



La gestió de la qualitat dels serveis públics com a palanca de transformació – Ester Manzano i Pelaez

© 15 de setembre de 2020



I. La bona administració: orígens i evolució

La **Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea**, proclamada a la Cimera de Niça el desembre de l'any 2000, reconegué per primer cop el dret dels ciutadans a una bona administració. Aquest dret es

traslladà en el nostre ordenament jurídic intern a l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, vinculat al dret d'accés als serveis públics i al tracte imparcial, objectiu i proporcionat. A nivell legal, es recollí a l'article 22 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya. Aquest quadre normatiu es completà amb les previsions de l'article 23 de la referida Llei, relatiu al dret a uns serveis públics de qualitat, i amb la instauració de les cartes de serveis com a eina de millora de la qualitat, en connexió amb els principis d'eficàcia, eficiència, proximitat, simplificació i racionalitat administrativa previstos a l'article 31 de la mateixa Llei.

D'aquesta forma s'encetaren les estratègies de modernització de l'Administració que, inspirades en les principis del *New Public Management*, replantejaven les relacions d'aquella amb la ciutadania. Per primer cop, aquest vincle transcendia l'estricta compliment del principi de legalitat, per reconèixer la necessitat d'instaurar i concebre una nova base de relacions, en què la ciutadania havia d'esdevenir l'eix central de les polítiques públiques. En aquest context s'incorporaren a l'agenda pública les polítiques de gestió de la qualitat i les cartes de serveis, com a eines de millora contínua per incrementar la satisfacció ciutadana.

Amb l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), es pretengué superar l'enfocament fragmentat —que va fer entrar en crisi les estratègies de modernització—, abordant-lo des d'un nou marc més ampli per facilitar el canvi cultural a l'Administració i la seva adaptació als nous reptes: transparència i bon govern, sostenibilitat i innovació. En aquest marc, la LTAIPBG reforçà i completà les previsions de l'article 23 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, en matèria de gestió de la qualitat dels serveis públics.

II. La gestió de la qualitat com a palanca de transformació

A Catalunya, les cartes de serveis formen part de l'agenda pública des de 1996, arran dels acords del Govern de modernització de l'Administració i del Pla d'extensió de models de qualitat de l'any 2001. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, però, aquesta eina ha tingut una acollida i una acceptació més aviat tímida, tot i el reconeixement estatutari de les cartes de serveis i de l'obligació legal d'implementar-les.

La LTAIPBG pretengué donar un nou impuls a la gestió de la qualitat, mitjançant una configuració legal ambiciosa, regulant el contingut mínim de les cartes de serveis, dotant-les de naturalesa reglamentària, i atribuint als estàndards de qualitat caràcter vinculant i invocable en via de reclamació o recurs. Quatre anys després de l'aprovació de la LTAIPBG, els resultats no han estat els desitjats, fet que ha propiciat la modificació de l'esmentada norma per millorar els aspectes que en limiten la institucionalització, sense minvar les garanties ciutadanes.

Per tal que les previsions normatives i les voluntats programàtiques transcendeixin el paper i siguin una realitat efectiva, en societats complexes, en constant evolució i fortament empoderades, com l'actual, el sector públic s'ha de continuar preparant per fer front a les noves necessitats i expectatives de la ciutadania, redefinint el seu paper davant la societat. En aquest context, la flexibilitat, innovació, proactivitat, receptivitat, proximitat, integració i cocreació passen a ser actituds de servei públic imprescindibles per fer efectiu el canvi de paradigma en la gestió de les organitzacions públiques, per deixar enrere la burocràcia i el "*torni vostè demà*" heretat de la Llei de procediment administratiu de 1958.

Aquest trànsit en la cultura de servei públic requereix un procés d'anàlisi dels models organitzatius i de gestió de les organitzacions públiques per orientar-los a una direcció per objectius i resultats, fonamentada en valors ètics i focalitzada a l'excel·lència, mitjançant la institucionalització ferma i decidida de sistemes de gestió de la qualitat dels serveis públics. En aquest marc, la qualitat esdevé la palanca de canvi imprescindible per focalitzar els recursos públics per generar satisfacció en els ciutadans, i per posar en valor els serveis públics que n'obtenen. No en va, les cartes de serveis tenen un alt poder transformador, a l'hora de reduir el *gap* entre el servei prestat i el que l'usuari espera rebre, perquè se sustenten en la reenginyeria de processos interns i el monitoratge de la gestió per

millorar-les i simplificar-les continuadament, de forma alineada a les necessitats i expectatives ciutadanes, que són canviants.

Per tal que serveixin a les finalitats esperades, les cartes s'han d'integrar a l'organització com una eina més al servei de la gestió, a través de diferents elements interrelacionats seqüencialment i esglaonadament. D'una banda, cal la determinació i l'obstinació dels servidors públics—aprofitant l'immens coneixement i talent públic—, així com l'interès a fer les coses de forma diferent per adequar-se als nous temps i a les demandes ciutadanes. De l'altra, és necessari el convenciment i compromís de l'organització, amb lideratges forts i una cultura organitzacional que fomenti la col·laboració i la cocreació, l'exploració i la innovació. I, en darrer terme, però no menys important, cal aprehendre que els objectius de la bona administració i la qualitat dels serveis no es poden perseguir de forma autàrquica, sinó que s'han de tenir en compte les aportacions i demandes ciutadanes, fent partícips els ciutadans de la presa de decisions públiques, consultant-los regularment i periòdicament sobre el seu grau de satisfacció respecte dels serveis públics i les activitats gestionades pel sector públic, i escoltant les seves queixes i suggeriments.

III. Eines d'impuls de la gestió de la qualitat

Amb aquests objectius, el Govern va incloure la qualitat, innovació i transformació del sector públic com a eixos vertebradors del Pla de Govern de la XII legislatura. Per donar-hi compliment, i en el marc de les funcions d'impuls i coordinació de les polítiques de qualitat i innovació, la Direcció General d'Administració Digital ha engegat diferents estratègies i posat a disposició dels servidors públics un conjunt de recursos adreçats a facilitar la institucionalització de les cartes de serveis, entre els quals destaquen els següents:

- S'ha impulsat la **modificació de la LTAIPBG** a través 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, per facilitar l'adopció d'eines de gestió de la qualitat dels serveis. Podeu conèixer les principals novetats i fites d'aquest canvi normatiu en aquesta [nota explicativa](#).
- S'han elaborat els **Quaderns per elaborar, aprovar, publicar i mantenir cartes de serveis**, que podeu consultar en aquest [enllaç](#).
- S'ha creat un apartat dedicat a les cartes de serveis a la **intranet** del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, en què podeu trobar informació d'interès i diferents recursos en matèria de qualitat.
- S'ha dissenyat un ambiciós **pla de formació** adreçat als empleats públics de les unitats departamentals i de les entitats del sector públic, amb cursos impartits per formadors de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya especialistes en la gestió de la qualitat.

Confiam que l'estratègia de gestió de la qualitat dissenyada ajudi a fer, del català, un sector públic més flexible, innovador, proper, participatiu, integrador i, sobretot, capaç d'esdevenir capdavanter en l'excel·lència de la qualitat dels serveis públics que presta.

Ester Manzano i Pelaez

Directora General d'Administració Digital