les cartes de servei informen dels canals per presentar queixes i suggeriments

D'acord amb l'article 59.4.i) de la Llei 19/2014, les cartes de servei han d'explicar com la ciutadania pot presentar queixes i suggeriments. Com a obligació normativa, el 80 % de les cartes de servei recullen aquesta possibilitat i, en un grau inferior, s'informa del termini per resoldre les reclamacions de les persones interessades.

Gràfic 31. Cartes de servei que informen de la possibilitat de presentar queixes i suggeriments



Font. Elaboració pròpia.

Només un 7,1 % publiquen les queixes i els suggeriments de manera anonimitzada

La publicació en el web institucional, de manera anonimitzada, de les queixes i suggeriments que s'han rebut és poc habitual (7,1 %), i la publicació d'informació amb el resultat d'aquests suggeriments i queixes és encara menor.

La possibilitat de presentar queixes i suggeriments hauria d'estar integrada en l'avaluació dels serveis públics, que s'ha de publicar en els portals de transparència del web i, encara més important, la manera com s'ha resolt la queixa i suggeriment, per fer difusió que la ciutadania és important per millorar la gestió pública. Per això, entenem que cal publicar aquesta informació, mantenir-la actualitzada i fer-ho, a més, en format reutilitzable.

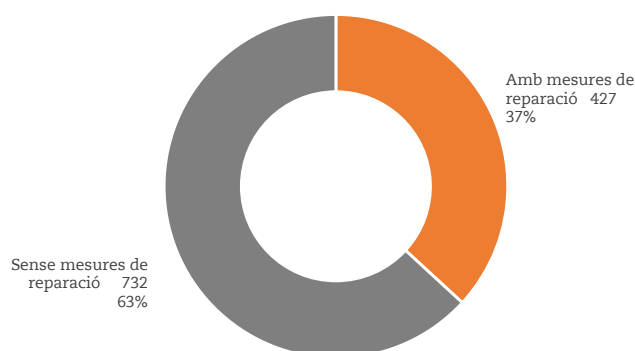
☺ L'Ajuntament de la Llagosta publica en format reutilitzable un llistat de queixes i suggeriments rebuts.

4.3.3. Mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts: un enfocament restauratiu

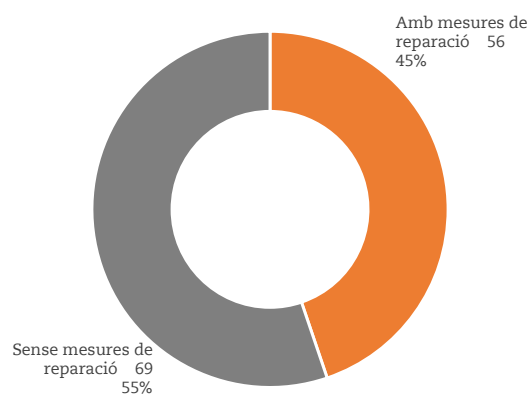
Només un 37 % de les cartes de servei registrades incorporen un apartat sobre mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts en els compromisos

Un 37 % de les cartes de servei registrades (47 % de les administracions catalanes) incorporen un apartat sobre mesures de reparació en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts en els compromisos.

Gràfic 32. Cartes de servei amb mesures de reparació incorporades



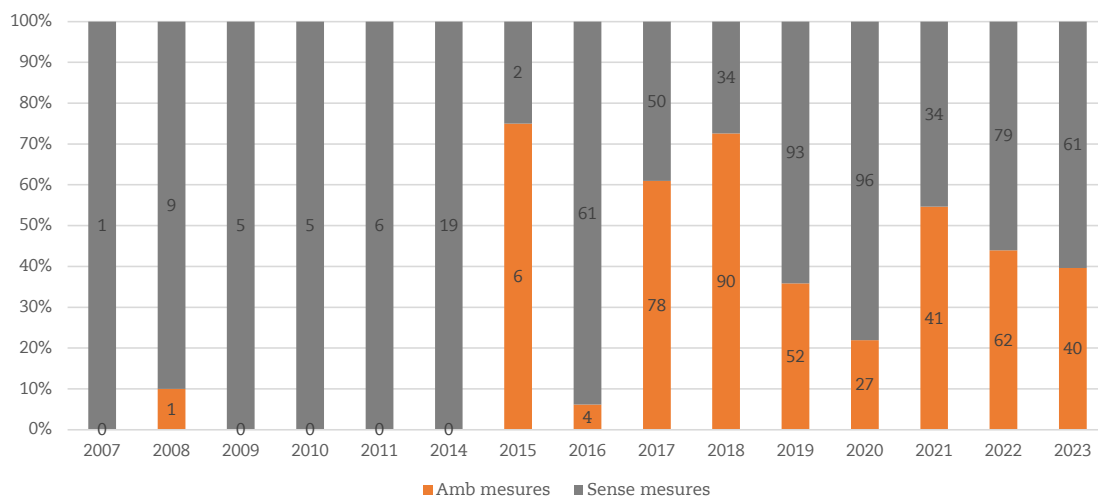
Gràfic 33. Administracions amb mesures de reparació en les seves cartes de servei



Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa al moment d'aprovació d'aquestes cartes de servei que incorporen mesures de reparació, la majoria s'aproven durant 2017 i 2018, quan encara no s'havia modificat la normativa.

Gràfic 34. Percentatge de cartes de servei que introdueixen mesures de reparació d'acord amb data d'aprovació de la carta



Font. Elaboració pròpia.

De fet, aquest apartat es va introduir amb posterioritat, amb les revisions i les actualitzacions que s'han fet de la carta de servei. Les administracions amb cartes de servei buscaven fórmules alternatives per donar resposta a les expectatives no satisfetes per la ciutadania, fruit de l'incompliment dels compromisos de qualitat, sense implicar necessàriament l'atorgament de mesures compensatòries de caràcter econòmic davant de possibles obertures de procediments de responsabilitat patrimonial.

En funció del tipus d'Administració, les diputacions (en particular, de Girona i Tarragona), els ajuntaments amb més de 50.000 habitants (el tipus d'Administració amb més cartes de servei) i les universitats són les que més preveuen mecanismes de reparació o correcció davant l'incompliment, respecte a altres tipus d'administracions o ajuntaments amb menys habitants.

