



 *Autor invitado*



Calidad de los servicios



Pedro T. Nevado-Batalla Moreno*

1. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA

Resulta indudable que la organización administrativa y su actividad siempre han debido ajustarse a un entorno cambiante, en ocasiones mucho más dinámico que la iniciativa pública de carácter administrativo. En este sentido, las nuevas demandas de la comunidad frente a las administraciones, unidas al propio desarrollo de la sociedad postindustrial y manifestadas en prácticas económicas y sociales frente a las que el clásico modelo burocrático administrativo no ha podido rendir para alcanzar la calidad deseable, ha provocado una redefinición de la organización pública prestataria de servicios y, en concreto, de las técnicas organizativas, medios y procedimientos, por medio de los cuales ha de concretarse su actividad prestacional, o como tradicionalmente se ha denominado, su actividad de *servicio público* y, en general, de los servicios administrativos que facilitan las administraciones públicas.



* Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

¹ Ariño Ortiz, G., *Principios de derecho público económico. modelo de estado, gestión pública, regulación económica*, Fundación de Estudios de Regulación-Comares, Granada, 1999, p. 551.

Sobre el cambio experimentado en el campo de las prestaciones de carácter público pueden igualmente consultarse los trabajos de Ariño Ortiz G.; Cuétara Martínez J. M. de la, y Martínez López Muñoz, J. L., *El nuevo servicio público*, Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, y Ministerio de Administraciones Públicas, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(1): 19-32, enero-junio de 2003

Como no podía ser de otra manera, la acción pública y la estructura que la sostiene no ha sustraído hechos tan significativos como los que expuesto Gaspar Ariño:¹ la nueva sociedad de la información, la apertura de la economía mundial, la reducción de las distancias, el transporte fácil, la innovación tecnológica y la sofisticación de los servicios, la exigencia de una atención diferenciada y personalizada, la práctica desaparición de la sociedad rural, etc. Como atinadamente indica en su preámbulo el Decreto 27 de 1997, del 6 de marzo, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la Excelencia y Calidad del Servicio Público en la Comunidad de Madrid, “La reforma y modernización de la Administración Pública [...] constituye un proceso dinámico y de continua adaptación, en sus formas organizativas y funcionales, a las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas de su entorno”.

En definitiva, nos encontramos frente a un nuevo planteamiento sobre la gestión de los servicios públicos y, como decimos, de los servicios administrativos en general; debate sobre una nueva “cultura de gestión pública” que, sin lugar a dudas, se ha convertido en uno de los principales problemas de los países de nuestro entorno, al que por supuesto España no ha sido ajena.²

Precisamente este debate, pivota sobre un atributo que a los ciudadanos, como receptores de los correspondiente servicios, más interesa: su calidad, la cual se aprecia como un elemento conformador básico de una mentalidad social relativamente novedosa, que reorienta la gestión pública a una gestión pública de la calidad. Los poderes públicos ya no sólo se encuentran vinculados por los correspondientes mandatos que los obligan a proceder a la tutela de determinados derechos o situaciones de los ciudadanos o a garantizar mediante prestaciones materiales concretas sus necesidades, sino que, además, habrán de hacerlo alcanzando unos resultados de satisfacción óptimos, de forma que la propia prestación legitime, tal y como veremos más adelante, a la propia administración prestadora.



² Proceso cuyo origen, sin perjuicio de otros antecedentes, podemos situar en el impacto de las recomendaciones contenidas en el informe elaborado a finales de los años ochenta (1987) por la OCDE, *Administration as Service, the Public as Client*, cuyo reflejo nacional fue el documento elaborado en 1989 por el Ministerio de Administraciones Públicas, *Reflexiones para la modernización del Estado*, continuado por la elaboración de un nuevo marco jurídico (cuya más evidente manifestación fue la LRJPAC) y otras serie de medidas concretas en materia de calidad como el Plan de Modernización de la Administración del Estado (1992-1994) o el plan de calidad denominado Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos (1993-1995).

Por lo tanto, podemos afirmar que la calidad se ha convertido en un factor prioritario dentro del campo de la gestión pública, *ad extra* de la satisfacción de los ciudadanos dentro de una nueva cultura de excelencia, con evidentes repercusiones *ad intra* respecto a la organización, a los procedimientos y a las actividades de unidades y servicios públicos.

