

LA DIRECTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS ITALIANO DE 27 DE ENERO DE 1994 SOBRE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS (*)

Por
TOMÁS CANO CAMPOS
Departamento de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: A) *El poder de dirección del Presidente del Consejo de Ministros y los efectos jurídicos de la directiva de 27 de enero de 1994.* B) *Los servicios públicos en la directiva de 27 de enero de 1994.*—II. DIRECTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 27 DE ENERO DE 1994. PRINCIPIOS SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

I. INTRODUCCIÓN

1. La directiva del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1994 (1), relativa a la prestación de los servicios públicos, responde a la sentida necesidad de establecer una serie de principios, inspirados en la eficiencia e imparcialidad, a los que se debe adecuar la prestación de los servicios públicos. Tales principios se deben traducir en una serie de reglas claras y eficaces encaminadas a la protección y tutela de la posición jurídica del usuario de los mismos. La directiva presenta importantes cuestiones tanto desde el punto de vista de su contenido, dada la trascendencia social de la materia que regula, como desde la perspectiva de su valor y efectos jurídicos.

Desde la óptica del objeto que regula, vivimos en unos momentos en los que en numerosos países se afirma la conveniencia de contar con adecuados instrumentos jurídicos que aseguren la calidad de los servicios prestados, establezcan de manera clara los derechos de los usuarios y ga-

(*) Durante la corrección de pruebas del presente trabajo el Ministerio para las Administraciones Públicas ha publicado la *Carta de servicios públicos*, INAP, noviembre de 1995, donde se recogen, junto a la traducción de la presente directiva, dos Decretos del Presidente del Consejo de Ministros italiano sobre los servicios escolares y los servicios sanitarios y la Carta del ciudadano del Reino Unido.

Recientemente también han sido publicadas, en Italia, la *Carta de servicios del sector del gas* (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 18 de septiembre de 1995), la *Carta de servicios del sector eléctrico* (de la misma fecha) y la *Carta de los servicios públicos del sector asistencial* (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 1995).

(1) Publicada en la «Gaceta Oficial de la República Italiana» el día 22 de febrero de 1994.

ranticen formas de tutela eficaces, situando las exigencias y necesidades de los ciudadanos como criterio orientador de todo este amplio e importante sector de la actividad administrativa. En este sentido, merece destacarse la iniciativa del Ministro CASSESE de solicitar la elaboración de una «Carta de los servicios públicos», que podemos considerar un claro antecedente de la directiva de la que aquí damos cuenta. Este dato coyuntural, junto a tentativas comunitarias similares, y la inserción del fenómeno en una tendencia internacional de difusión de unos principios comunes en el ámbito de los Derechos Fundamentales (2), revelan la importancia que la directiva puede tener en el funcionamiento de los servicios públicos y el interés que su traducción puede presentar para el lector español.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, también puede resultar de interés analizar la problemática que plantea la opción por una directiva del Presidente del Consejo de Ministros, como instrumento jurídico adecuado para alcanzar los objetivos que la directiva se propone en el sector de los servicios públicos. Ello nos llevará a analizar, en primer lugar, el alcance jurídico de la propia directiva, que, como hemos de ver inmediatamente, plantea numerosos interrogantes tales como cuáles son sus destinatarios, la obligatoriedad de la misma, la sanción a su incumplimiento, su repercusión en los modos de gestión indirecta de los servicios públicos y la incidencia que normas posteriores, como el Decreto-Ley de 12 de mayo de 1995, tienen sobre todos estos aspectos.

A) *El poder de dirección del Presidente del Consejo de Ministros y los efectos jurídicos de la directiva de 27 de enero de 1994*

La directiva de 27 de enero de 1994, relativa a los principios sobre la prestación de los servicios públicos, es una norma emanada en virtud de las atribuciones que una Ley relativamente reciente atribuye al Presidente del Consejo de Ministros. En efecto, la Ley de 23 de agosto de 1988, número 400, sobre la disciplina de la actividad del Gobierno y el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tras más de cuarenta años da actuación al artículo 95 de la Constitución, establece, junto a las atribuciones de los distintos órganos que componen el Gobierno, los instrumentos de que dispone el Presidente del Consejo de Ministros para ejercer las competencias que tanto la Constitución como la mencionada Ley le asignan. Dichas competencias son, según dispone el propio artículo 95 de la Constitución, dirigir la política general del Gobierno y mantener la unidad de la dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los distintos Ministerios. Para ello cuenta con una serie de poderes, enumerados en el artículo 5.2 de la Ley 400/1988, de impulso, dirección y coordinación que lo colocan en una posición de clara preeminencia respecto a los Ministros. El más discutido de todos ellos es el poder de im-

(2) Vid. Giuseppe SANVITI, *La carta dei servizi pubblici*, in «Regione e Governo Locale», septiembre-diciembre 1994, pág. 722.

partir directivas «políticas y administrativas» a los Ministros en actuación de los acuerdos del Consejo de Ministros, o en asuntos relacionados con la responsabilidad en la dirección de la política general del Gobierno, que, como hemos visto, es una competencia del propio Presidente. Sin embargo, el poder de impartir directivas no se limita a esos dos casos contemplados en el apartado *a)* del citado artículo, sino que el Presidente del Consejo de Ministros también puede adoptar directivas con la finalidad de asegurar la imparcialidad, el buen funcionamiento y la eficiencia de los órganos públicos (3) —art. 5.2, letra *e)*—.

