

CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*

*Pedro T. Nevado-Batalla Moreno***

RESUMEN

En este artículo se analiza la redefinición de la organización pública prestataria de servicios y en concreto de las técnicas organizativas, medios y procedimientos a través de los se desarrolla la gestión pública, con especial énfasis en el concepto de “calidad de los servicios” en el ámbito de la Administración Pública.

Palabras-clave

Administración Pública. Gestión Pública. Calidad de servicios públicos.

RESUMO

Neste artigo, analisa-se a redefinição da organização pública prestadora de serviços e, em concreto, das técnicas organizativas, meios e procedimentos através dos quais se desenvolve a gestão pública, com especial ênfase no conceito de “qualidade dos serviços” no âmbito da Administração Pública.

Palavras-chave

Administração Pública. Gestão Pública. Qualidade dos serviços públicos

1. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA NUEVA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA

Resulta indudable que la organización administrativa y su actividad siempre ha 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, unido al propio desarrollo de la sociedad postindustrial manifestado en prácticas económicas y sociales frente a las que el clásico modelo burocrático administrativo no ha podido rendir para alcanzar los niveles que eran deseables, ha provocado una redefinición de la organización pública prestataria de servicios y en concreto

* Artículo realizado sobre el trabajo “Calidad de los Servicios Públicos” publicado en el Diccionario enciclopédico de Administración Local Madrid. Editorial La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos

** Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca.

de las técnicas organizativas, medios y procedimientos a través de los cuales ha de concretarse su actividad prestacional, o como tradicionalmente se ha venido denominando, su actividad de servicio público y en general de los servicios administrativos que facilitan las Administraciones Públicas. Como no podía ser de otra manera, la acción pública y la estructura que le sostiene no se ha sustraído de hechos tan significativos como los que por ejemplo ha puesto de manifiesto Gaspar Ariño¹: la nueva sociedad de la información, la apertura de la economía mundial (globalización de la economía), 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 27/1997, de 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 ajena².

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

¹ ARIÑO ORTIZ, G. *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Granada: Fundación de Estudios de Regulación-Editorial Comares, 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., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L. *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons – Universidad Autónoma de Madrid, 1997; ARIÑO ORTIZ G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OECD*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

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 80 (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). Fuera de nuestro entorno continental pero con evidente repercusión en el modelo de Administración que se perfila no puede desconocerse la importancia del denominado “Informe Gore” (“Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos”) relativo a la Administración y Gobierno de Estados Unidos. GORE, A. *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria: IVAP, 1994.

por los correspondientes mandatos que le obliguen a proceder a la tutela de determinados derechos o situaciones de los ciudadanos o garanticen mediante prestaciones materiales concretas las necesidades de éstos, si no que además habrán de hacerlo alcanzado unos resultados de satisfacción óptimos de tal forma que la propia prestación legitime, tal y como veremos más adelante, a la propia Administración prestadora³.

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

Afirmaciones que si bien ascienden a la práctica totalidad de los diferentes niveles 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 ciudadanos⁴ y su creciente responsabilidad y protagonismo en el desarrollo del entramado económico de su ámbito territorial de influencia.

2. DETERMINACIÓN Y ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE CALIDAD

Obsérvese que, si analizamos la calidad desde los parámetros de los viejos patrones burocráticos tanto en su aplicación a servicios administrativos como a servicios públicos de carácter material o técnico y especialmente a éstos últimos, su carácter monopolístico y de mínimos, configuran un estrecho espacio en el que pueda encontrar holgado acomodo el concepto que nos ocupa. Evidentemente, aún cuando la prestación de determinados servicios, en concreto aquellos que conllevan el ejercicio de autoridad aún mantengan el rasgo del monopolio público⁵, que duda cabe que la realidad en la prestación de servicios se ha tornado mucho más abierta tomando en consideración aspectos hasta fechas relativamente recientes solo conocidos en el sector privado cuyo sumatorio trae como resultado la buscada calidad en la prestación colmando de forma satisfactoria las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

Pues bien, de forma muy sencilla y general, tomando las nociones doctrinalmente más al uso⁶ podemos afirmar que la calidad supone responder de

³ Clarificador y relativamente anticipado a planteamiento en la actualidad totalmente asumidos es el trabajo de GARCÍA ROCA, J. *Público y privado en la acción social*. Madrid: Popular, 1992.

⁴ A mayor abundamiento vid. "Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local". FEMP. Grupo de trabajo sobre calidad y modernización de las Administraciones Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias. Abril, 1999. Pág. 9.

⁵ 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*. Granada: Comares, 1999.

