

Las cartas de servicios

1. Introducción.
2. Las cartas de servicios en el sistema administrativo español.
3. El Real decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
4. Las cartas de servicios. Contenido esencial y problemas jurídicos que plantea su aprobación.
 - 4.1. Naturaleza.
 - 4.2. Contenido y eficacia.
 - 4.2.1. Información.
 - 4.2.2. Compromisos.
 - 4.2.2.1. Las cartas de servicios y el reconocimiento de formas de compensación por el incumplimiento.
 - 4.2.2.2. Incumplimiento de compromisos y acción de responsabilidad administrativa.
 - 4.2.2.3. La acción de inactividad.
 - 4.3. Responsabilidad derivada de la información facilitada en las cartas de servicios.

Joaquín Tornos Mas
*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. Introducción

Las cartas de servicios, según el artículo 8 del Real decreto 951/2005, de 29 de julio, “son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquéllos y sobre los compromisos de calidad en su prestación”.

Este instrumento, propio de la gestión pública, tiene su origen en la llamada “cultura de la calidad” que impregna el debate sobre la reforma administrativa a partir de los 90.

Como es sabido, las cartas de servicios son un producto de las políticas conservadoras para el sector público iniciadas en el Reino Unido, a iniciativa del primer ministro John Major, con el objetivo esencial de introducir en la forma de prestar los servicios públicos las técnicas del sector privado.¹

Los estudios sobre la necesidad de reformar la Administración pública, que se llevan a cabo por especialistas en gestión pública y ciencia de la Administración, ponen de relieve que no basta con prestar servicios, ya que también es necesario examinar las condiciones en que se prestan estos servicios, sus costes, la eficacia y la eficiencia de la Administración. Como puso de manifiesto Martín Mateo,² las principales pautas de la estrategia de calidad total son las siguientes:

“Óptima atención al cliente externo, pero también al interno, integrado en la organización.

“Participación concienciada de todos los miembros en la organización, eliminando barreras como los estándares de trabajo, consignas y metas numéricas.

“Liderazgo impulsor de los dirigentes.

“Mejora continua del proceso.

“Programas de formación y autodesarrollo.

“Objetivo cero defectos.”

Dentro de este nuevo planteamiento, uno de los instrumentos que deben ayudar a hacer realidad el nuevo principio de calidad total es la apelación de cartas de servicios generales o sectoriales en las que, recogiendo los intereses de los ciudadanos o usuarios, se identifiquen los servicios que debe prestar la Administración, los estándares de calidad de estos servicios, y se asuman

compromisos concretos que den lugar a compensaciones en caso de incumplimientos.

En el fondo de este debate y de las nuevas propuestas se encuentra una crítica a los postulados clásicos del Derecho administrativo, centrados en la defensa del principio de legalidad y la vinculación positiva de la Administración al marco normativo previo. Esta construcción del quehacer administrativo responde a una finalidad claramente garantista, esto es, articula los remedios jurídicos para controlar la exacta sumisión de la actuación administrativa a lo dispuesto en una norma previa. Pero este modelo jurídico no permite conocer los intereses del administrado ante la prestación de un servicio, ni garantiza que este servicio se prestará de forma eficaz y eficiente. Por ello, se reclama la introducción de nuevos principios y técnicas en la gestión pública que permitan hacer realidad aquello que demandan los ciudadanos: recibir de sus administraciones prestaciones de calidad.

2. Las cartas de servicios en el sistema administrativo español

En España las cartas de servicios aparecen también en los años 90 en el marco del debate europeo a que acabamos de hacer referencia.

Como punto de partida podemos situar el documento elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, “Reflexiones para la modernización de la Administración pública” (1990), seguido del Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de modernización de la Administración del Estado, de 15 de noviembre de 1991, y del Plan de modernización de la Administración del Estado, 1992.³

En estos documentos se hace patente el interés por reformar los aspectos funcionales o de gestión administrativa partiendo de la concepción del administrado como ciudadano (o cliente),⁴ con el fin de mejorar la relación Administración-ciudadano y la prestación de servicios.

Los nuevos planteamientos tendrán su reflejo normativo. En primer lugar, la Ley 30/1992, que introduce un articulado de contenido novedoso por relación a la Ley procedimental de 1958, en el que se recogen los derechos de los ciudadanos (artículo 35). Este precepto, que incluye en verdad tanto derechos de los ciudadanos

1. Vid. al respecto OLÍAS DE LIMA, “Nuevos compromisos, viejos problemas: Las cartas de servicios”, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, octubre de 2002; PALOMAR OLMEDA, “Algunos instrumentos para la redefinición del Derecho público del futuro”, RVAP, 45- II, 1996; CANO CAMPOS, “La directiva del presidente del Consejo de Ministros italiano de 27 de enero de 1994 sobre la prestación de los servicios públicos”, RAP, 139, 1996, así como la publicación de la Carta del Ciudadano inglesa de 1991, en *Papers de Formació*, de la Diputación de Barcelona, núm. 11, de febrero de 1995.

2. “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos para-

digmas de la calidad total”, RAP, 134, 1994, p. 11.

3. Vid. M. MATEO, “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, RAP, 134, 1994; OLÍAS DE LIMA, *op. cit.*, y PALOMAR OLMEDA, *op. cit.*

4. Sobre el concepto de ciudadano-cliente, vid. BRUGUÉ, AMORÓS y GOMÀ, “La Administración pública y sus clientes, ¿moda organizativa u opción ideológica?”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm.1, septiembre-diciembre, 1994, p. 36 y ss. También, con una visión crítica sobre el uso del concepto cliente, OLÍAS DE LIMA, *op. cit.*

como de los interesados en el procedimiento, crea el derecho "a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se proponga realizar".⁵

La novedad es ciertamente limitada, si bien puede verse como un antecedente del contenido informativo de las futuras cartas de servicios. En todo caso, la ley básica estatal se limita a reconocer el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre contenidos jurídicos o técnicos de proyectos, actuaciones o solicitudes, pero no impone el deber administrativo de informar con carácter general sobre las prestaciones que ofrece a los ciudadanos, los niveles de calidad de dichas prestaciones, y las consecuencias en caso de incumplimiento de estos compromisos.