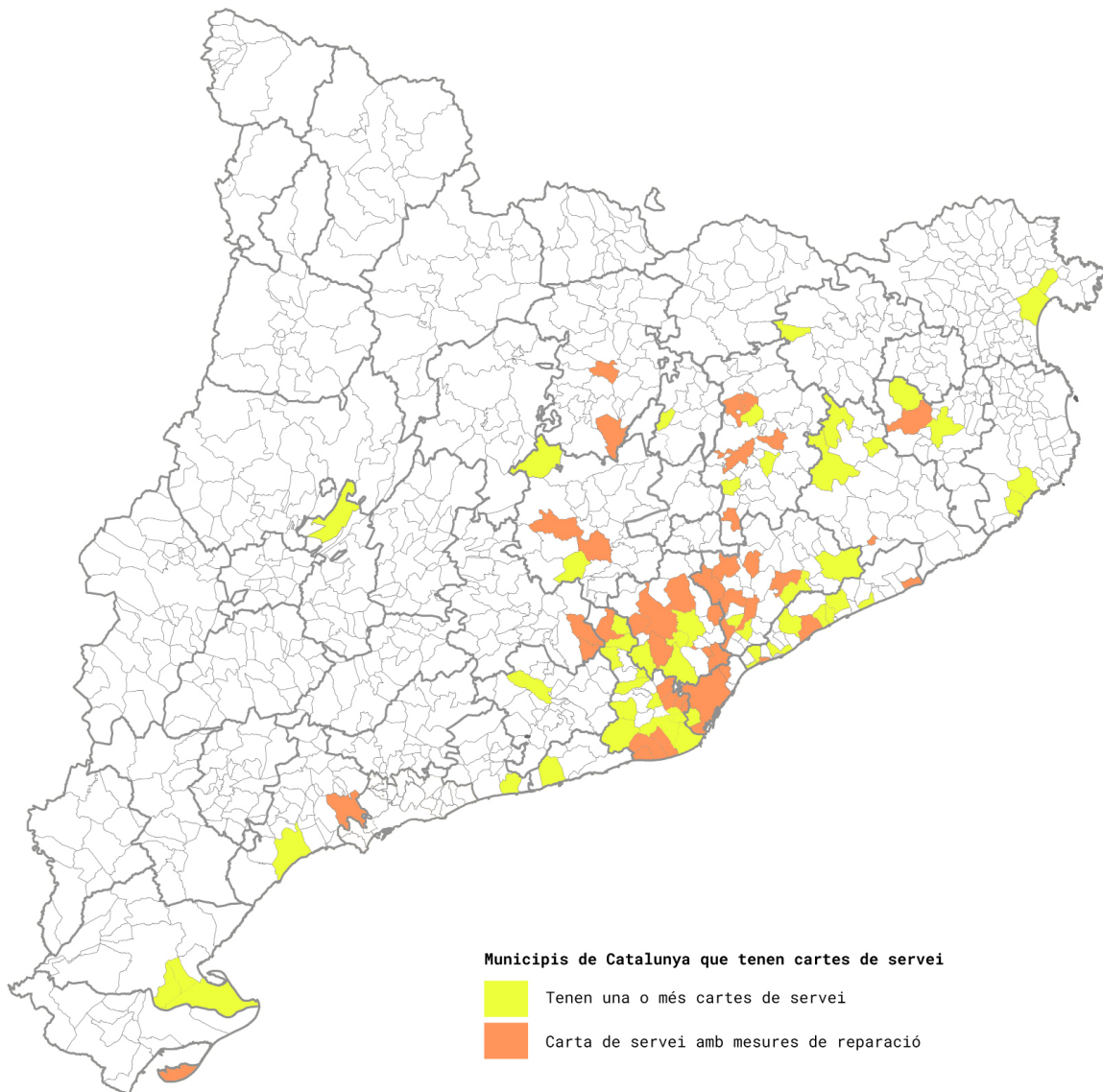
Taula 13. Cartes de servei amb mesures de reparació o correcció per incompliment dels estàndards mínims de qualitat

	Amb mesures de reparació	%	Sense mesures de reparació	%	Total
Ajuntaments	396	36,3	694	63,7	1.090
Fins a 500 habitants	1	11,1	8	88,9	9
501-5.000 habitants	8	7,0	107	93,0	115
5.001-20.000 habitants	64	22,4	222	77,6	286
20.001-50.000 habitants	115	37,0	196	63,0	311
Més de 50.000 habitants	208	56,4	161	43,6	369
Ens supramunicipals	23	46,0	27	54,0	50
Consells comarcals	8	42,1	11	57,9	19
Diputacions	0	0,0	6	100,0	6
Àrea Metropolitana de Barcelona	15	60,0	10	40,0	25
Administració autonòmica	3	15,8	16	84,2	19
Universitats	5	55,6	4	44,4	9
Organismes estatutaris	0	0,0	1	100,0	1
Total	427	36,5 %	742	63,5 %	1.169

Font. Elaboració pròpia.

En relació amb la distribució geogràfica de les mesures de reparació incorporades en les cartes de servei, se centren en l'àrea metropolitana de Barcelona.

Gràfic 35. Distribució geogràfica dels municipis amb cartes de servei que incorporen mesures de reparació



Font. Elaboració pròpia.

Les mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims establerts a les cartes de servei s'inclouen en el contingut mínim que ha de tenir una carta de servei (art. 179.1) a partir de la modificació de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

Inicialment, l'article 59 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, establia que s'havia d'informar de les vies de reclamació (art. 59.1.h) i informava que les cartes de servei tenien naturalesa reglamentària i, per tant, el contingut era vinculant per a l'Administració i els usuaris,

i podia ser invocat en via de recurs o reclamació (art. 59.2, Llei 19/2014, vigent fins a 30 d'abril de 2020).

El risc a les reclamacions per responsabilitat patrimonial de compromisos de les administracions no estipulats per una normativa, sinó acceptats de forma voluntària, és una de les causes que expliquen el baix nombre de cartes de servei publicades i la manca d'ús d'aquests instruments regulats com a garantia de bona administració en el conjunt d'administracions catalanes.

Davant d'aquest fet, la Llei 5/2020 introdueix vies més pròximes a la ciutadania amb voluntat reparadora, per tal d'incrementar el nombre de cartes de servei en el conjunt de l'Administració catalana i incorpora la possibilitat d'implementar mesures de reparació o correcció davant l'incompliment dels estàndards mínims de qualitat.

Aquesta orientació cap a la proximitat a la ciutadania i la reparació obre la porta a l'enfocament restauratiu, que pot aportar coherència a la concreció d'aquestes mesures. Inicialment, la justícia restaurativa neix com una nova forma de respondre al delictes, que sempre s'havia vinculat al sistema penal. Aquest enfocament defensa que davant d'una infracció, com a societat, no ens podem limitar a provar els fets penalment rellevants i decidir la gravetat de la sanció que imposem al responsable, sinó que cal ampliar la mirada. Cal analitzar, en cada cas, quin dany s'ha causat a les persones, les relacions i la comunitat, qui n'és responsable i quina és la millor manera d'oferir-los una reparació per al dany causat.

La justícia restaurativa s'ha entès com un enfocament transformador que permet abordar els conflictes que sorgeixen en les relacions humanes i en la comunitat, a través d'un procés voluntari, inclusiu i participatiu

Posteriorment, i de forma gradual, el paradigma de la justícia restaurativa ha traspasat les fronteres del dret penal i s'ha entès com un enfocament transformador que permet abordar els conflictes; uns conflictes que sorgeixen inevitablement en tots els àmbits de les relacions humanes (la família, l'escola, el barri, la feina, etc.). Es posa la reparació del dany al centre i, al mateix temps, es tracten els fets des d'una perspectiva més àmplia, a través d'un procés inclusiu i participatiu. En aquest procés es reconeix a les parts afectades la capacitat per escoltar-se i per compartir els motius i les conseqüències que els fets han tingut per a cadascun d'ells. Finalment, es decideix conjuntament quina és la millor manera d'afrontar els greuges i les relacions malmeses.