Precisamente en virtud de esta última previsión de la Ley 400/1988 se emana la directiva de 27 de enero de 1994, de la que aquí damos cuenta. Ahora bien, dicha directiva no sólo se basa en la letra *e)* del referido artículo 5.2, que, como hemos visto, establece el poder del Presidente de adoptar directivas «para asegurar la imparcialidad, el buen funcionamiento y la eficiencia de los órganos públicos», sino que la directiva también alude a las letras *b)* y *f)* del mismo artículo, las cuales señalan, respectivamente, que el Presidente «coordina y promueve la actividad de los Ministros en orden a los actos relativos a la política general del Gobierno» y «promueve la acción de los Ministros para asegurar que las empresas y entes públicos desarrollen su actividad según los objetivos indicados en las leyes que establecen su autonomía y en coherencia con las consiguientes orientaciones (4) políticas y administrativas del Gobierno». Ello supone que la directiva no trata de actuar o llevar a la práctica lo previamente acordado en Consejo de Ministros, sino que pretende promover y coordinar la acción de los distintos Ministerios y organismos públicos en el ámbito de la prestación de los servicios públicos, para así lograr un resultado unitario que refleje una política coherente y de conjunto de la acción de Gobierno en un sector donde la imparcialidad y la eficiencia, principios que deben regir toda actuación administrativa, se revelan aún más importantes dadas las implicaciones sociales que supone la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

2. Como es sabido, el poder de emanar directivas consiste en la posibilidad de indicar los objetivos a cumplir o las líneas generales de comportamiento a seguir, vinculando con ello a su destinatario, pero dejando al mismo la elección de los medios o instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos y fines prefijados (5). Ello da lugar al denominado poder de dirección, que, a diferencia de la jerarquía, deja una amplia esfera de autonomía (se dice que la directiva es un acto menos intenso respecto a la orden) al destinatario de la directiva en que se concreta dicho poder

(3) En este contexto nos ha parecido más adecuado traducir por órgano que por dependencia el término *uffici*. Con todo, debe tenerse en cuenta que el término *uffici pubblici*, en sentido amplio, es sinónimo de elemento fundamental de cualquier organización, es decir, es la unidad organizativa elemental de cualquier estructura organizativa.

(4) Hemos traducido en este contexto el término *indirizzi* por orientaciones.

(5) Sobre el tema, vid. en nuestro país el libro del profesor Pablo MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, Ed. Civitas, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

de dirección, y no supone, necesariamente, una relación de subordinación ya que normalmente se trata de relaciones organizativas de tipo no jerárquico. Tales consideraciones hacen problemáticas tanto la vinculatoriedad de las directivas como las consecuencias jurídicas o sanción a su incumplimiento. Parece reinar acuerdo acerca de la obligatoriedad jurídica de las directivas. Las directivas, se dice, no imponen un comportamiento concreto pero vinculan a su destinatario respecto a los objetivos o fines que establecen como contenido propio. Menos clara resulta, sin embargo, la sanción a su incumplimiento, aunque resulta común la afirmación de que el destinatario puede desatender el contenido de la directiva con la única obligación de razonar o motivar las causas que desaconsejan su cumplimiento. Tratándose, además, de una directiva del Presidente del Consejo de Ministros, lo jurídico se mezcla con lo político, ya que en caso de incumplimiento de la directiva por parte de un Ministro determinado suele proponerse como solución la de su cese (6). Responsabilidad política al margen, desde el punto de vista jurídico, el Presidente del Consejo de Ministros cuenta con otros instrumentos para el caso de que un Ministro se aparte de una directiva por él emanada. En este sentido puede resultar eficaz el poder de suspensión de determinados actos ministeriales contemplado en la letra c) del artículo 5.2 de la Ley 400/1988, según el cual el Presidente del Consejo de Ministros «puede suspender la adopción de actos de parte de los Ministros competentes en relación a cuestiones políticas y administrativas, presentándolos al Consejo de Ministros en la reunión inmediatamente sucesiva».

3. Siguiendo con este tema de la eficacia jurídica de las directivas, pero centrándonos ya en la que aquí nos ocupa, hemos de señalar que la propia directiva de 27 de enero de 1994 establece una serie de sanciones a su incumplimiento. Así, el párrafo tercero del título tercero de la directiva señala las sanciones que proceden, contra los empleados de las Administraciones Públicas y Entes públicos, cuando los servicios públicos se presten en régimen de gestión directa, y contra los particulares concesionarios, cuando los servicios se presten en régimen de concesión.

En el primer apartado se establece que el incumplimiento de los princi-

(6) Critica esta medida Piero Alberto CAPOTOSTI (voz «Presidente del Consiglio», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXV, 1986), para quien la imposición de esta medida conminatoria no resulta coherente con la forma de Gobierno italiana y también porque, prescindiendo de consideraciones generales de carácter institucional basadas en lo inadecuado de la relación de dirección para legitimar esta medida, el poder de revocar los Ministros debe estar expresamente previsto.

En Italia, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país, se discute si el Presidente del Consejo de Ministros puede o no cesar libremente a los miembros del Gobierno. La consolidación de los Gobiernos de coalición hizo sostener a algunos autores, como el propio CAPOTOSTI o PALADIN, que no cabía la posibilidad de que el Presidente cesara libremente a los Ministros. El propio Presidente SPADOLINI, en su intervención en el Senado el 8 de julio de 1982, afirmó que consideraba necesario «que se forme una *prassi* constitucional en virtud de la cual el Presidente del Consejo pueda proponer al Presidente de la República el cese de los Ministros...». Sin embargo, la doctrina mayoritaria incluye entre las atribuciones del Presidente la del cese de los miembros del Gobierno.

pios de la directiva por parte de las Administraciones Públicas prestadoras de servicios públicos es tomado en consideración (*è valutata*) a los fines de aplicar las sanciones administrativas y disciplinarias previstas en los artículos 20 (apartados 9 y 10) y 59 del Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, sobre la racionalización de la organización de las Administraciones Públicas y revisión de la disciplina en materia de empleo público. El artículo 20 se refiere a la responsabilidad de los «dirigentes generales» y de los «dirigentes» (7) que responden por los resultados de la actividad desarrollada, es decir, por la consecución o no de los objetivos de rendimiento previamente programados y por los resultados de su gestión financiera, técnica y administrativa. Con el fin de comprobar la efectiva consecución de dichos objetivos y el logro de los resultados programados, se crean servicios de control interno compuestos de dirigentes generales y expertos externos a la propia Administración. Asimismo, se establece que la inobservancia de las directivas y los resultados negativos de su gestión administrativa, técnica y financiera supone la puesta a disposición de su cargo por un tiempo de hasta un año y la consiguiente pérdida del tratamiento económico accesorio de la función desempeñada. Todo ello, según dispone el apartado 10 del mismo artículo, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil, administrativo-contable y disciplinaria prevista para los empleados de las Administraciones Públicas. Se trata de una remisión oportuna por parte de la directiva que estudiamos, dado que es consustancial a toda directiva el logro de unos determinados resultados y es, precisamente, una responsabilidad por el resultado conseguido la que el Decreto Legislativo 29/1993 ha situado en primer plano respecto a la actividad de los dirigentes.