⁶ Entre otros, GALGANO, A. *Calidad Total*. Madrid: Díaz de Santos, 1993. LÓPEZ, J. y GADEA, A.

forma regular y continua a las necesidades y 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 apuntado, nos lleva en primer lugar a considerar la importancia de la organización pública prestataria de servicios que se trate como responsable de orientar su actividad hacia la satisfacción del ciudadano que es precisamente quien justifica su existencia. Desde esta perspectiva, para cualquier organización compleja y en nuestro caso para la Administración Pública, la calidad por 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 al concepto calidad de los servicios en un parámetro fundamental de validez de la gestión pública, un medio que llega a condicionar el modo de gestión de los servicios y en definitiva el propio ejercicio de la potestad organizatoria de la Administración, escorando la organización de la gestión y 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 tanto proporcionar unas mayores cotas de satisfacción, esto es, de calidad⁷ interesante.

Rasgos de flexibilidad, agilidad de la organización y consecuentemente de su respuesta en relación al 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 de "Calidad Total" o cualquiera de sus variantes de gestión de la calidad⁸. Fenómeno en cuya etiología

Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública. Barcelona: Gestión 2000, 1995. MUÑOZ MACHADO, A. *La gestión de la calidad total en la Administración Pública.* Madrid: Díaz de Santos, 1999. SANCHO ROJO, D.: *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad.* Madrid: Tecnos – Universidad Pompeu Fabra, 1999. SENLE, A. y VILAR J. *ISO 9000 en empresas de servicios.* Barcelona: Gestión 2000, 1996.

⁷ 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 nº 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".

⁸ Entre las herramientas de gestión de calidad de mayor aplicación en el ámbito de las Administraciones Públicas pueden destacarse:

- Análisis DAFO
- Diagrama de Flujos
- Brainstorming
- Técnica de Grupo Nominal
- Análisis de Pareto
- Diagrama de Causa-Efecto ó de Ishikawa
- Matriz de Selección

también puede encontrarse las propias demandas de los ciudadanos solicitando a las Administraciones el uso de métodos y técnicas de beneficioso empleo en el sector privado debido a los relativamente decepcionantes resultados obtenidos por aquellas a través de las fórmulas tradicionales.

Quizás, una de las mayores reservas que ofrecen 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 formas organizativas de la gestión empresarial asentadas en el derecho privado en un fenómeno identificado y extensamente estudiado por la doctrina como la huída del Derecho Administrativo, apreciándose en este campo que el peligro más evidente y preocupante es que se aminore o incluso llegue a difuminarse la vigencia del principio de legalidad en la actuación administrativa desbordando, como atinadamente indica Miguez Macho, las posibilidades normales del control de legalidad⁹.

Reconociendo la extensa y profunda colonización de las estrategias de gestión de la calidad en el ámbito de las Administración Pública, y admitiendo en general sus indudables buenos resultados, tampoco puede olvidarse que el cumplimiento de la legalidad administrativa esto es, las reglas positivas y condicionantes de funcionamiento y 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; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; eficacia en el cumplimiento de objetivos, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos que precisamente proceden de la sociedad; objetividad y transparencia; cooperación y coordinación; etc, nos trasladan a un proceder, a una estructura, a principios para la calidad¹⁰.

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

- 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, A. op. cit. SANCHO ROJO, D. op. cit. Una visión y opinión muy significativa debido a la experiencia sobre la materia de quien la manifiesta se encuentra en el artículo de CARBALLO LÓPEZ, J.R. *¿Calidad Total en la Administración Pública?*. Forum Calidad. 115/00. En el ámbito de la Administración General del Estado puede consultarse el documento elaborado por el MAP "Modelo de E.F.Q.M. 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". Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 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 "Guía de autoevaluación para la Administración Pública". Ministerio de Administraciones Públicas. Ministerio de la Presidencia. B.O.E. 2ª edición. Madrid, 2000.

⁹ MIGUEZ MACHO, L. *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Barcelona: Cedecs, 1999. p. 226.

¹⁰ 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.

de la prestación, entendiendo por eficacia, tal y como hemos afirmado en otras ocasiones¹¹ el nivel de objetivos alcanzado en el bien entendido que ese grado de consecución ha de ser óptimo. Obviamente, desde la perspectiva del ciudadano sus expectativas y demanda de satisfacción de necesidades deben encontrar acomodo entre esos objetivos, sintonía y correcto alcance que supondrá una prestación eficaz y de calidad. Apoyo conceptual del que se deducen, a mayor abundamiento, dos criterios que habrán de ayudar a calificar una actuación administrativa como eficaz o no, entroncando directamente con la noción de calidad y su verificación:

- Cumplimiento de los objetivos previamente fijados a través de la correspondiente planificación.

