

# EL CAMBIO PLANIFICADO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RECIENTES POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

María Ángeles Rodríguez Pérez\*

## RESUMEN

Las políticas de mejora y modernización de las Administraciones Públicas constituyen un verdadero compromiso permanente para con los ciudadanos, que demandan una Administración capaz de atender eficazmente a sus necesidades. En este sentido, la Comunidad Autónoma de Canarias no ha permanecido ajena a la introducción de programas de cambio que promueven prácticas gestoras orientadas a la consecución de mejores resultados.

PALABRAS CLAVES: mejora, modernización, Administraciones Públicas.

## ABSTRACT

«The planned change in the Public Administrations. Special reference to the recent politics of the modernization of the Autonomous Community of the Canary Islands». The politics of improvement and modernization of the Public Administrations constitute a true permanent commitment towards the citizens, that demand an Administration capable of attending effectively to their necessities. Therefore, the Autonomous Community of the Canary Islands has been involved in the introduction of the plans of change that promote a public management orientated to the achievement of excellent results.

KEY WORDS: Improvement, modernization, Public Administrations.

## 1. EL CAMBIO PLANIFICADO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### 1.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA?

Remontándonos a los años sesenta del pasado siglo, el Instituto de Estudios Administrativos y la Escuela de Administración Pública (gérmenes del actual Instituto Nacional de Administración Pública) generaron una serie de documentos y jornadas anuales en los que plasmaron numerosas ideas que pretendían la actualización de las Administraciones españolas, denunciando su anacronismo, su lentitud y su falta de eficacia<sup>1</sup>.



Basta esta referencia, por el momento, para dejar constancia de la importancia del tema apuntado. Así, las estrategias de mejora y modernización de las Administraciones Públicas constituyen, sin lugar a dudas, un verdadero compromiso permanente para con los ciudadanos, que como usuarios de los servicios públicos quieren una Administración a su servicio; y algo más, capaz de atender eficazmente a sus necesidades. Por consiguiente, la mejora continua de los procesos, procedimientos y prestaciones públicas —teniendo en cuenta los recursos disponibles y determinando los correspondientes estándares de calidad— (artículo 4.1.b de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), no debe ser una meta, sino un requerimiento mínimo de funcionamiento, tal como resulta ser para las organizaciones e instituciones privadas, que han de mantener su actividad en un marco de libre competencia.

Los términos *modernización administrativa* resultan particularmente equívocos. Si bien, con propiedad, habría que vincularlos —como sostiene MOREY JUAN— a los procesos de puesta al día y adaptación tecnológica de las Administraciones<sup>2</sup>, lo cierto es que dicha expresión suele emplearse en la actualidad en sentido utilitarista, como referencia genérica bajo la que se acoge todo un conjunto de procesos de actualización y continua adaptación de las Administraciones

---

\* El presente trabajo parte de uno más amplio elaborado con ocasión de la concesión a la autora de una beca de investigación del INSTITUTO CANARIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2004). Un extracto de éste ha sido galardonado con el PREMIO DE ESTUDIOS JURÍDICOS «Francisco Tomás y Valiente» (2005-2006), el cual se ha resumido para la presente publicación en los Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna.

<sup>1</sup> Sirvan de ejemplo las Jornadas celebradas en Santander los días 19-26 de julio de 1957 (*vid. AAVV, Actas de la Primera Semana de Estudios sobre la Reforma administrativa*, Presidencia del Gobierno, Santander, 1958).

<sup>2</sup> MOREY JUAN, A., «Las Administraciones públicas autonómicas: procesos de reforma», en AAVV, *Modernización administrativa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1989, p. 82. Conviene recordar que existen numerosos trabajos que analizan y estudian el uso de las nuevas tecnologías (TIC's) en la Administración Pública. De entre ellos, destacamos los siguientes: VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004; AAVV, *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004; GAMERO CASADO, E., *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación administrativa en el procedimiento común*, Bosch, Barcelona, 2005; y, con anterioridad, FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2003. Además, PALOMAR OLMEDA, A., «Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1995-87, p. 361 y ss.; AGIRREAZKUENAGA, I. y CHINCHILLA, C., «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2001-109, p. 35 y ss.; CRIADO GRANDE, J.I. y RAMILO ARAUJO, M.C., «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones públicas del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2001-61 (i), p. 11 y ss.; y METRE DELGADO, J.F., «Nuevas tecnologías y Administración Pública», *Documentación Administrativa*, 2003-265-6, p. 117 y ss.

Públicas a las transformaciones políticas, sociales, económicas y tecnológicas de su entorno<sup>3</sup>.

Según señala NIETO GARCÍA, se trata de simples modas (al principio se hablaba de «economía, celeridad y eficacia»; luego de «modernización»), pues lo que sucede es que las expresiones se utilizan no tanto por su significado como por su poder de atracción verbal. Así, el término reforma tiene una función instrumental, mientras que la modernización es el fin de la actividad; pero tanto da una expresión como la otra<sup>4</sup>. Sin embargo, no es ésa la conclusión esbozada por los autores BALLART y RAMIÓ MATAS, para quienes la expresión modernización sustituye a la de reforma debido a que esta última se asocia al fracaso de los programas de reforma administrativa diseñados en los años sesenta y setenta<sup>5</sup>.

Ahora bien, la trascendencia de la distinción terminológica la pone de manifiesto ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, cuando señala que la reforma administrativa, sólo en un sentido restringido, aparece conectada a la expresión modernización, que no supone un verdadero cambio institucional, sino un rejuvenecimiento físico, organizativo y tecnológico de la Administración Pública<sup>6</sup>.