Por su parte, el artículo 59 se refiere a la responsabilidad y a las sanciones disciplinarias de los empleados públicos. Este artículo remite a la legislación vigente en materia de responsabilidad civil, penal, administrativa y contable. En el apartado tercero de dicho artículo incluso se prevé la posibilidad de determinar mediante convenios colectivos las infracciones y sanciones en determinados casos (8).

Para los servicios prestados en régimen de concesión o concierto se establece que la inobservancia de los principios de la directiva constituye incumplimiento de las obligaciones contractualmente asumidas. Resulta

(7) Hemos optado por una traducción literal del término italiano «dirigente», ya que no existe una figura en España que englobe en su totalidad el significado del término italiano. Nos parece más adecuado señalar que, en Italia, con el término *dirigenza* se alude a una categoría de empleados públicos caracterizados por su alta cualificación técnica y sus amplias y elevadas atribuciones, superiores a las de los propios Directores Generales. Los dirigentes son los responsables de la dirección y gestión técnica de las grandes estructuras administrativas (órganos centrales y periféricos cuya circunscripción no sea inferior a la provincia o estructuras administrativas de particular relevancia) y su creación responde al intento de separar la dirección política, reservada al Ministro, de la actividad de gestión, reservada a los dirigentes.

(8) Debe tenerse en cuenta que en Italia la reciente reforma del empleo público de 1993, que ha supuesto una fuerte privatización de la disciplina, ha ampliado notablemente las materias que han de regularse mediante convenios colectivos.

más que dudoso que se pueda exigir la responsabilidad contractual del concesionario de un servicio público, por el incumplimiento de unos principios establecidos en una directiva (con el valor que más arriba se ha visto), si en el contrato de concesión o en las cláusulas generales, con arreglo a las cuales la concesión será otorgada, no se incluyen dichos principios o bien se hace una remisión a los mismos. Del mismo modo entendemos que no ya sólo la responsabilidad contractual, sino el simple cumplimiento de lo establecido en la directiva, únicamente sería exigible si así se estableciera en el pliego de condiciones o en el contrato de concesión (9). La razón de ello nos parece simple: las directivas del Presidente del Consejo de Ministros, tal y como se deduce de su regulación en el artículo 5.2 de la Ley 400/1988, tan sólo vinculan a sus destinatarios, esto es, a los Ministros y a las empresas y entes públicos, pero no a los particulares, ya que de la regulación legal no se desprende tal potestad del Presidente del Consejo de Ministros. Los particulares sólo están vinculados por las disposiciones que en virtud de su potestad normativa, regulada en los artículos 14 y ss. de dicha Ley, dicten el Gobierno y los Ministros y por los actos administrativos de aplicación de tales disposiciones, pero no por una directiva que se dicta en ejercicio del poder de dirección del Presidente del Gobierno. Con todo, para conseguir la aplicación de la directiva a los concesionarios de servicios públicos, la Administración puede ejercer el denominado *ius variandi* modificando, en la medida en que ello sea necesario, las condiciones de la concesión de modo que se permita la adecuación de la misma a la directiva (10). Dicho ejercicio se traduce en el derecho del concesionario a obtener una compensación económica que mantenga el equilibrio financiero de la concesión, si dicho equilibrio ha sido alterado, y en el correlativo deber de la Administración de realizar tal compensación.

4. Pero las cuestiones relativas a los efectos jurídicos de la directiva del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1994 no acaban aquí, ya que sobre tales aspectos viene a incidir un Decreto-Ley posterior. El título cuarto de la directiva (Obligaciones del Gobierno) señala que el Gobierno se compromete a adoptar todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar plena efectividad a los principios contenidos en dicha directiva.

Quizá en cumplimiento de este compromiso, la «Gazzetta Ufficiale» del día 12 de mayo de 1995 publica el Decreto-Ley núm. 163, de esa misma fecha, sobre Medidas urgentes para la simplificación de los procedimientos administrativos y para la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas (convertido en la Ley 11 julio 1995, núm. 273). El apartado primero del artículo 2 de dicho Decreto-Ley establece que el Presidente del

(9) Consciente de ello, la propia directiva establece que las Administraciones concedentes deben incluir el contenido de la directiva en las disposiciones y actos que disciplinan la propia concesión.

(10) A ello creemos que alude la directiva cuando establece que las Administraciones Públicas concedentes deben incluir, en las condiciones de la concesión, el contenido de la propia directiva.

Consejo de Ministros mediante Decreto emana «esquemas generales de referencia de Cartas de servicios públicos», preparadas, de acuerdo con las Administraciones interesadas, por el Departamento de la Función Pública para los sectores señalados con Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, en el sentido del artículo 5, apartado 2, letras *b)*, *e)* y *f)*, de la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400. Por su parte, en el apartado segundo del Decreto-Ley se señala que los entes prestadores de servicios públicos, dentro de los ciento veinte días siguientes a la fecha de emanación de dichos decretos, adoptan las respectivas cartas de servicios públicos sobre la base de los principios indicados por la directiva y por el esquema general de referencia, dando adecuada publicidad de ello a los usuarios.