Siguiendo en esta línea de potenciar la información a los ciudadanos, se aprobó el Real decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. Su contenido se dirige de forma especial a la Administración General del Estado (en particular el capítulo II, relativo a la organización de la información administrativa), pero también parece contener un desarrollo general de la Ley 30/1992 en lo relativo a la información administrativa.⁶

De nuevo en esta norma la información se contempla como un derecho del ciudadano, si bien diferencia la información general de la información particular (la que debe darse al interesado en un procedimiento).

La información administrativa se define como "el cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos" (artículo 1). Al concretar el alcance de la información general (artículo 2), se amplía su contenido material por relación a lo que establece el artículo 35.g) de la Ley 30/1992. Así, ahora se dice que la información general es "la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos,

actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; lo referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquéllos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación". Esta información se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna.

La nueva regulación contenida en el reglamento se acerca ya más a la información propia de la cartas de servicios, en la medida en que incluye como derecho del ciudadano el ser informado acerca de "servicios públicos y sus prestaciones".

La aparición en escena de las cartas de servicios se produce mediante el Real decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado. Norma, ésta sí, claramente limitada en su aplicación a la Administración General del Estado, a los organismos autónomos vinculados o dependientes de la misma y a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (artículo 2).⁷

El Real decreto 1259/1999 desarrolla el contenido del artículo 35 de la Ley 30/1992 y los principios introducidos en dicha ley por la reforma llevada a cabo mediante la Ley 4/1999 (artículo 3, principios de buena fe, confianza legítima, servicio a los ciudadanos, transparencia y participación). Con esta finalidad recurre a la técnica de las cartas de servicios que, como dice la exposición de motivos del Real decreto 1259/1999, "se integran dentro del conjunto de acciones evolutivas, impulsadas desde el Ministerio de Administraciones Públicas dentro de su Plan de Calidad en la Administración que sitúa a los ciudadanos en el centro de sus decisiones".

Las cartas de servicios se definen en el artículo tercero como "documentos escritos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social *informan* a los ciudadanos sobre los servicios que tienen encomendados y acerca de los *compromisos de calidad* en su prestación, así como de

5. En el ámbito estatal, este precepto tiene su continuación en el artículo 4.3 de la LOFAGE. En el ámbito local, el artículo 69.1 de la Ley de bases del régimen local establece que "las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local". La Ley catalana 8/1987, municipal y de régimen local, contiene también una referencia genérica a la información a los ciudadanos en los artículos 139 y 140. En la normativa autonómica catalana no encontramos un precepto similar, si bien se ha actuado a través de otros instrumentos, como el Plan Director de los Sistemas de Información al Ciudadano y la creación de INFOCAT. Sobre la información administrativa en general, *vid.* los trabajos de CERRILLO, A. y GALÁN GALÁN, A., en la obra coordinada por Tornos-Galán Galán, *La comunicación pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000, y VELASCO CABALLERO, F., *La información administrativa al público*, Montecorvo, Madrid, 1998.

6. El Real decreto no se define como norma básica, pero su exposición de motivos afirma: "El capítulo I regula las funciones de información administrativa y de atención al ciudadano, comenzando por distinguir los tipos de información que ha de ser ofrecida a los ciudadanos, atendiendo a su contenido y a sus destinatarios; a continuación, determina las funciones que comprenden la atención personalizada, cuya finalidad última no es otra que facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos." Parece que esta regulación no está limitada a la Administración General del Estado. El capítulo III, relativo a quejas y sugerencias, ha sido derogado por el Real decreto 951/2005, al que nos referiremos más tarde.

7. El Real decreto 1259/1999 ha sido derogado por el Real decreto 951/2005, al que nos referiremos más adelante.

los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios”.

La norma no impone una concreta obligación de aprobación de las cartas, pero determina su estructura y contenido, el impulso para su elaboración a cargo de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, el procedimiento para su aprobación y difusión, así como para el seguimiento de su cumplimiento.

El Real decreto 1259/1999 no establece el derecho del ciudadano o usuario a ser compensado por el incumplimiento de los compromisos, seguramente por el contenido del Dictamen del Consejo de Estado en relación con el proyecto de Real decreto (Dictamen 219/1996, de 1 de febrero),⁸ en relación con este punto. El citado dictamen manifestó lo siguiente: “A juicio del Consejo de Estado parece excesivo que una norma reglamentaria como la proyectada, cuya finalidad es esencialmente la de ampliar la información de los ciudadanos a través de la publicación y difusión por escrito de los servicios y prestaciones que efectúa, se utilice para permitir la asunción formal de nuevas y mayores obligaciones y, por consiguiente, también de responsabilidades. Y ello de un modo impreciso e indeterminado y sin que se efectúe ninguna previsión acerca del incumplimiento de los compromisos asumidos, puesto que los artículos que regulan las cartas de servicios únicamente enuncian su contenido general, correspondiendo su desarrollo a la unidad administrativa que designen los órganos de la Administración General del Estado y las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquélla. Sería conveniente una mayor reflexión acerca de las posibles consecuencias que implicaría contraer, en la forma proyectada, los compromisos de calidad a que se refiere el texto objeto de consulta. Dada la relevancia de la materia, se echa de menos en el expediente el criterio de los distintos órganos que pudieran resultar afectados.”

Dentro de la misma “nueva cultura” administrativa cabe situar el Real decreto 208/1996, de 9 de febrero, relativo a los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. Si bien no regula las cartas de servicios, al desarrollar el artículo 35 de la Ley 30/1992 en materia de información a los ciudadanos responde en este punto a la misma finalidad de las cartas de servicios. En todo caso debe señalarse que mientras las cartas de servicios se configuran como un deber de las administraciones, el Real decreto 208/1996 aborda el tema de la información administrativa desde la perspectiva del derecho del ciudadano, o del interesado en el procedimiento, a ser informado.

