

INFORME

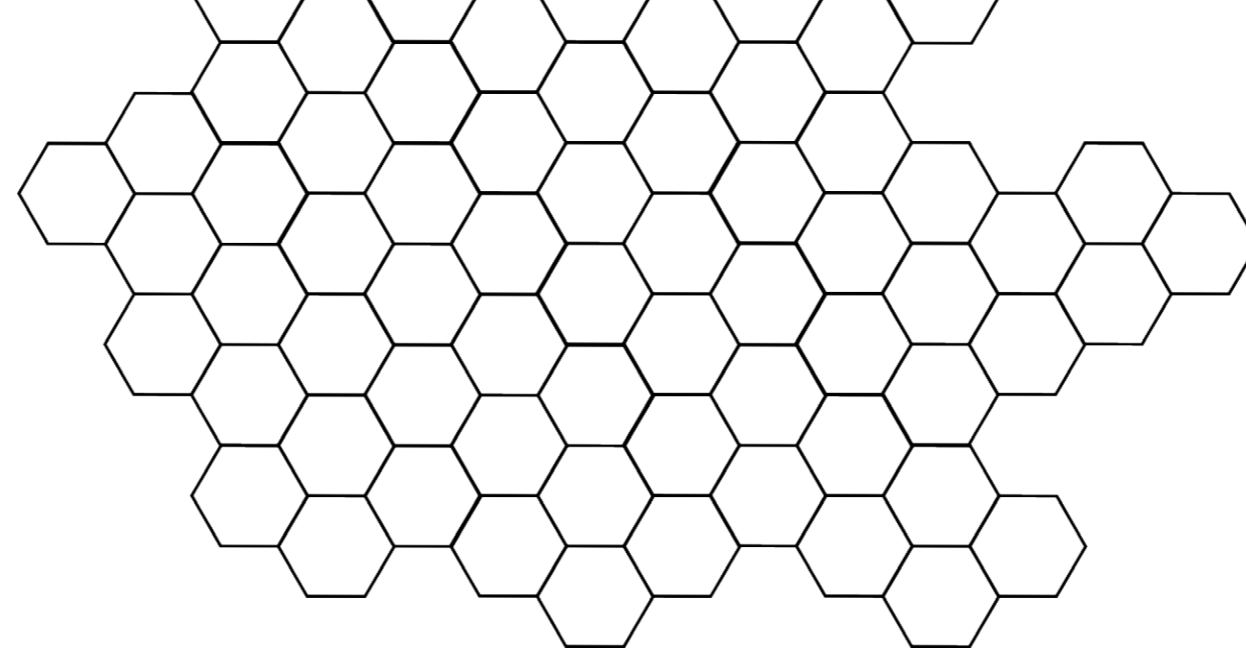
**DIGITALITZACIÓ I  
DRETS DE LA CIUTADANIA**

---

OCTUBRE 2021



FÒRUM DE  
**SÍNDICS I SÍNDIQUES  
DEFENSORS I DEFENSORES**  
LOCALS DE CATALUNYA



INFORME  
**DIGITALITZACIÓ**  
**I DRETS DE LA CIUTADANIA**

---

**Informe realitzat per una comissió del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors  
i Defensores locals de Catalunya integrada per:**

**Joan Barrera**, Síndic de Greuges de Cornellà del Llobregat

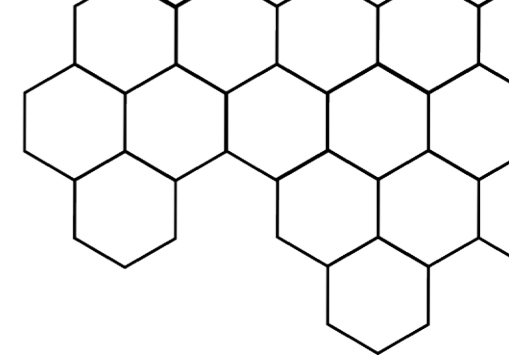
**Juan Martínez**, Síndic de Greuges de Gavà

**N. Núria Plana**, Defensora de la Ciutadania de Vilanova i la Geltrú

**Joan Sala**, Síndic de Greuges de Vic

**Esperanza del Pino**, ajunta al Síndic de Greuges Sant Cugat del Vallès

Amb el suport de **Muntsa Costa** i **Francesc Mateu** des de l'equip tècnic del  
Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores locals de Catalunya