En primer lugar debe señalarse que el Decreto del Presidente al que alude el apartado primero del artículo en cuestión no es, desde el punto de vista jurídico, un Reglamento. El artículo 17 de la Ley 400/1988 regula la potestad reglamentaria del Gobierno y de sus miembros y establece un particular *iter* procedimental para la aprobación de los diferentes tipos de Reglamentos que contempla. Así, los Reglamentos gubernativos son dictados mediante Decreto del Presidente de la República y requieren previa deliberación del Consejo de Ministros y dictamen del Consejo de Estado (salvo los que recogen los acuerdos sindicales). Los ministeriales son dictados mediante Decreto del Ministro correspondiente en las materias de su competencia y precisan específica autorización legislativa, requieren dictamen del Consejo de Estado y Visto Bueno de la Corte de Cuentas; además, deben ser comunicados al Presidente del Consejo de Ministros antes de su emanación y contener la denominación expresa de «Reglamento». Aparte de los problemas que plantea el hecho de que el *iter* procedimental previsto para encauzar la potestad normativa del Gobierno se contenga en una Ley y nada impida que una norma de su mismo rango pueda imponer otras formalidades o suprimir las previstas, nos parece claro que la emanación de los Decretos a que alude el Decreto-Ley 163/1995 se encuadra dentro del poder de dirección del Presidente del Consejo de Ministros, tratándose de verdaderas directivas, tal y como se deduce del contenido («esquemas generales de referencia de cartas de servicios públicos») que dicho artículo atribuye a tales Decretos y, sobre todo, de la mención última que se hace a las letras *b)*, *e)* y *f)* del artículo 5.2 de la Ley 400/1988 (que, como se ha visto, aluden al poder de emanar directivas del Presidente). Esta afirmación la corrobora el posterior Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 19 de mayo de 1995, publicado en la «Gazzetta Ufficiale» del día 29, relativo a la primera determinación de los sectores de prestación de los servicios públicos a los fines de la emanación de los esquemas generales de referencia de «Cartas de servicios públicos». Dicho Decreto, como expresamente señala, se dicta en virtud del artículo 5.2 de la Ley 400/1988 y del artículo 2.1 del Decreto-Ley 163/1995, así como de la propia directiva de 27 de enero de 1994, lo que deja bien claro su carácter no reglamentario.

Pero lo verdaderamente trascendente desde el punto de vista jurídico es el apartado segundo del artículo 2 del citado Decreto-Ley, que establece que todos los sujetos prestadores de servicios públicos deben adoptar

dentro de un plazo determinado las respectivas cartas de servicios públicos sobre la base de los principios indicados en la directiva y en el esquema general de referencia. Ello supone una verdadera obligatoriedad para todos los sujetos, públicos o privados, que presten servicios públicos, del contenido de la directiva de 27 de enero de 1994 y de lo establecido en los sucesivos Decretos que se dicten, dado que se trata de una norma con rango de ley que todos los ciudadanos deben observar. Se salvan así los problemas jurídicos de aplicación directa que dicha directiva presentaba para los particulares concesionarios de servicios públicos, pues destinatarios naturales de la directiva no eran, según vimos, los particulares, los cuales sólo quedarían vinculados por el contenido de la misma cuando así se estableciera en la propia concesión administrativa, mediante el ejercicio del *ius variandi* por parte de la Administración. Ahora bien, la adopción, por parte de los concesionarios, de «Cartas de servicios públicos» sobre la base de los principios de la directiva a que obliga el Decreto-Ley puede dar lugar a una alteración del equilibrio económico de la concesión (la denominada «ecuación financiera»), en perjuicio del concesionario del servicio, equilibrio que debe ser mantenido mediante la oportuna compensación económica. Así, la creación de oficinas de atención a los usuarios, la habilitación de salas donde celebrar las reuniones con los mismos, o las indemnizaciones que los usuarios deben percibir por el incumplimiento de los estándares de calidad que deben adoptarse, medidas todas ellas a las que obliga la directiva, pueden suponer un perjuicio económico para los sujetos que prestan los servicios, haciéndoles más onerosa la concesión. Este eventual perjuicio para el concesionario no se produce en base a una actuación específica de la Administración en ejercicio de su *ius variandi*, sino en virtud de una norma de carácter general y abstracto cuyo cumplimiento el concesionario no puede eludir, es decir, en base a medidas generales, sobreenvenidas e imprevisibles, que se conocen con la añeja expresión de *factum principis*, y que producen un perjuicio que debe ser compensado (11).

B) *Los servicios públicos en la directiva de 27 de enero de 1994*

1. Si interesantes son las cuestiones que la directiva plantea desde el punto de vista jurídico, no menos importancia presenta la regulación que contiene. Como sabemos, en la actualidad la actividad de las Administraciones Públicas se caracteriza por su heterogeneidad. Gran parte de dicha actividad se materializa en la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos (educación, transportes, sanidad, energía, telecomunicaciones, etc.), dando ello lugar a una noción básica en la historia del Derecho Administrativo, a la «piedra angular» de esta rama del ordenamiento: el concepto

(11) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 7.ª ed., Cívitas, Madrid, 1995, págs. 711 y ss.

de servicio público (12). En la actualidad, la noción ha sido abandonada para definir el Derecho Administrativo (la denominada «crisis» del concepto de servicio público), pero sigue siendo una institución clave de la disciplina y una fuente de polémicas inagotables de indudable trascendencia práctica.

La ausencia de un concepto legal de servicio público ha provocado un largo debate, aún vivo en nuestros días, en torno a la concepción objetiva o subjetiva del mismo. Para la concepción objetiva o sustancial de servicio público lo importante es el tipo de actividad desarrollada, independientemente del sujeto (público o privado) que organiza o presta dicha actividad. En consecuencia, será servicio público toda actividad que tiene por objeto la satisfacción de los intereses generales o necesidades de la colectividad, aunque la misma sea realizada por una empresa privada. La concepción subjetiva, por su parte, sostiene que para que exista servicio público es preciso que la actividad desarrollada «pertenezca» a la Administración Pública. A diferencia de la vieja concepción subjetiva del servicio público que exigía que la actividad fuera gestionada por la propia Administración, los autores que hoy sostienen la concepción subjetiva subrayan como dato esencial esa «pertenencia» o imputabilidad del servicio a la Administración o a un Ente público, en el sentido de que no es necesario que «la Administración actúe materialmente o mediante organismos instrumentales, ya que el servicio público puede subsistir cuando la relativa gestión sea confiada a terceros unidos funcionalmente con la Administración, que ha predispuesto (instituido u organizado) el servicio» (13). Para esta concepción, el carácter subjetivo del servicio público no deriva de la naturaleza del sujeto que lo gestiona, sino de la concurrencia de estos elementos: a) de la titularidad o imputabilidad del servicio a la Administración Pública; b) de la finalidad pública a la que el servicio responde; y c) de la presencia de un determinado tipo de organización del servicio tendente a asegurar específicas modalidades de gestión (14). Esta teoría admite hipótesis en las que una Ley identifique como servicio público actividades que no sean de titularidad de la Administración, pero en todo caso no deben faltar los dos restantes requisitos y la Administración, aunque no sea titular del servicio, debe poder gozar de la dirección del mismo.