Teniendo en cuenta esta base normativa estatal se va a llevar a cabo la tarea de redacción y aprobación de las cartas de servicios hasta la aprobación del Real decreto 951/2005, de 29 de julio, que examinaremos a continuación.

En el ámbito autonómico diversas comunidades autónomas han aprobado normas de carácter general con las que se pretende impulsar la redacción de cartas de servicios por la propia Administración. Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar el Decreto 109/2001, de 21 de noviembre, de Cantabria, Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, Decreto 161/2002, de 18 de noviembre, de la Comunidad Canaria, Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, modificado en parte el año 2005, de Andalucía, Decreto 149/2004, de 14 de octubre, de Extremadura y, con especial importancia al tratarse de una disposición legal y ser la más reciente, la Ley foral de Navarra 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (con anterioridad en la misma comunidad foral, el Decreto 119/2005, de 9 de mayo, y la Orden foral 119/2005, de 11 de octubre).

Por dos ejemplos, en el caso del Decreto 149/2004 de Extremadura, las cartas de servicios se enmarcan en el “Plan de Modernización, Simplificación y Calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. Como dice la exposición de motivos, estas cartas, son “documentos en los que los órganos y unidades de nuestra Administración ponen de manifiesto los compromisos de calidad en la prestación de los servicios que ofrecen a los ciudadanos. Se trata de verdaderos contratos básicos de calidad que se articulan formalmente entre la Administración y los usuarios de los servicios. Su emisión ha de ser responsable, fruto de una previa reflexión y estar fundamentada en indicadores que avalen el cumplimiento efectivo de los compromisos de calidad asumidos (tiempo de respuestas ausencia de errores, garantías sobre el resultado, etc.)”.⁹

En el caso de la Ley foral navarra antes citada, su regulación sigue muy de cerca el Real decreto 951/2005. Define a las cartas de servicios como “los documentos de acceso público que constituyen un medio a través del cual las administraciones públicas de Navarra informan a los ciudadanos sobre los servicios públicos que prestan”, y añade que “no tienen el carácter de disposiciones normativas y no surten efectos jurídicos vinculantes” (sobre esta última afirmación, volveremos más adelante).

8. Dictamen que, por cierto, pese a ser elaborado en el año 1996, se refiere al contenido de la Ley de procedimiento de 1958 y no a la Ley 30/1992 en materia de información a los ciudadanos.

9. El artículo 3.2 define las cartas de servicios como “instrumentos de mejora de la calidad de los servicios públicos en las que cada órgano expli-

citará por escrito y difundirá los compromisos de servicio y estándares de calidad a los que se ajustará la prestación de sus servicios, en función de los recursos disponibles”. El artículo 7 establece su contenido sin hacer referencia a compromisos de compensación por incumplimiento.

La Generalitat de Cataluña no ha aprobado una norma de carácter general en la que regule e impulse la aprobación de cartas de servicios en su propia Administración. Sí existe un tratamiento especial de la información a los ciudadanos a través de internet (Decreto 324/2001, de 4 de diciembre), donde se regula la información sobre servicios públicos (artículo 6), pero en esta norma se contempla el derecho a ser informado a través de internet, y no se impone la obligación a la Administración de facilitar información y compromisos.

En el ámbito local las cartas de servicios han tenido una aplicación práctica destacada. Al tratarse de una administración de carácter marcadamente prestacional y muy cercana al ciudadano, no debe extrañar que hayan recurrido a este instrumento como fórmula para mejorar la calidad en la prestación de sus servicios o, al menos, como fórmula para manifestar el interés por la mejora de los servicios.

Como ya expusimos, la legislación local general, estatal y autonómica, impone tan sólo a las corporaciones locales el deber genérico de facilitar información sobre su actividad a todos los ciudadanos (artículo 69.1 de la LBRL, artículos 139 a 141 de la Ley catalana municipal y de régimen local 8/1987, de 15 de abril). No obstante, son muchos los entes locales (en general, de población superior a los 25.000 habitantes) que han recurrido a la técnica de las cartas de servicios para informar a sus ciudadanos y adoptar compromisos de calidad.¹⁰ Como se ha dicho,¹¹ las cartas de servicios pueden ser útiles a la Administración local en la medida en que “1. La Administración municipal es muy compleja en relación con su tamaño, por la diversidad de sus componentes y por el ritmo acelerado de cambio en que se ve inmersa; 2. La Administración municipal está siempre en contacto directo y personal con los ciudadanos y 3. la Administración municipal tiene un liderazgo fuerte y de fácil identificación”.

También a nivel local cabe diferenciar entre la normativa de cartas de servicios general que apruebe el Pleno del ayuntamiento y las cartas de servicios específicas que se aprueben para cada servicio en donde conste la información y los compromisos específicos.¹²

Dentro de los municipios de Cataluña podemos destacar el caso de Terrassa, cuya experiencia desde 1998 ha sido expuesta por América Ologaray i Ortí.¹³ Para el citado responsable de los servicios generales del Ayuntamiento de Terrassa “hacer cartas de servicios

destinadas a clientes internos de un ayuntamiento es esencial para conseguir, al final de la cadena, dar calidad al ciudadano”. El citado autor destaca la importancia del proceso participando en el diseño de las cartas y su revisión permanente y afirma: “con las cartas de servicios vamos a establecer unos compromisos de calidad. Esto es el resultado final de las cartas de servicios, pero con ellas también vamos a dar respuesta al objetivo que se plantean los gobiernos municipales que desean producir el mejor servicio para sus ciudadanos. Identificar lo que necesitan los ciudadanos y darles la más alta satisfacción es el reto. Con las cartas de servicios podemos conseguir este resultado, diseñando el cómo se debe dar éste a los ciudadanos”.¹⁴ El mismo autor nos informa de que se han realizado cuarenta y dos cartas, habiendo participado en su elaboración 250 empleados/as y siendo gestionadas por 1.150 empleados/as.