El disseny dels processos restauratius o de les pràctiques restauratives ha d'assegurar que totes les parts afectades poden fer sentir la seva veu i poden decidir, entre les opcions possibles, aquella que més s'ajusta a les seves necessitats i responsabilitats, sempre dins el marge que permet la llei. És a dir, en el paradigma restauratiu,

l'ordenament jurídic i la legislació vigent constitueixen els estàndards que cal respectar en tot moment, però es permet una certa modulació sense comprometre la legalitat.

La justícia restaurativa defensa la necessitat d'oferir a la persona afectada pel dany l'oportunitat de fer sentir la seva veu, d'expressar com s'ha vist afectada i de decidir, conjuntament amb la persona responsable, com afrontar la reparació del dany.

Una mateixa situació d'error o greuge pot generar necessitats diferents en diferents persones. Modular la resposta per atendre les necessitats específiques de la persona afectada pot semblar a priori que és incompatible amb l'aplicació de la norma i el principi d'igualtat. Aquest és un argument totalment pertinent també en les relacions entre ciutadans i Administració sota el paraigua del dret administratiu.

L'Administració està subjecta al principi de legalitat i té el deure de servir amb objectivitat els interessos generals; a més, bona part del contingut de les potestats públiques no és disponible. De fet, individualitzar la resposta per atendre les necessitats de les persones que han patit un greuge per part de l'Administració no ha d'implacar necessàriament contravenir aquests principis ni les potestats públiques.

Dur a terme processos restauratius en l'àmbit penal ha demostrat a bastament que la possibilitat de modular les respostes per tenir en compte les necessitats de les víctimes i les dels infractors, no és incompatible amb el principi de legalitat, el principi d'igualtat davant la llei o la presumpció d'innocència.

Per aquest motiu, convé analitzar com es poden introduir els valors del paradigma restauratiu en l'àmbit del dret administratiu; i, en concret, com s'aborden els incompliments dels estàndards mínims previstos en les cartes de servei quan aquests generen un dany o greuge per a les persones.

L'enfocament restauratiu ens dona elements per avançar en el dret a la bona administració

En el context administratiu, l'enfocament restauratiu ens dona elements per concretar el dret a una bona administració (v. l'apartat 2). Precisament, una part essencial de la reparació implica reconèixer l'error i la responsabilitat d'haver provocat un perjudici a la ciutadania.

En funció del cas, pot ser suficient una carta de disculpa formal, o bé pot ser necessari obrir un procés de diàleg en què el ciutadà i la persona que actua en representació de l'Administració puguin intercanviar informació, i fer-se i respondre preguntes sobre l'incompliment dels compromisos o l'actuació errònia, i sobre les causes i les conseqüències que ha tingut aquesta actuació. De vegades, per aconseguir la reparació només cal que l'Administració sigui capaç de transmetre a la persona afectada que l'ha

escoltat i ha entès quin ha estat el perjudici i l'informi de les mesures que adoptarà perquè no es torni a produir. Altres vegades pot fer falta una reparació material.

Per tant, l'enfocament restauratiu interpel·la les administracions, quan incompleixen els compromisos adquirits a les cartes de servei, a adreçar-se a les persones que han patit el greuge, reconèixer l'error i oferir-los la possibilitat que se les escolti. En funció del cas i la gravetat de l'incompliment, pot ser adient crear un espai de diàleg entre l'Administració i la persona afectada.

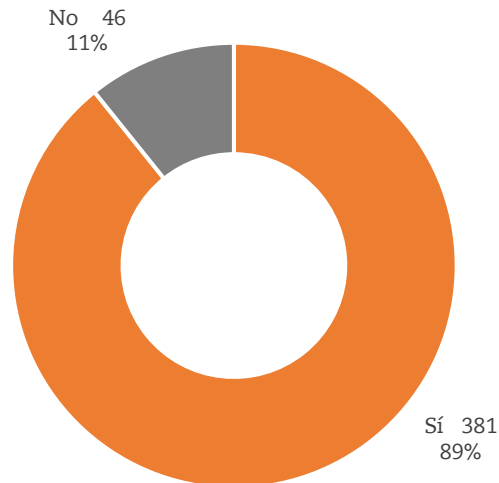
L'espai d'escolta directa i el llenguatge oral faciliten la comunicació i l'accessibilitat del ciutadà i permeten a l'Administració entendre la situació i individualitzar la resposta

La interacció directa entre l'Administració i la persona afectada pot ser adient quan hi ha hagut incompliments amb conseqüències greus per al ciutadà, i també quan aquesta és una via més àgil per arribar a un acord sobre la solució a una controvèrsia.

El 89 % de les cartes de servei registrades preveuen diferents mecanismes d'interacció amb les persones per reparar o corregir els incompliments dels estàndards mínims de qualitat

Davant la manca de reglamentació del que implica la introducció de mecanismes de reparació o correcció per incompliment dels estàndards mínims de qualitat, les administracions incorporen diferents maneres de resoldre aquesta situació, però en el 89 % dels casos es fa una interacció amb la ciutadania. Pel que fa a l'11 % restant, utilitza majoritàriament una clàusula genèrica que informa que, davant l'incompliment dels estàndards, s'analitzaran les causes i es proposaran mesures correctores (en la majoria dels casos no es diu quan ni de quina manera s'informarà d'aquestes mesures correctores).

Gràfic 36. Cartes de servei que incorporen la interacció amb les persones interessades per abordar la reparació o correcció de l'incompliment dels estàndards mínims de qualitat



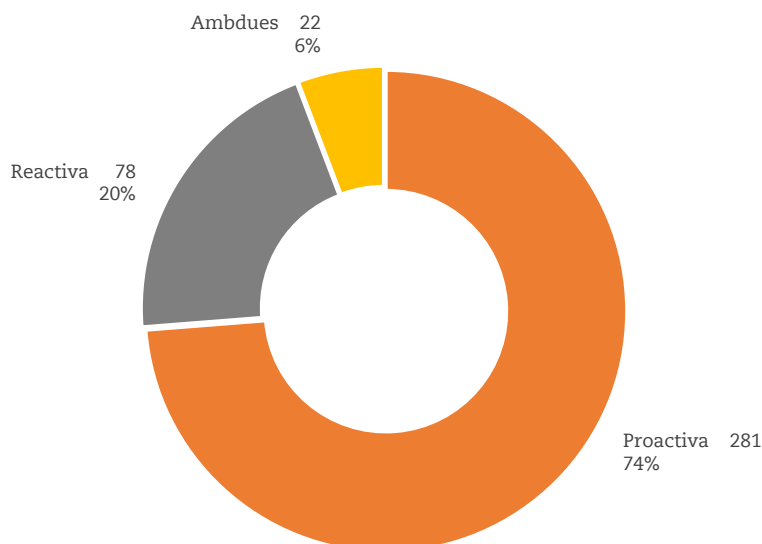
Font. Elaboració pròpia.