Afirmaciones que si bien ascienden a la práctica totalidad de los diferentes ámbitos administrativos, por cuanto en mayor o menor grado van a ser responsables de la prestación de determinados servicios, alcanza de forma muy especial a la administración local, por su proximidad a los ciudadanos.³

2. DETERMINACIÓN Y ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE CALIDAD

Obsérvese que si analizamos la *calidad* desde los viejos patrones burocráticos, tanto en su aplicación a servicios administrativos como a servicios públicos de carácter material o técnico (especialmente a estos últimos), su carácter monopolístico y de mínimos configura un estrecho espacio donde pueda encontrar holgado acomodo. Evidentemente, aun cuando la prestación de determinados servicios, en concreto aquellos que conllevan el ejercicio de autoridad, mantiene el rasgo del monopolio público,⁴ cabe la duda de que la realidad de dicha prestación se ha tornado mucho más abierta; que ha tomado en consideración aspectos hasta fechas relativamente recientes, sólo conocidos en el sector privado, cuya sumatoria trae como resultado la buscada calidad en la prestación, y que ha colmado de forma satisfactoria las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

Pues bien, de forma muy sencilla y general, al tomar las nociones más usadas,⁵ podemos afirmar que la calidad supone responder de forma



³ A mayor abundamiento, Grupo de Trabajo sobre Calidad y Modernización de las Administraciones Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias, *Consideraciones sobre la calidad en la administración local*, FEMP, 1999.

⁴ Sobre la categorización de servicios, especialmente en el ámbito municipal, resulta muy interesante el análisis que realiza Ballesteros Fernández sobre los que denomina servicios públicos esenciales o servicios públicos integrales. Ballesteros Fernández, *Manual de administración local*, Comares, Granada, 1999.

⁵ Entre otros, Galgano, A., *Calidad total*, Díaz de Santos, Madrid, 1993.

López, J. y Gadea, A., *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

Muñoz Machado, A., *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Díaz de Santos, Madrid, 1999.
Sancho Rojo, D., *Gestión de servicios públicos. Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 1999.

Senle, A. y Vilar, J., *ISO 9000 en empresas de servicios*, Gestión 2000, Barcelona, 1996.

regular y continua a las necesidades y a las expectativas de los ciudadanos. Definición que pese a su aparente simplicidad, presenta una mayor complejidad, si se reflexiona sobre ella de forma más pausada.

Así, el concepto de *calidad de los servicios* nos lleva, en primer lugar, a considerar que la importancia de la organización pública prestataria de servicios se trate como responsable de orientar su actividad hacia la satisfacción del ciudadano, quien precisamente justifica su existencia. Desde esta perspectiva, para cualquier organización compleja, y en nuestro caso para la administración pública, la calidad en sí misma no es realmente un fin, es un medio para asegurar la propia credibilidad del sistema, su completa y correcta legitimación frente a los ciudadanos como auténtico objetivo.

En definitiva, estamos convirtiendo el concepto *calidad de los servicios* en un parámetro fundamental de validez de la gestión pública, en un medio que llega a condicionar el modo de gestión de los servicios y, en definitiva, en el propio ejercicio de la potestad organizadora de la administración, que escora la organización de la gestión y la prestación de servicios y sus reglas de ordenación hacia aquellas prácticas gestoras que a priori puedan mutar o adaptarse con mayor facilidad a las nuevas exigencias de los ciudadanos y, por lo tanto, proporcionar unas mayores cotas de satisfacción, esto es, de calidad.⁶

Rasgos de flexibilidad, agilidad de la organización y consecuentemente de su respuesta en relación con el servicio que se trate, poco conocidos en la tradicional oferta organizativa de carácter administrativo, que sí habían sido incorporados con excelentes resultados a la gestión de organizaciones privadas, de ahí que las administraciones públicas, en general, hayan asumido con extrema facilidad y elevada confianza el empleo para su organización y gestión de intereses de las ideas y propuestas incardinadas en torno al concepto *calidad total* o cualquiera de sus variantes de gestión de la calidad.⁷



⁶ Resultan tremendamente significativos algunos de los párrafos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, para promover la implantación de un sistema de evaluación del rendimiento (BOE N° 188 de 7 de agosto de 1998) entre los que reproducimos el siguiente: "...Es preciso que se extienda a toda la Administración la utilización de técnicas gerenciales con las que se mejoren los procesos de toma de decisiones y, en definitiva, se haga más eficiente la gestión de los recursos públicos".