## PRESENTACIÓ

La forma de relació de la ciutadania amb l'administració serà digital. Aquest procés, que ja hauria d'estar implantat de fa anys, s'ha vist accelerat com a conseqüència de la covid i les dificultats d'accedir presencialment a les oficines públiques per fer qualsevol gestió. Aquest canvi, imparabile, està essent difícil per una part de la població. Per una altra part, però, està essent impossible. No disposar de mitjans per connectar-se a internet, no disposar de documentació identificativa, o certificats electrònics o, senzillament, no tenir les habilitats suficients per accedir a aquest nou món digital, està provocant que es facin encara més vulnerables aquestes persones. I això comporta que no puguin exercir els seus drets bàsics de ciutadania per la impossibilitat, simplement, de no poder parlar amb algú que els resolgui, els formi o els informi sobre com accedir a aquest nou món digital.

Aquest informe neix a partir de la inquietud de les síndiques i síndics locals per la desprotecció de la ciutadania dels nostres municipis, que va quedar palesa al precedent Informe sobre les *Desatencions a la ciutadania en temps de pandèmia* que, des del Fòrum de Síndics i Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya vam presentar l'any passat, amb el recull de problemàtiques detectades en la relació entre la ciutadania i l'administració durant el confinament.

Aquest segon informe vol aprofundir en un dels temes més cabdals que vam detectar llavors: la relació entre la digitalització de l'administració i els drets de ciutadania. No pretén ser un document rigorós pel que fa a dades o xifres, perquè en cap cas s'ha buscat la sistemàtica ni l'exhaustivitat. Vol ser un punt d'inflexió per a una reflexió col·lectiva, de la societat i de les administracions, per trobar aquell punt mig, aquell sentit de l'equitat que moltes vegades la normativa que afecta l'administració municipal oblida. La inflexibilitat de la norma genera l'efecte pervers de desprotegir la ciutadania que l'administració té l'obligació de servir, creant un cercle viciós que, humilment, aquest treball vol intentar desactivar.

Esperem que les propostes que fem, que en alguns casos van més enllà del nostre àmbit competencial, serveixin per aportar elements de reflexió sobre els drets de la ciutadania i evitar, en la mesura del possible, la creació d'una nova bossa de marginació de determinats col·lectius de la nostra societat, que no poden accedir a l'administració per l'única via que aquesta contempla en un futur no molt llunyà.

**Eva Abellan**  
**Síndica de Sabadell**  
**Presidenta del FòrumSD**



© 2021 Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD)  
Plaça de la Vila 1  
08921 SANTA COLOMA DE GRAMENET  
Telèfon +34 615 569 226  
www.sindicatureslocals.cat  
forumsd@forumsd.cat

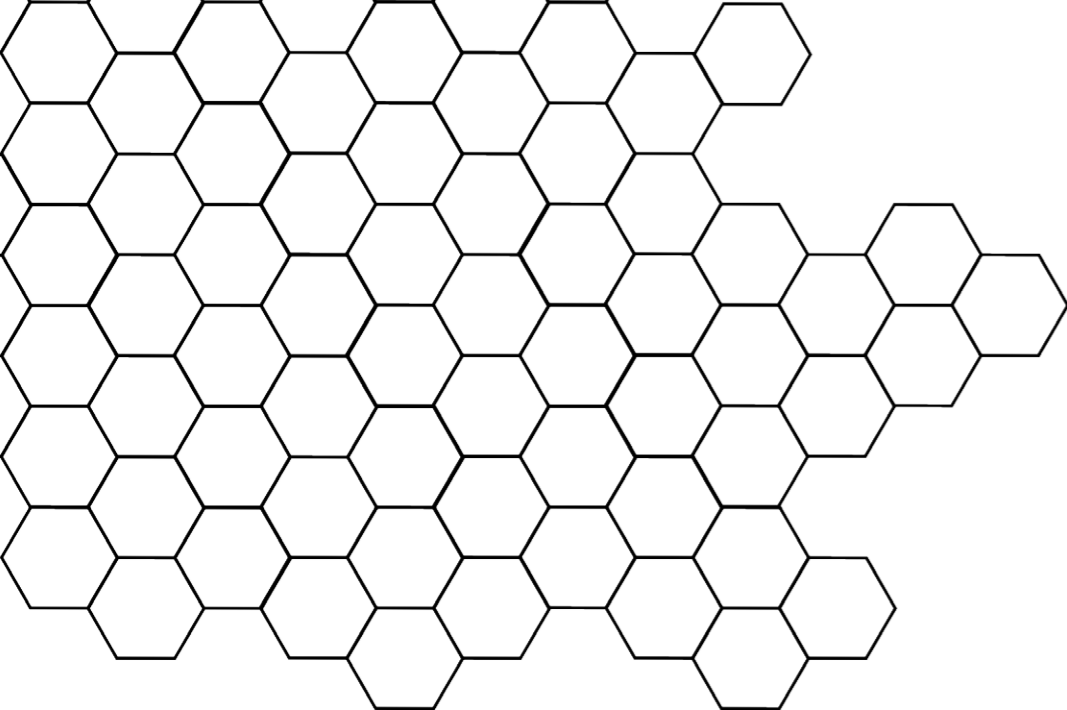
Permesa la reproducció total o parcial d'aquest document, per qualsevol mitjà, citant la font.