(12) Sin duda es Francia el país donde la noción de servicio público ha desempeñado un papel cardinal en el Derecho público, ya que a raíz de 1873 (*arrêt Blanco*) se convierte en el nuevo criterio para delimitar la jurisdicción del juez administrativo y del juez ordinario, identificándose así con toda la acción administrativa, con el concepto mismo de Derecho Administrativo. Vid. en España, por todos, Luis MARTÍN REBOLLO, *De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica*, en núms. 100-102 de esta REVISTA, enero-diciembre 1983, y José Luis VILLAR EZCURRA, *Servicio público y técnicas de conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(13) Giuseppe CAIA, «La disciplina dei servizi pubblici», in AA.VV., *Diritto Amministrativo* (a cura di MAZZAROLLI, PERICU, ROMANO, ROVERSI MONACO y SCOCA), Ed. Monduzzi, Bologna, 1993, pág. 736.

(14) Cfr. Giuseppe CAIA, *op. cit.*, pág. 744. Para este autor, aunque es preferible una noción subjetiva del servicio público, la noción objetiva tiene un mérito indudable no sólo porque aporta elementos a la definición de servicio público, sino porque consiente un encuadramiento sistemático unitario en la parte dedicada a los servicios públicos de actividades que no son servicio público en sentido propio, como la intervención en la economía.

Cabe ahora preguntarse por cuál de las dos nociones se inclina la directiva que nos ocupa. Sin negar que la directiva «mantiene dos de los requisitos fundamentales de la concepción objetiva de tal instituto (del servicio público), el desarrollo de una actividad productiva y la persecución de fines sociales» (15), no puede desconocerse que la concepción subjetiva también considera esenciales o necesarios esos dos requisitos, junto con la «pertenencia», entendida como imputabilidad, del servicio a la Administración. Es decir, lo fundamental para responder a la cuestión de si la directiva se inclina por una concepción objetiva o subjetiva del servicio público no es la concurrencia de esos dos requisitos, ya que se contienen en ambas concepciones, sino si es precisa o no la presencia de una Administración o Ente público en la organización del servicio público, con independencia de que también asuma la gestión o la confíe a sujetos privados. En este sentido entendemos que la directiva se inclina por una concepción subjetiva en la que lo importante no es quién gestiona el servicio, sino quién lo asume y organiza como propio, o bien quién lo dirige. Ello resulta claro del propio objeto y ámbito de aplicación de la directiva, donde se establece que se consideran servicios públicos incluso los prestados en régimen de concesión o concierto, indicando con ello que no es esencial la gestión directa del servicio. Sin embargo, sí es fundamental la titularidad e imputabilidad del mismo, que permite a la Administración, además de otorgar o no en concesión el propio servicio, ejercer unas potestades como el poder de dirección, control y vigilancia para que se respeten los principios en los que debe inspirarse la prestación de los servicios públicos. En este sentido, el apartado cuarto del título relativo al objeto y ámbito de aplicación no deja lugar a dudas al establecer que en el caso de servicios prestados en régimen de concesión y, en todo caso, por sujetos privados, el respeto a la directiva es asegurado por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus poderes de dirección, control y vigilancia, debiendo, además, la Administración concedente incluir el contenido de la directiva en los actos (pliego de condiciones o el propio contrato de concesión) que disciplinan la concesión.

2. Uno de los aspectos más importantes de la directiva es la sumisión de la disciplina de los servicios públicos a una serie de principios que se traducen en un conjunto de derechos y garantías para los usuarios de los mismos. A la hora del establecimiento de tales principios se ha tenido en cuenta la particular posición de dependencia del usuario del servicio público respecto al sujeto que lo presta (16).

La prestación de los servicios públicos a que alude la directiva, tanto si son gestionados por un Ente público como por un particular, debe realizarse de manera regular, continua e imparcial y respetando el principio de igualdad, eficiencia y eficacia. La igualdad, dado que es una especificación del principio constitucional de igualdad (art. 3 de la Constitución italiana),

(15) Vid. Giuseppe CAIA, *op. cit.*, pág. 730.

(16) Cfr. Giuseppe SANVITI, *op. cit.*, pág. 721.

es definida en la directiva como prohibición de discriminaciones injustificadas, exigiéndose expresamente que los Entes prestadores de servicios adecuen la prestación de los mismos a las exigencias de los usuarios con incapacidades (por ejemplo, mediante rampas de acceso adecuadas a locales o medios de transporte). La igualdad normalmente irá referida a un grupo o categoría de usuarios o a los habitantes de una determinada área geográfica y, obviamente, la igualdad de tratamiento supone el cumplimiento por parte de los usuarios de los requisitos exigidos con carácter general en cada servicio público. Esencial a la noción de servicio público es también la idea de prestación regular y continua del servicio, lo que supone la obligación de no interrumpir el servicio excepto cuando se den los supuestos contemplados en la normativa aplicable o se trate de un caso de fuerza mayor. En tales casos, la directiva establece que se deben adoptar las medidas oportunas para causar el menor perjuicio a los usuarios. El principio de continuidad también exige una adecuada regulación del derecho de huelga en un sector, como el de los servicios públicos, donde es necesario que se conjugue este derecho constitucional de los trabajadores con el derecho de los usuarios a hacer un uso regular de tales servicios. La eficiencia y la eficacia también deben regir la prestación de los servicios públicos. La primera supone una adecuada relación entre los recursos empleados en la prestación del servicio y los resultados obtenidos. La eficacia, por su parte, supone la idoneidad de las medidas adoptadas para alcanzar los resultados programados o previstos. Ambas suponen la elección del modelo de gestión más apropiado a la situación de hecho y a los objetivos que se pretenden conseguir.

Entre los derechos de los usuarios deben destacarse el derecho de elección, la participación en la prestación del servicio y el derecho a la información de las decisiones que les afecten.