⁷ Entre las herramientas de gestión de calidad de mayor aplicación en el ámbito de las administraciones públicas pueden destacarse:

- Análisis DAFO.
- Diagrama de flujos.

Quizá una de las mayores reservas que ofrece este tipo de planteamientos se ha producido al constatarse en la vida pública cómo la búsqueda de la calidad se enlaza cada vez con mayor facilidad al empleo de reglas y de formas organizativas de la gestión empresarial, asentadas en el derecho privado en un fenómeno identificado y extensamente estudiado por la doctrina como la huida del derecho administrativo, pues en este campo se aprecia que el peligro más evidente y preocupante es que se aminore o, incluso, que se llegue a difuminar la vigencia del principio de legalidad en la actuación administrativa hasta desbordar, como atinadamente indica Miguez Macho, las posibilidades normales del control de legalidad.⁸

Si se reconoce la extensa y profunda colonización de las estrategias de gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública y si se admite, en general, sus indudables buenos resultados, tampoco puede olvidarse que el cumplimiento de la legalidad administrativa, esto es, de las reglas positivas, de los condicionantes de funcionamiento y de la organización administrativa, también fomentan y son garantes de la calidad de los servicios. Hablar —entre otros principios recogidos en nuestro sistema jurídico-administrativo— de economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; de eficacia en el cumplimiento de objetivos y en la asignación y utilización de los recursos que precisamente proceden de la sociedad; de objetividad y trans-



- *Brainstorming*.
- Técnica de grupo nominal.
- Análisis de Pareto.
- Diagrama de causa-efecto o de Ishikawa.
- Matriz de selección.
- *Benchmarking*.
- Indicadores básicos de gestión.
- Matriz de crecimiento de mercado-participación de mercado.

Sobre dichos sistemas pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Muñoz Machado *op. cit.* y Sancho Rojo *op. cit.*

En el ámbito de la administración general del Estado, puede consultarse los documentos elaborados por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *Modelo de EFQM de excelencia aplicado a la Administración Pública* y la *Guía para la gestión de calidad en la administración pública. Adaptación de la norma ISO 9004.2*, Madrid, s. f.

Para la administración local se recomienda la lectura del documento de trabajo *Consideraciones sobre la calidad en la administración local op. cit.*

Igualmente resulta muy ilustrativa la del Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, *Guía de autoevaluación para la administración pública*, BOE, Madrid, 2000.

⁸ Miguez Macho, L., *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999, p. 226.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(1): 19-32, enero-junio de 2003

parencia; de cooperación y coordinación; etc., nos traslada a un proceder, a una estructura propiciosa para la calidad.⁹

En este sentido, una mínima prueba de lo que queremos decir la podemos obtener del inevitable nexo entre el principio de eficacia y la calidad de la prestación, entendiendo por eficacia, tal y como hemos afirmado en otras ocasiones,¹⁰ los objetivos alcanzados entendiendo que ese grado de consecución ha de ser óptimo. Obviamente, desde la perspectiva del ciudadano, sus expectativas y demandas de satisfacción de necesidades deben encontrar acomodo entre esos objetivos, lo cual supondrá el cumplimiento de los principios iniciales. Apoyo conceptual del que se deducen dos criterios que ayudarán a calificar una actuación administrativa como eficaz o no, y que se entroncan directamente con la noción de calidad y su verificación:

- Cumplimiento de los objetivos fijados por medio de la correspondiente planificación.
- Prestación de los servicios con unos índices de calidad óptimos.

