

UN CAMINO HACIA LA EXCELENCIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO AUTONÓMICO: LOS GRUPOS DE MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

THE WAY TO THE EXCELLENCE IN THE REGIONAL PUBLIC SERVICE:
IMPROVEMENT GROUPS FOR CASTILLA Y LEON ADMINISTRATION

Marta Méndez Juez

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración
Diplomada en Gestión y Administración Pública
Máster en Liderazgo Político y Dirección Pública de Instituciones Político-Administrativas

RESUMEN

Uno de los objetivos estratégicos presentes en la mayoría de los procesos de modernización pública que se están llevando a cabo en los Estados de Bienestar es conseguir la excelencia en la prestación de los servicios públicos. Dicho objetivo implica y legitima tanto a las instituciones administrativas como a las instituciones políticas, pues resulta imprescindible, a tal fin, compaginar técnica y estrategia, medios y objetivos, capacidad y voluntad. Hablamos de vincular Buena Administración y Buen Gobierno a la práctica de las instituciones. Los Grupos de Mejora cumplen con esta finalidad, añadiendo el componente democrático a la gestión de la calidad de los servicios públicos y haciendo que los ciudadanos sean, además de los usuarios, los propietarios de éstos. En España, Castilla y León es pionera en la regulación e implantación de este tipo de Grupos.

Marta Méndez Juez

Palabras clave: *Modernización, gestión pública, excelencia, calidad, servicio público, grupo, mejora, participación, aprendizaje, buen gobierno, buena administración.*

ABSTRACT

One of strategic objectives present in most public modernization processes that are taking place in Welfare States is to achieve excellence public services provision. This objective involves and legitimates administrative and political institutions, as it is essential to combine technique and strategy, means and goals, ability and willingness. We are talking about linking Good Management and Good Governance at institutional practice. Improvement Groups meet this purpose, adding the democratic component to the quality public management services and making citizens, besides users, owners thereof. In Spain, Castilla y León is a pioneer in the regulation and implementation of this type of Groups.

Keywords: *Modernization, public management, excellence, quality, public service, group, improvement, participation, learning, good governance, good management.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO AL CIUDADANO.
 - 2.1. El Principio de Servicio al Ciudadano.
 - 2.2. Una necesidad de reforma: del contrato legal al contrato social de servicios.
 - 2.3. Una definición aproximada de calidad en el ámbito público.
3. LOS GRUPOS DE MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.
 - 3.1. Origen y evolución de los Grupos de Mejora.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

- 3.2. Definición de Grupos de Mejora.
- 3.3. Constitución, organización y funcionamiento de los Grupos de Mejora.
- 3.4. Funciones de los Grupos de Mejora.
- 4. LA APORTACIÓN DE LOS GRUPOS DE MEJORA AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN PÚBLICA.
 - 4.1. De la reforma a la modernización en la búsqueda de la excelencia del servicio público.
 - 4.2. Los Grupos de Mejora como herramientas de calidad con enfoque democrático.
- 5. CONCLUSIONES.
- 6. BIBLIOGRAFÍA.

Abreviaturas

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
Art./ s.	Artículo/ s.
CE	Constitución Española de 1978.
DGM	Decreto 77/2009, de 29 de octubre, por el que se regula los Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
GM	Grupo/s de Mejora.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LTAB	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
RAE	Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales del Siglo xx, las instituciones político-administrativas españolas están inmersas en un profundo proceso de modernización pública para adaptarse a los nuevos retos sociales, económicos y culturales que la ciudadanía les exige. La falta de recursos para satisfacer unas necesidades sociales más crecientes y complejas, la consolidación de un escenario internacional cada vez más competitivo e interdependiente, la rapidez con la que se desarrolla la tecnología y se transmite la información y el conocimiento, la dificultad para controlar el déficit público y la falta de estrategias para afrontar los graves problemas económicos y financieros presentes en la actualidad, el cambio de la posición ideológica en la división de roles entre lo público y lo privado, el énfasis en el control, la responsabilidad y la rendición de cuentas de los responsables públicos o la exigencia de transparencia, son algunos de los principales desafíos a los que tienen que hacer frente dichas instituciones.

Para abordar este proceso de modernización, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han ido implementando, en su marco territorial de actuación, diferentes reformas que, desde una vertiente mayoritariamente administrativa, pretenden mejorar la actividad más sobresaliente que llevan a cabo las Administraciones Públicas en un Estado de Bienestar, esto es, la actividad prestacional. Los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos, exigen que éstos sean cada vez más y mejores, reclaman conocer su coste real, quieren que se personalicen, piden que se conozca el rendimiento que producen, etc. En definitiva, lo que los ciudadanos demandan de sus Administraciones Públicas es calidad en el servicio público prestado.

El Grupo de Mejora es una de las herramientas de calidad más sofisticadas que pueden utilizar las Administraciones Públicas para mejorar su actividad prestacional. Dicho Grupo se define como un conjunto de trabajadores que, de forma voluntaria y con carácter temporal, se constituye con la finalidad de detectar, analizar problemas concretos que afectan a los servicios públicos y elaborar propuestas de mejora para su correcta prestación. Castilla y León es una de las Comunidades Autónomas a la vanguardia en la implantación de este tipo de herramientas y es pionera en aprobar una regulación específica de los GM, por lo que dedicaremos especial atención al estudio de esta herramienta.

La modernización pública, además de tener un componente administrativo, tiene un claro componente político, por lo que es necesario circunscribir el servicio público en un estadio superior, esto es, como elemento fundamental de las políticas públicas. No basta con que las Administraciones Públicas presten buenos servicios, servicios de calidad, sino que se busca un compromiso institucional pleno para que éstos sean los mejores servicios, para que sean servicios excelentes. Por ello, resulta absolutamente necesario compaginar técnica y estrategia, medios y objetivos, gestión y evaluación, eficacia y legitimidad, en definitiva, capacidad administrativa y voluntad política en la prestación del servicio público. Los GM consiguen cumplir con esta finalidad, pues introducen el elemento democrático en la gestión de la calidad prestacional a partir de la participación y el aprendizaje de los ciudadanos, consiguiendo que éstos sean, además de usuarios, propietarios del servicio público.

2. LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO AL CIUDADANO

2.1. EL PRINCIPIO DE SERVICIO AL CIUDADANO

La labor más sobresaliente que llevan a cabo las Administraciones Públicas en el Estado de Bienestar es la actividad prestacional. PARADA VÁZQUEZ¹ realiza un excelente recorrido histórico para analizar el papel que desempeñan las Administraciones Públicas en la prestación de los servicios públicos, desde el inicio de la monarquía hasta nuestros días. El autor advierte cómo en el Siglo xv se entendía por servicio público aquel ligado estrechamente a la soberanía del monarca, a la gestión directa de dicho servicio, a su monopolio y al carácter nacional de la estructura territorial, siendo considerados como servicios públicos el servicio monetario, las relaciones internacionales, la hacienda, la justicia o la defensa, pero no así otros de carácter asistencial y proporcionados fundamentalmente por la iglesia, como eran la asistencia sanitaria o la educación. Posteriormente, con el constitucionalismo, el Estado ha asumido cada vez más servicios públicos, haciendo más evidente la fuerte posición que ocupan las burocracias en los sistemas, ocupándose de prestaciones de diverso alcance y consideración. Precisamente, la presión ciudadana para conseguir más y mejores servicios públicos ha sido la causa fundamental para que empecemos a hablar de calidad en la actividad prestacional de las Administraciones Públicas.

¹ PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «Los servicios públicos en España», en *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Civitas, Madrid, 2003, p. 1845.

Marta Méndez Juez

Antes de aventurarnos en el estudio de la calidad podemos deducir, de lo expuesto hasta ahora, que no resulta del todo sencillo definir lo que se entiende por servicio público. Por ello, el citado autor facilita el estudio del significado de dicho servicio, señalando una doble concepción de éste. Por un lado, una concepción amplia, elaborada desde la perspectiva social y finalista de cualquier organización pública y en consonancia con el constitucionalismo moderno, defiende la noción de servicio público como justificación misma del poder del Estado, en la medida en que la actuación de este último sólo se legitimaría por la satisfacción de necesidades públicas entendidas de forma omnicomprendensiva. Dicha legitimación exigiría el ajuste del comportamiento y la actuación de las instituciones al sistema de valores existentes en la sociedad (legitimación formal) y el control de los rendimientos que generan las organizaciones públicas en forma de bienes y servicios (legitimidad material).

Por otro lado, una concepción estricta nos lleva a calificar el servicio público como una técnica concreta de gestión de los servicios esenciales, desarrollada por los poderes públicos para atender necesidades de interés general que los individuos no pueden satisfacer aisladamente y que, en su organización y funcionamiento, se encuentran sometidos a un régimen de Derecho Público. El Principio de Legalidad es el que impera en esta concepción.

Partiendo de esta última definición, nos interesa conocer las notas características que posee el servicio público, porque son precisamente dichas notas las que lo van a diferenciar de otro tipo de servicio. Así, resulta conveniente añadirle el calificativo de «esencial», pues la prestación del servicio público no tiene por objeto satisfacer cualquier tipo de necesidad pública, sino sólo aquella que pueda calificarse como tal, que no es otra que la vinculada a los Derechos Fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos².

Las notas características del servicio público, entendido en sentido estricto, son las siguientes: a) Uniformidad, pues la prestación del servicio debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, en condiciones de igualdad; b) Titularidad pública, pues dicha prestación es asumida siempre por una Administración Pública y controlada por ella, aunque pueda ser gestionado por otros; c) Legalidad, pues el servicio público está sujeto a leyes que cuidan de su correcta satisfacción para que no se desvíe la esencia y filosofía del interés colectivo; d) Suficiencia, pues el servicio debe contar con los medios económicos adecuados que garantizan la prestación en forma regular y eficiente; y e) Continuación, pues el servicio público se tiene que prestar de forma regular y continua a lo largo del tiempo.

² Fundamento Jurídico 10º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1981, de 17 de Julio.

La citada lista se enriquece con un principio de vital importancia en la prestación del servicio público, cual es el Principio de Neutralidad como concreción del Principio constitucional de Objetividad en el funcionamiento de la Administración. Así, los servicios públicos deben prestarse teniendo en cuenta las exigencias del interés general, siendo ilícita su utilización con fines partidistas o como un medio de propaganda o favoritismo de los grupos sociales y políticos significativos, garantizando su acceso a la ciudadanía y respetando el pluralismo de la sociedad.

Sin embargo y en este mismo sentido, el autor referido señala que *«no hay actividades públicas o privadas por naturaleza y la determinación de aquellas prestaciones que han de satisfacerse desde la propia Administración depende de la ideología política, del pulso social de cada país en cada época, de la evolución tecnológica y organizativa de las empresas y, consecuentemente, de lo que a la vista de esos datos decida el poder político, mediante la asunción directa de los servicios o de su remisión a la actividad privada o de una combinación entre ambas fórmulas»*³. De ello nos ocuparemos con más detenimiento en el siguiente epígrafe.