3. El Real decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece la mejora de la calidad en la Administración General del Estado

La reciente publicación del Real decreto 951/2005, de 29 de julio, en donde se retomó el tema de la mejora de la calidad y se contempla de nuevo la figura de las cartas de servicios,¹⁵ justifica que le dediquemos una especial atención.

Ciertamente, el debate de los años 90 sobre la reforma administrativa y la implantación de sistemas de calidad total parecían un tanto superados u olvidados. No obstante, el INAP publicó en el año 2004 el resultado de un inicialmente ambicioso proyecto de estudios sobre la reforma administrativa (*Estudios para la reforma de la Administración pública*, Madrid, 2004), donde se incluye un trabajo de Amador Elena Córdoba¹⁶ en el que de nuevo se hace referencia a las cartas de servicios como medida para mejorar la relación Administración-ciudadano. El citado autor propone una serie de medidas para mejorar la relación Administración-ciudadano, y entre ellas se refiere a las cartas de servicios, a las que define como “documentos escritos a través de los cuales las organizaciones públicas declaran sus compromisos de calidad en la prestación de los servicios a los clientes-ciudadanos. Constituyen materializaciones de los principios de información y transparencia, participación de los ciudadanos y responsabilidad por la gestión”.

El nuevo Real decreto se fundamenta, al igual que el de 1999, en la Ley 30/1992, y en la LOFAGE, y señala que

10. Vid. al respecto, MERINO ESTRADA, V., “Las cartas de servicios en la Administración local”, REAL, 290, 2002, con especial referencia a la actividad desarrollada en el Ayuntamiento de Valladolid.

11. MERINO ESTRADA, V., *op. cit.*, p. 162.

12. MERINO ESTRADA, V., *op. cit.*, p.165, informó que en el Ayuntamiento de Valladolid estaban aprobadas y controladas quince cartas de servicios, con un total de ciento treinta compromisos afectando a ochocientos nueve de los empleados municipales.

13. OLOGARAY I ORTÍ, “Las cartas de servicios, modelo imprescindible para la gestión de la calidad en los ayuntamientos”, *Capital Humano*, núm. 160, 2002.

14. OLOGARAY I ORTÍ, *op. cit.*, p. 59.

15. Como ya hemos dicho, el Real decreto 951/2005 deroga el Real decreto 1259/1999 y el capítulo III del Real decreto 208/1996.

16. ELENA CÓRDOBA, A. “Fortalecimiento de la posición del ciudadano”, en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 139.

si bien aquella norma permitió una evolución globalmente favorable en la mejora de la calidad de los servicios, la experiencia adquirida aconseja profundizar en las medidas ya implantadas. Con este fin, diseña un conjunto de programas para mejorar la calidad de los servicios públicos, proporcionar a los poderes públicos información consolidada para la toma de decisiones y fomentar la transparencia mediante la información y difusión pública del nivel de calidad ofrecido a los ciudadanos. Uno de estos programas¹⁷ es el relativo a las cartas de servicios. De la nueva regulación importa destacar los siguientes elementos:

a) Definición. "Las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquéllos y sobre los compromisos de calidad en su prestación" (artículo 8.1).

b) Deber de aprobar cartas y tipología. No se impone la obligación de aprobar cartas, ya que se dice que "los órganos, organismos y entidades de la Administración" podrán elaborar cartas. Éstas podrán ser relativas al conjunto de servicios o a servicios específicos, pudiendo también aprobarse cartas que afecten a diversos órganos o a otras administraciones públicas.

c) Contenido. Las cartas, que deberán ser claras, sencillas y comprensibles, contendrán información, compromisos de calidad, medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos (independientemente del régimen general de responsabilidad) y otros datos complementarios como direcciones postales, telefónicas y telemáticas.

d) Elaboración. Se atribuye la competencia y se impone su actualización, al menos cada tres años.

e) Aprobación y difusión. Se atribuye la competencia para aprobarlas, y se dispone la publicación en el BOE del acuerdo de aprobación y del texto en la página web www.administracion.es.

f) Seguimiento. Se impone el control continuo de cumplimiento de los compromisos a través de los indicadores establecidos al efecto.

4. Las cartas de servicios. Contenido esencial y problemas jurídicos que plantea su aprobación

Lo expuesto hasta ahora nos ha permitido describir la introducción, en nuestro sistema de organización admi-

nistrativa, de un instrumento tendente a mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos.

A partir de este momento, un estudio más profundo de esta figura podría orientarse en dos direcciones. Por un lado, una aproximación a partir de las técnicas propias de la ciencia de la Administración que nos permitiera conocer los concretos procedimientos de elaboración de las cartas de servicios, su real implantación, sus diferentes contenidos y, sobre todo, su real incidencia en la mejora de la calidad de los servicios.

Por otro lado, una aproximación que partiendo de los postulados propios del Derecho administrativo se cuestiona cuál es la naturaleza de esta decisión administrativa, cuál es la eficacia de su contenido en las relaciones jurídico-administrativas y qué problemas puede plantear a la Administración su aprobación.

En este trabajo optamos por la segunda aproximación. Y no porque entienda que sea la que posee mayor interés, sino porque mi formación y limitados conocimientos me obligan a ello.

4.1. Naturaleza

Las cartas de servicios aparecen en el mundo jurídico en dos momentos diferentes. En primer lugar, en las normas que reconocen esta figura e impulsan su redacción, estableciendo su contenido básico y sus efectos. Es el caso, por ejemplo, del Real decreto 951/2005. En segundo lugar, nos encontramos con las cartas de servicios que se aprueban en aplicación y desarrollo de la norma antes citada.

Pues bien, ¿qué naturaleza jurídica poseen las cartas de servicios que aprueban las diversas administraciones?

La única referencia normativa que hemos encontrado en relación con esta importante cuestión es la que se contiene en la Ley foral navarra 21/2005, de 29 de diciembre, cuyo artículo 18.2 afirma que las cartas de servicios no tienen el carácter de disposiciones normativas y no surten efectos jurídicos vinculantes.