Todavía hay más, ya que si tomamos otras perspectivas reglamentarias de gran impacto en la prestación de servicios, como el régimen de contratación, podemos extraer previsiones que vuelven a situarnos palmariamente en el campo de la calidad, por ejemplo, la obligación general del contratista de prestar el servicio con la continuidad pactada y garantizar a los particulares el derecho de utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas específicamente en los pliegos de prescripciones técnicas, generales o particulares como cláusulas tipo de garantía de calidad.¹¹

Hemos de concluir que tanto la aplicación de técnicas de gestión de calidad como el elemental cumplimiento de mandatos normativos relacionados con la organización y el funcionamiento de la administración son caras de una misma moneda que trata de alcanzar, por medio de la calidad de los servicios, la legitimidad de la



⁹ Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse los artículos, 31.2 y 103.1 CE, artículo 3 LRJPA, artículo 3 LOFAGE y artículos 6.1, 27.1 y 55 LBRL.

¹⁰ Nevado-Batalla Moreno, P. T., *Notas sobre derecho administrativo I*, Ratio-Legis, Salamanca, 2000, p. 90.

¹¹ Artículo 161 a) del Real Decreto Legislativo 2 del 2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

actividad pública y aumentar el grado de confianza de los ciudadanos en aquélla.

Como segunda consecuencia del concepto de calidad hemos de apuntar que si es un factor prioritario de la satisfacción, será el propio ciudadano quien condicione o incluso llegue a determinar sus bases, por cuanto será su percepción de los servicios recibidos la que determine en qué umbral o escala de calidad debe ubicarse la prestación recibida. El servicio no puede ser entendido sin la participación simultánea de quien lo recibe y de quien lo presta, y ser el receptor, como su usuario, el que debe ocupar una posición a la hora de fijar los atributos de la prestación.

Desde esta perspectiva, resultan piedras angulares de cualquier modelo de calidad en el ámbito público conocer, comprender y satisfacer las necesidades y las expectativas de los ciudadanos, además de reconocer y de aceptar su participación en la gestión mediante los representantes de sus intereses sociales o económicos. Implicación de los ciudadanos que, reflejada de forma sucinta, no excluye otras variantes por medio de las cuales se verifique su protagonismo en el sistema.¹²

En tercer y último lugar debemos situarnos ante el relevante compromiso del personal prestador del servicio y, consecuentemente, ante su rendimiento. Perspectiva que nos ofrece un nuevo campo de visión, como es la planificación, la gestión y la mejora de los recursos humanos, cuestión que si bien no se entra a analizar, debemos al menos referenciar su importancia.¹³

3. FACTORES DETERMINANTES DE LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

A la vista de las consideraciones expuestas y sin perjuicio de los matices propios de cada servicio, y contando con la gran ventaja de tener identificados a los usuarios o beneficiarios de las prestaciones (los ciudadanos), cuya satisfacción es el eje sobre que pivota la pretendida calidad, podemos apuntar una serie de factores par-



¹² Cfr. título de ejemplo: subcriterio 1.c) y criterio 8 (resultados en la sociedad) del modelo EFQM de excelencia aplicado a la administración pública.

¹³ Cfr. Criterios 3 y 7 (personas y resultados en las personas) del modelo EFQM de excelencia aplicado a la administración pública.

ciales de calidad, cuya convergencia puede llegar a determinar la calidad global en la prestación del servicio,¹⁴ en la medida en que además son elementos de percepción para aquéllos.

Sin ánimo de exhaustividad y referenciando sólo aquellos que entendemos como de orden superior, éstos son:

- Desde el punto de vista de la imagen general de la organización administrativa que acoge el servicio:
 - * Información, dirigida tanto al personal del servicio como a los ciudadanos beneficiarios o receptores, en el sentido de contar con su comprensión y con su apoyo.
 - * Accesibilidad al servicio.
 - * Estructura organizativa flexible, con capacidad de adaptarse al entorno, dar respuestas satisfactorias a las demandas sociales e incluso anticiparse a ellas.
 - * Evaluación (periódica) del servicio, que trate de buscar su mejora continua.
- Desde el punto de vista de la prestación del servicio:
 - * Prestación, rápida, segura y satisfactoria.
 - * Compromisos de calidad.
- Desde el punto de vista de apoyo y atención en la prestación del servicio.
 - * Solvencia profesional del personal responsable de la prestación del servicio, por cuanto los recursos humanos son el elemento básico de cualquier sistema de calidad.
 - * Capacidad de los servidores públicos que, desde parámetros de calidad en sentido estricto, es solicitada por la CEAL.¹⁵



¹⁴ Sobre los factores de calidad resulta de gran utilidad el listado y correspondiente análisis que realiza Sancho Royo en su trabajo *op. cit.*, pp. 157 a 159. Igualmente puede consultarse el criterio 6 (resultados en los clientes) del modelo EFQM de excelencia aplicado a la administración pública.