En definitiva, los procesos de mejora y modernización administrativa constituyen un conjunto de medidas concretas que tienen como fin último conseguir una Administración Pública más eficaz, reorientada a la excelencia, para asegurar el cumplimiento de los fines que tiene encomendados. No podemos desconocer, además, que se trata de un fenómeno no exclusivo de nuestro país, el cual se incorpora tarde a las diferentes experiencias europeas desarrolladas a partir de la segunda mitad del siglo XX. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el cambio en las Administraciones es un fenómeno de mayor amplitud que las iniciativas de modernización o de cambio planificado, que suponen múltiples medidas para tratar de corregir el sentido espontáneo de la evolución administrativa<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> En la actualidad, la expresión «modernización administrativa» se acepta como paraguas conceptualizador de los procesos de cambio y gestión del cambio en las Administraciones Públicas. Como señala CASTELLS ARTECHE, «*si bien el término resulta particularmente equívoco, o si se quiere ambiguo, con dicha expresión parece quererse indicar el proceso de adaptación de una obsoleta institución a las nuevas realidades político-sociales*» (vid. CASTELLS ARTECHE, J.M., «Proyectos en torno a la reforma administrativa en las Comunidades autónomas», en AAVV, *Modernización administrativa, op. cit.*, p. 11).

<sup>4</sup> NIETO GARCÍA, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿un problema pendiente?», en AAVV, *Modernización administrativa, op. cit.*, p. 103.

<sup>5</sup> BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, p. 227.

<sup>6</sup> ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K., «Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2000-18, <<http://www.clad.org.ve>>.

<sup>7</sup> En este sentido se pronuncia ETXEBARRÍA ARIZNABARRETA, L.E., «El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública», en AAVV, *Modernización administrativa, op. cit.*, p. 30.



Tradicionalmente, y en concreto hasta los años setenta, la Administración Pública ha estado vinculada a un paradigma o modelo puro que Max WEBER denominó «modelo burocrático» en su obra *Economía y Sociedad*, publicada por primera vez en 1918. Se trata de un tipo ideal de organización eficiente por excelencia y de notable superioridad técnica respecto a otras formas orgánicas anteriores, que sólo aparece en un momento histórico caracterizado por determinadas condiciones, entre otras, desarrollo de economías monetarias, crecimiento y extensión de las tareas a realizar por la organización y concentración de los medios materiales en manos de los jefes<sup>8</sup>.

Con todo, este *modelo de Administración burocrática*, caracterizado por una rígida ordenación jerárquica, extensión y proliferación de niveles organizativos, exceso de formalismo y adherencia extremada a rutinas y procedimientos, entró en crisis a mediados de los años setenta, pues los cambios económicos acaecidos en esa época generaron la defensa de una Administración que funcionara más como empresa, regida por algunos de los criterios surgidos de la lógica del mercado. Ahora bien, no debemos olvidar que es comúnmente aceptado que toda organización administrativa tiene prácticas burocráticas, garantías formales en aras de la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Tras la mencionada crisis, y frente a la recepción del gerencialismo clásico en las Administraciones Públicas (que fue limitada a la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo)<sup>9</sup>, la *Nueva Gestión Pública* (NGP) se convierte en el paradigma de transformación administrativa prevaeciente hasta mediados de los noventa, enmarcada en una serie de procesos de reforma que tienen como eje central la importancia concedida a los modos de ges-

<sup>8</sup> Vid. WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

<sup>9</sup> El uso de la expresión «*public management*» comenzó a ganar carta de naturaleza a mediados de los años sesenta, dada la transformación acaecida en la Administración durante esa época (crecimiento de la complejidad y tecnificación de los servicios). Como pone de manifiesto ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, dicha transformación reflejó las limitaciones de la tradicional organización burocrática, introduciéndose una nueva perspectiva de legitimación basada en valores de racionalidad gerencial (economía, eficacia, eficiencia, productividad y responsabilidad individual), que ya a principios del siglo XX predicaban las Ciencias del *Management* (o Ciencias de la gestión), que estaban vinculadas al mundo empresarial (vid. ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K., «La Administración Pública en la era del Management», en C. LOSADA I MADORRÁN (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999, p. 48 y ss.). Para un análisis general, vid. del citado autor, *La Administración Pública en la era del Management* (tesis doctoral), Universidad de Deusto, Bilbao, 1993. Y para un estudio en profundidad sobre la nueva visión de la Administración Pública en esta época, de entre la bibliografía más citada, vid. METCALFE, L., y RICHARDS, S., *Improving Public Management*, Sage, Londres, 1987 (cuya traducción fue publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, en 1989, bajo el título «*La modernización de la gestión pública*»), y METCALFE, L., *The Logic of Public Management*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1988.

ción del sector público<sup>10</sup>. Como teoría general o una suerte de ideología, las propuestas de la NGP tratan de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas sobre cómo la Administración puede organizar los servicios y ofrecerlos al «ciudadano-cliente», orientándolos hacia el rendimiento y los resultados<sup>11</sup>.

En cualquier caso, las consecuencias de este movimiento han sido cuanto menos equívocas, tal y como se observa desde mediados de los noventa. Y para comprender mejor el ascenso del nuevo paradigma representado por la Gobernabilidad, es necesario entender las principales razones de la crisis de la NGP, que en opinión del autor PRAT I CATALÀ son las siguientes: en primer lugar, nuevamente se ha revelado imposible separar la concepción de la ejecución, la política de su implementación; y en segundo lugar, al estrechar y simplificar los programas de mejora de las Administraciones Públicas para hacer posible la evaluación por resultados (y centrarse en la expansión de las agencias ejecutivas), se ha dificultado considerablemente la coordinación, así como la colaboración interadministrativa y con los sectores empresariales y sociales<sup>12</sup>.

Así, tras la experiencia del movimiento de la NGP, la *Gobernabilidad*, que trata de fortalecer la teoría de la Ciencia Política desde la última década, implica una nueva forma de actuar de los gobiernos, orientada en función de la sociedad civil, en la que cobran especial importancia los valores de representatividad plena y participación, de negociación y consenso; un gobierno en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global, pues para superar la dualidad privado-público se plantea la cuestión en términos de niveles de organización interconectados<sup>13</sup>.

En la actualidad, la Gobernabilidad supone, además, una reorientación de la gestión pública hacia los valores que ella misma promulga; es decir, una redefini-

---

<sup>10</sup> La referencia original más citada es HOOD, CH., «A Public Management for All Season?», *Public Administration*, 1991-69, p. 3 y ss.