Edició: **Essabedé Comunicació SCP** ([www.essabede.cat](http://www.essabede.cat))

## **ÍNDEX**

---

1. SITUACIÓ ACTUAL .....	<b>9</b>
2. DIFICULTATS DETECTADES .....	<b>10</b>
3. FONAMENTS I VALORACIÓ .....	<b>12</b>
4. PROPOSTES .....	<b>14</b>
5. QUÈ ÉS EL FÒRUMSD .....	<b>18</b>



## 1. LA SITUACIÓ ACTUAL

---

A les taules de les nostres oficines, i també als nostres correus i bústies electròniques, arriben cada cop mes sovint queixes de persones amb drets vulnerats degut al **procés de digitalització i a la transposició a l'àmbit digital d'activitats que abans eren presencials**, una circumstància que la pandèmia de covid-19 ha accelerat.

És evident que la digitalització ha vingut per quedar-se. I benvinguda sigui perquè **és un recurs molt bo i molt positiu per facilitar tràmits, relació, intercanvi d'informació i tot tipus de serveis**. Però perquè sigui realment així, **cal assegurar que el procés és fa correctament**, a l'abast de tothom i d'una manera comprensible i assumible per la immensa majoria.

La nostra experiència ens diu que **una part de la ciutadania se sent perduda, desatesa i vulnerable** enfront de moltes de les noves dinàmiques, tant públiques com privades.

L'increment de tràmits en línia, les cites prèvies, l'atenció telefònica i la manca d'interlocutors, entre d'altres, generen inseguretat i indefensió. També provoquen frustració i impotència. I poden acabar comportant processos i tràmits més llargs que en l'entorn presencial.

El treball virtual i les noves disposicions que el poden institucionalitzar també generen una amenaça per aquesta sensació de desatenció.

Observem que hi ha problemes tant socials com culturals, econòmics i tecnològics que incideixen en aquesta nova situació:

- **Falta de formació** de part de la societat en matèria de noves tecnologies.
- **Manca de confiança** en la utilització dels mitjans digitals.
- **Manca d'informació** respecte a què és l'administració electrònica i com pot beneficiar la ciutadania.
- **Dificultats econòmiques** i manca de recursos personals.
- **Disfuncions tecnològiques, comunicatives i procedimentals** que afecten de manera transversal a tothom.

Davant de tot això, el Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals (FòrumSD) ha volgut analitzar la situació, conèixer més a fons les situacions més consultades i proposar un seguit de recomanacions dirigides a diverses instàncies (municipis, Govern de Catalunya i Govern Central, grups polítics, Síndic de Greuges de Catalunya, Defensor del Pueblo i entitats privades) perquè trobin **solucions que evitin la pèrdua de drets que es dona en alguns casos** com a conseqüència de la creixent digitalització de totes les activitats de la vida. També als ciutadans perquè coneguin millor els seus drets i els reclamin quan no siguin respectats.

Cal una digitalització a l'abast de tothom, comprensible, amable i que no deixi fora del sistema ni deixi d'atendre a qui hi estigui al marge.

---

Una part de la ciutadania se sent perduda, desatesa i vulnerable davant de les noves dinàmiques digitals, tant públiques com privades.