¹⁵ Artículo 6.2, el cual dispone: "El Estatuto del personal de las Entidades Locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad...".

- * Proximidad.
 - * Motivación y compromiso del personal responsable de la prestación del servicio.
 - * Establecimiento de mecanismos de respuesta frente a supuestos de incumplimiento y exigencia de responsabilidad.
- Desde el punto de vista del colectivo al que se dirige el servicio:
 - * Fidelidad y confianza en su utilización.

Postulados que, en mayor o menor grado, se plasman mediante las denominadas Cartas de Servicios¹⁶ elaboradas por algunas administraciones, las cuales se conciben como documentos en los que, además de informar sobre los servicios que se trate, formalizan un compromiso de prestarlos en el marco de unos objetivos fijados de acuerdo con unos indicadores de calidad, en su mayoría cuantificables. En este sentido las normas marco sobre Cartas de Servicio, pese a situarse aún en parámetros de generalidad, descienden desde los grandes indicadores sobre calidad hasta relacionar una serie de criterios concretos reforzados por un sistema de evaluación. Al tomar como referente el artículo 4.2 del Real Decreto 1259 de 1999, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la Calidad en la Administración General del Estado, en un marco que determina los derechos concretos del ciudadano o usuario y otras medidas de carácter complementario, establece los compromisos fundamentales de calidad:

- Niveles de calidad que se ofrecen y, en todo caso, plazos previstos para la tramitación de los procedimientos o para la prestación de



¹⁶ En el ámbito de la administración general del Estado fue publicado el Real Decreto 1259 de 1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la administración general del Estado.

En el plano autonómico puede tomarse como ejemplo el Decreto de la Comunidad de Madrid 27 de 1997, del 6 de marzo, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la Excelencia y Calidad del Servicio Público en la Comunidad de Madrid; completado por el Decreto 44 de 1998, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas complementarias de regulación de las cartas de servicios.

Norma completadas por las órdenes de 27 de julio de 2001 por las que se convocan los premios a las mejores prácticas y a la calidad en la administración general del Estado para el año 2001.

Sobre las cartas de servicios como instrumentos de calidad resulta indispensable la consulta de la Ministerio de Administraciones Públicas, *Guía para la implantación de cartas de servicios*, BOE, Madrid, 2000.

servicios; mecanismos de comunicación e información, ya sea general o personalizada; horarios, y lugares de atención al público.

- Indicaciones que faciliten el acceso al servicio y mejoren las condiciones de la prestación.
- Sistemas de aseguramiento de la calidad.
- Indicadores para la evaluación de la calidad.

Tanto en servicios administrativos como en servicios de carácter material o técnico las Cartas no sólo alcanzan el objetivo de establecer obligaciones concretas y parámetros mínimos de calidad en la prestación del servicio, sino que suponen un importante avance para mejorar la accesibilidad del servicio a los ciudadanos, mediante una información clara, precisa y sencilla muy alejada de la tradicional normativa reglamentaria ordenadora del servicio, en muchos casos ajena y a veces hasta desconocida por el usuario.

4. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

Puede constarse de forma prácticamente indiscutible que cualquier actuación pública o privada de mejora o de excelencia debe traer su causa en una evaluación integral del servicio al que dirigamos nuestra atención. La calidad del servicio estará determinada por el análisis comparado entre los resultados o entre los objetivos deseados por la organización pública prestadora de servicios, los que esperan los usuarios y aquellos realmente conseguidos. De forma más sencilla: verificar por medio de la práctica si la prestación del servicio se realiza correctamente.

Ubicados en el ámbito público, tal y como hemos podido señalar líneas atrás, un primer indicador de la calidad de los servicios se manifiesta por la propia vigencia del principio de legalidad y por su rendimiento, habida cuenta que la legalidad administrativa, como hemos indicado, en la medida en que atiende de forma prioritaria al interés general (el interés de todos los ciudadanos), integra sin dificultad el concepto de calidad.