Si bé és cert que seria desitjable complir amb els compromisos de qualitat adquirits, el fet de poder interaccionar amb la ciutadania pot ser una oportunitat per apropar l'Administració a les persones i, alhora, que l'Administració tingui un coneixement més directe sobre els danys que ha pogut generar l'incompliment. Per fer-ho, cal definir d'una manera més exhaustiva els procediments en cas d'incompliments.

L'Administració, en la interacció amb la ciutadania, pot actuar de manera **proactiva** (quan es produeix l'incompliment, s'adreça d'ofici a la persona interessada per analitzar com pot reparar el dany causat per l'incompliment) o de manera **reactiva** (la persona interessada presenta una reclamació i l'Administració analitza com reparar el dany).

En un 74 % dels casos, l'Administració actua de manera proactiva davant l'incompliment dels estàndards mínims de qualitat

L'anàlisi de les cartes de servei registrades detecta que en el 74 % dels casos, l'Administració actua de manera proactiva davant l'incompliment dels estàndards mínims de qualitat: es posa en contacte directament amb la persona interessada sense necessitat d'instància, escrit o reclamació.

Gràfic 37. Cartes de servei en funció del procediment d'interacció amb les persones

Font. Elaboració pròpia.

☺ En cas d'incompliment, l'Ajuntament de Castelló d'Empúries preveu tant la possibilitat d'actuar d'ofici com la possibilitat que sigui la persona interessada qui reclami aquest incompliment.

☺ La Diputació de Girona preveu la possibilitat de mantenir una sessió individualitzada amb la persona interessada –ciutadania o una altra Administració– per explicar les causes que han motivat l'incompliment i oferir alternatives per reparar el dany.

Quan l'Administració actua de manera proactiva, es demana autorització a la persona interessada per donar-li una resposta personalitzada en un 16,7 % dels casos

Quan l'Administració actua de manera proactiva, en un 16,7 % dels casos planteja la possibilitat de demanar autorització prèviament a la persona interessada per donar-li una resposta escrita respecte a les causes de l'incompliment. Això té sentit quan el tractament de dades personals no preveu en la seva finalitat aquest tipus d'interacció. Per tant, caldria preveure incorporar aquesta finalitat en el tractament de les dades personals amb els tràmits en què s'ha adquirit un compromís de qualitat.

A més, en relació amb els compromisos adquirits, la sol·licitud d'autorització se sol fer en casos d'incompliment pel nivell de satisfacció respecte al tracte rebut, el grau de

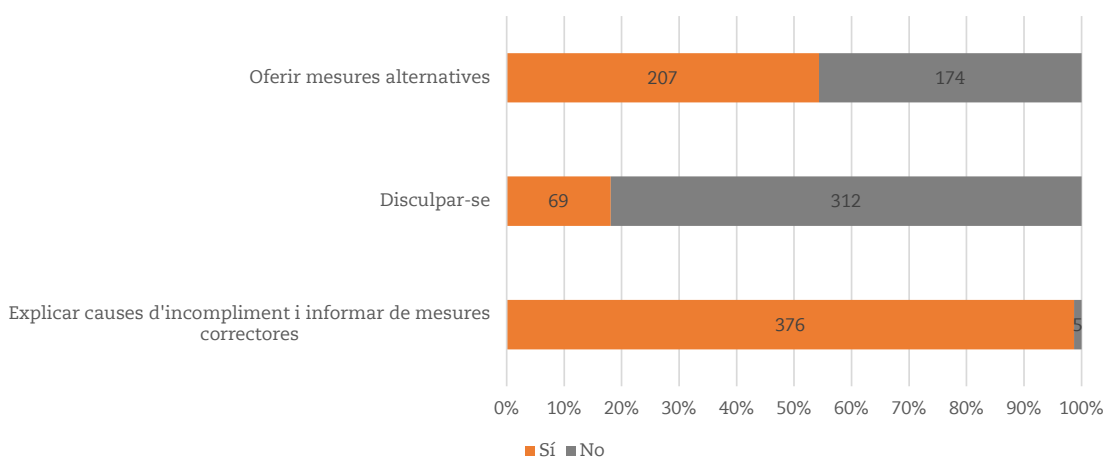
coneixement de la persona que l'ha atès o l'amabilitat, entre d'altres. Tenint present que la majoria dels qüestionaris i enquestes són anònims, és difícil determinar com es pot materialitzar aquesta resposta personalitzada, així com la sol·licitud d'autorització.

Malgrat aquestes qüestions, en el cas que s'hagi de sol·licitar l'autorització, seria recomanable incorporar-la a l'inici del procediment i informar la persona interessada, des de l'inici, dels compromisos de qualitat que adquireix l'Administració en el tràmit, dels drets que té la persona interessada davant d'un possible incompliment i la necessitat de sol·licitar l'autorització per poder interaccionar amb la persona interessada en el cas que es produeixi un incompliment.

El 18 % de les cartes de servei que ofereixen mecanismes de reparació o correcció preveuen la possibilitat de disculpar-se quan s'incompleixen els estàndards mínims de qualitat

Respecte al contingut de la comunicació, la majoria informa que la finalitat és explicar les causes de l'incompliment i informar de les mesures correctores que s'aplicaran. En un 54,3 % dels casos s'introdueix la possibilitat d'oferir mesures alternatives per reparar el dany (una sessió en una altra data, per exemple). Finalment, en un 18 % dels casos (això afecta 56 administracions), l'Administració incorpora, també, la possibilitat de disculpar-se amb la persona interessada com a mesura de reparació.

Gràfic 38. Finalitat de la resposta personalitzada per reparar el dany causat per l'incompliment dels estàndards de qualitat



Font. Elaboració pròpia.

© L'Ajuntament de Gavà, dins les mesures de reparació, entén que la persona interessada té dret a una disculpa formal; ho considera un dret de la ciutadania davant l'incompliment dels estàndards mínims de qualitat.

En tot cas, informar de les causes i les accions correctores, oferir alternatives o disculpar-se són accions que contribueixen a millorar les relacions entre Administració i ciutadania, i són un primer pas en l'assoliment d'una Administració més amable i propera.

La transformació de les administracions públiques implica, també, que en la interacció amb la ciutadania, el personal de l'Administració ha de tenir competències com la creativitat, la intel·ligència social, la capacitat de negociació, etc. (*soft skills*). Això contribueix a humanitzar l'Administració i a fer-la més empàtica amb les persones interessades.