- Prestación de los servicios con unos índices de calidad óptimos.

Pero aún hay más ya que si tomamos otras perspectivas normativas de gran impacto en la prestación de servicios como por ejemplo el régimen de contratación, podemos extraer previsiones que vuelven a situarnos palmariamente en el campo de la calidad como por ejemplo la obligación general del contratista de prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas específicamente en los pliegos de prescripciones técnicas, generales o particulares como cláusulas tipo de garantía de calidad¹².

Hemos de concluir pues, 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, a través de la calidad de los servicios, la legitimidad de la actividad pública y aumentar el grado de confianza de los ciudadanos en aquella.

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

Participación ciudadana que no se circunscribe de forma exclusiva a este ámbito si no que debe ser entendida en un contexto más amplio de intención política, reconsiderando las relaciones de los Poderes Públicos con los ciudadanos, y mayor rendimiento de la cláusula del estado democrático.

¹¹ NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. *Notas sobre Derecho Administrativo I*. Salamanca: RATIO-LEGIS, 2000. p. 90.

¹² Artículo 161 a) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

Retomado de nuevo el objeto de análisis, se comprende cómo desde esta perspectiva resultan piedras angulares de cualquier modelo de calidad en el ámbito público, conocer, comprender y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, además de reconocer y aceptar su participación en la gestión a través de los representantes de sus intereses sociales o económicos. Implicación de los ciudadanos que reflejada de forma sucinta no excluye otras variantes a través de las que se verifique su protagonismo en el sistema¹³.

En tercer y último lugar debemos situarnos ante la ciertamente relevante compromiso del personal prestador del servicio hacia éste y, consecuentemente, su rendimiento. Perspectiva que nos ofrece un nuevo campo de visión como es la planificación, gestión y mejora de los recursos humanos, cuestión que si bien no se entra a analizar, debemos al menos referenciar su importancia¹⁴.

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, contando con la gran ventaja de tener identificados a los usuarios o beneficiarios de las prestaciones, los ciudadanos¹⁵, cuya satisfacción es el eje sobre que pivota la pretendida calidad, podemos apuntar una serie de factores parciales de calidad cuya convergencia puede llegar a determinar la calidad global en la prestación del servicio¹⁶ en la medida que además son elementos de percepción para aquellos.

Sin ánimo de exhaustividad, referenciando sólo aquellos que entendemos como de orden superior y sin mayor especificación, podemos tratar de sintetizar una serie de indicadores o valores objetivos y normalmente homogéneos de calidad. A saber:

a) 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 del mismo en el sentido de contar con su comprensión y apoyo, lo cual redundará en la vigencia del principio de transparencia administrativa.

¹³ Vid. a título de ejemplo: Subcriterio 1.c) y Criterio 8 (Resultados en la Sociedad) del Modelo E.F.Q.M. de Excelencia aplicado a la Administración Pública.

¹⁴ Vid. Criterios 3 y 7 (Personas y Resultados en las personas) del Modelo E.F.Q.M. de Excelencia aplicado a la Administración Pública.

¹⁵ Obviamos, por las evidentes limitaciones de este trabajo, el debate existente en relación a qué consideración debe recibir el ciudadano frente a los servicios prestados por la Administración. Sobre el particular se recomienda la clarificadora lectura del punto VII del informe "Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local". Op. cit. Pág. 18 a 23.

¹⁶ Sobre los factores de calidad resulta de gran utilidad el listado y correspondiente análisis que realiza SANCHO ROYO. op. cit. p. 157 a 159. Igualmente puede consultarse el Criterio 6 (Resultados en los clientes) del Modelo E.F.Q.M. de Excelencia aplicado a la Administración Pública.

- Accesibilidad al servicio, facilitada por los niveles de información descritos además de favorecida por una mayor comodidad de horarios, formas de comunicación y adaptación a las necesidades del ciudadano.

- 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, tratando de buscar su mejora continua.

b) Desde el punto de vista de la prestación del servicio:

- Prestación, rápida, segura y satisfactoria.

- Compromisos de calidad.

c) Desde el punto de vista de apoyo y atención en la prestación del servicio por parte de los operadores públicos.

- Integración del concepto calidad y filosofía vinculada en la programación de la burocracia política de la Administración que se trate.

- 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 CEAL¹⁷.

- 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.

d) Desde el punto de vista del colectivo al que se dirige el servicio:

- Fidelidad y confianza en la utilización del servicio.