<sup>11</sup> En concreto, los principales componentes del paradigma de la NGP pueden resumirse —según LÖFFLER— en: orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de los recursos y del personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia (*vid. LÖFFLER, E., La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*, INAP, Madrid, 1996, pp. 8 y 9).

<sup>12</sup> PRATS I CATALÀ, J., «Las transformaciones de las Administraciones públicas en nuestro tiempo», en F. SÁINZ MORENO (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 66 y ss.

<sup>13</sup> Como señala CANALES ALIENDE, el concepto de gobernabilidad, en sentido moderno del término, surge con motivo de las siguientes publicaciones: *La crisis de la Democracia*, de Michel CROZIER, Samuel HUNTINGTON y Josi WATANUKI (1975); *La reinención del Gobierno*, de Denis OSBORNE y Ted GAEBLER (1992); y el Informe AL GORE titulado *Crear un gobierno que trabaje mejor y cueste menos* (1993). También se atribuye a la creación por Guy PETERS, en 1988, de una revista con el mismo nombre en la Universidad de Pittsburg (*vid. CANALES ALIENDE, J.M., «Gobernabilidad y gestión pública»*, en B. OLÍAS DE LIMA-GETE, *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, p. 38 y ss.).



ción de objetivos para establecer como foco de análisis no sólo la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también las interacciones entre ellas, las organizaciones privadas y la sociedad civil. Y en este contexto político-administrativo operan en la actualidad los procesos de mejora y modernización de las Administraciones Públicas.

### 1.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CAUCE Y GARANTÍA DE LOS CAMBIOS

Todo enfoque modernizador o de cambio planificado que mejore concretos aspectos de la organización administrativa y de la gestión pública debe tener en cuenta el papel instrumental de la Administración en un Estado social y democrático de derecho, que la propia Constitución Española (CE) explicita bajo los parámetros de su artículo 103.1 (aplicable a todas las Administraciones Públicas, según STC. 85/1983, de 25 de octubre, f.j. 8): su intrínseco carácter servicial o vicarial, dado que «*la Administración sirve con objetividad a los intereses generales*».

A nuestro juicio, la invocada tarea modernizadora no es algo nuevo; viene impulsada por los principios de organización, funcionamiento y actividad de las Administraciones Públicas, garantizados constitucional y legalmente, que deberán informar y encauzar los necesarios programas de modernización conforme a un modelo que respete y siga las pautas establecidas por ellos mismos, pues siempre deberán regir el actuar administrativo<sup>14</sup>. Es así porque dichos principios son verdaderos mandatos que obligan, y de otro modo las decisiones modernizadoras no se entenderían legítimas<sup>15</sup>.

Ahora bien, el éxito de los desafíos de mejora y modernización administrativa depende —más allá de los cambios que pudieran introducir nuevas tecnologías, modelos organizativos e innovaciones metodológicas— de decisiones legislativas. La existencia de planes de actuación y modernización en las diferentes Administraciones nunca podrá sustituir la necesaria e imprescindible regulación normativa, tal como ya se ha producido en nuestro país, entre otras, con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

---

<sup>14</sup> Con más profundidad, este tema es desarrollado por GARCÍA TREVIJANO Y FOS, J.A., *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957; MARTÍNEZ MARÍN, A., *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Tecnos, Madrid, 1996; ÁLVAREZ RICO, M., *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, 2ª ed., Instituto de Estudios de la Administración Local-Dykinson, Madrid, 1997; y GALLEGO ANABITARTE, A. *et al.*, *Concepto y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

<sup>15</sup> En este sentido se expresa el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos, aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2000: «*Las respuestas que las Administraciones Públicas ofrezcan a las nuevas demandas ciudadanas de receptividad, calidad, simplicidad y agilidad en las prestaciones deben enmarcarse, en todo caso, en el modelo político administrativo que diseña la Constitución y sus normas de desarrollo*».

del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), o la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y que seguirá complementándose en el futuro con nuevas normas, como la Ley de Agencias para la Mejora de los Servicios Públicos y el Estatuto Básico del Empleado Público.

En concreto, este último texto contribuirá a actualizar los aspectos centrales y básicos de la Función Pública, para responder a «una nueva cultura de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza»<sup>16</sup>, con el objetivo de mejorar la profesionalidad y motivación del personal al servicio de la Administración, que se constituyen como garantía de mejora de la calidad de los servicios. El Estado tiene competencias en cuanto a su regulación básica (artículo 149.1.18ª de la CE), para que luego las Comunidades Autónomas puedan desarrollar esta normativa adaptándola a su singularidad. En nuestra opinión, la aprobación de este Estatuto debe adquirir prioridad, en orden a posibilitar el máximo éxito de las políticas que venimos analizando en el presente estudio.

#### 1.4. PROCESOS DE MEJORA Y MODERNIZACIÓN EN ESPAÑA

En las últimas décadas se han desarrollado multitud de iniciativas de renovación, cambio y mejora de las Administraciones Públicas en los países de nuestro entorno, así como en nuestro ámbito nacional, tanto de la Administración General del Estado como de las diferentes Administraciones autonómicas.

A finales de la década de los ochenta, y tras algún incipiente precedente en esta materia<sup>17</sup>, el Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) lideró un proceso de debate de especificación de alternativas de actuación, en el que participaron un elevado número de directivos y académicos nacionales y extranjeros, y se siguieron procesos de formación en gestión con empresas de consultoría. Como resultado, al final del período se publicaron dos documentos: «*Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*» (1989) y «*Estudio Delphi sobre la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*» (1990); y se gestaron diversos manuales de procedimiento y numerosos cursos, jornadas y

---

<sup>16</sup> Vid. ORDEN APU 3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>17</sup> A principios de los ochenta, bajo el rótulo genérico de «*racionalización administrativa*», hubo un incipiente movimiento en orden a la búsqueda de una mayor eficacia en la Administración, a la adopción de formas de actuación provenientes de las empresas privadas, a la revisión de los procedimientos para simplificarlos en lo posible, al incremento de la participación ciudadana, etc. Posteriormente, estos planteamientos —que apenas llegaron a plasmarse en decisiones concretas— se recogieron en el libro del que fue ministro para las Administraciones Públicas y catedrático de Derecho Administrativo Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, titulado «*El reto de una Administración racionalizada*».



seminarios sobre estas materias<sup>18</sup>. Con posterioridad, en 1991, se elabora un documento titulado «*La modernización de la Administración del Estado. Los Servicios Comunes*»; y un año después se aprueba el Plan de Modernización de la Administración General del Estado, de 15 de abril de 1992<sup>19</sup>.