Los usuarios, según la directiva, y cuando así lo permita la legislación vigente, pueden elegir entre los diversos sujetos que prestan los servicios (por ejemplo, la libre elección de médico o de escuela). Particular importancia se da a la participación del usuario en la prestación del servicio con una doble finalidad: para garantizar la transparencia y una correcta prestación del servicio y para permitir o favorecer la colaboración del usuario. Para hacer efectivo este derecho, el usuario puede acceder a los documentos relativos a la prestación del servicio que posean los sujetos prestadores. Este derecho de acceso se ejerce según las modalidades previstas en los artículos 22 y ss. de la Ley 241/1990 sobre el procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos administrativos (17). Además del derecho de acceso, el usuario puede participar formulando observaciones y presentando memorias y documentos para un mejor funcionamiento del servicio. Se trata también de un derecho similar al reconocido en el capítulo III de la mencionada Ley sobre el procedimiento administrativo y el derecho de acceso. La participación también se concreta en la posibili-

(17) En el núm. 125 de esta misma REVISTA el profesor FANLO LORAS nos ofrece su traducción y una nota introductoria.

dad del usuario de valorar la calidad del servicio prestado y en la asistencia a reuniones públicas con los prestadores del servicio. La efectividad de este derecho, a través del cauce de una adecuada información, a buen seguro que contribuirá a mejorar la calidad de los servicios públicos, ya que el instituto de la participación permitirá un exacto conocimiento de las deficiencias e irregularidades de los servicios y de las necesidades de los usuarios. Con ello se permite la participación de los usuarios en un sector donde las técnicas participativas tienen una escasa relevancia y se da efectivo cumplimiento al principio participativo, consagrado en el artículo 3 de la Constitución italiana, que señala, como tarea de la República, remover los obstáculos que impidan la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica y social del país.

3. Los mecanismos para hacer efectivos estos principios que deben inspirar la prestación de los servicios públicos y los derechos de los usuarios son numerosos. La directiva presta especial atención a los estándares de calidad y cantidad de los servicios prestados, al deber de valoración de la calidad de los servicios por parte de los sujetos que los prestan y a la simplificación de los procedimientos por ellos adoptados.

Los estándares no son genéricos objetivos a alcanzar, sino concretos niveles mínimos y obligatorios de referencia que tienen como finalidad comprobar la eficiencia y la eficacia del servicio prestado y el grado de satisfacción del propio usuario. Su configuración y función presenta notables semejanzas con los estándares urbanísticos, que, como sabemos, suponen un límite infranqueable a los planes urbanísticos y aseguran unos umbrales mínimos de calidad en el medio urbano en favor de los ciudadanos. La directiva distingue dos tipos: los generales y los específicos. Los primeros se refieren al conjunto de las prestaciones efectuadas; por ejemplo, el número de usuarios a los que se suministra gas o agua, la superficie a la que se efectúa el suministro, los kilómetros de red, el servicio de prevención de fugas, etc.; los segundos, por el contrario, se refieren a las específicas prestaciones que el usuario recibe, por lo que él mismo puede proceder a su comprobación: tiempo máximo para la realización de los trabajos demandados por los usuarios, tiempo máximo de contestación a las reclamaciones de los usuarios, etc. Los estándares son debidamente publicados y actualizados periódicamente, su cumplimiento no puede estar sujeto a condición y sólo se pueden modificar si con ello se favorece a los usuarios. Los estándares se van a convertir en la pieza clave de la prestación de los servicios, ya que no sólo van a servir de parámetro para comprobar los resultados obtenidos con la efectiva prestación de los servicios, a través del deber de valoración de la calidad de los servicios, sino que en caso de que el servicio prestado sea inferior a los estándares publicados el sujeto prestador debe resarcir a los usuarios, normalmente con un porcentaje del importe pagado por la prestación del servicio.

También se presta especial atención a las relaciones con el usuario a fin de facilitarlas y hacerlas transparentes. Para ello se prevé la racionalización y simplificación de los procedimientos adoptados por los sujetos

prestadores de servicios y la reducción de los requisitos exigibles a los usuarios, adoptando formularios claros y uniformes. También se contempla la simplificación de los sistemas de reserva y la forma de pago y se establece la obligación de abrir oficinas de atención al público con la finalidad de informar a los usuarios, facilitar el ejercicio de sus derechos y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

4. La tutela al usuario se garantiza a través de la articulación de un procedimiento de reclamación y la institución de un órgano externo de control.

El procedimiento de reclamación previsto por la directiva persigue dos claros objetivos: la reparación del perjuicio causado al usuario como consecuencia del incumplimiento de la directiva y, sobre todo, de los estándares establecidos en cada servicio público; y facilitar un conocimiento de las quejas de los usuarios que permita mejorar la calidad en la prestación del servicio. Las reclamaciones son presentadas en oficinas de control internas que cada sujeto que presta servicios públicos tiene la obligación de crear. Para la creación de tales oficinas la directiva remite a lo establecido en el artículo 20 del Decreto Legislativo núm. 29, de 3 de febrero de 1993, sobre la racionalización de la organización de las Administraciones Públicas y revisión de la disciplina en materia de empleo público. Dicho artículo, como ya hemos visto, se refiere a la comprobación de los resultados de la actividad de los dirigentes y a la responsabilidad por el resultado de su gestión. Dicho precepto establece que en las Administraciones Públicas donde aún no existan deberán crearse servicios de control interno para comprobar, mediante la comparación de costes y rendimientos, la realización de los objetivos y la correcta y económica gestión de los recursos públicos por parte de los dirigentes en el ejercicio de su actividad. Tales servicios actúan en posición de autonomía y únicamente responden a los órganos de dirección política. La remisión de la directiva al precepto indicado, en el que se contempla una responsabilidad por el resultado y la institución de un órgano de control encargado de comprobar los resultados de la gestión, muestra la sensibilidad por la consecución de una completa satisfacción del usuario y por la futura mejora en la calidad del servicio, dejando en un segundo plano la sanción al sujeto prestador que ha incumplido el contenido de la directiva y de los estándares. Para la directiva, lo importante es el resultado obtenido con la prestación del servicio y el grado de satisfacción del usuario; y todos los instrumentos de tutela tienden hacia ese objetivo prioritario y principal, aunque no único, de reparar el perjuicio causado, después de una objetiva comprobación de la actividad realizada por el sujeto prestador en relación con los resultados programados.