La reenginyeria de processos, l'automatització de procediments, la gestió de les dades o la introducció de la intel·ligència artificial han de permetre reduir les tasques més pròpies de la tramitació de procediments. Així es pot deixar espai perquè el personal de les administracions públiques pugui tenir un contacte més directe amb la ciutadania, una escolta més activa, un tracte més empàtic i un cert marge de flexibilitat en la resolució de problemes, especialment en aquells regulats d'una manera menys exhaustiva.

En aquest sentit, la cerca de mesures de reparació davant l'incompliment d'estàndards de qualitat creatives i alhora properes a la ciutadania pot ser un dels primers passos per començar a assolir aquesta fita. És per aquest motiu, que creiem que convindria també explorar vies de solució adequada de conflictes –com ara el diàleg, la mediació i la conciliació– com a mecanismes de reparació de danys i greuges entre la ciutadania i l'Administració, tant en incompliment de compromisos de procediments administratius com en casos en què no s'hagi iniciat un procediment administratiu.

En qualsevol cas, és important també que l'Administració que ha fet l'incompliment en qüestió tingui la possibilitat de modular la forma de reparació per ajustar-se a les necessitats que ha generat en el ciutadà. En cap cas seria adequat que l'Administració acceptés qualsevol reparació que demanés el ciutadà. Cal establir mecanismes que permetin flexibilitat per adaptar les opcions de reparació a la situació específica patida pel ciutadà i que, alhora, també preservin els interessos generals, el principi de legalitat i la indisponibilitat de les potestats de l'Administració.

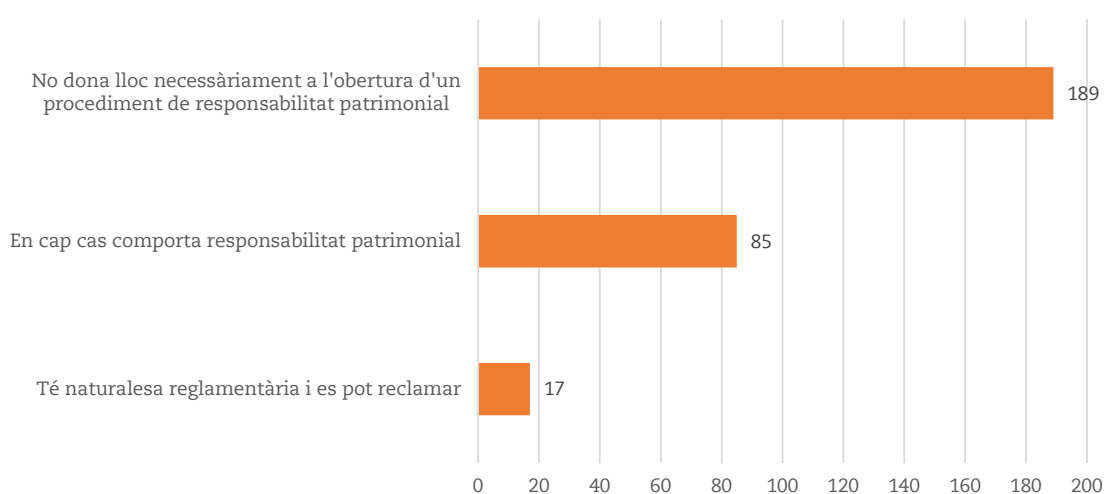
En aquest sentit, cal comptar amb uns criteris definits sobre l'espectre de fórmules de reparació possibles per a cada tipus o nivell d'incompliment i que, tal com indica l'art. 179.1 de la Llei 5/2000, aquestes estiguin a l'abast de la ciutadania. D'aquesta manera tant l'Administració com les persones tenen unes referències comunes a l'hora de consensuar el tipus de reparació per a cada tipus d'incompliment.

En el 68 % dels casos en què hi ha un apartat a la carta de servei sobre mesures de reparació, es fa una referència explícita al procediment de responsabilitat patrimonial de l'Administració

Com s'ha assenyalat anteriorment, el fet que l'article 59.2 de la Llei 19/2014 establis que les cartes de servei tenien naturalesa reglamentària i que podia ser invocat un recurs o procediment de responsabilitat patrimonial si s'incomplien els compromisos de qualitat adquirits s'ha percebut en moltes administracions com un risc a l'hora d'implementar aquesta eina en les seves organitzacions. De fet, en un 68 % dels casos es fa una referència explícita al procediment de responsabilitat patrimonial de l'Administració, si bé és cert que en sentits diferents.

Així, dels 291 casos en què s'hi fa una referència explícita, en el 65 % s'informa que l'incompliment no dona lloc necessàriament a l'obertura d'un procediment de responsabilitat patrimonial; en un 5,8 % es planteja aquesta situació en sentit positiu, informant dels drets de la ciutadania davant un possible incompliment dels compromisos adquirits; i finalment, en un 29,2 % dels casos, s'informa que en cap cas pot comportar l'obertura d'un expedient de responsabilitat patrimonial.

Gràfic 39. Informació sobre responsabilitat patrimonial de la carta de servei



Font. Elaboració pròpia.

Convé recordar que el règim de responsabilitat patrimonial és legal i jurisprudencial, i que l'Administració no el pot modificar en una carta de servei, en informar que en cap cas es podrà obrir un expedient de responsabilitat patrimonial. A més, això implica una certa manca de flexibilitat de l'Administració i una excessiva autoprotecció davant la possibilitat que la persona pugui reclamar uns drets que li han estat reconeguts en diferents normes, sense passar per alt el risc d'escalar, amb la seva posició, un conflicte que encara no s'ha produït.

Amb l'aprovació d'una carta de servei, l'Administració té la potestat, en primer lloc, d'establir el termini de vigència, revisió i actualització d'aquest tipus de documents.

En segon lloc, de definir els compromisos que adquireix, així com els indicadors per avaluar aquests compromisos. En tercer lloc –i com que l'esperit d'una carta de servei és la millora contínua–, l'Administració pot anar adquirint compromisos que generin una millora gradual en la prestació de serveis, sense que això impliqui arribar al màxim nivell d'exigència durant els primers anys. Finalment, l'Administració pot decidir diferents maneres de reparar el dany causat per l'incompliment dels compromisos, entre els quals hi ha d'haver la possibilitat d'iniciar un procediment de responsabilitat patrimonial, però no té per què ser l'únic, ni el primer que s'hagi d'aplicar.

De fet, si finalment, s'ha d'aplicar un procediment de responsabilitat patrimonial, o la persona interessada decideix interposar un recurs administratiu, convé recordar la possibilitat d'explorar altres vies per abordar els conflictes que desemboquen en aquest tipus de procediments i que permeten consensuar formes de reparació del dany o greuge. Per exemple, les pràctiques restauratives o mecanismes de resolució de conflictes com la mediació administrativa, la conciliació, la negociació o la composició de controvèrsies.

Qualsevol forma inclusiva, participativa i col·laborativa orientada a la reparació del dany es pot configurar com un mecanisme que permeti desescalar el possible conflicte entre la ciutadania i l'Administració. A més, en la mesura en què pot introduir noves alternatives quant a la resolució dels conflictes, pot ajudar a reduir la despesa i els temps de durada dels procediments de reclamacions patrimonials i de recursos administratius.