Vivimos en un Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y la actividad prestacional de la Administración Pública también debe responder a estos tres calificativos constitucionales: Social, por cuanto alude al compromiso de los poderes públicos de proporcionar a los ciudadanos todas las prestaciones de bienestar social que requieran para disfrutar de una vida digna; Democrática, pues debe permitir a los ciudadanos participar en los asuntos públicos, bien directamente o bien a través de sus representantes; y de Derecho, en la medida en que se debe garantizar plenamente los derechos y libertades ciudadanas en la prestación de los servicios y se exige a los poderes públicos que se sometan al Imperio de la Ley. Es el carácter Social del Estado el que entronca directamente con la actividad prestacional de las Administraciones Públicas, y buen reflejo de ello resulta la normativa señalada a continuación.

En primer lugar, la CE establece, en su art. 103.1, que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Esta disposición se complementa con el art. 9.2, el cual señala la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Por ello, la actividad prestacional pública no debe guiarse solo por el Principio de Legalidad, sino tam-

³ PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «Los servicios...», ob. cit., p. 1852.

Marta Méndez Juez

bién por el de Eficacia. Dicho de otro modo, no solo se debe asegurar la prestación del servicio público, sino que hay que ser conscientes de los recursos de los que pueden disponer las instituciones para hacer frente a sus obligaciones para con la sociedad y ello pasa, inevitablemente, por tener en cuenta la relación entre medios y resultados en la actividad prestacional.

En este mismo sentido, el art. 3 de la LRJ-PAC vuelve a nombrar los mismos principios generales de actuación de las Administraciones Públicas —esto es, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y legalidad—, e incluye otros principios como pueden ser los de buena fe y confianza legítima. Como aportación significativa, el citado artículo establece que las Administraciones Públicas se rigen, en su actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Así, el ciudadano pasa a ser el protagonista fundamental en la actividad prestacional.

Por último, el art. 4.1 de la LOFAGE reconoce, de manera expresa, el Principio de Servicio a los Ciudadanos, señalando que las Administraciones Públicas deben asegurar, en su actuación: a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ellas; y b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Legalidad, Eficacia y Servicio⁴ pasan a ser las notas características de la actividad prestacional de las Administraciones Públicas. Desde este momento, lo importante ya no es la prestación del servicio público en sí misma, sino el alcance que tenga para los ciudadanos y el grado en el que satisfaga sus necesidades vitales. Empezaremos así a hablar no ya de ciudadano-administrado, sino de ciudadano-cliente.

2.2. UNA NECESIDAD DE REFORMA: DEL CONTRATO LEGAL AL CONTRATO SOCIAL DE SERVICIOS

¿En qué momento específico se comenzó a hablar de calidad en la prestación del servicio público? ¿Desde cuándo el ciudadano-administrado pasó a denominarse ciudadano-usuario? Aunque resulta complejo establecer una fecha clara, en España podemos decir que este hecho coincidió en el tiempo con el crecimiento y la consolidación de un incipiente Estado de Bienestar. Dicho de otro modo, cuando las instituciones todavía se planteaban qué servicios públi-

⁴ Así queda reflejado en el *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000, p. 26.

cos prestaban, cómo los gestionaban y qué unidades administrativas eran competentes para desarrollarlos, se iba fraguando la idea de una necesaria reformulación de éstos, amparada en la necesidad de reducir el gasto público y en simplificar los procedimientos administrativos en un complejo entramado político-territorial. Comencemos por el principio. Veamos, antes de nada, la conversión del ciudadano-administrado al ciudadano-usuario, el paso de un Modelo Garantista a un Modelo Post-Garantista, la transformación del contrato legal de servicios al contrato social, «*el paso de una administración reguladora de la actividad social a una administración orientada a la prestación de servicios*»⁵.

PARRADO DÍEZ y RUIZ LÓPEZ⁶ definen el Modelo Garantista de Estado como aquel que surge con las constituciones liberales. Se basa en los Principios de Legalidad, Igualdad, Continuidad y Objetividad. La prestación de los servicios en este tipo de Modelo reunía las características que siguen a continuación: el apego a la norma de la organización, para ofrecer seguridad, cohesión y estandarización de los procedimientos; la sistemática división del trabajo atendiendo a la adecuación con los objetivos buscados por la organización, con un organigrama representativo de la perfecta disposición de niveles, jerarquías y líneas de autoridad y responsabilidad; la impersonalidad de las relaciones, en aras a garantizar la permanencia de las instituciones y las estandarizaciones de las rutinas de trabajo; la jerarquía de autoridad como forma de imposición del orden; la inclusión de rutinas y procedimientos, los cuales ayudan a prever el cumplimiento de los fines de la organización; el mérito y la competencia en el desempeño del trabajo, como criterio para la selección de personal; la especialización de los empleados para ocupar los puestos ofertados; o la objetividad, neutralidad y profesionalidad del trabajador, entre otras.

Estos férreos principios de organización y funcionamiento provocaban, por una parte, restricciones para la libertad de actuación y adaptación de las Administraciones Públicas a su entorno y, por otra parte, una orientación hacia el procedimiento y no hacia los resultados en la actividad prestacional. El ciudadano solo era, para este tipo de Estado, una concentración de derechos y deberes, primando la protección de su estatuto jurídico subjetivo frente a la actuación pública. Era acuciante, por tanto, la necesidad de reforma, de sustantivar los derechos ciudadanos, la necesidad de ajustar los procedimientos, medios y

⁵ RUIZ LÓPEZ, Joaquín y CUÉLLAR MARTÍN, Eloy, «La Gestión de la Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas», en *Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado del Bienestar. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública*, GOGEP Complutense, Madrid, 2013, p. 244.

⁶ «La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 54, 1999, p. 183.

Marta Méndez Juez

finés de las Administraciones Públicas a las necesidades sociales del momento.

La consolidación del Estado de Bienestar, la irrupción del contrato social, la protección y la promoción de derechos sociales por parte de los poderes públicos son algunos de los síntomas que manifiestan el cambio de Modelo hacia un periodo Post-Garantista. Los referidos autores señalan que los ciudadanos pasan de ser ciudadanos-administrados a ciudadanos-usuarios, pues éstos dejan de ser una concatenación de derechos y obligaciones para pasar a ser una concatenación de necesidades que deben obtener respuesta por parte de las instituciones. Por ello, las Administraciones Públicas deben permanecer activas y ser capaces de adaptarse a los profundos cambios que vayan aconteciendo en la realidad. Por esta razón, los poderes públicos se deben amparar en otros principios de funcionamiento, como son la transparencia, la participación, la responsabilidad, la gestión por resultados, etc.

Así, desde 1970, comienza la preocupación, en las democracias más avanzadas, por solventar las ineficacias detectadas en la definición, diseño y ejecución de las políticas y de los programas públicos y, por ende, en la prestación de bienes y servicios. La pérdida de credibilidad del Sector Público como gestor del bienestar ciudadano, la proliferación de nuevas demandas sociales cada vez más complejas, la magnitud del déficit público en los países más avanzados, fenómenos como la desregulación, la flexibilidad y la privatización, que se expanden con gran rapidez, la descentralización y desconcentración funcional y orgánica de las organizaciones, el veloz desarrollo de la Sociedad Tecnológica y la preocupación por el control y la rendición de cuentas de los ejecutivos son algunos de los factores que han producido un cambio de paradigma en la concepción de la acción pública y han requerido la actuación de las instituciones para poder hacerlos frente.

A partir de este momento se empiezan a suceder una serie de reformas administrativas que pretenden mejorar la prestación de un servicio público cada vez más extenso. Surgen con fuerza los postulados de la Nueva Gestión Pública, que incorpora, entre otros elementos, el uso de los modelos de gestión y la asunción de técnicas nuevas con las que mejorar la gestión de lo público que han resultado exitosas aplicadas al ámbito privado. Se desarrollan corrientes reformistas de tinte neoliberal, con un discurso transformador de la actividad prestacional, asentado sobre las siguientes bases: la reducción del sector público, debido al sobreendeudamiento de los países y a la contratación de personal por encima de las necesidades específicas de empleo público, a la privatización de ciertos bienes y servicios y a la desregulación; la introducción de técnicas de gestión empresarial en lo público, a través de evaluaciones y auditorías, administración por objetivos, búsqueda de beneficios, pago por resultados, economías de escala o programas de rendimiento profesional; la

tendencia a democratizar la Administración Pública, fomentando la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de programas y políticas para, posteriormente, evaluar los resultados; la reorganización del Sector Público para optimizar recursos, tanto desde la perspectiva del empleado público (afectando a su permanencia, estabilidad, jornada y retribuciones) como desde la estructura administrativa (consiguiendo flexibilidad y aumentando su capacidad de adaptación al contexto social en el que se encuentra); y la más importante de todas, el establecimiento de unos nuevos valores que guíen la cultura administrativa de cada Estado, entre los que se encuentran la mejora en la atención al ciudadano, entendiendo a éste como cliente.

Estas ideas de cambio no tuvieron el éxito esperado y se constató empíricamente que no eran suficientes por sí solas para reformar las bases del Modelo Garantista. Lo que sí hicieron fue contribuir a constatar la necesidad de mejora e innovación constante de la Administración Pública y a descartar la idea de implementación pura de técnicas privadas a las organizaciones públicas. Por ello fueron sucediéndose otras reformas dirigidas a reorientar el quehacer administrativo desde dos posiciones: mejorar la capacidad de las Administraciones Públicas para gestionar el bienestar individual y colectivo y aumentar el grado de transparencia y control sobre los poderes públicos, de tal forma que el sistema institucional sea objetivo —en cuanto al cumplimiento de los fines que tiene encomendado—, y neutral —en cuanto a la reducción de la discrecionalidad e ideología—. El Modelo Post-Garantista se hacía realidad aunque, como tendremos ocasión de analizar, consideramos que ha sido superado, en nuestros días, por un nuevo Modelo: el de Excelencia.

Los que nos interesa constatar, en este sentido, es que la preocupación de las instituciones era ya la satisfacción del servicio público al ciudadano, y por ello iniciaron una serie de reformas para mejorar la gestión de la actividad prestacional. A partir de este momento es cuando podemos hablar de calidad, más que como «*una técnica y procedimiento, como una filosofía de cambio total de la reorientación y de la actividad de las Administraciones Públicas*»⁷.

2.3. UNA DEFINICIÓN APROXIMADA DE CALIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Una vez visto que las Administraciones Públicas necesitan adaptarse a la realidad del momento para cumplir con las demandas de los ciudadanos de la mejor manera posible, hemos llegado a la conclusión de que las reformas

⁷ CANALES ALIENDE, José Manuel, «Administraciones Públicas y Constitución en la España del Siglo XXI», en *Instituciones y Procesos Políticos: Homenaje a José Cazoria*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005, p. 415.