Pero el principal órgano de tutela y control es el Comité permanente para la actuación de la Carta de los servicios públicos. Se trata de un órgano de control externo que depende de la propia presidencia del Consejo de Ministros compuesto por tres personas independientes, expertos en el sector de los servicios públicos. El Comité se encarga, en primer lugar, de recabar información sobre la forma de prestación de los servicios públicos;

para ello puede solicitar actos y documentos a los entes que prestan los servicios, convocar reuniones con los dirigentes de tales entes y recabar datos e información sobre el grado de satisfacción de los usuarios. Especial importancia adquiere la función de vigilancia y control, sobre todo, de la idoneidad de los estándares y de su efectivo cumplimiento, pero también de los procedimientos de reclamación y de las medidas de resarcimiento. Por último, desempeña una importante labor de iniciativa y proposición. Así, en caso de inobservancia de los estándares señala su incumplimiento a los entes prestadores y, en caso de que su indicación no sea tenida en cuenta, propone al Ministerio competente la adopción de las medidas sancionadoras que procedan. También propone al Presidente del Consejo de Ministros la adopción de las medidas legislativas y reglamentarias necesarias tendentes a una mayor protección de los derechos de los usuarios.

5. Como se adelantó al inicio, no resulta difícil justificar el interés que puede tener la traducción de un documento relativo a la prestación de los servicios públicos, cuya principal preocupación es la tutela de los derechos de los usuarios. Se trata de un sector donde existe un alto grado de sensibilidad del ciudadano hacia el funcionamiento de la Administración que le sirve y donde la necesidad de establecer sistemas de garantía de la calidad de los servicios en defensa de los derechos de los usuarios viene impuesta por el propio modelo de Estado. Por ello, aunque refiriéndose al más amplio sector de la defensa de los consumidores, el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO ha afirmado que se trata de «uno de los retos más importantes que se ofrecen hoy a las Administraciones Públicas y en los que más intensa y eficaz puede resultar su tarea». Y es que —continúa—, en la actualidad, «uno de los termómetros para graduar el grado de cultura y civilización de un país sería el de comprobar el grado de efectividad de esa labor pública en defensa de los consumidores: será moderno y adelantado aquel país en el que aquí se obtengan resultados satisfactorios y exista, por ende, una generalizada y consciente sensación de confianza entre los ciudadanos» (18). Conscientes de este reto para sus Administraciones, numerosos Estados han adoptado iniciativas en este terreno de la tutela de los derechos de los usuarios. Incluso en el ámbito comunitario se ha prestado especial atención al fenómeno y se trabaja en la elaboración de una Carta de los servicios públicos como instrumento idóneo para la armonización de los modelos de gestión en los Estados miembros y definición de los principios que deben inspirar su prestación (19).

Aparte de las anteriores razones, que por sí solas justifican la traducción de la directiva, también se debe tener en cuenta la acogida favorable

(18) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, «Una panorámica de la defensa de los consumidores desde el Derecho Administrativo», en la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho de Consumo*, 2.ª ed., Iberdrola, Bilbao, 1994, pág. 108.

(19) Vid. en el núm. 136 de esta misma REVISTA el *Proyecto de Carta Europea de los Servicios Públicos* (traducción y notas de J. A. GARCÍA DE COCA), págs. 523 y ss.

que la misma ha tenido, ya que se ha traducido en la adopción de numerosas «Cartas de servicios públicos» por parte de empresas públicas prestadoras de servicios. Como claro ejemplo puede servir la Carta de los servicios públicos, de 1 de julio de 1994, adoptada por la *Agenzia Consorziale Servizi Reno Bologna* (A.Co.Se.R), que fija los principios y criterios para el suministro de agua y gas, los estándares de calidad, y asegura la participación de los usuarios en la prestación del servicio, el derecho de acceso a la información y el reembolso en caso de incumplimiento de los estándares. La carta se presenta, además, como un apéndice a los contratos de suministro y un nuevo instrumento de diálogo continuo entre el Ente y la comunidad a la que sirve (20).

II. DIRECTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 27 DE ENERO DE 1994. PRINCIPIOS SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (21)

El presidente del Consejo de Ministros,

Visto el artículo 5, apartado 2, letras b), e) y f), de la ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400;

Considerando la oportunidad de establecer los principios a los que progresivamente se debe adecuar la prestación de los servicios públicos, incluidos los que se gestionen en régimen de concesión, para la tutela de las necesidades de los ciudadanos usuarios de los mismos y en el respeto a las exigencias de eficiencia e imparcialidad a que debe adecuarse su prestación;

Oído el Consejo de Ministros en la reunión de 21 de enero de 1994;

*Emana
la siguiente directiva:*

Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

La presente directiva establece los principios a los que se debe adecuar progresivamente, en general, la prestación de los servicios públicos.

A los efectos de la presente directiva se consideran servicios públicos, aunque se gestionen en régimen de concesión o mediante concierto, aquellos destinados a garantizar el ejercicio de los derechos de la persona, constitucionalmente tutelados, a la salud, a la asistencia y seguridad social, a la educación y a la libertad de comunicación, a la libertad y a la seguridad de la persona, a la libertad de circulación, en el sentido del artículo 1 de la Ley número 146, de 12 de junio de 1990, y aquellos de suministro de energía eléctrica, agua y gas.

(20) Vid. Andrea LOLLI, «La Carta de los servicios públicos de A.Co.Se.R.», en *Regione e Governo Locale*, septiembre-diciembre 1994, págs. 763 y ss.

(21) «Gaceta Oficial de la República Italiana» de 22 de febrero de 1994, núm. 43.

Las Administraciones Públicas que prestan servicios públicos deben adecuarse a los principios de la presente directiva.

Para los servicios prestados en régimen de concesión o mediante concierto y, en todo caso, gestionados por sujetos no públicos, el respeto a los principios de la presente directiva es asegurado por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus poderes de dirección, control y vigilancia. Las Administraciones concedentes se ocupan de incluir los contenidos de la presente directiva en los actos que regulan la concesión.

A los efectos de la presente directiva, los entes prestadores de servicios públicos se denominan «sujetos prestadores».