No obstante, sin renunciar a solicitar el examen de vigencia del principio de legalidad como base de partida, máxime por el carácter público de los servicios que nos ocupan, no parece ser ésta la orientación más ajustada con los postulados expuestos hasta el

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(1): 19-32, enero-junio de 2003

momento, por cuanto la valoración de la calidad desde la perspectiva del control ejercido (fundamentalmente en sede jurisdiccional) no ha encontrado hasta la fecha una atención directa, sino más bien basada en diferentes manifestaciones de falta de calidad, como la interrupción del servicio, dificultades en el acceso, incorrecta prestación, dilaciones o demoras, etc., reconducidas fundamentalmente al instituto de la responsabilidad patrimonial de la administración.¹⁷

Principios que si bien parecen orientarse en una primera percepción hacia los servicios de carácter material o técnico, son igualmente aplicables a los servicios de carácter administrativo, los cuales, además de disponer de principios orientadores específicos —como la mejora de la regulación o la simplificación de procedimientos—, cuentan con mandatos normativos específicos sobre ordenación, sustanciación de procedimientos y proceder en relación con otras administraciones, cuyo respeto y cumplimiento, aparte de resultar obligado por vigencia del principio de legalidad en toda actuación pública, redundará de forma muy positiva en la percepción que se tenga por los ciudadanos interesados.¹⁸

A la hora de hablar de valoración de la calidad de los servicios, la información procederá, en sintonía con lo considerado, del análisis de los indicadores de calidad previamente establecidos, luego de identificar los factores causantes de la mala calidad y, en consecuencia, proceder a su corrección. Proceso en el que obviamente no



¹⁷ Podemos destacar, entre otras, la STS de 17 de mayo de 2001, ponente Álvarez-Cienfuegos (el Derecho 2001/9703), relativa a lesiones sufridas por una caída provocada por la deficiente iluminación de la vía pública. STS de 3 de abril de 2001, ponente Mateos García (el Derecho 2001/9520), relativa a los daños padecidos por deficiencias en la red de alcantarillado. STS de 8 de marzo de 1999, ponente Martín González (El Derecho 1999/2480), sobre daños y perjuicios ocasionados por la paralización y supresión de una línea de autobuses. STS de 27 de octubre de 2000, ponente García Vicario (el Derecho 2000/44584), sobre deficiente prestación del servicio de suministro de agua. STSJ País Vasco de 13 de abril de 2000, ponente Alberdi Larizgoitia (el Derecho 2000/29478), sobre lesiones sufridas a consecuencia del funcionamiento del servicio de recogida de basuras y limpieza viaria. STSJ País Vasco de 31 de marzo de 2000, ponente Ibarra Robles (el Derecho 2000/29474), sobre daños sufridos por el deficiente estado de conservación de un elemento de la infraestructura puesta a disposición de los usuarios del servicio público.

¹⁸ Como ejemplo baste pensar en la obligación de las administraciones de resolver expresamente los procedimientos iniciados y frente a dicho deber la erosión producida por el relativamente extendido empleo de la técnica del silencio administrativo, sin lugar a duda índice inequívoco de una actuación de escasa o nula calidad.

En otro orden más general cabe apuntar la escasa vigencia del principio de coordinación cuyo rendimiento suele tener como resultado una prestación más eficaz y eficiente, esto es, de calidad; paradigmático resultan los programas de “ventanilla única” o “ventanilla única empresarial”.

puede soslayarse la posición del ciudadano y materializarse en una importante aplicación del principio de participación, por cuanto los resultados obtenidos deberán ser acordes con las expectativas de la sociedad.

Desde la totalidad de administraciones sensibilizadas por la mejora de los servicios se ha promovido el uso de diferentes modelos de evaluación como un elemento clave del sistema de gestión de calidad,¹⁹ de lo cual se destaca que en la evolución de dichos modelos se han establecido metodologías que permiten una valoración cuantificable del grado de aproximación al umbral de calidad fijado mediante un indicador global de calidad (IGC).²⁰

Dicha evaluación comprenderá también el examen de los logros obtenidos por la organización administrativa desde una perspectiva nacional, esto es, cumplimiento del presupuesto, superávit o déficit, resultados obtenidos, cumplimiento de plazos, rendimiento, innovación y mejoras, etc.²¹

Teniendo presente lo expuesto, la evaluación condensa cuatro factores fundamentales:

- Diagnóstico de la situación del servicio.
- Participación ciudadana con el traslado de su percepción del servicio.