Marta Méndez Juez

administrativas han pretendido, precisamente, mejorar la gestión del servicio público en un escenario social cada vez más complejo y dinámico. Por eso, cuando hablamos de calidad, estamos refiriéndonos a la idea de compromiso institucional con el ciudadano, satisfaciendo de forma óptima sus necesidades.

La calidad evoca, por tanto, cualquier función o característica de un servicio público, necesaria para satisfacer las necesidades ciudadanas. Calidad supone que el Sector Público haga las cosas bien a la primera y con eficacia, es decir, que lo haga de la mejor manera y que utilice los menores recursos. Es la satisfacción del ciudadano, la conformidad con las especificaciones de servicio que se han fijado con anterioridad. Hace alusión al conjunto de propiedades inherentes a algo de lo que se pretende juzgar su valor, a prestar un servicio satisfaciendo al cliente y a un coste rentable, al rendimiento global de las instituciones.

Si revisamos la legislación autonómica más actual en esta materia, el art. 5.2 de la *Ley 5/2013, de 20 de Junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, encontramos la siguiente definición de calidad: «*la calidad de los servicios públicos está determinada por la relación existente entre los objetivos que se pretenden conseguir, los que efectivamente se alcancen, las expectativas de los ciudadanos usuarios de los servicios de que se trate y la definición que de los servicios esté establecida en la normativa vigente en cada materia*».

En los arts. 8.1.i) y 26.2.a).5º de la recientemente aprobada LTAB también se alude al término calidad en su contenido. Concretamente, el art. 8.1.i) señala que los sujetos que se incluyen en el ámbito de aplicación de la Ley «*deben hacer pública, como mínimo, la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente*». No deja de ser algo novedoso en nuestro Ordenamiento Jurídico, so pena de que la cláusula resulte demasiado ambigua y difícil de precisar. Por su parte, el art. 26 establece que dichos sujetos «*actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos*», como un principio general de buen gobierno.

Nuestra propuesta de definición de calidad sería la siguiente⁸: cualquier función, característica o capacidad de un producto o servicio que sea necesaria para satisfacer las necesidades del ciudadano (calidad subjetiva) o para al-

⁸ Para elaborar nuestra definición de calidad nos hemos ayudado, además de la bibliografía referida al final del trabajo, de la *Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos de Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009, p. 5.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

canzar la aptitud que requiere su utilización (calidad objetiva), que tenga en cuenta el contexto político-administrativo en el que se enmarca.

Una vez definido someramente el concepto de calidad, quizá resulte de interés realizar algunas puntualizaciones con respecto a este concepto⁹.

La gestión de la calidad consiste en llevar a cabo todas las tareas inherentes a la consolidación de la organización que garanticen la calidad de sus productos, no como resultado de la casualidad, sino de una actividad programada y una voluntad clara de mejora. Supone determinar los servicios que deben ser ofrecidos en función de la demanda que se constate. Es un conjunto de actividades que tienen un inicio y un final en una organización, cuya finalidad es añadir valor y satisfacer expectativas ciudadanas al mínimo coste. En definitiva, la gestión de la calidad es el conjunto de ideas, principios y actuaciones programadas y sistemáticas para mejorar las características y las capacidades de los servicios públicos.

Un sistema de gestión abarcaría un conjunto de ideas y principios diseñados para capacitar a todos los trabajadores de la organización, consiguiendo que mejoren de forma continuada y participada los procesos organizativos, con el objetivo de satisfacer o exceder las expectativas de los usuarios. Así, para muchos autores¹⁰, el cambio de cultura es uno de los principales factores de éxito para implantar la calidad, pues requiere empezar a construir la mejora desde dentro de las organizaciones. Para otros autores, la planificación de la calidad¹¹ es la que asegura unos buenos resultados en la actividad prestacional.

El enfoque de calidad total es una estrategia de gestión que considera imprescindible cambiar la cultura en la organización para que todos se involucren en las mejoras de prácticas y procesos. Es uno de los enfoques de mayor profusión en la doctrina y ha servido de inspiración para muchos procesos de cambio en las organizaciones. La calidad total cuenta con unos principios inspiradores, los cuales dan lugar a modelos de calidad: orientación a clientes, mejora continua, orientación a resultados, etc. Los tres principios básicos de la

⁹ Muchos de estos conceptos aparecen matizados en RODRÍGUEZ GARRADA, Tomás, *Guía de Calidad y Mejora en las Administraciones Públicas*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005, p. 80.

¹⁰ Entre ellos, DALE, Barrie, BOADEN, Ruth, y LASCELLES, David, «Total Quality Management: An overview», en *Managing Quality*, Prentice Hall, Londres, 1994, p. 13, señalan: «*it is necessary to create an organizational culture that is conducive to continuous quality improvement and in which everyone can participate (...). This requires changing people's behavior, attitudes and working practices in a number of ways*».

¹¹ MUÑOZ MACHADO, Antonio, *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Díaz de Santos, Madrid, 1999, p. 195; DALE, Barrie, BOADEN, Ruth, y LASCELLES, David, «Total Quality Management: An overview», ob. cit.; o LÓPEZ CAMPS, Jordi, «Gobernar es gestionar con calidad», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 11-12, 1998, p. 47.

Marta Méndez Juez

calidad total son: la orientación al cliente, la mejora continua y el trabajo en equipo¹².

Precisamente, el objeto del presente estudio se enmarca dentro de este enfoque y, en concreto, sobre el principio de trabajo en equipo. Así, los GM son una de las herramientas de gestión de la calidad que utilizan las Administraciones Públicas para introducir mejoras en la prestación de servicios. Algunos autores como HACKMAN y WAGEMAN¹³ han destacado la importancia de utilizar diversos tipos de equipos en el marco de la calidad total.

En esta materia, también se hace referencia a la evaluación de la calidad, que se define —en la Ley Aragonesa citada anteriormente— como el «*análisis sistemático y continuado de la prestación de los servicios públicos en relación con las expectativas ciudadanas y la medición del grado de cumplimiento de compromisos previamente establecidos por la unidad prestadora*». La evaluación de la calidad se establece en dos sentidos diferentes: por una parte, en la percepción ciudadana sobre los servicios públicos o, lo que es lo mismo, calidad percibida; por otra parte, en la gestión de las organizaciones o, lo que es lo mismo, calidad realizada.

Otros autores hablan incluso de la calidad esperada, lo cual entronca directamente con los diferentes niveles¹⁴ de ésta: el nivel micro, el nivel meso y el nivel macro. El nivel micro de evaluación de la calidad hace especial hincapié en el estudio de las relaciones internas de la organización prestadora del servicio, a los procesos, a las estructuras, a las personas, etc., con el fin de mejorarlo. Aquí, la calidad del servicio parece depender más de los elementos propios del acto de la prestación que del objeto mismo de ella¹⁵. El nivel meso de evaluación de la calidad hace referencia a las relaciones entre quienes producen y gestionan los servicios y quienes los reciben o los utilizan. Por su parte, el nivel macro abarca el ámbito de las relaciones entre el Estado y la sociedad. A este nivel, el servicio público no es más que la materia prima de las políticas públicas y se engloba en un estudio mucho más complejo, donde lo que se pretende es mejorar la calidad democrática de los ciudadanos.

¹² DEAN, James y BOWEN, David, «Management theory and total quality: Improving research and practice though theory development», *Academy of Management Review* núm. 3, 1994, p. 394, afirman lo siguiente: «*Its three principles are customer focus, continuous improvement, and teamwork, and most of what has been written about Total Quality is explicitly or implicitly based on these principles*».

¹³ HACKMAN, Richard y WAGEMAN, Ruth, «Total Quality Management: Empirical, conceptual and practical issues», *Administrative Science Quarterly* núm. 2, 1995, p. 331.

¹⁴ BOUCKAERT, Geert y POLLIT, Christopher, «Defining Quality», en *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, Sage Publications, Londres, 1995, p. 14.

¹⁵ BELTRÁN VILLALVA, Miguel, «El problema de la calidad en los servicios públicos», en *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, p. 31.

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*, constituye la referencia para medir la gestión de la calidad del servicio público. El Plan Marco abarca seis programas de calidad diferentes, a modo de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios públicos y que deben servir, además de como fuente de información completa, para la toma de decisiones y para fomentar la transparencia. Los programas son: Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios; Cartas de servicios; Quejas y sugerencias; Evaluación de la calidad de las organizaciones; Reconocimiento; y Observatorio de Calidad.

Por su parte, la evaluación de la percepción supone determinar el grado de satisfacción de los ciudadanos con las prestaciones que les ofrecen las Administraciones Públicas, y ello se traduce, fundamentalmente, en encuestas de opinión¹⁶. La tendencia general de los encuestados es a dotar de mucha importancia a los servicios que prestan las Administraciones Públicas, sobre todo a los más esenciales, tales como la educación, las pensiones o la sanidad.

El reto de las instituciones consiste en alcanzar ese nivel macro de la calidad, colocando al ciudadano en el centro la atención de los gobiernos y de las Administraciones Públicas para, desde ese momento, comenzar a remover todos aquellos obstáculos que frenan su crecimiento y bienestar. Por ello no basta solo con adoptar las mejores prácticas y herramientas para mejorar la calidad si éstas son vistas sólo como una tendencia pasajera o una moda. No basta con incrementar los recursos públicos que se entregan, si no se mide el impacto que provocan en la vida diaria de las personas; no basta con gestionar procesos si, finalmente, no agregan ningún valor al ciudadano. Lo trascendental no es la adopción de tal o cual estrategia, metodología, herramienta o buena práctica, sino lo que ésta suma al bienestar de cada ciudadano. La calidad canaliza el tránsito del Modelo Pos-Garantista al Modelo de Excelencia, del ciudadano-usuario al ciudadano-propietario del servicio. De ellos nos ocuparemos en el epígrafe final.

¹⁶ Muchas de estas encuestas se llevan a cabo de forma periódica por la AEVAL. Algunas de las más recientes son las que a continuación se enumeran: *La Calidad de los Servicios Públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública* (2013); *La importancia de los Servicios Públicos en el bienestar de los ciudadanos* (2012); *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos, confianza en los empleados públicos, satisfacción con los servicios, valoración del gasto y actitudes hacia la e-administración* (2011); *Hacia una Administración Pública Sostenible* (2011); o *Agenda pública y satisfacción con los servicios públicos en el Estado Autonómico* (2010).

Marta Méndez Juez

3. LOS GRUPOS DE MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

3.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS DE MEJORA

La preocupación por la calidad de los servicios públicos es una consecuencia del proceso de modernización pública, en un intento de tratar de adaptar las instituciones a una realidad social cambiante¹⁷. Una vez que hemos analizado cómo la actividad prestacional de la Administración Pública ha tenido que hacer frente a los nuevos retos de su tiempo y cómo ha sido, precisamente, la gestión de la calidad de los servicios públicos una de las grandes estrategias de reforma, conviene hacer especial hincapié en una herramienta¹⁸ que, a nuestro entender, resulta idónea para manejar dicho cambio. Esta herramienta es el GM.

