

Arenilla, M. (Dir.) (2006): "Estudio comparado de cartas del ciudadano". Mimeografiado.



ESTUDIO COMPARADO DE CARTAS DEL CIUDADANO

Dirección:

Manuel Arenilla Sáez

Equipo de investigación:

Manuel Arenilla Sáez

Juan Carlos Redondo

Octubre 2006

Índice

I. INTRODUCCIÓN	4
II. EL MARCO TEÓRICO DEL LAS CARTAS DEL CIUDADANO	9
II.1 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS CARTAS DEL CIUDADANO.....	9
II.2. LAS CARTAS DEL CIUDADANO EN EL MUNDO	13
II.2.1 Orígenes y evolución	13
II.2.2 Las Cartas del ciudadano en España	16
II.3. LAS CARTAS DEL CIUDADANO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	18
II.3.1 La evolución de los Derechos Fundamentales.	18
II.3.2 Derechos Fundamentales y ciudad.....	20
III. LAS CARTAS DEL CIUDADANO COMO MARCO MACRO	25
III.1 LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES DE LA VILLA DE MONTREAL (CANADÁ)	27
Estructura.....	27
Características, similitudes y diferencias	28
III.2 LAS ORDENANZAS MUNICIPALES EN DERECHOS HUMANOS DE SAN FRANCISCO Y NUEVA YORK.....	30
III.2.1 San Francisco.....	30
Estructura.....	31
Características, similitudes y diferencias	31
III.2.2 Nueva York.....	36
Estructura.....	36
Características, similitudes y diferencias	37
III.3 LA CARTA DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE QUÉBEC (CANADÁ)	39
Estructura.....	39
Características, similitudes y diferencias	40
III.4. LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DEBERES DEL ESTADO DE VICTORIA (AUSTRALIA).....	44
Estructura.....	44
Características, similitudes y diferencias	46
III.5 LA CARTA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA	48
Estructura.....	53
Características, similitudes y diferencias	54
III.6. LA CARTA EUROPEA PARA LA SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CIUDAD (2000).....	57
Estructura.....	57
Características, similitudes y diferencias	59
III.7. LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA (1998).....	61
Contenido	61
Características, similitudes y diferencias	62
III.8. EL ESTATUTO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (1996)	66
Contenido	66
Características, similitudes y diferencias	67
III.9. LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES PARA LA CONVIVENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE BOLONIA	71
Contenido	71
Características, similitudes y diferencias	73
III. 10. CONCLUSIONES DE LAS CARTAS DEL CIUDADANO DE MARCO MACRO	74
IV. LAS CARTAS DEL CIUDADANO COMO MARCO INTERMEDIO.....	76
IV.1 LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA	77
Características, similitudes y diferencias	78
IV.2 LA GENERALITAT VALENCIANA.....	80
Estructura.....	80
Características, similitudes y diferencias	80
IV.3 LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....	84
Estructura.....	84
Características, similitudes y diferencias	85

IV.4 EL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA.....	87
Estructura.....	87
Características, similitudes y diferencias.....	88
IV.5 LA DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA.....	91
Características, similitudes y diferencias.....	92
IV.6 CARTA DE COMPROMISO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (ARGENTINA).....	95
Estructura.....	96
Características, similitudes y diferencias.....	97
IV.7 LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN CON LA SALUD Y LA ATENCIÓN SANITARIA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA (2001).....	100
Estructura.....	100
Características, similitudes y diferencias.....	102
IV.8 CONCLUSIONES DE LAS CARTAS DEL CIUDADANO DE MARCO INTERMEDIO.....	105
V. CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO.....	109
ANEXO I. FICHAS DE LAS CARTAS SELECCIONADAS.....	118
ANEXO II. CARTAS DEL CIUDADANO.....	126

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este informe es el estudio y análisis de las Cartas del ciudadano aprobadas por las instituciones públicas en los países de nuestro entorno, con el fin de obtener las principales tendencias y contenidos de las mismas. La finalidad es suministrar a los responsables del Ayuntamiento de Madrid los referentes necesarios para elaborar una futura Carta del Ciudadano de la Ciudad de Madrid.

Los gobiernos acuden cada vez con mayor frecuencia a este tipo de documentos por ser una herramienta útil de comunicación con el ciudadano. Las Cartas del ciudadano son una pantalla en las que proyectar valores, principios, compromisos, derechos y deberes a la ciudadanía. Existe una gran variedad de Cartas. Sus denominaciones cambian en función de las tradiciones de cada país, pero también intervienen otras variables, como son los objetivos y finalidades que se pretendan conseguir con las mismas. Esto último condiciona su alcance y su contenido.