## 2. DIFICULTATS DETECTADES

Les sindicatures i defensories de greuges locals han detectat problemes i han rebut queixes de ciutadania que veu vulnerats els seus drets en relació a **entitats bancàries, empreses de subministraments essencials** (electricitat, aigua, telefonia, gas...), en relació al **servei de salut, educació, serveis socials**... I també queixes en relació a la pròpia **administració municipal**.

Les queixes rebudes de cadascun d'aquests serveis fan referència a:

### Serveis socials

- Disminució de l'atenció presencial.
- Dificultats de la tramitació en línia.
- Retards en el tràmit derivats de la manca d'habilitats digitals de professionals i ciutadans.
- Endarreriments de l'atorgament de prestacions.

### Ajuntaments i administració local

- Saturació de serveis en línia ( 010, assistents socials...)
- Saturació de les Oficines d'Atenció al Ciutadà (OAC), malgrat el reconeixement de la millor voluntat dels treballadors que les atenen.
- Dificultats de les tramitacions en línia sovint mitjançant plataformes no concebudes amb criteris d'usabilitat, poc intuïtives, amb formularis complexos i no prou versàtils.
- Manca de justificat quan s'interromp una tramitació en línia.
- Manca d'atenció personal per a la resolució de dubtes.
- Creació de serveis únicament accessibles via telèfon mòbil, com el cas d'alguns sistemes d'aparcament d'alguns municipis.

### Altres administracions (autonòmica, estatal)

- Formularis enrevessats que exigeixen la repetició de dades i no permeten avançar.
- Impossibilitat de realitzar tràmits per deficiències tecnològiques, formularis mal fets i manca d'informació i limitacions importants per arribar a complementar-los o caigudes del sistema.
- Impossibilitat d'aconseguir cites a Estrangeria, SEPE o d'altres serveis.
- Dificultats per entendre els formularis, el llenguatge que s'hi utilitza i els requeriments que comporten.
- Dificultats per conèixer els tràmits i quan cal fer-los.
- Manca d'atenció personal per a la resolució de dubtes.
- Impossibilitat de correcció d'errades anteriors que a vegades paralitzen determinades prestacions (per exemple, amb els ERTO).

### Entitats financeres

- La digitalització de les relacions amb les entitats financeres, les aplicacions per al telèfon mòbil i la necessitat de tenir mòbils intel·ligents.
- Les dificultats per validar operacions amb processos que requereixen

- sortir de l'aplicació per informar el sistema d'un codi rebut per SMS.
- Tancament d'oficines i dificultat per persones amb mobilitat reduïda o d'edat avançada per accedir als serveis.
- Fins i tot tancament d'oficines i reducció del nombre de caixers en determinades localitats, obligant al desplaçament a poblacions veïnes.
- Derivació als caixers automàtics per gairebé tota l'operativa més habitual.
- Increment de l'aplicació de comissions i despeses per a tràmits virtuals, cosa que vulnera els drets de qui només té aquesta opció.

### Subministres bàsics ( aigua, gas, electricitat)

- Serveis d'atenció al client tortuosos i mecanitzats, que no resolen el problema i no permeten parlar amb ningú.
- Requeriment de lectures de comptador amb foto. Dificultat per fer-ho i enviar-ho i dificultat, a vegades, per fer una foto del comptador per la mala accessibilitat o visibilitat.
- Implantació de tarifes variables segons horari que requereixen de la prèvia instal·lació de comptadors intel·ligents.
- Informes mes clars q permetin usuari prendre decisions. Manca d'aprofitament de la instal·lació de comptadors intel·ligents amb finalitats propositives per tal de proporcionar als usuaris informació que permeti prendre decisions sobre el seu consum i les seves tarifes, per exemple

### Salut

- Avisos i reserva de vacunes per mitjans digitals (SMS).
- Tramesa de cites prèvies i resultats de CatSalut per SMS.
- Abús del recurs de la consulta mèdica telefònica
- Demandes de seguir recuperant la presencialitat (no caure en la trampa de digitalització per reducció de recursos)

### Educació en línia

- Dificultats per insuficiència de recursos a la llar (ordinador, dispositius de connexió, mòbils intel·ligents,...) per a diversos germans/es.
- Dificultats per compatibilitzar els espais de la llar i la dedicació dels pares/mares.
- Problemàtiques derivades dels diferents graus d'implicació de professors/es en remot.
- Cost econòmic de la connexió.