En el anterior epígrafe, a la hora de analizar la técnica de Gestión de la Calidad Total, hemos visto que muchos autores coinciden en destacar que los principios esenciales que caracterizan a dicha técnica son tres: a) Orientación al cliente; b) Mejora continua; y c) Trabajo en equipo. Sin que ello suponga la exclusión de los demás, lo cierto es que los GM hacen efectivo el tercero de los principios, el del trabajo en equipo, pues conlleva la participación voluntaria de personas próximas a los destinatarios de los servicios públicos en acciones que mejoren la actividad prestacional de la Administración Pública.

Un GM, como herramienta de calidad en el ámbito público¹⁹, es un conjunto de trabajadores que, de forma voluntaria y con carácter temporal, se constituyen con la finalidad de detectar, analizar problemas concretos que afectan a los servicios públicos y elaborar propuestas de mejora para su correcta prestación. De esta forma, la participación es una de las características esenciales en este tipo de Grupos y la puesta en común de sus ideas es lo que otorga valor a la acción pública, a través del conocimiento compartido y el aprendizaje continuo.

Castilla y León ha sido una de las Comunidades Autónomas que más se ha implicado a la hora de trabajar por la calidad en la prestación de los servicios

¹⁷ Así se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 3/2007, de 1 de marzo, de calidad de los Servicios Sociales de La Rioja, y así queda reflejado en MANTECA VALDELANDE, Víctor, «La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 66, 2007, p. 289.

¹⁸ Así podemos extraerlo de RODRÍGUEZ GARRADA, Tomás, *Guía de Calidad...*, ob. cit., p. 80.

¹⁹ Algunas veces, podemos encontrarnos grupos de trabajo que, sin tener las características propias de los GM, realizan tareas similares pero reciben un nombre distinto, como es el caso de los Círculos de Calidad.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

públicos, y otras como ella también están siguiendo la misma senda²⁰. Fruto de este esfuerzo, la Comunidad está a la vanguardia en la implantación de herramientas para la mejora de la actividad prestacional e incluso es pionera en aprobar una regulación específica de los GM. A continuación haremos un recorrido histórico por la principal normativa regional que ha ido incluyendo, en su regulación, esta herramienta de trabajo colectivo.

Debemos retrotraernos en el tiempo unos cuantos años para conocer los orígenes normativos de los GM en la Comunidad, concretamente hasta el año 2000. La aprobación del *Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, trae consigo el nacimiento de los GM en la vida institucional de la región. Tal es así que la Actuación 9ª del señalado Plan señala que los GM ponen en marcha equipos de trabajo específicamente dedicados a la calidad, sin que ello suponga la merma de horarios o dedicación de los empleados a sus funciones públicas habituales. Del mismo modo, establece que su constitución debe llevarse a cabo a través de los Programas Departamentales de Mejora y Calidad de los Servicios y que debe haber al menos un GM por cada Consejería, Entidad Pública y Delegación Territorial. Además, estos Grupos deben estar integrados heterogéneamente por empleados de distinta procedencia, responsabilidades y grupos administrativos, y que su finalidad reside en la identificación y propuesta de actuaciones concretas de mejora y calidad de los servicios a los órganos directivos competentes en la materia.

Posteriormente, la *Orden de 21 de febrero de 2001, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, por la que se regula la constitución y funcionamiento de los Grupos de Mejora*, fue la primera en abordar una regulación explícita e integral de los GM, conforme al contenido establecido en el Plan Marco ya aludido. La Orden fijaba, claramente, el objeto y ámbito de aplicación de los Grupos, las funciones que cumplían, su constitución y funcionamiento y los recursos materiales con los que podían contar.

En ese mismo año, el art. 8 del *Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el Sistema de Evaluación de la Calidad de los Servicios de la Administración de la Junta de Castilla y León*, ofrecía la posibilidad de que los GM estudiaran en profundidad las posibles mejoras que pudieran deducirse

²⁰ La Comunidad Autónoma de Galicia es una de ellas, tal y como queda perfectamente reflejado en GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba, MURILLO GOROZARRI, Belén, FENTANES FORTES, Rocío y VOCES LÓPEZ, Carmen, «Calidad y nuevas tecnologías como ejes del proceso de modernización de la Administración Pública: el enfoque integrado de la Escola Galega de Administración Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7, 2012, p. 99.

Marta Méndez Juez

de la realización de las evaluaciones de calidad de los servicios públicos por los órganos competentes en la materia.

En el año 2008, la Estrategia «*Administración Abierta*», del «*Programa «Mejora»*», del *Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011* incluía, entre sus Líneas de Actuación, la «*Integración de Grupos de Mejora en la modernización*». Ello suponía dar un paso más en la institucionalización de esta herramienta para la mejora de la actividad prestacional.

Será en el año 2009 cuando se apruebe la normativa vigente de GM, esto es, será cuando se apruebe el *Decreto 77/2009, de 29 de octubre, por el que se regula los grupos de mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*. El contenido de dicho Decreto será analizado con exhaustividad en el siguiente epígrafe de nuestro trabajo.

Una vez vista la normativa más importante en materia de GM, conviene señalar que las Comunidades Autónomas suelen dejar en manos de una Dirección General del ejecutivo regional todo lo concerniente a la calidad en la prestación de los servicios públicos. En el caso de Castilla y León, como no podía ser de otro modo, el art. 1.1.d) y el art. 11 del *Decreto 31/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León*, determina que compete a la Consejería de Hacienda promover e impulsar las medidas de modernización y calidad de los servicios públicos, así como la evaluación de su funcionamiento²¹.

De esta manera, consideramos que los GM²² pueden constituir una herramienta idónea para mejorar la calidad de los servicios públicos en el actual escenario de restricción presupuestaria y de cambio continuado. Sin embargo, estos Grupos no encuentran un desarrollo normativo demasiado extenso a nivel autonómico, aunque sí está empezando a ser una práctica cada vez más habitual en las Administraciones Públicas. Como ya hemos tenido ocasión de comentar, Castilla y León es la Comunidad Autónoma pionera en la materia, junto con otras dos Autonomías que, con menor especificación regulativa, aluden a los GM.

²¹ Para tener un conocimiento más exhaustivo del epígrafe que nos ocupa, resulta de interés la consulta de dos manuales editados por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León: *Iniciación a la Calidad en los Servicios Públicos*, del año 2002 y *Marco Jurídico de la Modernización en la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, del año 2004.

²² Al respecto, la Junta de Castilla y León ha editado tres *Manuales Dinámicos de Consulta*, desarrollando toda la información necesaria sobre los Grupos de Mejora. Se pueden consultar a través de su Sitio Web.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

El art. 18 del *Decreto 317/2003, de 18 noviembre, por el que se regula las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y establece los Premios a la Calidad de los servicios Públicos* de la Comunidad Autónoma de Andalucía, apunta la posibilidad de que se constituyan GM como sistemas participativos de gestión, mediante los cuales los empleados públicos que los integran analizan causas, dan sugerencias, aportan ideas y proponen medidas específicas en relación con la mejora de la calidad de los servicios públicos sobre los que desarrollen su trabajo, siendo los respectivos planes de mejora los que determinen los objetivos a conseguir, las personas responsables y los medios que puedan utilizarse en los aludidos GM.

Más recientemente, los arts. 23 y 24 y la Disposición Adicional Segunda de la *Ley 5/2013, de 20 de junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, señalan que el Gobierno potenciará la participación de los empleados públicos en el fomento y en la gestión de la calidad y que llevará a cabo cuantas reformas sean necesarias y cuantos procesos de formación en la materia sean oportunos para conseguir mejorar el servicio público. Del mismo modo, afirma que los GM responden al principio de mejora continua de la organización y tienen como misión identificar, analizar y proponer soluciones a ineficiencias del propio funcionamiento, así como promover medidas de innovación en la actuación administrativa. La constitución de los GM se llevará a cabo por el órgano designado a tal fin, y la participación de sus miembros será siempre voluntaria, pudiendo incluir personal de diferentes unidades administrativas. Como novedad a destacar, conviene recoger la idea de que la participación de los miembros que conforman los GM de la Comunidad Autónoma de Aragón puede ser objeto de reconocimiento en sus expedientes personales, eso sí, con los efectos que se determinen reglamentariamente.

Así pues, hasta el momento, son tres las Autonomías que, con mayor o menor profusión, regulan la composición y en funcionamiento de los GM en su respectivo ámbito territorial, constituyéndose dichos Grupos como auténticas herramientas de calidad en la gestión de los servicios públicos. A continuación analizaremos, con mayor detenimiento, la regulación que de los GM hace la Comunidad Autónoma de Castilla y León conforme a la normativa vigente, es decir, conforme a lo establecido en el DGM.

3.2. DEFINICIÓN DE GRUPOS DE MEJORA

El DGM (art. 1.2) define como GM a aquellos que *«constituyen un sistema participativo mediante el cual los empleados públicos que los integran implantan medidas de gestión de la calidad en el ámbito del órgano, unidad o centro administrativo en el que desarrollan sus funciones»*. Continúa diciendo que

Marta Méndez Juez

tienen carácter temporal, pues una vez cumplidos los objetivos que motivaron su formación se deben disolver sin más trámite.

La anterior regulación de los GM, esto es, la *Orden de 21 de febrero, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula la constitución y funcionamiento de los Grupos de Mejora*, ofrecía, a nuestro entender, una definición más rica en contenido de la que ahora aparece reflejada en el DGM. Así, el art. 1.1 de la citada Orden definía GM como «*equipo de trabajo que, específicamente dedicado a la mejora de la calidad de los servicios públicos, analizará causas, dará sugerencias, aportará ideas y propondrá medidas específicas a los órganos, unidades o centros competentes para su desarrollo y ejecución, en relación con la mejora de la calidad de los servicios públicos sobre los que desarrollan su trabajo*». A mayor abundamiento, la Orden facultaba a los trabajadores para que ellos mismos introdujeran los plazos de ejecución y proyectos de coste económico que habían fijado para llevar a cabo estas mejoras, dejando que fueran los órganos competentes los que tomaran la decisión final para garantizar su correcto desarrollo y ejecución. Por tanto, el énfasis no se ponía en la implantación de medidas de gestión de la calidad, sino en el análisis y la proposición de ideas de mejora, lo cual dejaba más margen de autonomía y de decisión a los miembros de dichos Grupos.

Otro contenido que ha quedado excluido en la nueva regulación ha sido el de los denominados «*grupos de trabajo*» (art. 5), que no eran más que reuniones informales de trabajadores en el seno del órgano administrativo para el análisis de necesidades específicas de mejora que, posteriormente, serían trasladadas a las reuniones de los GM. En la actualidad, quizás resulte una obviedad regular tal extremo, pues la práctica administrativa común invita a pensar que los empleados públicos que pertenecen a GM llevan a cabo esta actividad de manera espontánea, sin necesidad de institucionalizarla.