Dada la falta de estudios doctrinales a este respecto (los existentes se limitan a analizar únicamente Cartas del ciudadano de similar formato) aquí lo que se propone es una clasificación global de las Cartas con la que ir desagregando las características de su naturaleza.

En una primera aproximación se distinguen dos tipos de Cartas:

- 1) *Cartas del Ciudadano como marco macro*: documentos que contendrían las pautas y los principios para organizar la vida en común (un proyecto de ciudad o de región). Su ámbito de aplicación incluiría a todas las instituciones públicas y privadas de un territorio concreto, normalmente una ciudad, y a su población.
- 2) *Cartas del ciudadano como marco intermedio*: documentos que contendrían las pautas, principios, derechos y deberes orientados a definir los referentes de actuación del conjunto del sistema público de provisión de servicios de una institución pública determinada.

Cuando las cartas se orientan predominantemente hacia la provisión de servicios públicos nos encontraríamos con Cartas sectoriales de marco intermedio (serían los casos de las Cartas sectoriales del ciudadano de sanidad, de las cuales analizaremos la Carta sectorial del ciudadano de la Generalitat de Cataluña). En cambio, cuando el contenido y la finalidad tienen un enfoque más

global, aunque sea menos preciso, orientado hacia los Derechos Humanos y a la creación de un sistema de valores sobre una temática en una ciudad, región o Estado, nos encontraríamos con Cartas sectoriales del ciudadano de marco macro (sería el caso de la Carta de la Convivencia del municipio de Bolonia que hemos seleccionado).

Habría una subtipología, las *Cartas sectoriales del ciudadano*, que serían documentos que contendrían las pautas, principios, derechos y deberes sobre una materia concreta o colectivo humano específico, pero con características mixtas, es decir, podrían situarse este tipo de Cartas en el marco macro o en el marco intermedio en función de su contenido y su finalidad.

Los Derechos y Deberes de los ciudadanos no sólo han sido transcritos en Cartas, sino también directamente en la legislación, por lo que se ha acudido a los textos normativos para analizar estas dos grandes tipologías.

Antes de continuar conviene aclarar la distinción entre Cartas del ciudadano y Cartas de Servicio. Las Cartas del Ciudadano son documentos que contienen de forma clara y exhaustiva el listado de los derechos que los ciudadanos pueden exigir en sus relaciones con las instituciones públicas. Se trata de una iniciativa de aquellas Administraciones que han implantando un sistema de calidad para la prestación de sus servicios al ciudadano, y que han generado instrumentos sencillos que hacen más fácil el ejercicio de los derechos ciudadanos. Son compromisos adoptados por la Administración que se responsabiliza ante los ciudadanos de forma expresa del cumplimiento efectivo de sus derechos, y a la vez, éstos pueden contar con un documento único, que les facilita el conocimiento de sus derechos. De estos documentos se hace una amplia difusión, utilizando todas las vías posibles con el fin de que los ciudadanos conozcan su existencia.

Las Cartas de Servicio son documentos que informan a los ciudadanos sobre las condiciones en que se prestan los servicios por parte de los organismos públicos, los niveles de calidad con los que se ofrecerán dichos servicios y los derechos de los usuarios en relación con éstos. Se trata de un instrumento de comunicación administrativa, puesto que facilita información útil al ciudadano sobre las unidades administrativas y a la vez fomenta su participación al proporcionarle las vías para conocer sus necesidades, sugerencias y expectativas. Pero además, constituye una herramienta idónea para la mejora continua de los servicios públicos, puesto que contiene compromisos explícitos y mensurables a través de indicadores cuantificables que sirven para evaluar continuamente estos servicios.

Entendemos aquí las Cartas de Derechos del ciudadano como documentos más amplios y omnicomprendidos, que nacen con la vocación de recoger derechos del ciudadano más importantes, pues las clásicas Cartas de servicio, si bien son necesarias, integran derechos de menor calado y trascendencia.