Así pues, en la Administración estatal va surgiendo la necesidad de incorporar nuevas técnicas desde la perspectiva de la pura gestión administrativa y de iniciar el paso de la cultura burocrática tradicional a un nuevo tipo de gestión, basada en los resultados y en la orientación al ciudadano. En este sentido, se han ido generando una serie de programas de modernización —criticados por algunos autores<sup>20</sup>— que han ido incorporando la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos<sup>21</sup>, el aumento de la eficacia en la gestión de los procedimientos<sup>22</sup>, la reducción de costes y el aumento de la productividad, el incremento de la efectividad de los sistemas de control y evaluación, la simplificación de estructuras orgánicas, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (TIC's), la mejora de la información y atención al ciudadano y el aumento de la motivación de los agentes públicos y de su responsabilidad por los resultados de sus actuaciones<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Vid. MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Modernización Administrativa y formación. Seminario Internacional del INAP*, MAP, Madrid, 1991.

<sup>19</sup> Para un estudio en detalle nos remitimos, respectivamente, a MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *La modernización de la Administración del Estado. Los Servicios Comunes*, MAP, Madrid, 1991, y *Plan de modernización de la Administración General del Estado. Segunda fase*, MAP, Madrid, 1994.

<sup>20</sup> Parte de la doctrina entiende que la mayor parte de los proyectos de mejora y modernización administrativa impulsados hasta el momento en la Administración estatal no se pueden considerar verdaderos programas de modernización; ello es así porque no responden a un plan o modelo general, sino a simples actuaciones específicas vinculadas a resolver problemas concretos de ciertos organismos, o a promover la mejora de los sistemas de atención a la ciudadanía, pero sin un impulso político suficiente y continuado (vid. BALLART, X., y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, op. cit., p. 228, citando a SUBIRATS, J., *Evaluación de políticas públicas y proceso presupuestario en un entorno de restricción presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995).

<sup>21</sup> El impulso a la calidad se materializó, en 1999, con la aprobación por el MAP de un ambicioso Plan de Calidad, cuyos aspectos básicos se establecieron en el R.D. 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulaban las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas en la Administración General del Estado y se promovía la autoevaluación de las unidades administrativas (implantación del Modelo EFQM de Excelencia 2000). En la actualidad, es el RD 951/2005, de 29 de julio, el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración estatal.

<sup>22</sup> En este sentido, en 1999 se creó la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa (RD 670/1999, de 23 de abril), y se ha ido impulsando la eliminación de trámites administrativos innecesarios y la informatización de numerosos impresos y formularios a través de los Planes Generales de Simplificación Administrativa.

<sup>23</sup> Conviene recordar que en el año 2003 se constituyó el Grupo de Expertos para el Estudio de las Principales Líneas de Reforma de las Administraciones Públicas, cuyos trabajos se han publicado a fin de que puedan ser de utilidad para futuras estrategias de mejora y modernización administrativa (vid. SÁINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración pública*,

Por último, conviene señalar que, tras los procesos de descentralización política, las diferentes Comunidades Autónomas también vienen impulsando una serie de medidas de cambio planificado y modernización de sus aparatos administrativos para mejorar el funcionamiento de los mismos<sup>24</sup>. Ello es así porque deben convertirse en verdaderas protagonistas del proceso de creación de una nueva Administración Pública. Y para ello, habrá que partir de las raíces históricas de un modelo autonómico diverso y plural, y habrá que dar respuesta a las nuevas demandas y expectativas de la ciudadanía en relación con los servicios y prestaciones públicas que les son dispensados; reforzando, además, el marco legislativo que informa y legitima toda la actuación administrativa, sin perjuicio de abrirse desde él a las experiencias desarrolladas en los diferentes países de nuestro entorno comparado.

## 2. POLÍTICAS DE MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

### 2.1. PRIMEROS PASOS Y SITUACIÓN ACTUAL. PLAN DE ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DEL GOBIERNO DE CANARIAS

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Canarias, la estrategia de transformación y mejora de su Administración Pública se impulsó de un modo definitivo a principios de los años noventa, con un modelo de planificación gradual del cambio adaptado a la heterogeneidad de los servicios y prestaciones dispensados por sus órganos y entidades. Para responder a las cuestiones críticas y garantizar la coherencia de la acción del Ejecutivo autonómico según las prioridades establecidas, se creó la Comisión Interdepartamental para la Reforma Administrativa, en marzo de 1993, con el objetivo de cumplir una serie de finalidades: *a)* adaptar las estructuras administrativas a los principios de eficacia, eficiencia y economía; *b)* orientar los procedimientos administrativos hacia los principios generales estableci-

---

*op. cit.*). En concreto, en el momento actual, las estrategias que desde el MAP se proponen para la renovación de la Administración estatal conllevan el diseño de una serie de programas a partir de tres aspectos básicos relacionados con la estructura administrativa, la gestión de los recursos humanos y el funcionamiento de citada Administración.

<sup>24</sup> Para profundizar en el estudio de los incipientes procesos de mejora y modernización de las Administraciones autonómicas, de entre numerosos trabajos publicados, *vid.* AAVV, *Autonomías* (monográfico sobre La Modernización administrativa en las Comunidades Autónomas), 1994-18; AAVV, *Revista Vasca de Administración Pública* (monográfico sobre Modernización Administrativa), 1996-45 (II); PANIAGUA SOTO, J.L. (ed.), *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2000; y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «El proceso de modernización administrativa en las Comunidades autónomas», en INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO, *Informe sobre el estado de las autonomías 2001*, Barcelona, 2002, p. 724 y ss.





dos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y c) profundizar en el aprovechamiento máximo de los efectivos personales (artículo 1 del Decreto 30/1993, de 5 de marzo, de regulación de la Comisión Interdepartamental para la Reforma Administrativa).