Una vez hechas estas matizaciones en cuanto a la definición de los GM, señalamos que la nota que más caracteriza a estos Grupos es que están compuestos por empleados públicos. Es importante resaltar este extremo porque la calidad de su talento humano es lo que va a diferenciar a unas organizaciones públicas de otras en un breve plazo de tiempo. El capital humano es el mejor recurso con el que cuentan las Administraciones Públicas para conseguir sus objetivos de calidad y para controlar²³ la gestión de los servicios públicos y constituye el mayor activo intangible con el que cuentan las organizaciones para lograr sus propósitos prestacionales. Las personas son el recurso de recursos, el que determina la adaptación de las instituciones a su entorno

²³ Así se extrae de la lectura de HUET, Philippe, «El control de la gestión de los servicios públicos», en *Dirección pública: Gestión y legitimidad*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 400 y ss.

cambiante a partir de las competencias, las destrezas, la polivalencia, la lealtad, la flexibilidad, la creatividad, la capacidad crítica y resolutoria y el compromiso personal de sus empleados.

Por eso, la implantación de GM hace realidad su participación y nutre a las Administraciones de inteligencia compartida con la que mejorar los servicios públicos que ofrece al ciudadano. Se deben habilitar mecanismos de participación para que los empleados públicos puedan enriquecer las instituciones a partir de lo que conocen (saber), lo que demuestran por habilidades y competencias (saber hacer) y lo que son (saber estar). Y esto lo hacen los GM.

Otra de las características a tener en cuenta en la definición de los GM es la voluntariedad de pertenencia a ellos de los propios empleados (art. 9.2 DGM). Siendo así, perfectamente se puede calificar a cada miembro que compone el GM como voluntario. En este sentido, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ²⁴ define, con gran acierto, al voluntario como aquella *«persona que desde una organización legalmente constituida al efecto, libremente, desde la responsabilidad y sin mediar obligación ni deber alguno, dedica parte de su tiempo, de manera continuada y regular, a la realización planificada de actividades consideradas de interés general, sin contraprestación de ningún tipo o clase por ello, en beneficio desinteresado de los demás o de intereses sociales colectivos»*.

De la anterior definición podemos extraer las cinco características esenciales de los miembros que componen los GM: 1) Altruismo, como su diligencia en procurar el bien común en una entrega desinteresada del tiempo y de las capacidades propias; 2) Solidaridad, como su adhesión a una causa o empresa colectiva; 3) Libertad, como su licencia de actuación, elección y prestación en la consecución de objetivos compartidos; 4) Gratuidad, como su ofrecimiento personal de gracia, sin esperar contraprestación alguna; y 5) Organización, como su pertenencia a un sistema institucionalizado de medios y procesos. Los trabajadores que componen los GM no buscan ningún tipo de contraprestación por su participación, su finalidad es mejorar la prestación de los servicios públicos, gozan de autonomía para aportar cuantas ideas resulten de interés y pertenecen a la organización pública objeto de examen.

Una vez definidos los GM de Castilla y León y reseñadas dos de sus características principales —como son su composición por empleados públicos y la voluntariedad para que estos últimos participen en ellos—, no deja de inquietarnos la sola idea de que la participación desinteresada de los trabajadores pueda ser un obstáculo a la hora de implantar este tipo de herramienta de

²⁴ GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, «El voluntariado ante las denominadas “situaciones de crisis”»: Caracterización, regulación jurídica y relaciones sinalagmáticas que derivan de tal conjunción», en *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*, La Ley, 2011, p. 553.

Marta Méndez Juez

calidad cuando los resultados que se pueden obtener son tan sustanciales para las Administraciones Públicas y para los ciudadanos. Quizá por este motivo el Gobierno de Aragón²⁵ haya decidido reconocer expresamente estas actividades de participación en el expediente personal de los trabajadores, sin conocer, a fecha reciente, en qué términos y cuál será, con exactitud, su alcance.

3.3. CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS DE MEJORA

El art. 3 del DGM determina la obligación de que exista un Grupo por cada una de las Consejerías y Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León y por cada uno de los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad. Así mismo, conviene recordar que todos los GM tienen carácter temporal, pues se disuelven una vez que han cumplido con sus objetivos.

Además de la tipología común, en los arts. 4, 5 y 6 del DGM aparecen regulados otros Grupos singulares: a) Los GM Heterogéneos, que se constituyen por miembros adscritos orgánicamente a distintas Consejerías o Delegaciones Territoriales, organismos autónomos y entes públicos de derecho privado de la Comunidad; b) Los GM Desplegados, promovidos por los anteriores en el ámbito de su correspondiente Secretaría General, Dirección General, servicio o unidad administrativa; y c) Los Equipos de Mejora, los cuales, a propuesta de un responsable del órgano, unidad o centro administrativo, se encargan del estudio y análisis de necesidades concretas de éste, elaboran propuestas y aplican las acciones de mejora que sean necesarias.

En cuanto a la constitución de los GM, el DGM (arts. 8 a 12) señala que ésta se llevará a cabo mediante resolución de la respectiva Secretaría General, Delegación Territorial u órgano competente en la materia, donde figurará la designación expresa de los miembros que componen el Grupo. Para la disolución de los GM son competentes los mismos órganos aludidos, previa propuesta de disolución de dicho Grupo, aprobada por mayoría y debidamente justificada. Así mismo, tanto en la constitución como en la disolución de los GM, existe la obligación de comunicación a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios. La iniciativa de constitución viene determinada por el tipo de Grupo que se quiera implementar.

²⁵ Recordamos que así se establece en los arts. 23 y 24 de la *Ley 5/2013, de 20 de junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, la cual ha sido citada con anterioridad.

Una vez conocido que los GM deben integrar a empleados públicos, conviene analizar cuáles deben ser las características concretas que éstos deben precisar. El Grupo debe estar integrado por cualquier trabajador de la Junta de Castilla y León, ya sea éste funcionario, laboral, interino o que simplemente mantenga una relación contractual con la Administración Autonómica de cualquier cuerpo y nivel profesional. Este personal, a su vez, debe poseer conocimientos específicos en materia de calidad y conocimientos generales sobre los diferentes órganos administrativos, unidades y centros en los que desarrolle sus funciones. La referida formación no debe ser un obstáculo para que el capital humano de la organización forme parte de un GM, ya que puede adquirirla antes del ingreso en el GM o durante el primer año de pertenencia al Grupo y mantenerla a lo largo de su permanencia en el Grupo.

Al respecto, la Junta de Castilla y León oferta múltiples alternativas para que los empleados públicos reciban formación continuada con la que poder realizar un trabajo cualificado de enorme interés en el seno de los GM: a) La Escuela de Administración Pública de Castilla y León incluye, dentro de sus planes de formación, acciones en materia de calidad, y los miembros pertenecientes a los GM tienen preferencia sobre los demás para beneficiarse de ellas; b) La Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios organiza sesiones formativas diseñadas e impartidas específicamente para los GM, con contenidos eminentemente técnicos y dirigidas a la puesta en marcha de alguna de las actuaciones o proyectos concretos de dichos Grupos; y c) Autoformación, pues como los miembros de los GM han ido acumulando experiencias y conocimientos que pueden resultar de utilidad para otros, están en disposición de impartir formación para trabajadores de su propio Grupo o de otro.

Aunque el DGM no establece ningún estatuto jurídico para los miembros que componen los GM, sí podemos señalar que éstos deben asumir ciertas responsabilidades y compromisos y ciertos derechos de los trabajadores para conseguir que el Grupo funcione adecuadamente. Entre las principales responsabilidades destacamos la de asistir a las reuniones convocadas por el coordinador del GM —un mínimo de seis al año—, participar activamente en los planes de acción que se lleven a cabo en el Grupo y asumir las decisiones que se tomen por consenso en él o recibir la formación pertinente. Entre los derechos de los miembros pertenecientes a los GM se señala que las reuniones de éstos deben realizarse siempre en horario de trabajo, que al trabajador que pertenezca a uno no se le puede negar la asistencia a dichas reuniones salvo por necesidades del servicio, que los gastos de desplazamiento del trabajador son cubiertos por el órgano administrativo del que dependa su puesto de trabajo y que se le debe facilitar su asistencia a convenciones.

Marta Méndez Juez

Además de contar con empleados públicos formados, el DGM establece que los GM deben contar con, al menos, un representante del órgano, centro o unidad al que se encuentren adscritos, siendo obligatorio que los GM Desplegados estén representados por los distintos perfiles o niveles profesionales del personal del órgano administrativo correspondiente. Recordamos que la pertenencia a los GM es voluntaria, que sus miembros tienen voz y voto y participan en la toma de decisiones y en las propuestas que se realicen, y que llegan a acuerdos por mayoría. La adscripción a un grupo no está remunerada económicamente ni puede ir asociada a una reducción de horarios ni de la carga de trabajo habitual.

Todos los GM cuentan con un coordinador²⁶, que es el responsable de liderar el Grupo, tanto en el aspecto formal —convocando las reuniones y coordinando los trabajos realizados por sus miembros—, como en el aspecto informal —dinamizando y motivando la participación—. Así mismo, se señala que el coordinador debe ser una persona comprometida con la calidad y con la mejora del servicio público que se presta.

Por otra parte, la Disposición Adicional Primera del DGM atribuye a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios el impulso y la coordinación de todos los GM de la Comunidad, manifestando su apoyo a la labor de diseño e implantación de sus planes de acción por medio de acciones formativas y de asesoramiento experto, asignándoles tareas, comunicándoles cualquier información que pueda resultar de utilidad para la realización de sus funciones y realizando el seguimiento y la evaluación de sus actividades.

En cuanto al funcionamiento de los GM, las primeras reuniones que realicen estos Grupos deben orientarse hacia el establecimiento de las bases sobre las que sustentar su trabajo, definiendo misión, visión y valores. Después, el GM establece su propio régimen interno de funcionamiento. No existe ninguna prescripción legal al respecto, salvo que lleven a cabo un mínimo de seis reuniones anuales y que en cada una de ellas se levante acta de sesión.

Las siguientes reuniones de los GM deben servir para explicitar su Plan de Acción, teniendo en cuenta el ámbito de actuación en el que se circunscriben y las funciones que tiene encomendadas. En el Plan figuran los objetivos del Grupo, las actuaciones que va a acometer, los medios y los apoyos con los que va a contar, etc., a modo de hoja de ruta a seguir por el GM de que se trate.

²⁶ Para reunir sinergias y líneas de investigación futuras, el *Manual Dinámico de Consulta* —ya referido en epígrafes anteriores— señala la necesidad de que los coordinadores de todos los GM se reúnan semestralmente y compartan experiencias de trabajo.