I en general també hem observat que:

- Hi ha dificultats d'accessibilitat en general per a les persones amb discapacitat a causa de webs no adaptades o no prou accessibles
- La gent gran salva les dificultats incrementant o generant dependència de familiars, i sovint veient afectat el seu dret a la intimitat i la privacitat

### 3. FONAMENTS I VALORACIÓ

---

Estem davant d'un nou repte i es normal que, en aquest procés i amb la velocitat amb la qual s'ha produït, hi hagi problemes i aspectes a corregir. Però precisament per això cal exigir a tots nivells que es faci tot allò necessari per esmenar aquestes situacions a fi de **garantir que es compleixi el principi d'equitat** i s'eviti **convertir en vulnerables** alguns ciutadans o col·lectius, a més de no **incrementar la desigualtat** d'oportunitats entre persones. I més tenint en compte que, per les deficiències tecnològiques, aquest acaba sent un tema transversal que pot afectar a qualsevol persona i deixar-la en indefensió.

La digitalització i la virtualització de cites i reunions permeten millorar la vida dels ciutadans, estalviant temps i diners, i en definitiva, optimitzen l'eficàcia i eficiència de les nostres administracions públiques. Però **aquesta eficàcia ha d'anar de la mà de la garantia dels drets dels ciutadans**. El dret administratiu és un dret de garanties, i aquestes no poden reduir-se en nom de la modernització de les administracions públiques.

La introducció accelerada de procediments digitals en les relacions de les institucions amb la ciutadania, procediments que sovint són **excessivament tipificats**, amb un **llenguatge poc comprensible** pels no experts, **limitats** a les característiques d'un únic navegador, que impliquen la instal·lació de **programari addicional** o que són **incompatibles** amb una versió o sistema, generen frustració en els ciutadans —qualsevol, no parlem aquí ni de ciutadans ni col·lectius vulnerables perquè aquest és un tema transversal— per la impossibilitat de completar tràmits; i indefensió per la dificultat de comprovar l'estat de la gestió en cas d'interrupció del procediment, per incidència tècnica, per errada humana o per disfunció de la plataforma utilitzada.

I això ho trobem en:

- La **conversa telefònica amb sistemes automàtics** perd habitualment la teòrica avantatge de l'eficiència ja que l'excessiva tipificació dels casos produeix la sensació d'impotència i d'impossibilitat d'aconseguir realitzar el tràmit o gestió sol·licitats. I molt rarament al final es pot acabar parlant amb una persona per resoldre la situació.
- La descàrrega de **formularis en PDF mal dissenyats**, amb espais de complementació obligada que no sempre permeten introduir les dades requerides i sense camps de text lliure per introduir dades desestructurades o no contemplades en la casuística més habitual. I tot plegat sense que darrera del formulari no hi ha cap persona per solucionar la situació.
- **Rigidesa i reiteració en la demanda de dades**, sense permetre la còpia de camps (per exemple, adreces), i que requereixen una complementació sense interrupció de forma que si el tràmit s'atura per qualsevol motiu no es proporciona un justificant, amb els conseqüents perjudicis, indefensió i sensació de frustració del ciutadà.

---

La digitalització permet millorar la vida de la ciutadania, però la seva eficàcia no pot suposar una minva dels drets d'aquesta ciutadania

Una gran part de la població no forma part dels anomenats *nadius digitals* tot i que **alguns dels problemes no són dels usuaris sinó del disseny dels sistemes i procediments** digitalitzats. Però aquest salt generacional tecnològic és una realitat que no es pot passar per alt. En aquest context, cal prestar especial atenció als drets d'aquells col·lectius que, per diferents circumstàncies, poden quedar al marge de les noves tecnologies que l'administració utilitza per relacionar-se amb la ciutadania.

I és en aquest punt on cal fer referència especialment a les **persones que convertim en vulnerables pel fet de no comptar amb els recursos més oportuns** (ordinadors, mòbils, xarxa wifi, etcètera). Cal destacar que un dels majors problemes que planteja l'administració electrònica és la discriminació que es produeix en relació amb aquelles persones que es troben en una de les següents situacions:

- Persones que no poden accedir, per **raons geogràfiques, tècniques o econòmiques** als mitjans tècnics necessaris per poder relacionar-se amb l'administració de forma telemàtica.
- Persones que, tot i tenir accés a aquests mitjans, no disposen dels **coneixements suficients** o són incapaços de manejar les noves tecnologies, degut a l'edat, a una discapacitat, etcètera.
- Persones amb tota la formació i els recursos, però que **no entenen el tràmit, els passos a fer ni el llenguatge** del que se'ls demana en el procediment. O que, tot i entenant-ho, el procediment es tan **poc intuïtiu** o complex, que no saps completar-lo o acabar-lo.