Con el tiempo, y a través de los planes anuales de actuación de la Inspección General de Servicios del Gobierno de Canarias (IGS)<sup>25</sup>, se van estableciendo programas específicos para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la racionalización de la gestión burocrática, con especial atención al impulso de la utilización de las TIC's en los órganos administrativos de la Comunidad y a la evaluación de los servicios de información al ciudadano.

En concreto, desde el año 2000 se ha venido aprobando una serie de textos normativos que suponen la base para la implantación de una nueva cultura de gestión pública. En este sentido, hay que destacar el establecimiento de la Ventanilla Única con los Registros de la Administración autonómica de Canarias (Decreto 105/2000, de 26 de junio) y su desarrollo (Orden de 12 de agosto de 2002); y los compromisos en la prestación de los servicios públicos con los sistemas de evaluación de la calidad, las cartas de servicios y los Premios anuales a la Calidad del Servicio Público y a las Mejores Prácticas (Decreto 220/2000, de 4 de diciembre). En el año 2001, se aprobó la normativa referente a la aplicación de la firma electrónica en los procedimientos administrativos (Decreto 205/2001, de 3 de diciembre); y en el 2002, la del sistema de sugerencias y reclamaciones (Decreto 161/2002, de 18 de noviembre). Todos estos instrumentos se han venido implantando de manera progresiva; y hay que señalar, además, la creación de la página Web del Gobierno de Canarias, para ofrecer información al ciudadano de procedimientos, contratación, subvenciones y servicios en general. Asimismo la aprobación de la nueva identidad corporativa gráfica del Gobierno de Canarias y la actuación de su manual (Decreto 189/2004, de 21 de diciembre y Orden de 24 de noviembre de 2005, respectivamente) y el Plan de Simplificación y Racionalización de la Gestión Administrativa (aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de 15 de febrero de 2005).

En este marco normativo descrito, se desarrollan en la actualidad las medidas para la mejora y modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así, durante el último trimestre del 2003, la IGS, sobre la base de sus competencias, la disponibilidad de recursos y la concreción de su marco de actuación, se propuso, como tarea inmediata y priorizada, la elaboración de un plan de actuaciones que a la vez sirviera de base para futuros planes.

---

<sup>25</sup> Desde diferentes sectores se insiste en la necesidad de crear una Dirección General de Organización y Calidad que lidere el proceso continuo de mejora y modernización administrativa, sin obviar, no obstante, su función de control interno de la organización (*vid.* RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.J., «Reflexiones sobre la Administración Pública de Canarias», *Actualidad Administrativa*, 2000-6, p. 178 y ss.). Ahora bien, no podemos desconocer que, en la actualidad, la Inspección General de Servicios del Gobierno de Canarias ha asumido como misión principal la de servir de impulso a la mejora y modernización del sector público canario; por lo que resultaría conveniente modificar su Reglamento para adecuarlo a esta nueva tarea.

Para cumplir con este propósito, desde la dirección de la Inspección se entendió que se debía adoptar un método integral, un plan que sistematizara las actividades de la organización para el logro eficiente de sus objetivos y que sumara los principios de participación, responsabilidad y autocontrol a través del diseño de proyectos integrados. Finalmente, el proceso de planificación concluyó en el primer trimestre del siguiente año con la redacción definitiva del *Plan de Actuaciones de la Inspección General de Servicios del Gobierno de Canarias 2004-2007*, que recoge cuatro estrategias generales y proyectos propuestos, cada uno de los cuales se define por una serie de objetivos globales y específicos.

En concreto, las estrategias para lograr la modernización de la Administración autonómica de Canarias son: a) *la universalización de la utilización de las TIC's* (y protección de datos de carácter personal); b) *el ciudadano como centro de atención administrativa* (red de oficinas de atención al ciudadano; imagen institucional del Gobierno de Canarias; sistema de medición del grado de satisfacción del ciudadano; sistema de sugerencias y reclamaciones; elaboración de cartas de servicios; y sistema de gestión de la calidad: normas ISO); c) *el empleado público como agente activo del cambio* (planes de formación); y d) *la innovación, racionalización y adecuada estructuración de la Administración* (actuación normativa; Premios anuales a la Calidad y a las Mejores Prácticas y establecimiento de un sistema de autoevaluación de unidades administrativas, en concreto, el Modelo EFQM de Excelencia 2000).

## 2.2. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Antes de reseñar las actuaciones llevadas a cabo en nuestro ámbito autonómico, conviene recordar que la búsqueda de la calidad en el desempeño de actividades se remonta a épocas muy lejanas, a propósito de los esfuerzos de nuestros antepasados por mejorar sus útiles de trabajo y los resultados de sus construcciones y demás labores. Sin embargo, en los tiempos que corren, el concepto de calidad ha evolucionado desde el mínimo y exigible respeto a normas y procedimientos —calidad industrial— hasta la Calidad Total, que se corresponde con una filosofía de gestión que compromete y moviliza a todo el personal para buscar la excelencia en los resultados y la satisfacción de las expectativas, a partir del análisis de las necesidades de los ciudadanos, que tienen legítimo derecho a recibir servicios públicos de calidad<sup>26</sup>. Ahora bien, a nuestro juicio, las dificultades que suscita el establecimiento de

---

<sup>26</sup> BELTRAMI distingue tres etapas en la evolución de la calidad en el sector público, asimilables a la esfera del sector privado: a) la calidad en el sentido de respeto a normas y procedimientos; b) la calidad en el sentido de eficacia; y c) la calidad en el sentido de satisfacción del cliente (*vid.* BELTRAMI, M., «Qualità e pubblica amministrazione», *Economia e diritto del terziario*, 1992-3 p. 770). Esta clasificación también la sigue LÖFFLER, quien —citando al mencionado autor— distingue: a) la calidad en el sector público concebida como el cumplimiento del procedimiento formal o como ausencia de errores arbitrarios (burocracia tradicional), que equivale a la calidad industrial; b) la calidad en



indicadores y estándares objetivos que permitan medir la calidad de las prestaciones percibidas y que sirvan para mejorar los servicios públicos, nunca podrá justificar una vuelta atrás; antes al contrario, exigen profundizar en los niveles alcanzados<sup>27</sup>.