Las actuaciones formuladas por los grupos de mejora en su ámbito de actuación deben ser remitidas a la Secretaría General, Delegación Territorial u órgano competente en la materia, en el caso de organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, quienes resolverán sobre su aprobación y posterior puesta en marcha y facilitarán la participación, el conocimiento y la colaboración de los afectados en su aplicación.

Del mismo modo, el GM puede diseñar un Plan de Comunicación²⁷, a fin de darse a conocer en su entorno. Aprobada la planificación y fijada la comunicación, el GM comienza a implantar aquellas acciones que ha adoptado para la mejora en la prestación del servicio público de que se trate, el desarrollo e implantación de su Plan de Acción. Para ello, el Grupo puede dividirse en equipos de trabajo, de modo que cada equipo se encargue de alguna actuación o proyecto y cada persona de una tarea o actividad específica. En todo caso, sigue siendo responsabilidad del coordinador estar al corriente del avance del Plan de Acción en su conjunto, coordinando a los distintos implicados.

Dentro de este apartado, conviene señalar que el art. 14 del DGM establece los recursos con los que pueden contar los GM. En este sentido, las necesidades de medios materiales deben ser atendidas con los recursos propios de la Consejería, Delegación Territorial o entidad respectiva de la que formen parte. Por tanto, su asignación presupuestaria va a ser un claro condicionante para la efectividad de las medidas de mejora que puedan plantear. Sin embargo, en una coyuntura económica de incertidumbre donde el principal objetivo se resume en conseguir la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Sector Público, los GM no vienen sino a constituir una herramienta idónea para la mejora a un coste insignificante, pues unos de los principios constitutivos de dichos Grupos es, precisamente, el altruismo del trabajador, entendido desde de la voluntariedad manifestada por él mismo.

3.4. FUNCIONES DE LOS GRUPOS DE MEJORA

Los arts. 12 y 13 del DGM recogen las funciones propias que corresponden a los GM y aquellas que corresponden a los coordinadores de éstos. En cuanto a los Grupos, las funciones que deben cumplir son las siguientes: implantación de medidas de gestión de la calidad a propuesta de la Consejería de Administración Autónoma u órgano competente en esta materia; participación en la

²⁷ Los Planes de Comunicación, aunque de elaboración potestativa para los GM, resultan ser recurso estratégico con el que pueden contar los Grupos para difundir sus objetivos, ayudar a la toma de decisiones informadas, motivar a los empleados, mejorar su imagen de cara al exterior o innovar y fomentar el cambio organizacional.

Marta Méndez Juez

elaboración e implantación de planes de modernización y mejora de la calidad de la Administración de Castilla y León; análisis de la situación en que puedan encontrarse los órganos administrativos, unidades o centros en los que desarrollen sus funciones e identificación de áreas de mejora de manera objetiva; definición e implantación de planes de mejora continua en su ámbito de actuación; e impulso y apoyo a la creación y funcionamiento de otros grupos de mejora. Como ya hemos tenido ocasión de manifestar, el legislador no ha recogido explícitamente una de las principales funciones de los GM que aparecía regulada en normativa anterior, cual es la de proponer a los titulares de los órganos, unidades o centros competentes para su desarrollo y ejecución medidas específicas de mejora de la calidad, junto con su posible plazo de ejecución y proyecto de coste económico.

En cuanto al coordinador de los GM, las funciones que debe cumplir son las siguientes: coordinar al GM, organizando su funcionamiento y gestionando sus funciones; y ejercer la comunicación bidireccional entre el Grupo de empleados y la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios, dando a conocer las actuaciones del GM, asistiendo a las reuniones convocadas por ella y respondiendo a sus peticiones, así como trasladando al propio Grupo las iniciativas y líneas de actuación que establezca la Dirección General. Por tanto, es el nexo de unión entre el nivel político y el nivel administrativo y debe estar capacitado para ejercer labores de liderazgo.

4. LA APORTACIÓN DE LOS GRUPOS DE MEJORA AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN PÚBLICA

4.1. DE LA REFORMA A LA MODERNIZACIÓN EN LA BÚSQUEDA DE LA EXCELENCIA DEL SERVICIO PÚBLICO

Resumiendo brevemente lo que hemos ido aportando a lo largo de nuestro trabajo de investigación, señalamos que los nuevos retos sociales, políticos y culturales a los que se enfrentan las instituciones han provocado que las Administraciones Públicas vayan realizando reformas sucesivas para cumplir con su actividad prestacional. El cambio de un Modelo Garantista de Estado a un Modelo Post-Garantista ha introducido un nuevo concepto como es el de calidad, pues el ciudadano ya no se conforma con que las instituciones le presten el servicio público, sino que quiere que se satisfagan sus necesidades sociales de la mejor manera posible. Una de las técnicas para abordar la nueva gestión del servicio es la de calidad total, la cual incluye el principio de trabajo en equipo para conseguir mejorar el rendimiento prestacional de las Administraciones Públicas. Los GM son el mejor exponente al respecto, pues consiguen

aportar inteligencia colectiva a las organizaciones para que éstas produzcan buenos servicios públicos.

Por tanto, lo que hasta ahora nos ha preocupado es estudiar las reformas que han provocado la mutación del ciudadano-administrado al ciudadano-usuario, haciendo especial hincapié en el sistema administrativo. Lo que hemos podido constatar es que la calidad era un concepto relevante para el estudio de las estructuras administrativas, de los procesos, de las percepciones sociales sobre los servicios públicos, en un estadio en el que los ciudadanos parecían no terminar de abandonar su relativa posición de inferioridad con respecto a los poderes públicos. Nada más lejos de la realidad. Proponemos un nuevo Modelo de Excelencia para analizar el servicio público, desde una concepción laxa de éste, en un nivel macro en el que el servicio solo es ya una parte integrante de la política pública, donde lo relevante no es la gestión de dicho servicio sino su provisión, donde importe su sostenibilidad y permanencia en el tiempo sin que esté condicionado a los vaivenes del contexto en que se desarrolla, participado y planificado. Proponemos, en definitiva, la institucionalización del estatus ciudadano-propietario del servicio público.

Toda situación de crisis comporta una oportunidad de mejora y, aunque seamos demasiado utópicos o inconscientes en manifestar dichas pretensiones, lo cierto es que la adaptación de las instituciones a esta realidad tan cambiante y compleja exige grandes compromisos, grandes estrategias, grandes propósitos de las instituciones político-administrativas del país. Hablamos, pues, de modernización pública, de una transformación hacia dentro y hacia fuera de las organizaciones, de complementar las transformaciones generadas por reformas administrativas con criterios técnicos, con las reformas de dirección y contenido político.

Como señala con gran acierto CANALES ALIENDE²⁸, *«la modernización administrativa tiene que ser, ante todo, dentro de un contexto, de una planificación estratégica, en el contexto de la modernización política. Modernización política y modernización administrativa son dos aspectos complementarios y esenciales. No podemos buscar una sola fórmula o, si ustedes quieren, definir un solo modelo. No tenemos un modelo de respuesta universal, uniforme y válido para todas las situaciones, igual que no hay un solo enfermo, sino hay múltiples enfermos y cada enfermo requiere distinto tratamiento»*.

Las instituciones político-administrativas tienen un pacto con los ciudadanos que deben respetar, mantener y actualizar, y de dicho pacto se deriva su legi-

²⁸ CANALES ALIENDE, José Manuel, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, p. 164.

Marta Méndez Juez

timación²⁹. Hoy en día, existe la necesidad de «establecer prioridades y afinar el catálogo de productos y servicios de las Administraciones Públicas, el qué hacer y el cómo»³⁰, teniendo en cuenta que es una tarea que implica tanto técnica como estrategia, tanto medios como objetivos, tanto capacidad técnica como voluntad política. Así, podremos convertir a los ciudadanos en auténticos propietarios de los servicios públicos y conseguir la excelencia en su prestación.

Sin ánimo de resultar taxativos, y con la única finalidad de clarificar nuestro objeto de investigación, se muestra una tabla en la que aparecen los conceptos fundamentales que hemos ido recogiendo a lo largo de nuestro estudio y la etapa en la que han ido apareciendo en la realidad de nuestras instituciones españolas, teniendo en cuenta que solo se trata de una propuesta general y que el contexto en el que dichos cambios se inscriben es mucho más complejo de tratar y más rico en cuanto a matices.

²⁹ «La legitimación de la Administración Pública ha de basarse en los resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios, siempre desde el contexto del Principio de Legalidad y teniendo que la función de la Administración se justifica en la medida en que sirve con objetividad», en RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime, «El proceso de Modernización Administrativa en las Comunidades Autónomas», en *Temas Monográficos del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona*, Barcelona, 2001, p. 744.

³⁰ RUIZ LÓPEZ, Joaquín y CUÉLLAR MARTÍN, Eloy, «La Gestión de la Calidad...», ob. cit., p. 247.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Tabla 1. Evolución de la calidad de los servicios públicos en España (desde 1990 hasta la actualidad)

	MODELO POST-GARANTISTA		MODELO DE EXCELENCIA
	1990-2000	2000-2010	2010-Actualidad
Tipo	Objetiva	Subjetiva	Global
Nivel	Micro	Meso	Macro
Estadio	Creación	Desarrollo	Institucionalización
Principio	Eficacia	Legitimidad	Sostenibilidad
Importancia	Gestión	Evaluación	Innovación
Acento	Características	Capacidades	Características y capacidades
Técnica	Orientación al ciudadano	Mejora continua	Trabajo en equipo
Instituciones	Administrativas	Políticas	Político-administrativas
Ciudadano	Administrado	Usuario	Propietario
Proceso	Reforma		Modernización

Fuente: elaboración propia

La excelencia es el concepto clave en este nuevo Modelo de prestación de servicios públicos. Es un modo sobresaliente de gestionar las instituciones y de obtener resultados óptimos. Es una forma de gestionar los servicios públicos que aspira a conseguir una cultura de mejora sistemática y de avance permanente hacia la perfección, mediante la transformación continua, el conocimiento compartido y la innovación. La excelencia es un filón inagotable para el crecimiento de las instituciones, es la superior calidad, un rendimiento global

Marta Méndez Juez

óptimo y duradero. Supone incrementar su situación de mejora, sosteniendo las mejoras introducidas hasta el momento. Mientras que la calidad incluye aplicar técnicas exitosas de mejora en la prestación de servicios públicos, la excelencia tiene un recorrido mucho más extenso, pues supone releer el sentido que tienen estos servicios desde la lógica política. Orientación al ciudadano y hacia los resultados, liderazgo y coherencia, aprendizaje, innovación, mejora continua o responsabilidad social son algunos de los fundamentos que la sustentan.