Postulados que, en mayor o menor grado, encuentran su plasmación, cristalización positiva más evidente, a través de las denominadas Cartas de Servicios¹⁸

¹⁷ 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...*

¹⁸ En el ámbito de la Administración General del Estado fue publicado el Real Decreto 1259/1999, 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. Norma completada 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. Dicho decreto fue derogado por el Real decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Norma que integra las cartas de servicio, en un contexto de calidad mucho más amplio compuesto por los siguientes programas: Los programas de calidad que integran el marco son los siguientes:

a) Programa de análisis de la demanda y de evaluación de satisfacción de los usuarios de los servicios.

elaboradas por algunas Administraciones¹⁹, las cuales son concebidas como documentos en los que además de informar sobre los servicios que se trate, formalizan un compromiso de prestar el servicio en el marco de unos objetivos previamente fijados de acuerdo a 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, desciende desde los grandes indicadores sobre calidad hasta relacionar una serie de criterios concretos reforzados por un sistema de evaluación. Tomando como referente el artículo 9 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, las Cartas de Servicio se estructurarán de forma clara, sencilla y comprensible para los ciudadanos, a través de los siguientes contenidos:

a) De carácter general y legal:

- 1.º Datos identificativos y fines del órgano u organismo.
- 2.º Principales servicios que presta.
- 3.º Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.
- 4.º Fórmulas de colaboración o participación de los usuarios en la mejora de los servicios.
- 5.º Relación sucinta y actualizada de la normativa reguladora de las principales prestaciones y servicios.
- 6.º Acceso al sistema de quejas y sugerencias regulado en el capítulo IV.

b) De compromisos de calidad:

- 1.º Niveles o estándares de calidad que se ofrecen y, en todo caso:
 - Plazos previstos para la tramitación de los procedimientos, así como, en su caso, para la prestación de los servicios.
 - Mecanismos de información y comunicación disponibles, ya sea general o personalizada.
 - Horarios, lugares y canales de atención al público.
- 2.º Medidas que aseguren la igualdad de género, que faciliten al acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación.

b) Programa de cartas de servicios.

c) Programa de quejas y sugerencias.

d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones.

e) Programa de reconocimiento.

f) Programa del observatorio de la calidad de los servicios públicos.

¹⁹ El desarrollo de Cartas de Servicio es una de las recomendaciones que la FEMP ha realizado para mejorar la calidad de los servicios cuya responsabilidad recae sobre las Corporaciones Locales. . "Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local". op. cit. p. 40 y 41.

3.º Sistemas normalizados de gestión de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales con los que, en su caso, cuente la organización.

4.º Indicadores utilizados para la evaluación de la calidad y específicamente para el seguimiento de los compromisos.

c) Medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, acordes con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio, debiendo señalarse expresamente el modo de formular las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular del órgano u organismo al que se refiera la carta, y que en ningún caso darán lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.

d) De carácter complementario:

1.º Direcciones telefónicas, telemáticas y postales de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente para las terceras la forma de acceso y los medios de transporte público.

2.º Dirección postal, telefónica y telemática de la unidad operativa responsable para todo lo relacionado con la carta de servicios, incluidas las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos.

Tanto en servicios administrativos como en servicios de carácter material o técnico las Cartas no solo alcanzan el objetivo de establecer concretas obligaciones y niveles mínimos de calidad en la prestación del servicio si no que suponen un importante avance para mejorar la accesibilidad del servicio a los ciudadanos a través de 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. Y es que, junto a este efecto distanciador, esta ordenación de carácter reglamentario difuminaba la posible responsabilidad de los gestores u operadores públicos implicados en un supuesto de prestación deficiente del servicio, extremo que de acuerdo al nuevo marco normativo se clarifica posibilitando la delimitación de responsabilidad.

4. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS.

Puede constarse de forma prácticamente indiscutible que cualquier actuación pública o privada de mejora o 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 u objetivos deseados por la organización pública prestadora de servicios, los que esperan los usuarios y aquellos realmente conseguidos. De forma más sencilla: verificar a través de la práctica si la prestación del servicio se realiza correctamente.

Ubicados en el ámbito público, tal y como hemos podido indicar líneas atrás, un primer indicador de la calidad de los servicios vendría manifestado por

la propia vigencia del principio de legalidad y su rendimiento habida cuenta que la legalidad administrativa, tal y como hemos indicado, en la medida 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 esta la orientación más ajustada con los postulados expuestos hasta el 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 Administración²⁰. Principios que si bien parecen orientarse en una primera percepción del mismos 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 a otras administraciones cuyo respeto y cumplimiento, además de resultar obligado por vigencia del principio de legalidad en toda actuación pública, redundará de forma altamente positiva en la percepción que de los mismos se tenga por los ciudadanos interesados²¹.