La carta de servicios, en este caso, se convierte en una mera circular interna, con efectos sobre la propia Administración, y con una eficacia de mera información no vinculante para los administrados (lo que no excluye, como veremos más adelante, la exigencia de responsabilidad por los daños que pudieran derivarse de esta información). Desde esta concepción la Administración concibe básicamente las cartas de servicios como un instrumento que puede ayudar a mejorar la prestación

17. Los diversos programas se enumeran en el artículo 3: a. Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios, b. Programa de cartas de servicios, c. Programa de quejas y sugerencias, d. Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones, e. Programa de reconocimiento, f. Programa del observatorio de la calidad de

los servicios. Por su parte, el artículo 4 establece el ámbito de aplicación del Real decreto, que se limita a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

de los servicios, en tanto su proceso de elaboración y su redacción exige reflexionar sobre qué prestar y cómo prestarlo. Pero no piensa que la carta le imponga obligaciones concretas ni contenga una información de la que pueda derivarse su responsabilidad por conductas inducidas a los administrados.

Esta concepción, sin negar su sentido y su valor, entiendo que devalúa el sentido de las cartas de servicios, ya que los ciudadanos verán en las mismas una simple formalidad de propaganda o una información sin consecuencias. Ello puede llevar a que vayan perdiendo su sentido y su relevancia a efectos meramente internos.

Por ello entiendo que debe reconocerse a las cartas de servicios el valor de ser verdaderas normas, que vinculan a la Administración de forma interna y externa. La Administración debe actuar responsablemente al dar información sobre su actuación y al definir públicamente los compromisos prestacionales que asume ante los ciudadanos. Y debe aceptar que queda vinculada por sus propias declaraciones.

En consecuencia, creo que puede afirmarse que las cartas de servicios son normas jurídicas en tanto se trata de disposiciones que no agotan su eficacia en un acto de aplicación, poseen contenido general y tienen vocación de integrarse en el ordenamiento. Por ello, deberá aplicarse el régimen jurídico de los reglamentos en lo que afecta a procedimiento de elaboración, publicación, régimen de derogación, nulidades e impugnación.

A nuestro entender, las cartas de servicios deben equipararse a las normas reglamentarias, en tanto son disposiciones de carácter general con eficacia *ad extra* que imponen obligaciones a la Administración y reconocen intereses o derechos de los ciudadanos. En este sentido, son decisiones que deben ser publicadas o puestas en conocimiento efectivo de los ciudadanos (así, por ejemplo, artículo 11 del Real decreto 951/2005).¹⁸ No se trata, pues, de aprobar meras instrucciones u órdenes de servicio (artículo 21 de la Ley 30/1992), en la medida en que su incumplimiento puede afectar a la validez del acto dictado por el órgano administrativo, y puede dar lugar al reconocimiento del derecho a ser indemnizado a favor del particular afectado por el mal funcionamiento de la Administración. La

inclusión en las cartas de servicios de verdaderos compromisos refuerza la atribución a las mismas de una naturaleza reglamentaria.

Al atribuirles naturaleza normativa estamos admitiendo también la impugnación de las cartas de servicios de forma directa o indirecta, y por razones de forma y de fondo. Las cartas pueden haber sido aprobadas sin seguir el procedimiento normativamente exigible, y pueden contener manifestaciones de voluntad contrarias al ordenamiento jurídico. Los actos dictados en aplicación de cartas ilegales podrán dar lugar a un recurso indirecto.

En este sentido, puede citarse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de octubre de 2004 (JUR 2004/291741), en la que se entra a conocer sobre la validez de una carta de servicios, en concreto, sobre la información facilitada en la misma a los ciudadanos.

Los recurrentes son funcionarios que entienden que la información facilitada en una carta de servicios en relación con el órgano competente para resolver un determinado procedimiento suponía una modificación sustancial de la relación de puestos de trabajo. El Tribunal admite el recurso y lo rechaza, afirmando que la carta de servicios puede introducir una variación competencial en el ejercicio de funciones administrativas, al haberse dictado por quien tenía competencia para proceder a esta variación y ser su contenido lógico y conforme al principio de eficacia administrativa.

4.2. Contenido y eficacia

Las cartas de servicios se componen de dos elementos fundamentales: la información y la asunción de compromisos de calidad en la prestación de servicios. A estos dos elementos puede añadirse (a nuestro entender, debería añadirse en todo caso) un tercer elemento, que es el relativo a la previsión de compensaciones a favor de los usuarios en caso de incumplimiento de los compromisos.

4.2.1. Información

Por lo que se refiere a la vertiente informativa, podemos partir de la categorización llevada a cabo por G.

18. Dice así:

"Aprobación y difusión de la carta de servicio.

"1. Las cartas de servicios y sus posteriores actualizaciones serán aprobadas mediante resolución del subsecretario del departamento al que pertenezca el órgano o esté vinculado o adscrito el organismo proponente, previo informe favorable de la Secretaría General para la Administración Pública, y del Ministerio de Economía y Hacienda para los supuestos previstos en el último inciso del párrafo c) del artículo 9.

"2. La resolución a que se refiere el apartado anterior se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que dará cuenta de la aprobación de la carta y de su disponibilidad para el público.

"3. Cada órgano u organismo llevará a cabo las acciones divulgativas de su carta que estime más eficaces, garantizando siempre que puedan ser conocidas por los usuarios en todas sus dependencias con atención al público, en el servicio de atención e información al ciudadano del correspondiente ministerio y a través de internet.

"4. Las cartas de servicios deberán estar disponibles, asimismo, en los servicios de información y atención al ciudadano del Ministerio de Administraciones Públicas y de las delegaciones, subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares, así como en la dirección de internet www.administracion.es."