S'ha de remarcar que **la gent gran és considerada un usuari vulnerable** que, a més de no tenir en moltes ocasions els coneixements necessaris per a l'ús d'internet i eines digitals, pot tenir limitacions físiques o psicològiques associades a l'edat.

Aquesta realitat s'agreuja si s'hi afegeixen els **problemes de naturalesa interna de la mateixa administració**, que en alguns casos, constitueix una important barrera per al funcionament de l'administració electrònica:

- Cal assegurar la formació dels funcionaris públics i
- Cal incentivar l'ús de les noves tecnologies accessibles i sòlides.

La llei orgànica 39/2015 té **fissures que només busquen afavorir a l'administració en cas d'un hipotètic plet**, com en el cas de l'art. 41.7 o sobre les conseqüències de la manca d'enviament de l'avís electrònic de l'art. 41.6; o també en la regulació de l'esmena electrònica de l'art. 68.4 o dels elements que han de formar part o no de l'expedient administratiu electrònic de l'art. 70.4., entre d'altres.

Les solucions no són senzilles, ni tampoc poden ser adoptades de forma ràpida i simultània. Però davant d'aquesta regulació **cal un canvi legislatiu que no debiliti les garanties dels ciutadans**.

A tot això des del Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals demanem que els ajuntaments i l'administració en general facin una **avaluació a fons de l'experiència del teletreball**. Al dret com a treballadors a aquest sistema, es contraposa el dret al ciutadà a ser atès amb totes les garanties. Cal assegurar que l'administració electrònica i el teletreball no generaren nous obstacles en la relació de la ciutadania amb el govern local ni dificulten l'accés de la ciutadania a l'administració.

---

Cal considerar la gent gran com a usuaris vulnerables perquè, sovint, a més de pocs coneixements digitals, poden tenir limitacions associades a l'edat.

## 4. PROPOSTES

Aquest volum de queixes demana una **resposta de les diferents instàncies**. Sovint ens trobem davant de mesures que tenen darrera un suport legal però que **no compleixen el principi d'equitat** i converteixen en vulnerables o més vulnerables alguns ciutadans o col·lectius, o incrementen la desigualtat d'oportunitats entre persones del mateix municipi o d'altres municipis

Previ a totes les demandes, n'hi ha una de genèrica dirigida al legislador, al Govern i al Parlament, al Govern Estatal i al Congrés dels Diputats i a tots el grups polítics. I no pot ser altra que **en tota nova llei que es faci, es revisi o s'adapti s'hi afegixin les disposicions necessàries perquè el procés de digitalització no suposi la pèrdua ni la minva de drets de la ciutadania**. Perquè hi hagi uniformitat de criteris, no hi hagi duplicitats, i els estàndards de qualitat, accés i facilitat dels processos digitals sigui la mes elevada possible.

En les propostes no n'hi ha cap de l'àmbit educatiu donat que per la seva complexitat i importància demanen un informe exclusiu.

Per tot això, demanem als diversos interlocutors que posin mesures per evitar els greuges derivats de l'accessibilitat a l'àmbit digital. Hi poden haver moltes solucions i nosaltres, com a síndics, síndiques, defensors i defensores locals proposem un seguit de mesures i possibles solucions:

1. A les **entitats financeres (i al govern perquè ho exigeixi com a servei fonamental)** els demanem assegurar l'atenció presencial a clients que ho sol·licitin sense traves així com caixers i punts d'atenció suficients arreu.
2. A les **empreses de subministraments** (gas, electricitat, telefonia..) els demanem serveis humans d'atenció a la ciutadania i assegurar sempre l'opció de l'atenció presencial sense posar-hi traves.
3. Als **serveis de Salut**, recuperar la presencialitat i assegurar l'atenció a col·lectius exclosos de les vies digitals.
4. Als **ajuntaments** disposar d'oficines d'atenció al ciutadà per que ningú es quedi sense poder exercir cap dret i garantir sempre l'accés a qualsevol tràmit de manera presencial.
5. Als **ajuntaments** disposar d'ordinadors i internet a punts de la població per facilitar l'accés i garantir que totes les aplicacions desenvolupades tenen accessibilitat per a tot tipus de discapacitats.
6. Als **ajuntaments** tenir punts suficients de wifi gratuïts i de qualitat que permetin fer totes les gestions.
7. Als **ajuntaments** i a totes les administracions en general, fer una avaluació del que ha suposat el teletreball. davant l'establiment de reglaments de treball virtual a fi que, mantenint els drets dels treballadors, s'asseguri que no es manllevin drets dels ciutadans ja sovint aquest darrers estan fora dels processos de construcció de les noves realitats.
8. Als **ajuntaments i a totes les administracions en general**, fer realment