A la hora de hablar de valoración de la calidad de los servicios la información procederá, en sintonía con lo considerado líneas atrás, del análisis de los indicadores de calidad previamente establecidos, identificando los factores causantes de la mala calidad y en consecuencia, proceder a su corrección. Proceso en el que obviamente no puede soslayarse la posición del ciudadano materializándose una importante

²⁰ 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.

²¹ A título meramente ejemplificativo 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".

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 han promovido el uso de diferentes modelos de evaluación como un elemento clave del sistema de gestión de calidad²², resultando destacable que en la evolución de dichos modelos se hayan establecido metodologías que permiten una valoración cuantificable del grado de aproximación al umbral de calidad prefijado a través de un indicador global de calidad (IGC)²³.

Evaluación que habrá de comprender también el examen de los logros obtenidos por la organización administrativa desde una perspectiva doméstica; esto es, cumplimiento del presupuesto, superávit o déficit, resultados obtenidos, cumplimiento de plazos, rendimiento, innovación y mejoras etc.²⁴.

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

- Diagnóstico de la situación del servicio.
- Participación ciudadana trasladando su percepción del servicio.
- 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, registrando sus

²² Vid. Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 para promover la implantación de un sistema de evaluación del rendimiento (BOE nº 188 de 7 de agosto de 1998).

²³ Dentro del amplio catálogo de metodologías y protocolos de evaluación, a título meramente ejemplificativo, 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*. Madrid: INAP, 2000.

También puede consultarse la obra de ALVIRA, F. *Metodología de la evaluación de programas públicos*. Madrid: CIS, 1991.

²⁴ Vid. Criterio 9 (Resultados clave) del Modelo E.F.Q.M. de Excelencia aplicado a la Administración Pública.

puntos fuertes al objeto de aprovecharlos y potenciarlos junto a la detección de sus deficiencias con la finalidad de proponer las medidas correctoras que se consideren oportunas; evaluación sistemática y periódica que proporciona al sistema de calidad elegido el dinamismo que requiere la exigencia de mejora continua del servicio incrementándose progresivamente su calidad. Se advierte por tanto que los conceptos de evaluación del servicio y mejora del mismo son complementarios sin que puede entenderse uno sin la existencia del otro.

5. REFERENCIAS

- ALVIRA, F. *Metodología de la evaluación de programas públicos*. Madrid: CIS, 1991.
- ARIÑO ORTIZ, G. *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Granada: Fundación de Estudios de Regulación-Editorial Comares, 1999.
- ARIÑO ORTIZ G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L. *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons – Universidad Autónoma de Madrid, 1997.
- ARIÑO ORTIZ G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCD*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ. *Manual de Administración Local*. Granada: Comares, 1999.
- CARBALLO LÓPEZ, J.R. *¿Calidad Total en la Administración Pública?*. Forum Calidad. 115/00.
- ESPAÑA. Ministerio de Administraciones Públicas. *Modelo de E.F.Q.M. de excelencia aplicado a la Administración Pública*. Madrid (s.d).
- _____. *Guía para la Gestión de Calidad en la Administración Pública. Adaptación de la norma ISO 9004.2*. Madrid: (s.d).
- _____. *Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local*. Madrid (s.d.).
- _____. *Guía de autoevaluación para la Administración Pública*. 2. ed. Madrid. 2000.
- FEMP. *Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local*. Madrid: Grupo de trabajo sobre calidad y modernización de las Administraciones Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias. abril, 1999.
- GALGANO, A. *Calidad Total*. Madrid: Díaz de Santos, 1993.
- GARCÍA ROCA, J. *Público y privado en la acción social*. Madrid: Popular, 1992.
- GORE, A. *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria: IVAP, 1994.
- LÓPEZ, J. y GADEA, A. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración*

Pública. Barcelona: Gestión 2000, 1995.

MIGUEZ MACHO, L. *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Barcelona: Cedecs, 1999. p. 226.

MUÑOZ MACHADO, A. *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*. Madrid: Díaz de Santos, 1999.

NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. *Notas sobre Derecho Administrativo I*. Salamanca: Ratio-Legis, 2000.

SANCHO ROJO, D.: *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Madrid: Tecnos – Universidad Pompeu Fabra, 1999.

SENLE, A. y VILAR J. *ISO 9000 en empresas de servicios*. Barcelona: Gestión 2000, 1996.

TRINIDAD REQUENA, A. *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*. Madrid: INAP, 2000.