En síntesi, els processos per consensuar la reparació poden ser múltiples i, en la mesura en què s'incorporin progressivament noves vies d'interacció i proximitat amb la ciutadania, i es millori el grau de coneixement respecte a les seves expectatives i satisfacció, es pot incrementar l'oferta d'alternatives que no impliquin necessàriament una compensació econòmica.

Per tot això, entenem que convindria que els reglaments d'elaboració de cartes de servei, o les mateixes cartes de servei si no es disposa d'una ordenança o norma que reguli el contingut i la forma d'aquests instruments, incorporessin l'enfocament restauratiu i la cultura de resolució pacífica de conflictes en els mecanismes de reparació davant d'incompliments de la carta de servei.

Cal publicar les mesures de reparació aplicades davant l'incompliment dels compromisos

De l'estudi de les cartes de servei registrades, no s'ha detectat, en cap cas, que es prevegi la publicació de les mesures de reparació aplicades per l'incompliment dels compromisos.

Algunes administracions publiquen les queixes i suggeriments de manera anonimitzada i, fins i tot, en format reutilitzable. D'altres administracions informen de les modificacions que han fet a les cartes de servei a conseqüència de la revisió dels seus compromisos. Malgrat això, no s'ha vist cap document que informi de les mesures de reparació, del nombre de reclamacions de persones interessades davant l'incompliment de compromisos, o del contingut d'aquestes reclamacions.

Cal dir, però, que la Llei 19/2014 obliga les administracions a publicar les cartes de servei existents i la informació sobre els resultats de les avaluacions de qualitat (art. 9.1.j), però no les obliga a publicar les mesures de reparació aplicades. Malgrat això entenem que seria bo incorporar aquesta informació de manera pública, com a garantia d'un coneixement més ampli de la ciutadania dels seus drets. També seria una eina de gestió de coneixement i bones pràctiques que podria ajudar altres administracions en la cerca de solucions alternatives o de mecanismes d'interacció amb la ciutadania. A més, no ens hem d'oblidar que la publicació d'aquest contingut hauria de ser en format reutilitzable.

5. Conclusions

La legislació catalana –especialment mitjançant la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern– ha promogut la implantació de les cartes de servei a les administracions. Aquests documents són un instrument per garantir el dret de la ciutadania a la bona administració amb relació a l'activitat de prestació de serveis.

Després de nou anys de vigència d'aquesta llei, però, només un 12 % de les administracions catalanes tenen com a mínim una carta de servei aprovada. A més, de les cartes de servei analitzades per a aquest estudi, només un 21,3 % tenen el contingut mínim que estableix la normativa.

Certament, l'exigència de la Llei de transparència catalana, especialment pel que fa a la publicitat de continguts en els portals de transparència i al dret d'accés a la informació pública, ha fet que altres preceptes continguts a la norma s'implementessin més lentament. A més, com que les cartes de servei s'han regulat en quatre lleis diferents en els darrers quinze anys, no ha facilitat la situació. No hi ha hagut un context d'estabilitat normativa per consolidar-ne l'ús de manera homogènia en el conjunt d'administracions.

Entre les dificultats assenyalades per incorporar les cartes de servei, hi ha la manca de recursos econòmics i humans; de formació o de suport d'altres administracions, especialment supramunicipals. En aquest sentit, les causes no difereixen de les que fonamenten els dèficits dels portals de transparència de moltes administracions, o les dificultats per donar una resposta adequada a l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

En tot cas, l'aposta per millorar la qualitat dels serveis públics a Catalunya no es pot demorar més. Cal una transformació de l'Administració que redissenyi els processos interns, tenint presents els recursos existents, per adaptar-los a les necessitats de la ciutadania de Catalunya. S'ha de garantir una relació més directa, amable i personalitzada amb la ciutadania, i cal analitzar la importància i la satisfacció dels serveis públics; les oportunitats de la digitalització; la incorporació d'eines d'intel·ligència artificial, i l'avaluació de la gestió interna dels serveis públics.

Les cartes de servei aprovades fins ara s'estructuren en funció de tres fonaments:

- a) Informació que té dret a conèixer la ciutadania en relació amb els serveis que es presten.
- b) Avaluació de la gestió mitjançant l'adopció de compromisos basats en uns estàndards mínims de qualitat

c) Interacció amb la ciutadania a partir d'enquestes de satisfacció, de la presentació de queixes i suggeriments o de l'establiment de mecanismes de reparació davant l'incompliment de compromisos.

Les dades presentades en l'estudi demostren que aquests tres fonaments tenen un pes desigual en les cartes de servei existents. Majoritàriament, s'informa del que té dret a conèixer la ciutadania en relació amb els serveis que es presten, però s'informa molt menys dels resultats de l'avaluació de la gestió de l'Administració (actualitzada i en format reutilitzable) i, encara menys s'impulsen sistemes d'interrelació directa amb la ciutadania.

Per tal de revertir aquesta situació, convé que el conjunt d'administracions vegin el model de gestió de cartes de servei com una oportunitat per intensificar la relació directa amb la ciutadania, per redefinir els seus processos i per retre comptes de la gestió dels serveis públics.

En l'àmbit de l'avaluació, cal informar dels compromisos adquirits, així com de la situació actual, dels terminis fixats per la normativa (si escau) i de l'evolució d'aquests compromisos al llarg del temps. L'objectiu és que la ciutadania conegui les millores que s'estan produint. A més, cal establir un sistema d'indicadors que permetin avaluar els compromisos i el resultat d'aquesta avaluació s'ha de publicar periòdicament en els portals de transparència.

En l'àmbit de la interacció amb la ciutadania, cal potenciar els espais de relació amb les persones i fer-les coneixedores dels resultats de les seves propostes i suggeriments. Davant una possible controvèrsia, la justícia restaurativa i la cultura de la gestió i transformació positiva de conflictes són un enfocament transformador que permet abordar els conflictes a través de processos inclusius i participatius, i espais d'escolta directa que faciliten la comunicació i l'accessibilitat del ciutadà. Tot plegat, a més, permet a l'Administració copsar l'especificitat de la situació i individualitzar les respostes. En el context de les cartes de servei, concretar mecanismes alternatius per afrontar reclamacions relacionades amb el funcionament del servei és també una oportunitat per potenciar la relació directa amb els ciutadans i afavorir una resposta individualitzada al desacord.

Per assolir aquestes fites, la col·laboració interadministrativa esdevé clau per generar instruments col·laboratius que permetin reduir costos en la gestió del coneixement. Això és així tant pel que fa a les expectatives i la satisfacció de la ciutadania, com al disseny i a la gestió de serveis públics. Acabem insistint en la capacitat de reutilitzar la informació, un dels punts clau per avançar.