Arena¹⁹ de este tipo de actividad administrativa. Según este autor la actividad informativa puede clasificarse del modo siguiente:

a) Comunicación jurídico-formal, que incluye todo suministro informativo que trata de regular jurídicamente las relaciones entre sujetos miembros de un ordenamiento. Informa de la aplicación de normas, certifica, publica normas. Trata también de facilitar al ciudadano toda la información relativa al ordenamiento jurídico aplicable.

b) Comunicación imagen o comunicación institucional. Información que trata de impulsar o mejorar la imagen institucional de la Administración.

c) Comunicación de servicio o servicios. Información relativa a los propios servicios que se prestan e información que generan estos mismos servicios (por ejemplo, información sobre el estado de las carreteras del servicio de tráfico).

d) Comunicación como información preventiva. Información que trata de influir en el comportamiento de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta esta clasificación, podemos concluir que las cartas de servicios contienen información jurídico-formal (se da información sobre procedimientos, plazos de resolución, lugar donde presentar instancias), e información de servicio, relativa a las prestaciones que se llevan a cabo, niveles de calidad, condiciones para acceder a las mismas.

A nuestro entender, la finalidad esencial de las cartas de servicios debería ser el dar información sobre la actividad prestacional de la Administración, sobre el contenido de estas prestaciones, quién puede acceder a las mismas, en qué plazo y condiciones y con qué niveles de calidad. No obstante, la práctica nos demuestra que bajo el nombre de cartas de servicios también se ofrece mucha información sobre la actividad formalizada de la Administración y sobre la posición general del ciudadano ante la Administración, reproduciendo en ocasiones el artículo 35 de la Ley 30/1992.

En todo caso, la información que facilitan las cartas de servicios posee las siguientes características:

–Se trata de información genérica y externa que se ofrece con carácter general, no a instancia de parte.

–No se debe confundir con la información al interesado dentro de un procedimiento administrativo. Por ello, responde a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 30/1992.

–Si bien esta información debe referirse de forma primordial a las prestaciones materiales que ofrece la Administración y a las reglas para acceder a las mismas, también puede referirse a los aspectos formales de la

actuación administrativa (procedimientos formalizados, plazos y efectos de la resolución, órganos competentes) o incluir datos complementarios (direcciones, teléfonos, páginas web).

–La información puede llevarse a cabo de formas diversas. Las cartas de servicios pueden remitirse a otros instrumentos complementarios en los cuales el ciudadano puede obtener una mayor información y más actualizada (por ejemplo, remisión a páginas web). No obstante, la información básica debe contenerse en la carta de servicios, la cual debe actualizarse periódicamente.

–Debe informarse también de las formas de presentar sugerencias y quejas.

–La información responde al principio de transparencia administrativa y de acercamiento de la Administración a los ciudadanos.

4.2.2. Compromisos

Como se ha dicho, la clave de las cartas de servicios está en los compromisos, “porque son el elemento que aporta valor añadido en relación con lo establecido por las normas reguladoras del servicio y porque al fijar metas concretas, públicas y comprometidas, facilitan la mejora continua”.²⁰

Desde la perspectiva del funcionamiento interno de la Administración no cabe duda que es importante establecer compromisos, objetivos a alcanzar. La actividad del personal al servicio de la Administración debe estimularse con la identificación de metas, tanto de productividad como de calidad. El logro de estas previsiones podría a su vez vincularse a la política retributiva (complemento de productividad).

Los compromisos tienen otra vertiente. Al formularse en cartas de servicios, que ya hemos dicho no creemos que sean meras circulares internas, estos compromisos vinculan a la Administración con sus ciudadanos.

Desde esta perspectiva, importa que los compromisos sean cuantificados y verificables. En este sentido, tomando la clasificación de Merino Estrada,²¹ podemos diferenciar entre compromisos no cuantificados (compromisos generales, nuevas declaraciones de voluntad que reiteran lo dicho por las normas), compromisos cuantificados no verificables (compromisos concretos, en los que se establece un determinado estándar de cumplimiento y medición si bien, debido a su carácter interno, no son verificables por el receptor, usuario o cliente), y compromisos cuantificados y verificables (compromisos concretos y cuantificados, controlables de alguna manera por el usuario o receptor, que puede verificar el nivel de cumplimiento).

19. ARENA, G., “Introducción a la administración compartida”, en *Comunicación pública. La información al ciudadano*, coordinadores, Tornos-Galán, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 154 y ss. También ITUREN OLIVER, “La información preventiva de la Administración pública”, tesis doctoral pen-

diente de lectura, Valencia, p. 92.

20. MERINO ESTRADA, *op. cit.*, p. 166.

21. MERINO ESTRADA, *op. cit.*, p. 166-167.

El compromiso cuantificable y verificable es el que da un valor jurídico reforzado a la carta de servicios, en la medida en que impone a la Administración obligaciones concretas exigibles por el ciudadano. Los otros compromisos pueden quedar como simples operaciones de imagen.

Desde esta perspectiva, esto es, desde el interés por reforzar el valor jurídico *ad extra* de las cartas de servicios, podemos diferenciar tres niveles de eficacia.

4.2.2.1. Las cartas de servicios y el reconocimiento de formas de compensación por el incumplimiento

El establecimiento de compromisos cuantificados y verificables puede ir acompañado del establecimiento de medidas de compensación a su vez claramente predefinidas en caso de incumplimiento del compromiso. Así, por ejemplo, si se establece que el ciudadano tendrá derecho a una determinada prestación, con un concreto nivel de calidad, en un plazo determinado, y se incumple lo dispuesto en la carta, puede establecerse que se tendrá derecho a una determinada compensación económica (ejemplo conocido, si el servicio de transporte llega con más de quince minutos de retraso, se devuelve el importe del billete).

En este sentido, el Real decreto 915/2005 establece en su artículo 9.c) que las cartas de servicios deberán contener “medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, acordes con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio, con independencia de lo establecido en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real decreto 429/1993, de 26 de marzo”. A ello añade que “deberá señalarse expresamente el modo de formular las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular del órgano u organismo al que se refiere la carta, y que en ningún caso darán lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. En el supuesto de que se prevean medidas de subsanación de contenido económico, éstas requerirán informe preceptivo favorable del Ministerio de Economía y Hacienda”.