Cuadro 1. TIPOLOGÍAS Y DEFINICIONES DE CARTAS

- CARTA DEL CIUDADANO MACRO: *Documento que contiene las pautas y los principios para organizar la vida en común de una ciudad o una región.*
- CARTA DEL CIUDADANO INTERMEDIA: *Documento que contiene las pautas y principios de actuación del conjunto de una Administración pública en la provisión de servicios.*
- CARTA DEL CIUDADANO SECTORIAL (subtipología): *Documento mixto, que contiene las pautas y principios respecto a la gestión de una materia o colectivo.*

Para realizar este informe se han recopilado documentos oficiales aprobados por los distintos gobiernos, intentando que la selección de Cartas del Ciudadano finalmente aportada refleje la situación actual de esta temática en España, Europa, Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) Suramérica y Oceanía. Respecto a Asia y África también existen documentos (Carta asiática de Derechos Humanos y la Batho Pele –“*Primero la gente*”- del gobierno de Suráfrica) aunque son documentos aún sin una aplicación efectiva para el asunto que nos ocupa. Se han recopilado Cartas del ciudadano de alcance territorial diverso; estatales, regionales y locales (las denominaciones de los niveles de gobierno varían según la cultura política de cada país), así como Cartas del ciudadano generales y sectoriales por razón de materia o colectivo a quien va dirigido, con la intención de clarificar las dos tipologías principales señaladas más arriba.

En el marco macro las Cartas elegidas lo han sido por su enfoque hacia los Derechos Humanos y constituye el enfoque más innovador en el ámbito urbano (Montreal, San Francisco, Nueva York, Barcelona, Buenos Aires y Bolonia). Las Cartas con esta perspectiva de Derechos Humanos de ámbito no local que se han seleccionado (Québec en Canadá y Victoria en Australia) tienen la finalidad de mostrar las diferencias y similitudes que manifiestan con las Cartas de nivel local a la hora de proclamar los Derechos y/o Deberes de los ciudadanos.

En el marco intermedio es donde, como se comprueba, han sido seleccionadas más Cartas del ciudadano de nuestro país. La razón es que es en esta tipología donde hay que encuadrarlas mayoritariamente, por lo que se ha estimado la necesidad de realizar un análisis de los casos más significativos junto con el caso de la Carta del gobierno provincial de Córdoba en Argentina, que tiene un enfoque muy distinto al de las Cartas españolas.

Finalmente, dentro de la subtipología, se ha analizado la Carta del ciudadano sectorial de sanidad de la Generalitat de Cataluña, para contrastarla con las Cartas del ciudadano sectoriales de marco macro de las ciudades de San Francisco, Nueva York y Bolonia.

El informe se estructura de la siguiente manera:

En el segundo epígrafe esbozaremos un marco teórico en el que se contextualizarán las Cartas del ciudadano dentro de los procesos de modernización y reforma de los Gobiernos y las Administraciones públicas de los países de nuestro entorno.

En el tercer epígrafe analizaremos las Cartas del ciudadano de marco macro con un enfoque de Derechos Humanos por este orden:

- la Carta de Derechos y Deberes de la Villa de Montreal (Canadá);
- las ordenanzas municipales de San Francisco y Nueva York (EE.UU);
- la Carta de Derechos fundamentales del Estado de Québec;
- la Carta de Derechos Fundamentales y Libertades del Estado de Victoria (Australia);
- la Carta europea de Derechos Fundamentales, la Carta europea para la salvaguarda de los Derechos Fundamentales en la ciudad;
- la Carta municipal del Ayuntamiento de Barcelona;
- el estatuto municipal de Buenos Aires (Argentina);
- y la Carta de Derechos y Deberes para la convivencia del Ayuntamiento de Bolonia (Italia).

Al final del epígrafe se recogerán las principales conclusiones del análisis precedente.

En el cuarto epígrafe se estudiarán las Cartas de marco intermedio enfocadas como plataforma para la elaboración de Cartas de servicio por este orden:

- la Carta de Derechos del ciudadano de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha;
- la Carta de Derechos del ciudadano de la Generalitat Valenciana;

- la Carta de Derechos del ciudadano de la Junta de Extremadura;
- la Carta de Derechos y Deberes de Pamplona;
- la Carta de Derechos de la Diputación de Guipúzcoa;
- la Carta de compromiso del gobierno provincial de Córdoba en Argentina;
- y la Carta de Derechos y Deberes del ciudadano en el sistema sanitario de la Generalitat de Cataluña

A continuación se ofrecerán las principales conclusiones del anterior análisis. En el quinto epígrafe se recogerán las conclusiones generales de todo lo expuesto en el informe.

En sexto y séptimo epígrafe se facilitarán dos anexos, uno con fichas-resumen de las Cartas analizadas que complementen las conclusiones generales y otro con tablas que ofrecen textos normativos más detallados de las Cartas analizadas.

Por último, en el octavo epígrafe se recoge la documentación y bibliografía utilizadas.