6. Recomanacions

Implantació del model de carta de servei a Catalunya

- Elaborar estudis sobre la percepció de la ciutadania de la qualitat dels serveis públics en l'àmbit local, supramunicipal i autonòmic, ja sigui analitzant les seves expectatives i la importància que li atorguen al servei, ja sigui valorant la satisfacció en el resultat. Les cartes de servei poden ser un instrument idoni per copsar aquesta percepció ciutadana. En qualsevol cas, cal recordar que avaluar els serveis i recollir l'opinió dels usuaris sobre la qualitat del servei és una obligació legal que cal incorporar.
- Consolidar el model de cartes de servei o sistemes alternatius de gestió de la qualitat en el conjunt d'administracions catalanes, especialment en l'Administració supramunicipal i autonòmica.
- Dur a terme un desenvolupament reglamentari en matèria de bon govern que concreti alguns aspectes que la Llei 19/2014, de 29 de desembre, no ha recollit, especialment en matèria de bona administració i millora de la qualitat normativa. Aquest reglament hauria de valorar la possibilitat d'incorporar un enfocament restauratiu en les mesures de reparació davant l'incompliment de compromisos.
- Incrementar la formació del personal en matèria de planificació, avaluació i gestió de la qualitat, així com en codis de bona conducta administrativa que permetin reforçar els valors públics, especialment en la relació amb la ciutadania.
- Col·laborar amb altres administracions, mitjançant la gestió mancomunada o el suport supramunicipal, per garantir la implantació del model al conjunt del territori català. La generació de cartes de servei i l'avaluació de la qualitat dels serveis prestats requereixen recursos amb una qualificació i preparació que no totes les administracions estan en disposició d'incorporar amb els seus mitjans.
- Vetllar perquè l'Administració de la Generalitat de Catalunya creï un registre de cartes de servei en format reutilitzable per valorar l'impacte en la implantació de les cartes de servei, compartir coneixement en el tipus de compromisos adquirits i el sistema d'indicadors per avaluar-los, així com conèixer casos d'èxit que puguin ser utilitzats en altres administracions.

Gestió de les administracions a l'hora d'abordar les cartes de servei

- Promoure una cultura organitzativa a les administracions públiques orientades a l'avaluació i el retiment de comptes de la gestió dels recursos, com també a l'escolta i a l'empatia amb la ciutadania.

- Valorar la necessitat d'assignar específicament les funcions d'elaboració de cartes de servei a una unitat específica de cada Administració. Així es garanteix l'impuls i l'homogeneïtat del projecte. Si les administracions no tenen estructura per fer-ho possible, cal articular mecanismes per fer-ho de manera mancomunada o unitats externes de suport.
- Dotar les institucions amb recursos econòmics, humans i tecnològics per impulsar aquest tipus de projectes. Tot i les dificultats per assignar-hi recursos, cal tenir en compte que les cartes de servei són l'instrument per concretar el dret estatutari a uns serveis públics de qualitat.
- Concebre les cartes de servei com una oportunitat per millorar la gestió interna de les administracions i la relació amb la ciutadania.
- Potenciar les estratègies comunicatives i fomentar la participació de la ciutadania durant el procés d'elaboració, per tal d'incrementar la confiança en el model del conjunt d'agents que intervenen.

Elaboració del projecte de carta de servei

- Dotar cada administració d'un reglament per elaborar cartes de servei per garantir l'homogeneïtat en les fases d'elaboració dels projectes, així com en la carta resultant.
- Vetllar perquè les cartes de servei tinguin un espai únic dins dels portals de transparència i identificar de manera clara la consulta els resultats de l'avaluació de la carta en aquest mateix espai.

Informació de la carta de servei

- Definir el tipus d'informació que s'ha d'incloure en l'organització del servei, tot garantint que petites modificacions organitzatives no impliquin la publicació d'una nova carta.
- Identificar clarament els responsables de gestió, amb la informació necessària, d'acord amb el reglament de protecció de dades personals.
- Informar dels drets i deures dels usuaris en relació amb el servei o l'equipament.
- Informar del règim econòmic aplicable.
- Incorporar mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims de qualitat dels serveis, així com la possibilitat d'utilitzar vies de diàleg, conciliació, mediació administrativa i/o mesures de justícia restaurativa.

Avaluació dels compromisos adquirits en les cartes de servei

- Concretar els compromisos de manera objectivable per poder ser avaluats.

- Informar la ciutadania dels terminis màxims fixats en la normativa (si escau), en cas que el compromís estigui relacionat amb l'eficàcia del procediment.
- Informar dels resultats de l'avaluació prèvia per conèixer la situació en el moment actual i quin marge de millora es produeix en l'adquisició del compromís.
- Oferir una anàlisi temporal, mitjançant dades o iconografia, perquè la ciutadania vegi de manera ràpida si els compromisos han millorat, s'han mantingut o han empitjorat. Cal que les persones puguin conèixer el grau de millora en la gestió dels serveis de les administracions.
- Definir els indicadors que es faran servir per avaluar els compromisos.
- Incrementar el nombre de compromisos i indicadors relacionats amb la satisfacció ciutadana.
- Publicar els resultats de l'avaluació en el portal de transparència, amb la informació actualitzada i en format reutilitzable.
- Establir un període de vigència i de revisió, amb la voluntat de millorar progressivament en la gestió dels serveis, i que la ciutadania sigui coneixedora d'aquestes millores.
- Preveure la possibilitat de suspensió temporal dels estàndards mínims de qualitat, d'acord amb la normativa.

Paper de la ciutadania pel que fa a les cartes de servei

- Incrementar els espais de participació ciutadana en la gestió dels serveis públics.
- Informar de la possibilitat que la ciutadania presenti queixes i suggeriments.
- Publicar les queixes i suggeriments rebudes, i el resultat obtingut, de manera actualitzada i en format reutilitzable.
- Incorporar mecanismes de reparació o correcció en cas d'incompliment dels estàndards mínims de qualitat dels serveis.
- Informar la ciutadania dels seus drets; el règim patrimonial és bàsic i una Administració no el pot modificar.
- Informar de la possibilitat de sol·licitar una conciliació, una mediació administrativa o mesures de justícia restaurativa.
- Adoptar un enfocament restauratiu i incorporar mecanismes de reparació o correcció en cas d'incompliment, per garantir una proximitat amb la ciutadania i

assolir una Administració humanista. En aquest sentit, cal tenir que les mesures de reparació:

- han d'implicar el reconeixement de l'error i l'assumpció de la responsabilitat de l'Administració;

- han de donar a la persona la capacitat d'escollir, en la mesura del possible, com ha de ser el procés per decidir com l'Administració ha de reparar i de quina manera, i

- han de ser el resultat d'un consens amb la persona perquè, dins les opcions disponibles, pugui escollir aquella que millor repara el dany d'acord amb les necessitats específiques generades per l'incompliment, sempre amb criteris de proporcionalitat i legalitat.

- Publicar les mesures de reparació aplicades davant l'incompliment de compromisos, de manera actualitzada i en format reutilitzable.