Como destaca el precepto transcrito, esta compensación, o medida de subsanación, que incluye la carta de servicios, debe ser acorde con el contenido y régimen jurídico de prestación del servicio y debe ser independiente del régimen de responsabilidad. La compensación es una prestación a favor del ciudadano por el incumplimiento de un compromiso, al margen de cuál haya sido el daño efectivo que le haya causado tal incumplimiento. Como tal, el contenido de la compensación es igual para todo ciudadano y se concede a instancia del mismo una vez se constate el incumplimiento

del compromiso. Así, por ejemplo, el retraso en el servicio del transporte comporta la devolución del billete, al margen de los perjuicios económicos que haya causado al ciudadano dicho retraso, y que podrá reclamar a través de una acción de responsabilidad.

4.2.2.2. Incumplimiento de compromisos y acción de responsabilidad administrativa

La existencia de compromisos cuantificados y verificables debe incidir también en el funcionamiento del instituto de la responsabilidad administrativa. Acabamos de ver cómo la previsión de unas concretas compensaciones en las cartas de servicios es independiente de la responsabilidad. Pero de ella no cabe deducir que el contenido de las cartas no afecte al desarrollo de una acción de responsabilidad.

En este sentido, cabe afirmar que la determinación de si existe o no lesión antijurídica puede estar influenciado de forma muy destacada por el contenido de las cartas de servicios.

Los compromisos de las cartas deben actuar como los estándares de calidad que ayuden a determinar si el daño sufrido por un ciudadano puede o no configurarse como un supuesto de lesión antijurídica.

Como es sabido, el amplio sistema de responsabilidad administrativa existente en nuestro ordenamiento tiene un punto central en el concepto de lesión antijurídica. La lesión será antijurídica si existe un funcionamiento anormal de un servicio público (después deberá demostrarse la relación de causalidad, imputación y daño efectivo y evaluable económicamente).

Pues bien, la determinación de cuando el funcionamiento de un servicio es normal o anormal ha terminado por recaer en las manos de los tribunales, precisamente por la falta de criterios previos establecidos en normas reguladoras de los servicios.

Por ello, creo que importa destacar la relevancia que pueden tener las cartas de servicios como normas que establezcan unos compromisos que se reconozcan como los estándares de calidad que predeterminan si la actuación administrativa debe calificarse de funcionamiento normal o anormal de la Administración, lo que en definitiva supone introducir elementos de culpa dentro del régimen objetivo de la responsabilidad administrativa.

En este sentido, podemos citar como ejemplo la responsabilidad derivada de las prestaciones sanitarias. El determinar cuándo la actuación médica fue correcta es algo ciertamente complejo. La jurisprudencia es a su vez contradictoria. Así, encontramos sentencias en las que se aplica el criterio de la responsabilidad objetiva, como en la STS de 6 de marzo de 2000, Aranzadi 2600. En dicho pronunciamiento, si bien se reconoce que “el comportamiento de los profesionales fue médicamente correcto, sin descuidos ni negligencias, y arreglado a la *lex*

artis en el momento de la intervención”, como la consecuencia de la operación de cataratas fue la pérdida de visión de un ojo, aplicando el criterio de la responsabilidad objetiva, se termina por condenar a la Administración.

Más acertada nos parece la STS de 4 de abril de 2000, Aranzadi 3258, en la que se afirma: “del relato de hechos [...] se desprende que la operación se desarrolló adecuadamente, que era prácticamente necesaria y que, atendidas las circunstancias, la decisión tomada en el caso por el equipo médico de no aplazar la operación fue la esperable también de cualquier persona situada en la tesitura de arriesgarse a un porcentaje tan mínimo de riesgo como el de autos frente a un seguro futuro tan problemático respecto de la salud y en el momento en que ya empezaban los síntomas al respecto como era el de la hipertensión. Los daños corporales derivados de la operación no están, pues, ligados al funcionamiento anormal del servicio público sanitario y no son indemnizables” (si se reconoce daños morales).

Las cartas de servicios pueden ofrecer al juez los criterios en base a los cuales determinar si la atención sanitaria se adecua a la prestación debida y exigible. Si un paciente fallece por recibir una atención tardía, habrá que saber si el estándar del servicio exigía o no una atención previa, cual era en este caso la lista de espera admisible, etc. Esta función de las cartas de servicios puede extenderse a todo tipo de servicios.

4.2.3. La acción de inactividad

El reconocimiento de compromisos concretos y cuantificables debe incidir también en las acciones judiciales para exigir de la Administración una determinada prestación.

La Ley jurisdiccional de 1998 introdujo en su artículo 25.2 la acción frente a la inactividad administrativa, cuyo contenido se desarrolla en el artículo 29.

Este precepto establece que “cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieren derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación”.

La citada acción exige que se reclame una prestación concreta reconocida a favor de una o varias personas determinadas. Por ello, si la norma general que establece un servicio prestacional a favor de los administrados no concreta qué prestaciones específicas se reconocen en los ciudadanos, será difícil poder ejercitar esta

acción. Deberá solicitarse una determinada prestación y ante la denegación, expresa o presunta de lo solicitado, impugnar el acto denegatorio con petición de que se acuerde su nulidad y se reconozca el derecho a la prestación reclamada en vía administrativa.

Por el contrario, si la carta de servicios, como disposición general, reconoce el derecho a prestaciones concretas, puede explorarse el ejercicio de una acción por inactividad si la Administración no presta la actividad material a que previamente se ha comprometido. En este caso se reclamará la prestación debida, y si en el plazo de tres meses la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado, se deducirá recurso contra la inactividad con petición de condena de hacer en la que se imponga la prestación reclamada.

Esta acción de inactividad podrá también ejecutarse, y de forma mucho más segura, cuando la Administración no haga efectiva la compensación a que se ha obligado en su propia carta de servicios por incumplir sus compromisos.