En cuanto a la promoción de la gestión de la calidad en la Administración autonómica canaria, se han venido potenciando los instrumentos de evaluación de la misma, como son el Modelo EFQM de Excelencia 2000, como herramienta de autoevaluación y mejora del funcionamiento de las unidades administrativas; los sistemas de aseguramiento de la calidad (normas ISO), para contar con un referencia adecuada que incluya valores, principios y metodologías para la gestión eficaz de los procesos; la continuidad en la generalización de las cartas de servicios<sup>28</sup>; y la promoción de los Premios anuales a la Calidad del Servicio Público y a las Mejores Prácticas.

En concreto, para la evaluación de la calidad de los servicios públicos dispensados por la Administración autonómica, se dispone un sistema que se estructura en dos planos.

El primero de ellos hace referencia al *sistema de autoevaluación* de los propios órganos y entidades dispensadoras de los servicios, que comprende la medición de los niveles efectivos de prestación de los servicios públicos tomando como referencia la Calidad Total (Modelo EFQM de Excelencia 2000) y el seguimiento de la carta de servicios respectiva. Respecto a este último, los órganos y entidades de la Administración autonómica remitirán a la IGS, con periodicidad anual, un informe que explicita el grado de cumplimiento de los compromisos declarados en la correspondiente carta, analizando las eventuales desviaciones y determinando las medidas correctoras oportunas, las cuales se instrumentarán en el informe anual

---

la esfera pública relacionada con los principios de eficacia y eficiencia, como adecuación al objetivo al que debe orientarse un producto o servicio (a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, cuando empezó a ganar popularidad la gestión por objetivos); y c) la calidad como satisfacción de las expectativas del cliente (a principios de los ochenta) (*vid.* LÖFFLER, E., *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*, *op. cit.*, p. 20).

<sup>27</sup> A lo largo de la década de los noventa aparecieron numerosas publicaciones sobre la gestión de la calidad total en las organizaciones privadas y públicas. *Vid.* sólo a título de ejemplo, y desde luego sin afán exhaustivo, SENLLE, A., *Calidad total en los servicios y en la Administración Pública*, Gestión 2000, Barcelona, 1993; SADERRA I JORBA, LL., *La calidad total*, Ediciones Técnicas Rede, Barcelona, 1994; LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A., *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública-Gestión 2000, Barcelona, 1995; GUAJARDO GARZA, E., *Administración de la calidad total*, Pax, México, 1996; JAMES, P., *Gestión de la calidad total*, Prentice Hall, Madrid, 1997; MUNCH GALINDO, L., *Más allá de la excelencia y de la calidad total*, Trillas, México, 1998; MUÑOZ MACHADO, A., *La gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*, Díaz de Santos, Madrid, 1999; LORÉNS, F.J. y FUENTES, M., *Calidad total. Fundamentos e implantación*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2000; y LABOUCHEIX, V., *Tratado de Calidad Total*, Limusa, México, 2000.

<sup>28</sup> *Vid.* INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS, *Las Cartas de Servicios en la Administración Pública canaria*, Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, 2005.

acerca de la evaluación global de la calidad del conjunto de los servicios públicos, y serán además tenidas en cuenta para la actualización de los compromisos asumidos (artículos 9 y 11 del Decreto 220/2000, de 4 de diciembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, los Sistemas de evaluación de la calidad y los Premios anuales a la Calidad del Sector Público y Mejores Prácticas en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

En este sentido, para la realización del diagnóstico del nivel de calidad con que se vienen prestando los servicios, sobre la base de los modelos ya enunciados en el párrafo anterior, los órganos y entidades de la Administración autonómica implantarán sistemas de medición de los niveles efectivos de prestación de los servicios de acuerdo con los siguientes criterios, que vienen enunciados en el artículo 10 del mencionado Decreto 220/2000: *a)* fijación de valores base o estándares que sirvan como patrones de referencia objetivos y apropiados para cuantificar la evolución de los indicadores; *b)* selección de indicadores de calidad fiables y representativos de los parámetros o dimensiones de la prestación del servicio más relevante para los usuarios, tales como: receptividad (por ejemplo, accesibilidad, transparencia o atención); calidad técnica (por ejemplo, acierto, precisión o ausencia de errores); actividad (por ejemplo, tiempos de respuesta, extensión de la oferta o flexibilidad); y otros aspectos específicos de cada servicio<sup>29</sup>.

Además, la evaluación de los niveles de calidad también incluirá datos sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios, mediante la utilización de métodos de consulta o encuestas que lleven a un análisis riguroso de los resultados y a establecer acciones de mejora, y permitan medir el progreso obtenido y facilitar el aprendizaje de la organización (artículo 10.2 del citado Decreto 220/2000).

El segundo sistema es el de *evaluación global sobre el conjunto de los servicios públicos* de la Administración autonómica canaria, que consiste en un informe de la IGS, elaborado anualmente (en el mes de diciembre), que contiene un examen global de la calidad del conjunto de los servicios prestados por la Administración autonómica, y que se realiza sobre la base de las autoevaluaciones remitidas por los distintos órganos y entidades así como de los informes relativos a las reclamaciones y sugerencias recibidas (artículos 12 y 14.4)<sup>30</sup>.

Asimismo, sin perjuicio de lo apuntado en el apartado anterior, la IGS medirá periódicamente el Índice de Percepción de Calidad del Servicio (IPCS), lo cual proporcionará el conocimiento del grado de satisfacción de los usuarios en

---

<sup>29</sup> En cuanto a la evolución de los indicadores seleccionados en nuestro ámbito autonómico, se elaborará un informe anual que será remitido a la IGS a los efectos de la evaluación global del conjunto de los servicios públicos (artículo 10.3 del Decreto 220/2000).