Annex 1. Variables analitzades a l'estudi

De control de l'estudi

Variable	Valors	Observacions
IdCarta	Autonumèric	
Data de consulta	Data	

D'identificació de la carta de servei

Variable	Valors	Observacions
Tipologia de document	Carta de servei Codi de conducta Catàleg de serveis Informació sobre la carta de servei	Es té present per a l'estudi només el valor de carta de servei
Abast	Departament/Unitat Equipament Ens públic dependent	
Servei finalista - no finalista	Finalista No finalista	
Àmbit	Administració electrònica, transparència i bon govern Alcaldia Arxius Atenció ciutadana Biblioteques Cementiris i serveis funeraris Comunicació Consum Cultura Drets socials Educació Esports Estadística Gestió econòmica i tributària Medi ambient Participació ciutadana Promoció econòmica i formació ocupacional Recursos humans Secretaria Seguretat ciutadana i protecció civil Serveis generals Subministraments Territori Transports	La classificació s'ha establert en funció del tipus d'equipament o del Departament/Unitat i del volum de cartes adscrites a cada àmbit.
Denominació de la carta	Títol amb el que es descriu la carta de servei	

Del tipus d'Administració

Variable	Valors	Observacions
Tipus d'Administració	Administració local Administració autonòmica Universitats Organismes estatutaris	
Tipus d'ens local	Ajuntaments Ens supramunicipal	
Tipus d'ens supramunicipal	Àrea metropolitana de Barcelona Consells Comarcals Conselh Generau d'Aran Diputacions	En l'estudi no s'ha tingut present la comarca del Lluçanès, de recent creació.
Classificació habitants ajuntaments	Menys de 500 habitants 500-5.000 habitants 5.001-20.000 habitants 20.001-50.000 habitants Més de 50.000 habitants	
Nom administració	Nom de l'Administració	
Província	Barcelona Girona Lleida Tarragona	

Del contingut de la carta de servei

Variable	Valors	Observacions
Any d'aprovació	Any	
Data d'aprovació	Data d'aprovació de la carta	En moltes cartes de servei aquesta informació no consta
Informa sobre l'organització del servei?	Sí/No	
Identifica els responsables de gestió?	Sí/No	
Hi ha una relació dels serveis que es presten?	Sí/No	
S'informa de les vies que poden utilitzar per obtenir informació?	Sí/No	
S'informa de les condicions d'accés als serveis?	Sí/No	
S'informa de les mesures de reparació o correcció en cas d'incompliment?	Sí/No	
S'informa de manera específica dels drets i deures dels usuaris?	Sí/No	
S'informa del règim econòmic aplicable, si escau?	Sí/No	

En relació amb la participació

Variable	Valors	Observacions
S'informa de com es presenten queixes i suggeriments?	Sí/No	
Es recullen les queixes i suggeriments de manera anonimitzada?	Sí/No	
S'informa d'altres mecanismes de participació ciutadana?	Sí/No	
Quins mecanismes	Camp obert	
S'informa de la possibilitat de fer enquestes de satisfacció?	Sí/No	

En relació amb l'avaluació

Variable	Valors	Observacions
Hi ha una definició dels estàndards mínims de qualitat?	Sí/No	
Els compromisos identifiquen el nivell de prestació que l'organització es compromet a mantenir (més enllà de les funcions)?	Sí Parcialment No	
Quants compromisos adquireixen	Numèric	
S'informa si hi ha hagut supòsits en què no ha estat possible complir els compromisos?	Sí No	
S'identifiquen els indicadors que es farà servir per avaluar?	Sí/No	
Els indicadors permeten avaluar tots els compromisos adquirits?	Sí/No	
Nombre d'indicadors identificats	Numèric	
Nombre d'indicadors d'eficàcia	Numèric	
Nombre d'indicadors d'eficiència	Numèric	
Nombre d'indicadors d'efectivitat	Numèric	
Nombre d'indicadors de satisfacció	Numèric	
Es troben els resultats de l'avaluació al web?		

En relació amb l'avaluació

Variable	Valors	Observacions
S'informa de com es presenten queixes i suggeriments?	Sí/No	
Es recullen les queixes i suggeriments de manera anonimitzada?	Sí/No	

En relació amb el seguiment i vigència de la carta de servei

Variable	Valors	Observacions
S'informa si la carta s'ha revisat?	Sí/No	
Període de revisió	Anual Biennal	
Data de la darrera actualització	Any	
S'informa del període de vigència	Sí / No	
Període de vigència	Quan sigui substituïda o es produeixi un canvi substancial Cada any Cada dos anys Cada tres anys Cada quatre anys Cada cinc anys	

Dades relatives a les mesures de reparació

Variable	Valors	Observacions
IdCarta	Codi autonumèric de la carta de servei	
IdMesuraReparació	Codi numèric de mesura de reparació	
Mesura de reparació	Text amb la mesura de reparació incorporada per la carta de servei	
Informa sobre la possibilitat d'iniciar un procediment de responsabilitat patrimonial?	Sí/No	
Tipus d'informació de procediment de responsabilitat patrimonial	En cap cas No donarà lloc necessàriament Es recorda naturalesa reglamentària N/A	

Dades relatives a les mesures de reparació

Variable	Valors	Observacions
Procediment	Sí/No	
Hi ha prevista la interacció amb la ciutadania?	Sí/No	
Actuació administrativa proactiva o reactiva?	Proactiva Reactiva Ambdues	S'informa de quan l'Administració actua proactivament o reactivament
Informa si es posaran en contacte amb la persona?	Sí/No	S'informa si es posaran en contacte amb la persona
Informa si en la resposta s'incorporaran les causes i les accions correctores?	Sí/No	S'informa si en la resposta s'afegeix si s'informaran de les causes i les accions correctores
S'informa si es preveu resposta personalitzada?	Sí/No	S'informa si es preveu resposta personalitzada
S'ofereixen alternatives per reparar el dany?	Sí/No	S'informa si s'ofereixen alternatives
S'informa si es preveu demanar disculpes a la persona interessada?	Sí/No	S'informa si es preveu demanar disculpes a la persona interessada
S'informa si les mesures de reparació es publiquen al web?	Sí/No	S'informa si les mesures de reparació es publiquen al web

Dades construïdes a partir dels resultats de l'explotació

Variable	Valors	Observacions
Es compleix amb tots els requeriments legals?	Sí/No	
Tipus de carta	Cartes de servei orientades a la gestió de la qualitat Cartes de servei orientades a l'activitat del servei Cartes de servei programàtiques Cartes de servei orientades a la participació	
Avaluació	Grau 1 de desenvolupament Grau 2 de desenvolupament Grau 3 de desenvolupament	
Interacció amb la ciutadania	Grau 1 de desenvolupament Grau 2 de desenvolupament Grau 3 de desenvolupament	

SÍNDICA

LA DEFENSORA
DE LES PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

Passeig Lluís Companys, 7

08003 Barcelona

Tel 933 018 075 Fax 933 013 187

sindic@sindic.cat

www.sindic.cat