4.3. Responsabilidad derivada de la información facilitada en las cartas de servicios

Como antes apuntamos, la información que suelen contener las cartas de servicios incluye tanto información sobre los servicios a prestar, como la relativa a información sobre la actividad jurídica de la Administración.

En este segundo caso puede surgir una responsabilidad administrativa en los casos de información confusa o errónea de la que puede derivar un daño o perjuicio para un administrado. Si se establece la preceptiva relación de causalidad entre el contenido de la información y el daño que sufre el administrado, podrá ejercitarse por éste una acción de responsabilidad. Así, por ejemplo, si se informa erróneamente de los plazos para solicitar determinadas ayudas, podrá entenderse que la pérdida del derecho a la ayuda ha sido causado de forma determinante por la información administrativa.²²

Por esta razón, se ha generalizado la práctica de incluir cláusulas de autoexclusión de la responsabilidad cuando se facilita información, en particular cuando la misma se facilita por internet.

La doctrina que se ha ocupado de esta cuestión²³ admite la responsabilidad de la Administración derivada de su actividad informativa si se dan los requisitos generales de la institución de la responsabilidad de la Administración: lesión antijurídica, imputabilidad, relación de causalidad, daño efectivo, evaluable e individualizado.

22. En general, sobre esta cuestión, VELASCO CABALLERO, *op. cit.*, p. 203 y ss, e ITUREN I OLIVER, *op. cit.*, capítulo VI.

23. GALAN GALÁN, *op. cit.*, p. 71, ITUREN OLIVER, *op. cit.*, p. 487 y ss., y VELASCO CABALLERO, *op. cit.*, p. 203 y ss.

De estos requisitos el que plantea más problemas es la relación de causalidad. En términos generales, se concluye que la existencia de responsabilidad administrativa se ve reforzada por el principio de confianza legítima. Se entiende que en los casos en los que la información es ofrecida por la Administración, a través de un instrumento específico a tal efecto, como son las cartas de servicios, se genera en el administrado una confianza legítima acerca del contenido de la información. Por ello, si por el hecho de seguir tal información se le causa un perjuicio, la Administración deberá responder.

En este sentido se cita la doctrina alemana,²⁴ la cual ha establecido un criterio basado en la intensidad persuasiva o inductiva del contenido de los mensajes. El mantenimiento del nexo causal entre la información y el daño, de acuerdo con esta doctrina, se reduce a un problema de determinación de la intensidad inductiva de la información al público.

La misma doctrina nos aporta alguna resolución judicial que, si bien no parte de supuestos de información contenida en cartas de servicios, nos puede ser de interés.

Así, la sentencia de 19 de enero de 1990, Aranzadi 145, en la medida en que hace depender su resolución del criterio de la intensidad informativa. En este caso, publicado el acuerdo por el que la Diputación Provincial de Lugo establecía un plan de electrificación de una comarca en determinado plazo, la actora decidió emprender unas obras de mejora de su negocio. Su decisión tuvo en cuenta la información recibida. El plan sufrió un retraso que impidió llevar a cabo las mejoras previstas.

El Tribunal mantuvo que la publicación del acuerdo no supuso para la actora "el compromiso concreto a promesa de la Diputación de Lugo de que se realizarían las obras en el plazo convenido con el contratista, por lo que no existe relación de causalidad entre la actuación de la Diputación y los daños y perjuicios sufridos por la actora". Por tanto, estima que la información no provoca en este caso una intensidad persuasiva o inductiva suficiente como para generar el derecho a ser indemnizado.

Por su parte, la conocida sentencia de 6 de marzo de 1987, Aranzadi 2807 (caso Urquiola), sí reconoció el derecho a ser indemnizado en virtud de la incorrecta afirmación facilitada en una carta marina elaborada por la Administración. Para el Tribunal Supremo es misión de la Administración "velar por la seguridad marina en los puertos, facilitando cartas náuticas, avisos y documentos para uso del navegante y mantenerlas en perfecta actualidad". Por ello estima que es una grave anor-

malidad dejar de advertir de la existencia de una importante bajo rocoso. La carta marina incidió decisivamente en la forma de entrar en el puerto y, por ello, se concluye que existió una relación directa entre la información y el daño.

Una última cuestión que puede plantearse, atendiendo a una práctica cada vez más frecuente, es si son válidas las cláusulas administrativas de exención de responsabilidad administrativa incluidas en las cartas de servicios por la información contenida en las mismas y ofrecida directamente por la propia Administración.²⁵

El interés de esta cuestión reside en el hecho de que con creciente frecuencia se comprueba cómo en páginas web que contiene información administrativa se incluyen cláusulas de autoexclusión de responsabilidad patrimonial de la Administración. Práctica que si bien puede comprenderse, y puede aparecer como un modo de facilitar el dar cada vez más información sin temor a futuros riesgos, no deja de plantear serias dudas sobre su validez.

Ciertamente el artículo 106.2 de la CE al reconocer el principio general de responsabilidad administrativa lo hace "en los términos establecidos por la ley". Pero una primera objeción a la práctica que comentamos es que una cosa es la ley y otra muy diversa una carta de servicios. Por otra parte, puede cuestionarse la competencia de la Administración para excluir de forma unilateral una obligación que la ley le impone de forma general.

En definitiva, si bien no conocemos resoluciones judiciales que se hayan pronunciado sobre esta cuestión, entiendo que si un particular puede acreditar que existe una relación directa de causalidad entre el daño que ha sufrido y una información contenida en una carta de servicios, los tribunales de justicia se resistirán a entender que la relación de causalidad se rompió por la cláusula unilateral de exención de responsabilidad redactada por la Administración. ■

24. ITUREN OLIVER, *op. cit.*, p. 500.

25. Sobre esta cuestión, en particular por la información que aparece en internet, *vid.* GALÁN GALÁN, S. "La responsabilidad por la actividad informativa

de la Administración en el marco de los servicios de la sociedad de la información", *Revista de Estudios de Juventud*, junio de 2003, p. 17 y ss. También ITUREN OLIVER, *op. cit.*, capítulo VI.