accessibles els tràmits administratius digitals. Actualment, per afrontar-ne alguns cal ser autèntic expert. En d'altres casos, són incompatibles amb alguns navegadors o criptics en el llenguatge utilitzat.

9. Al **govern central**, fer els canvis oportuns a la llei 39/15 que assegurin els drets de la ciutadania i no afavoreixi a l'administració

Per tot això, demanem a la ciutadania que exigeixi aquest drets, a l'administració que faci tots els canvis que calgui per garantir-ho.

**1** Cal **garantir l'atenció presencial** als clients de les entitats bancàries, així com caixers automàtics i punts d'atenció suficients a tot arreu.

**2** Calen **serveis humans d'atenció telefònica** i garantir, sempre, l'**opció de l'atenció presencial**, accessible i sense traves.

**3** S'ha de **recuperar la presencialitat** als serveis de Salut i **assegurar l'atenció** als col·lectius exclosos de les vies digitals.

**4** Cal disposar d'**oficines d'atenció a la ciutadania** i garantir la realització de qualsevol tràmit amb l'administració **de manera presencial**.

**5** Els **tràmits administratius digitals han de ser plenament accessibles**, sense necessitat de coneixements, programari o equipament avançats.

**6** Cal que les aplicacions de l'administració electrònica siguin **accessibles per a persones amb qualsevol discapacitat**.

**7** S'han de crear **xarxes de punts wifi gratuïts** i de qualitat des dels quals es pugui realitzar qualsevol gestió digital.

**8** Cal **plantejar correctament el teletreball** per garantir els drets laborals sense manllevar drets de la ciutadania.

**9** Cal fer **canvis a la Llei 39/2015 per garantir els drets de la ciutadania** enfront de la digitalització de l'administració.





## QUÈ ÉS EL FÒRUMSD?

El Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD) és una associació sense ànim de lucre integrada pels síndics, síndiques, defensors i defensores dels Ajuntaments de Catalunya.

Actualment (amb dades de desembre del 2020) **agrupa a un total de 47 sindicatures** (43 a Catalunya i 4 de la resta de l'Estat). A Catalunya el servei arriba a més de la meitat de la població.

Els objectius del FòrumSD són promoure el **creixement i el desenvolupament de la institució**, facilitar la seva **extensió i implantació** als municipis, el desenvolupament de **models de treball i d'actuació conjunts**, així com disposar d'una **xarxa de coordinació, informació, suport, intercanvi i assessorament** entre les diverses sindicatures de proximitat.

Els síndics/ques i defensors/es de proximitat vetllen perquè la ciutadania pugui gaudir d'**una bona administració local**. L'objectiu de la institució és la defensa dels drets de la ciutadania en l'àmbit local, per la qual cosa **poden supervisar l'administració municipal**. La seva actuació permet examinar i resoldre les queixes formulades pels ciutadans i ciutadanes d'acord amb els criteris de **legalitat i d'equitat**. Els síndics/ques i defensors/es també desenvolupen **tasques de mediació** sempre que les parts ho consentin o bé proposen fórmules de conciliació o acord entre l'administració i la ciutadania.

El FòrumSD coordina accions entre les sindicatures, elabora informes, memòries i publicacions que es poden descarregar lliurement de la web [sindicatureslocals.cat](http://sindicatureslocals.cat). També organitza anualment unes jornades de formació per a totes les sindicatures.

## ALTRES PUBLICACIONS DEL FÒRUMSD



Disponibles per llegir/descarregar des de [www.sindicatureslocals.cat/documents](http://www.sindicatureslocals.cat/documents)



---

[www.sindicatureslocals.cat](http://www.sindicatureslocals.cat)

El Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya compta amb el suport de