<sup>30</sup> En todo caso, una interesante propuesta sería la de enviar dicho informe al Diputado del Común, dado que entre sus funciones se encuentra la de supervisión de las actividades de las Administraciones Públicas canarias, a fin de defender y garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones (artículo 1 y 16.b de la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común).



relación con los servicios que presta la Administración Pública Autonómica (artículos 13 y 14.5).

Por último, en la materia que nos ocupa se deberá seguir avanzando en los proyectos de diseño de un sistema de medición del grado de satisfacción del ciudadano, con la implantación y consolidación de un cuadro de indicadores de calidad fiables y de un plan de encuestas de calidad (Observatorio de la Calidad de la Comunidad Autónoma de Canarias); la elaboración del Estatuto de Servicios Públicos, que garantice la calidad de las prestaciones que ofrecen los diferentes servicios, creando un sistema de incentivos y penalizaciones según se alcancen, o no, los objetivos establecidos; la edición de una revista autonómica de calidad, para la difusión de las iniciativas y proyectos impulsados y el fomento de la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas; y la continua celebración de jornadas y cursos básicos para todo el personal, predirectivos y directivos en materia de sensibilización, formación, implantación y evaluación de la calidad en la Administración.

### 2.3. LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

En la Administración Pública la tarea de mejora de los procedimientos administrativos viene impulsada desde el plano legislativo por los principios de racionalidad y agilidad en los procedimientos y actividades materiales de gestión (artículo 3.2.e de la LOFAGE), así como de celeridad en la tramitación (artículos 42.2, 74.1 y 75 de la LRJ-PAC). Pero hay que distinguir y considerar dos aspectos distintos: en primer lugar, la aplicación al sector público (empresas públicas) de los mismos parámetros de las empresas privadas, dirigidos a la consecución de objetivos de eficacia en el marco de un mercado competitivo que le es propio; y, en segundo lugar, su aplicación a las funciones administrativas siempre en el marco del principio de legalidad, dada la existencia de normas reguladoras de los distintos procedimientos que garantizan la protección de los derechos de los ciudadanos. Ello es así porque —como sostienen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO— el procedimiento es la primera de las garantías formales de la posición jurídica del individuo y una manera de introducir mecanismos de control en la actuación administrativa<sup>31</sup>.

Por lo que respecta a la mejora de los procedimientos administrativos autonómicos, el objetivo fundamental ha sido la elaboración de programas de simplificación de trámites, con medidas concretas de análisis previo, modelización o representación gráfica de los procedimientos y elaboración y actualización permanente de los manuales de procedimientos. Aun así, se deberán promover iniciativas en

---

<sup>31</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 1993, p. 163.

cuanto a la implantación progresiva de un sistema unificado para la gestión de expedientes que estandarice los procedimientos administrativos posibilitando una gestión más dinámica y favorecedora de una respuesta rápida al ciudadano<sup>32</sup>.

Por otro lado, la apuesta decidida del Gobierno de Canarias por hacer explícitos los compromisos asumidos con la ciudadanía, se ha materializado en los últimos años con el impulso a la modernización de todas las actividades materiales de gestión mediante el uso generalizado de las nuevas TIC's, que también permiten mejorar el acceso de los ciudadanos a la Administración. Así, en septiembre de 2000, y para la incorporación de las nuevas tecnologías en todos los sectores socio-económicos y en las diferentes Administraciones Públicas de las Islas, la entonces denominada Dirección General de Comunicaciones e Informática, a propuesta de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, aprobó el Plan para el Desarrollo de la Información en Canarias —Plan Canari@s Digital—, vigente para el período 2000-2006, con estructura y rango de plan multisectorial. Y en marzo de 2001, se constituyó la Comisión Canarias Digital, como órgano colegiado para el seguimiento y la coordinación de dicho Plan.

En lo que respecta a la modernización de los procedimientos, en diciembre de 2001 se aprobó el Decreto 205/2001, de 3 de diciembre, por el que se regula el empleo de la firma electrónica en los procedimientos autonómicos y se articula, en nuestro ámbito competencial, la posibilidad de tramitación telemática de los procedimientos administrativos. Asimismo, se han ido elaborando planes y programas para la implantación de los procedimientos instrumentados a través de técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas; así como mejorando la dotación material<sup>33</sup> y adecuada formación del personal al servicio de la Administración en esta materia.

No obstante, se deberá seguir avanzando en la regulación jurídica necesaria para el desarrollo de los procedimientos automatizados (tanto en los aspectos procedimentales, como en las condiciones de seguridad) y la protección de datos de carácter personal, asegurando la utilización de dichos medios con respeto a las garantías legalmente establecidas (artículo 45 de la LRJ-PAC), puesto que debemos advertir —como hace la doctrina iusadministrativista— que la potenciación de la

---

<sup>32</sup> En cuanto Sistema de Gestión de Procedimientos Administrativos (SGPA) de la Junta de Galicia, *vid.* CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La Evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*, Consejería de Presidencia y Administración Pública-Inspección General de Servicios, Santiago de Compostela, 2001, p. 84 y ss.). Respecto al SGPA de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *vid.* ARENILLA SÁEZ, M. (dir.), *El proceso de la modernización en las Administraciones públicas. El caso de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2000, p. 95 y ss.

<sup>33</sup> En cuanto a la dotación de aplicaciones informáticas, cabe destacar la implantación de sistemas de información y de gestión para la organización y el funcionamiento de la Administración, como el Sistema de Información Económico-Financiera de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias —PICCAC— o el Sistema de Información de Recursos Humanos —SIRhUS—.



eficacia administrativa amparada en razones de interés público no puede suponer la merma de los derechos y garantías previstos en las leyes administrativas<sup>34</sup>.

#### 2.4. LA MEJORA ORGANIZACIONAL Y SIMPLIFICACIÓN DE ÓRGANOS DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Las medidas de carácter organizativo para la mejora de la Administración Pública de la Comunidad canaria comportan un variado elenco decisional, que debe partir del análisis y evaluación de las estructuras organizativas y funcionales de la citada Administración. En este sentido, se debe comenzar con un estudio pormenorizado de cada Consejería, de los órganos centrales, territoriales y estructura colegiada, para superar el mimetismo acrítico en cada Departamento.