La Red Interadministrativa³¹ del Departamento de Calidad de la AEVAL elaboró, en noviembre de 2009, la denominada *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*. La Carta tiene un enfoque holístico e integra todos aquellos aspectos que son relevantes para la mejora y renovación de la calidad de los servicios públicos, en su búsqueda de la excelencia. Los valores que promueve la Carta son, básicamente, cinco: el compromiso con el servicio a la ciudadanía, sobre todo fomentando su participación en asuntos de interés público; la orientación a objetivos y resultados, con procesos y procedimientos basados en mejora continua; la transparencia y la ética pública, teniendo en cuenta las obligaciones legales de toda Administración Pública, el sometimiento a control público, la asunción de responsabilidad pública o la necesidad de credibilidad y legitimación de las instituciones; la coordinación y cooperación en el interior de cada Administración Pública y de ésta respecto al resto del exterior; y la responsabilidad y uso racional de los recursos públicos, gestionando con eficiencia los medios de los que dispone el Sector Público.

Con la aprobación del Decálogo de Compromisos de la Carta se pretende que las instituciones avancen hacia la excelencia, siendo capaces de: 1) Determinar estructuras o mecanismos necesarios para implantar la calidad en las organizaciones, sobre todo, con una buena dotación presupuestaria y de recursos; 2) Adoptar fórmulas organizativas y de coordinación interadministrativa para garantizar la ejecución efectiva de las políticas de modernización y calidad, ayudado para ello de programas marco; 3) Fomentar el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento; 4) Apostar por la innovación en la gestión mediante la dotación de infraestructuras y la incorporación de instrumentos y tecnología orientadas a la ciudadanía; 5) Aplicar el análisis y evaluación permanente de las normas, programas, planes y políticas públicas; 6)

³¹ La Red es un foro de cooperación, integrado por los órganos responsables de calidad y evaluación de la Administración General del Estado, de las Comunidades y Ciudades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. La Red se encarga de impulsar el desarrollo de las políticas y programas de calidad, excelencia y evaluación en las Administraciones Públicas a través de la cooperación y de la colaboración, convirtiéndose en punto de referencia para la mejora continua.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Desarrollar fórmulas de reconocimiento a organizaciones y a personas, incluyendo los incentivos ligados a la evaluación del desempeño; 7) Rendir cuentas a la sociedad, ayudados para ello de los observatorios de calidad; 8) Elaborar y difundir cartas de servicio, con indicadores y estándares evaluables; 9) Integrar la calidad en los programas de gobierno, a través de la planificación estratégica; y 10) Establecer mecanismos adecuados para el seguimiento y revisión de la Carta.

La excelencia no trata sino de vincular Buena Administración y Buen Gobierno a la práctica de las instituciones. Ambos conceptos tienen que ir de la mano a la hora de llevar a cabo la actividad prestacional y, en definitiva, a la hora de realizar cualquier actuación pública.

Por una parte, el derecho a una Buena Administración aparece regulado, por primera vez, en el art. 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, la cual garantiza a los ciudadanos, en particular, el derecho a ser oído, el acceso a la información y a la motivación de las decisiones, además de un derecho a compensación por el incumplimiento de las obligaciones públicas y un derecho a la correspondencia con la Administración. En España, el derecho a una Buena Administración ha sido el protagonista de los procesos de reforma estatutaria de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades han ido reconociendo una serie de derechos sociales, de diferente alcance y consideración, entre los que se encuentra precisamente éste³². Puesto que el Derecho a la Buena Administración no deja de considerarse como un derecho social o de tercera generación, conviene señalar que la postura del Tribunal Constitucional es muy clara al respecto y así la recoge ÁVILA RODRÍGUEZ³³: «*Los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse como mandatos, orientaciones u objetivos, es decir, como meros principios rectores de las políticas dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto les atribuya*». Siendo

³² Para el caso que nos ocupa, el art. 12 de la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* reconoce el Derecho a la Buena Administración, y su concreto desarrollo queda constatado en la *Ley 2/2010, de 11 marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León*.

³³ ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen, «Aires de modernización e innovación en los derechos de los ciudadanos frente a la Administración de la Comunidad de Castilla y León: La aprobación de la Ley 2/2010, de 11 de Marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública», en *El Nuevo Derecho Administrativo. Libro Homenaje al Profesor Doctor Enrique Rivero Ysem*, Ratio Legis, Salamanca, 2011, p. 71, en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre.

Marta Méndez Juez

conscientes de tal limitación, insistimos en la importancia de reconocer el Derecho a la Buena Administración para la búsqueda de la excelencia del servicio público.

Por otra parte, el Título II de la LTAB establece cuáles son los principios generales y unos principios de actuación para el Buen Gobierno. Los principios generales son: transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general; dedicación al servicio público; respeto al principio de imparcialidad e independencia; trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo; diligencia debida en el cumplimiento de las obligaciones y fomento de la calidad en la prestación de servicios públicos; conducta digna y esmerada corrección en el trato; y responsabilidad. Los principios de actuación son: plena dedicación y pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses; debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos; información sobre conductas irregulares; abstención para intervenir en los asuntos en que concorra alguna causa que pueda afectar a la objetividad; transparencia; gestión, protección y conservación adecuada de los recursos públicos, entre otros. Aunque no dejen de constituir todos ellos principios generales, resulta de vital importancia que éstos impregnen la forma de actuación de las personas que integran las instituciones y que prestan los servicios públicos.

4.2. LOS GRUPOS DE MEJORA COMO HERRAMIENTAS DE CALIDAD CON ENFOQUE DEMOCRÁTICO

En el estudio que nos ocupa hemos analizado en profundidad los GM como herramienta de calidad para mejorar la prestación del servicio público. Hemos visto cómo Castilla y León es una Comunidad Autónoma pionera en implantar y regular este tipo de técnica. Pero las posibilidades que ofrecen los GM abarcan mucho más allá de la mejora de la actividad prestacional, pues incluyen el enfoque democrático a la calidad para conseguir la excelencia del servicio público. El ciudadano no quiere lo bueno, sino que quiere lo mejor y quiere participar de este proceso. Así, los GM pueden canalizar el cambio de un Modelo Post-Garantista a un Modelo de Excelencia, favoreciendo la conversión del ciudadano-usuario al ciudadano-propietario del servicio público.

Las ventajas que ofrecen, concretamente, los GM a las instituciones para conseguir la excelencia en los servicios públicos se pueden resumir en seis: innovación, aprendizaje, participación, evaluación, planificación y sostenibilidad:

1. *Innovación*. Es el término de moda en la actualidad que sirve para definir la mejora organizativa, pues con ello se pretende que las institu-

ciones no solo se modernicen, sino que lo hagan siendo pioneras y precursoras del cambio respecto de otras entidades análogas. La innovación no deja de ser un proceso de destrucción creativa permanente. El término ha sido definido por SCHUMPETER como «*una mutación que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos*»³⁴. Sin embargo, hay que tener siempre presente ciertas dosis de realismo y memoria institucional, pues los procesos de mejora de los sistemas político-administrativos deben ser incrementales por el volumen de recursos que manejan y la importancia de las actividades que desempeñan. Los miembros de los GM son los mejores posicionados para conseguir innovar la actividad prestacional. Por una parte, tienen contacto con los ciudadanos y, por otra parte, tienen contacto con las altas esferas de decisión. Así, pueden conocer mejor las nuevas tendencias que conseguirán mejorar el servicio público y las necesidades concretas que deben resolverse en la realidad de las organizaciones.

2. *Aprendizaje*. El aprendizaje es la habilidad mental mediante la cual conocemos, adquirimos hábitos, desarrollamos habilidades, forjamos actitudes e ideales. Es una función vital para los seres humanos y para las organizaciones, puesto que nos permite adaptarnos al medio en el que vivimos por medio de una modificación de la conducta, de las destrezas, de los comportamientos o incluso de los valores. El Aprendizaje Continuo aplicado a las instituciones consiste en la habilidad de sus empleados para buscar y compartir información útil con la que resolver problemas o tomar decisiones. Incluye la capacidad de capitalizar la experiencia de otros, la propia experiencia y la relación con el entorno. Busca herramientas idóneas para aplicar los conocimientos que se van adquiriendo, de forma permanente, al puesto de trabajo. Los GM son un claro ejemplo.
3. *Participación*. GARCÍA-CALABRÉS COBO³⁵ define muy bien la finalidad de este principio: «*es fundamental la participación ciudadana en la vida social y política, pues de la misma resulta el termómetro de la vitalidad de la democracia. Pero ello supone un esfuerzo de generosidad, y una visión amplia de los poderes pues han de dejar espacio a esa participación real, y han de transformar su gestión y gobierno en co-gobierno con los ciudadanos. Ya no son los poderes políticos ele-*

³⁴ SCHUMPETER, Joseph, *Historia del Análisis Económico*, Ariel, Barcelona, 2008.

³⁵ GARCÍA-CALABRÉS COBO, Francisco, «Participación: un derecho con garantías», en *Participación y Democracia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2006, p. 42.

Marta Méndez Juez

gidos en las urnas dueños de un cheque en blanco que les durará cuatro años, sino que han de contar con los ciudadanos para la ejecución de las políticas que han de recaer sobre la vida y condiciones de aquéllos. Ello supone una tensión entre el poder representante elegido y el representado, que no debemos olvidar es el pueblo depositario de la soberanía». Los GM fomentan la participación de los trabajadores en la implantación y evaluación de medidas de calidad de los servicios. Pero no solo eso, pues incluyen un enfoque democrático a la técnica de gestión, porque, en un Estado Social y Democrático de Derecho, tan importante resulta hacer las cosas bien como hacerlas entre todos para el beneficio colectivo.

4. *Evaluación.* Los GM contribuyen a institucionalizar la evaluación en las organizaciones. Como veremos en el último punto, se ha creado un Sistema de Indicadores específico para el seguimiento de éstos y ello contribuye a crear una cultura evaluativa en las instituciones. Institucionalizar la evaluación exige, pues, configurar un modelo permanente de análisis de resultados, definiendo los principios y valores en los que sustentarlos, establecer recursos técnicos, normas, metodologías, etc. que hagan de la evaluación de los servicios públicos un proceso riguroso, transparente y de calidad. La evaluación no es un fin en sí misma sino solo un medio que debe ser utilizado para medir, comprobar, verificar, valorar, diagnosticar, sugerir y proponer mejoras en la prestación de los servicios.
5. *Planificación.* Las instituciones están expuestas a un entorno cada vez más cambiante, donde participan numerosos actores. La planificación es un proceso que apunta a la definición de la estrategia de una organización, junto con la definición de responsabilidades para la implementación de la misma, que le permiten dar respuesta a los nuevos problemas con los que se enfrenta en su funcionamiento cotidiano. Esta planificación precisa de una dirección participativa y de una reflexión profunda entre los miembros de una organización, que busca identificar lo que ésta es actualmente, con sus fortalezas y deficiencias, y lo que quiere ser en el futuro, definiendo para ello unos objetivos y metas y sus estrategias correspondientes. Los GM constituyen el mejor ejemplo en este sentido.
6. *Sostenibilidad.* Los miembros de los GM mantienen la mejora organizativa en el tiempo, pues participando en la implementación de la cali-

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

dad en las instituciones aseguran la permanencia de ésta a lo largo del tiempo y la conducen hacia la excelencia³⁶.