¹⁹ Cfr. Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 para promover la implantación de un sistema de evaluación del rendimiento (BOE N° 188 de 7 de agosto de 1998).

²⁰ Dentro del amplio catálogo de metodologías y protocolos de evaluación, por ejemplo, resulta paradigmático el establecido por el modelo europeo de gestión de la calidad (EFQM), cuya aplicación con matices se realiza al sector público pese a su orientación esencialmente empresarial. El modelo se basa en nueve elementos parciales que con diferente ponderación contribuyen a la calidad de la organización:

- Satisfacción del usuario: 20%.
- Resultados del negocio: 15%.
- Procesos: 14%.
- Liderazgo: 10%.
- Gestión de personal: 9%.
- Recursos: 9%.
- Satisfacción del personal: 9%.
- Política y estrategia: 8%.
- Impacto social: 6%.

En definitiva se trata de cuantificar la diferencia entre la situación real y los objetivos planificados. Sobre la evaluación de la calidad en el ámbito público se recomienda la lectura del trabajo coordinado por Trinidad Requena, A., *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid, 2000. También puede consultarse la obra de Alvira, F., *Metodología de la evaluación de programas públicos*, CIS, Madrid, 1991.

²¹ Criterio 9 (resultados clave) del modelo EFQM de excelencia aplicado a la administración pública.

- Análisis de los resultados obtenidos.
- Corrección de errores y deficiencias.

En conjunto, el objetivo es que la administración conozca cuál es su situación y la realidad de sus órganos prestadores de servicios, para que registre sus puntos fuertes, los aproveche y los potencie junto a la detección de sus deficiencias, con la finalidad de proponer las medidas correctoras que se consideren oportunas, es decir, la evaluación sistemática y periódica que le proporciona al sistema de calidad elegido el dinamismo que requiere la exigencia de mejora continua del servicio, pues progresivamente incrementa su calidad. Se advierte, por lo tanto, que los conceptos de evaluación del servicio y su mejora son complementarios sin que puede entenderse uno sin la existencia del otro.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira, F., *Metodología de la evaluación de programas públicos*, CIS, Madrid, 1991.
- Ariño Ortiz, G., *Principios de derecho público económico. Modelo de estado, gestión pública, regulación económica*, Fundación de Estudios de Regulación-Comares, Granada, 1999.
- Ariño Ortiz G.; Cuétara Martínez J. M. de la, y Martínez López Muñiz, J. L., *El nuevo servicio público*, Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997.
- Ballesteros Fernández, *Manual de administración local*, Comares, Granada, 1999.
- Galgano, A., *Calidad total*, Díaz de Santos, Madrid, 1993.
- Grupo de Trabajo sobre Calidad y Modernización de las Administraciones Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias, *Consideraciones sobre la calidad en la administración local*, FEMP, 1999.
- López, J. y Gadea, A., *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*, Gestión 2000, Barcelona, 1995.
- Miguez Macho, L., *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *Modelo de EFQM de excelencia aplicado a la Administración Pública y la Guía para la gestión de calidad en la administración pública. Adaptación de la norma ISO 9004.2*, Madrid, s. f.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 5(1): 19-32, enero-junio de 2003

- _____, *Guía para la implantación de cartas de servicios*, BOE, Madrid, 2000.
- _____, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997.
- _____, *Reflexiones para la modernización del Estado*, 1989.
- _____, Ministerio de la Presidencia, *Guía de autoevaluación para la administración pública*, BOE, Madrid, 2000.
- Muñoz Machado, A., *La gestión de la calidad total en la administración pública*, Díaz de Santos, Madrid, 1999.
- Nevado-Batalla Moreno, P. T., *Notas sobre derecho administrativo I*, Ratio-Legis, Salamanca, 2000.
- OCDE, *Administration as service, the public as client*, 1987.
- Sancho Rojo, D., *Gestión de servicios públicos. Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 1999.
- Senle, A. y Vilar, J., *ISO 9000 en empresas de servicios*, Gestión 2000, Barcelona, 1996.
- Trinidad Requena, A., *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid, 2000.