En atención al principio de economía organizativa, la simplificación orgánica y, en concreto, la supresión de organismos públicos que hayan cumplido sus objetivos o sean poco eficaces, son necesarias para evitar una configuración sobredimensionada de la Administración y no ocasionar el fraccionamiento de lo que deberían ser áreas de gestión integrada; pero no deben propiciar la concentración de funciones en órganos superiores (y por ende, en las islas mayores), en atención al principio constitucional, legal y estatutariamente establecido de máxima proximidad a los ciudadanos.

Por último, conviene señalar la necesidad de analizar el disperso entramado de la normativa autonómica en materia de organización administrativa, para su modificación y conversión en un cuerpo estructurado y homogéneo de normas<sup>35</sup>.

#### 2.5. EL EMPLEADO PÚBLICO Y EL CIUDADANO COMO CENTROS DE ATENCIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

En materia de *personal*, no podemos desconocer las específicas políticas que ha venido desarrollando el Gobierno de Canarias encaminadas a mejorar la planificación de los recursos humanos, como instrumento de dirección para la previsión y coordinación del personal tanto estatutario como laboral al servicio de la Adminis-

---

<sup>34</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, op. cit., p. 163. En el mismo sentido, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., «Consideraciones jurídicas sobre la informatización de los procedimientos administrativos. La iniciación y terminación del procedimiento por vía telemática», en ponencia para VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas, MAP, A Coruña, 15-18 octubre 2002, <<http://www.tecnimap.com>>.

<sup>35</sup> Por ejemplo, el Título II de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, «*De la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*», se encuentra derogado por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, cuyo Título II se rubrica de igual forma.



tración; aumentar tanto la motivación y el rendimiento personal, como la responsabilidad de los empleados públicos en el desempeño de su trabajo; disminuir el absentismo; y potenciar el Sistema SIRhUS, como instrumento de información diseñado para una gestión integral de los diferentes colectivos que constituyen los recursos humanos existentes en el ámbito de la Administración autonómica, y los servicios de la Intranet del Gobierno de Canarias. En todo este proceso, es pieza clave la formación, impulsada de manera manifiesta a través del Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias (ESSSCAN) y los Centros de Profesorado, en sus sectores funcionales correspondientes, así como la Academia Canaria de Seguridad, ahora más dedicada a la Administración local (policía local y personal de emergencias).

Como garantía de los principios de mérito y capacidad, sería conveniente iniciar un proceso de funcionarización en la Comunidad Autónoma, puesto que la cifra del personal laboral, en comparación con la del funcionarial —excluyendo a docentes y estatutarios de Sanidad—, es muy elevada, cuando la CE ha apostado claramente por el régimen estatutario (con procedimientos de selección más garantistas), y el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (aunque sin el carácter de básico) establece los supuestos en los que únicamente pueden desempeñar sus funciones el personal laboral.

Por otra parte, se deberá seguir otorgando mayor autonomía de gestión a los directivos de la organización en relación a los recursos humanos de que disponen, modificando la normativa reguladora en cuanto a la prestación de funciones en las Relaciones de Puestos de Trabajo; así como continuar potenciando la movilidad voluntaria horizontal e interadministrativa, como medida esencial de reubicación en una organización en la que no existen mecanismos radicales de eliminación de excedentes, imprescindible, además, como política de contención del gasto público en materia de personal.

Otras medidas pasarían por la creación de la *web* del empleado público, es decir, el establecimiento de un espacio virtual participativo, favorecedor de la difusión de la información entre el personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y que permita conocer sus opiniones en relación a cualquier tema que se formule, así como la elaboración de un manual de acogida para el personal de nuevo ingreso y de un código deontológico del empleado público, para conseguir el compromiso del mismo con los principios de neutralidad, imparcialidad y objetividad.

Por último, en cuanto a la mejora de los *sistemas de información y atención al ciudadano*, se han producido actuaciones dirigidas al aumento de la información y atención personalizada al ciudadano, como el rediseño de las Oficinas Centrales de Información, Iniciativas y Reclamaciones, el Servicio Telefónico de Atención al Ciudadano (012) y el Sistema de Sugerencias y Reclamaciones<sup>36</sup>; garantizando en

---

<sup>36</sup> Vid. Decreto 161/2002, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de sugerencias y reclamaciones en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se modifica el Decreto 220/2000, de 4 de diciembre.

todo momento la integridad, fiabilidad y confidencialidad de los datos de carácter personal a través de la normativa reguladora de ficheros de carácter personal de la Administración autonómica canaria<sup>37</sup>. Es importante seguir potenciando la información ofertada al ciudadano a través de internet, la creación de un portal del ciudadano, así como continuar generando (y actualizando) los instrumentos de refundición y aclaración sobre las prestaciones que ofrece la mencionada Administración. También sería conveniente la instalación de terminales de uso público en las oficinas descentralizadas, para que los ciudadanos puedan realizar sus peticiones desde las mismas; y el análisis del funcionamiento del Sistema Intercomunicado de Registro e Información Administrativa al ciudadano entre las Administraciones estatal, autonómica y local —Ventanilla Única—, así como generar acciones que permitan la transmisión telemática, no sólo de los asientos registrales, sino de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos depositados en cualquiera de los registros.

En definitiva, nuestra Comunidad Autónoma no ha permanecido ajena al tránsito de la cultura burocrática tradicional a un nuevo tipo de gestión, basada en los resultados y en la orientación al ciudadano. Y todo ello, necesariamente, sin dejar de generar una ética profesional que caracterice los comportamientos de los agentes públicos, a través de la continua actuación sobre el desarrollo moral de los mismos. Como se comprenderá, los procesos de mejora y modernización administrativa requieren de un cambio en la cultura de la organización, para que los objetivos fijados se conviertan en metas personales y sean asumidas por nuestros empleados públicos, que son quienes día a día contribuyen a mejorar el funcionamiento de la Administración.

---

<sup>37</sup> *Vid.* Decreto 5/2006, de 27 de enero, por el que se regulan los ficheros de carácter personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.