Como acabamos de ver, la evaluación y el aprendizaje son dos de los valores que ofrecen los GM a las instituciones para conseguir la excelencia en la prestación de los servicios públicos. A modo de ejemplo ilustrativo y para terminar la investigación, vamos a analizar el despliegue que tienen estos valores en la realidad de las instituciones de Castilla y León. En concreto, estudiaremos el Sistema de Indicadores —el cual facilita la evaluación— y el Foro de Gestión del Conocimiento —el cual facilita el aprendizaje continuo—³⁷.

El Sistema de Indicadores de los GM constituye la herramienta principal de seguimiento y evaluación de sus actividades y su objetivo es medir su eficacia, eficiencia y nivel de madurez con los criterios más objetivos posibles. Para realizar esta evaluación la metodología de los GM plantea seis aspectos a valorar, a los que denomina atributos. Los atributos representan las características clave de los GM e incluyen un conjunto de ítems que los describen, bien en forma de tareas o actividades a implementar, bien como comportamientos a desarrollar por parte de los miembros que los conforman.

Los atributos son los siguientes: a) Identidad del grupo, entendida como la suma de aquellos aspectos que caracterizan al Grupo y a su funcionamiento; b) Compromiso del coordinador, para valorar si éste cumple las funciones asociadas al liderazgo del GM, tanto en el aspecto formal —convocando reuniones y coordinando los trabajos realizados por sus miembros— como en su dinamización, siendo una persona comprometida con la calidad y la excelencia; c) Implicación de los miembros; se considera que los miembros que componen los GM deben ser personas instruidas o que se encuentren en un proceso de formación continua y que participen activamente en las decisiones del Grupo y en su puesta en práctica; d) Apoyo de la Dirección para el desarrollo de sus funciones; e) Desarrollo de planes de acción; y f) Despliegue de éstos. Cada ítem y cada atributo cuentan con una puntuación determinada, siendo mil puntos la puntuación máxima que puede alcanzar el GM. En función de su nota final, los GM pueden clasificarse en Grupo avanzado, Grupo óptimo y Grupo excelente.

El Foro de Gestión del Conocimiento de los GM constituye la herramienta principal de aprendizaje. Tal y como establece la Disposición Adicional Se-

³⁶ Desde un prisma politológico, los GM contribuyen a fomentar la Gobernanza, definida ésta como el «*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía*» (RAE).

³⁷ Para ello se ha consultado el *Manual Dinámico de Consulta de los GM*, elaborado por la Junta de Castilla y León, así como toda la metodología que aparece reflejada en su Sitio Web.

Marta Méndez Juez

gunda del DGM, el Foro se constituye como un canal de comunicación de expertos en la mejora y modernización, que facilita el intercambio de conocimientos y experiencias, organizado en torno a un conjunto de encuentros periódicos (reuniones de coordinación y convenciones anuales) y soportado sobre una herramienta informática. Continúa diciendo que todos y cada uno de los GM que se constituyan deben participar y colaborar en su funcionamiento.

En el entorno del Foro se realizan una serie de reuniones de coordinación y una convención anual. Respecto a las reuniones de coordinación, trimestralmente, la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios convoca a todos los coordinadores de GM con el objetivo de intercambiar información sobre su situación. Respecto a la convención, ésta se celebra con una periodicidad anual y sus objetivos son facilitar el intercambio de experiencias, opiniones y puntos de vista, promover la asunción de objetivos y responsabilidades por parte de todos los miembros que los componen y estimular el desarrollo de los GM, mediante el reconocimiento público del trabajo desarrollado.

5. CONCLUSIONES

Primera. Una de las funciones más importantes que llevan a cabo las Administraciones Públicas en el Estado de Bienestar es la actividad prestacional. Dicha actividad no ha permanecido inmutable en estos últimos años. La pérdida de credibilidad del Sector Público como gestor del bienestar ciudadano, la proliferación de nuevas demandas sociales cada vez más complejas, la magnitud del déficit público en los países más avanzados, fenómenos como la desregulación, la flexibilidad y la privatización, que se expanden con gran rapidez, el veloz desarrollo de la Sociedad Tecnológica y la preocupación por el control y la rendición de cuentas de los ejecutivos son algunos de los factores que han producido cambios en la concepción del servicio público.

Segunda. La calidad evoca cualquier función, característica o capacidad de un producto o servicio que sea necesaria para satisfacer las necesidades del ciudadano (calidad subjetiva) o para alcanzar la aptitud que requiere su utilización (calidad objetiva), que tenga en cuenta el contexto político-administrativo en el que se enmarca. Las instituciones adoptan las mejores prácticas y herramientas para mejorar el servicio, pero no basta con incrementar los recursos públicos que se entregan si no se mide el impacto que provocan en la vida diaria de las personas; no basta con gestionar procesos si, finalmente, no agregan ningún valor al ciudadano. Lo trascendental de la calidad estriba en eso, en medir lo que las mejoras suman al bienestar de cada ciudadano.

Tercera. El GM es un conjunto de trabajadores que, de forma voluntaria y con carácter temporal, se constituyen con la finalidad de detectar, analizar problemas concretos que afectan a los servicios públicos y elaborar propuestas de mejora para su correcta prestación. La participación es una de las características esenciales de este tipo de Grupos, y la puesta en común de sus ideas es lo que otorga valor a la acción pública, a través del conocimiento compartido y del aprendizaje continuo. Por ello, los GM son herramientas de calidad en el ámbito público con un enfoque democrático. Castilla y León está a la vanguardia en la implantación y regulación de este tipo de herramientas.

Cuarta. La modernización pública, además de tener un componente administrativo, tiene un claro componente político, por lo que es necesario circunscribir el servicio público en un estadio superior, esto es, como elemento fundamental de las políticas públicas. No basta con que las Administraciones Públicas presten buenos servicios, servicios de calidad, sino que se busca un compromiso institucional pleno para que éstos sean los mejores servicios, para que sean servicios excelentes. Por ello, resulta absolutamente necesario compaginar técnica y estrategia, medios y objetivos, gestión y evaluación, eficacia y legitimidad, en definitiva, capacidad administrativa y voluntad política en la prestación del servicio público.

Quinta. La excelencia es el concepto clave en la prestación de servicios públicos. Es un modo sobresaliente de gestionar las instituciones y de obtener resultados óptimos. Es una forma de gestionar los servicios públicos que aspira a conseguir una cultura de mejora sistemática y de avance permanente hacia la perfección, mediante la transformación continua, el conocimiento compartido y la innovación. La excelencia es la superior calidad. Supone releer el sentido que tienen los servicios públicos desde la lógica política y un filón inagotable para el crecimiento de las instituciones que les asegura un rendimiento global óptimo y duradero. La excelencia es, en definitiva, presupuesto imprescindible para una Buena Administración y un Buen Gobierno.

6. BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen, «Aires de modernización e innovación en los derechos de los ciudadanos frente a la Administración de la Comunidad de Castilla y León: La aprobación de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública», en *El Nuevo Derecho Administrativo. Libro Homenaje al Profesor Doctor Enrique Rivero Ysern*, Ratio Legis, Salamanca, 2011, pp. 69-84.

Marta Méndez Juez

BELTRÁN VILLALVA, Miguel, «El problema de la calidad en los servicios públicos», en *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, pp. 23-36.

BOUCKAERT, Geert y POLLIT, Christopher, «Defining Quality», en *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, Sage Publications, Londres, 1995, pp. 3-19.

CANALES ALIENDE, José Manuel, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 161-174.

— «Administraciones Públicas y Constitución en la España del Siglo XXI», en *Instituciones y Procesos Políticos: Homenaje a José Cazorla*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005, pp. 411-426.

DALE, Barrie, BOADEN, Ruth y LASCELLES, David, «Total Quality Management: An overview», en *Managing Quality*, Prentice Hall, Londres, 1994.

DEAN, James y BOWEN, David, «Management theory and total quality: Improving research and practice through theory development», *Academy of Management Review* núm. 3, 1994, pp. 392-418.

GARCÍA-CALABRÉS COBO, Francisco, «Participación: un derecho con garantías», en *Participación y Democracia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2006.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, «El voluntariado ante las denominadas “situaciones de crisis”: Caracterización, regulación jurídica y relaciones sinalagmáticas que derivan de tal conjunción», en *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico*. La Ley, 2011, pp. 530-593.

GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba, MURILLO GOROZARRI, Belén, FENTANES FORTES, Rocío y VOCES LÓPEZ, Carmen, «Calidad y nuevas tecnologías como ejes del proceso de modernización de la Administración Pública: el enfoque integrado de la Escola Galega de Administración Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7, 2012, pp. 93-123.

HACKMAN, Richard y WAGEMAN, Ruth, «Total Quality Management: Empirical, conceptual and practical issues», *Administrative Science Quarterly* núm. 2, 1995, pp. 203-242.

HUET, Philippe, «El control de la gestión de los servicios públicos», en *Dirección pública: Gestión y legitimidad*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1989, pp. 399-464.

KOEHLER, Jerry y PANKOVSKY, Joseph, *Quality Government. Designing, Developing and implementing TQM*, St. Lucie Press., Florida, 1996.

Excelencia y Grupos de Mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

LÓPEZ CAMPS, Jordi, «Gobernar es gestionar con calidad», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 11-12, 1998, pp. 39-51.

MANTECA VALDELANDE, Víctor, «La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 66, 2007, pp. 253-301.

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

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «Los servicios públicos en España», en *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 1845-1870.

PARRADO DÍEZ, Salvador y RUIZ LÓPEZ, Joaquín, «La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mímesis y némesis», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 54, 1999, pp. 178-213.

RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime, «El proceso de Modernización Administrativa en las Comunidades Autónomas», en *Temas Monográficos del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona*, Barcelona, 2001, pp. 725-746.

RODRÍGUEZ GARRADA, Tomás, *Guía de Calidad y Mejora en las Administraciones Públicas*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2005.

RUIZ LÓPEZ, Joaquín y CUÉLLAR MARTÍN, Eloy, «La Gestión de la Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas», en *Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado del Bienestar. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública*, GOGEP Complutense, Madrid, 2013, pp. 243-254.

SCHUMPETER, Joseph, *Historia del Análisis Económico*, Ariel, Barcelona, 2008.

VV.AA., *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000.

VV.AA., *Iniciación a la Calidad en los Servicios Públicos*, Dirección General de Calidad de los Servicios de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 2002.

VV.AA., *Marco Jurídico de la Modernización en la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 2004.

Marta Méndez Juez

VV.AA., *Guía para la Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos*, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009.

VV.AA., *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid, 2009.