1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

1. Igualdad

1. La prestación del servicio público se debe inspirar en el principio de igualdad de derechos de los usuarios. Las reglas relativas a las relaciones entre los usuarios y los servicios públicos y el acceso a los mismos deben ser iguales para todos. Ninguna distinción en la prestación del servicio puede ser realizada por motivos relativos al sexo, raza, lengua, religión y opiniones políticas. Se garantiza la paridad de tratamiento, en igualdad de condiciones del servicio prestado, ya sea entre las diversas áreas geográficas de usuarios, incluso cuando las mismas no sean fácilmente accesibles, ya sea entre las diversas categorías o grupos de usuarios.

2. La igualdad se entiende como prohibición de cualquier discriminación injustificada y no, en cambio, como uniformidad de las prestaciones bajo el perfil de las condiciones personales y sociales. En particular, los sujetos prestadores de los servicios deben adoptar las medidas necesarias para adecuar las modalidades de prestación del servicio a las exigencias de los usuarios con incapacidades.

2. Imparcialidad

1. Los sujetos prestadores tienen la obligación de inspirar sus propios comportamientos, en sus relaciones con los usuarios, en los criterios de objetividad, justicia e imparcialidad. En función de tal obligación se interpretan las cláusulas de las condiciones generales y específicas de prestación del servicio y las normas reguladoras del sector.

3. Continuidad

1. La prestación de los servicios públicos, en el ámbito de la modalidad establecida por la normativa reguladora del sector, debe ser continua, regular

y sin interrupciones. Los casos de funcionamiento irregular o de interrupción del servicio deben estar expresamente regulados en la normativa del sector. En tales casos los sujetos prestadores deben adoptar las medidas destinadas a ocasionar a los usuarios la menor incomodidad (22) posible.

4. Derecho de elección

1. Cuando así lo permita la legislación vigente, el usuario tendrá derecho a elegir entre los sujetos que prestan el servicio. El derecho de elección se refiere, en particular, a los servicios prestados sobre el territorio.

5. Participación

1. La participación del ciudadano en la prestación del servicio público debe estar siempre garantizada, ya sea para tutelar el derecho a la correcta prestación del servicio, ya sea para favorecer la colaboración con los sujetos prestadores.

2. El usuario tiene derecho a acceder a la información en posesión del sujeto prestador. El derecho de acceso se ejercerá según las modalidades establecidas en la Ley de 7 de agosto de 1990, núm. 241.

3. El usuario puede presentar memorias y documentos; hacer observaciones; formular sugerencias para mejorar el servicio. Los sujetos prestadores dan inmediata respuesta al usuario acerca de las observaciones y propuestas por éstos formuladas.

4. Los sujetos prestadores recaban periódicamente la valoración del usuario sobre la calidad del servicio prestado, según la modalidad indicada en el título sucesivo.

6. Eficiencia y eficacia

1. El servicio público debe ser prestado de forma que se garantice la eficiencia y la eficacia. Los sujetos prestadores adoptan las medidas idóneas para alcanzar tales objetivos.

II. LOS INSTRUMENTOS

1. Adopción de estándares

1. En el plazo de tres meses, los sujetos prestadores determinan los factores de los cuales depende la calidad del servicio y, sobre la base de tales fac-

(22) Traduzco *disagio* en este contexto por *incomodidad*.

tores, adoptan y publican estándares de calidad y cantidad de los cuales aseguran su respeto.

2. Los sujetos prestadores definen estándares generales y específicos de calidad y cantidad de los servicios. Los primeros representan objetivos de cualidad que se refieren al conjunto de las prestaciones efectuadas. Los segundos se refieren a cada una de las específicas prestaciones efectuadas al usuario, el cual puede verificar directamente su respeto.

3. Los estándares van acompañados de una relación en la cual se describen, entre otras, las modalidades previstas para su consecución; los factores principales externos al sujeto prestador e independientes de su control que podrían incidir significativamente en la consecución de los estándares; los métodos de valoración utilizados para establecer o modificar los estándares, con una previsión relativa a la valoración futura. En la relación los sujetos prestadores determinan, además, los índices a utilizar para la medida y valoración de los resultados conseguidos; suministran una base de comparación para confrontar los resultados efectivamente obtenidos con los objetivos previstos; describen los instrumentos a emplear al fin de verificar y convalidar los valores medidos.

4. Los estándares son sometidos a conocimiento (23) de los usuarios en reunión pública.

5. La observancia de los estándares no puede estar sujeta a condiciones. Sólo se pueden contravenir si los resultados son más favorables a los usuarios.

6. Los estándares son actualizados periódicamente, para adecuarlos a las exigencias de los servicios. Las nuevas reglas se deben adoptar y ejecutar de forma que se reduzcan al mínimo las consecuencias desfavorables para los usuarios.

7. Los sujetos prestadores adoptan cada año planes dirigidos a mejorar progresivamente los estándares de servicios.

2. Simplificación de los procedimientos

1. Al fin de racionalizar y hacer públicos los actos relativos a la disciplina y a la prestación de los servicios públicos, los sujetos prestadores proveen a la racionalización, reducción y simplificación de los procedimientos por ellos adoptados.

2. Los sujetos prestadores deben reducir, en lo posible, los trámites (24) exigidos a los usuarios y proporcionar las oportunas aclaraciones sobre los mismos. Además, adoptan, cuando sea posible, formularios uniformes y proceden a la simplificación e informatización de los sistemas de reserva y de las formas de pago de las prestaciones.

(23) Traduzco *verifica* en este contexto por conocimiento.

(24) Traduzco *adempimenti* en este contexto por trámites.

3. Información a los usuarios

1. *Los sujetos prestadores aseguran la plena información a los usuarios acerca de la modalidad de prestación de los servicios. En particular:*

a) *Dan conocimiento a los usuarios, por medio de oportunos avisos y folletos claros y fácilmente legibles, de las condiciones económicas y técnicas de las prestaciones de los servicios.*

b) *Publican los resultados de las comprobaciones realizadas, según las modalidades establecidas en el parágrafo 5 del presente título, con respeto a los estándares.*

c) *Informan oportunamente a los usuarios, incluso mediante los medios de comunicación, sobre las eventuales variaciones de las modalidades de prestación del servicio.*

d) *Se ocupan de la publicación de los textos en los cuales se incluyen todos los actos que disciplinan la prestación de los servicios y regulan las relaciones con los usuarios. Las modificaciones necesarias que sucesivamente se produzcan son introducidas en los textos existentes y adecuadamente divulgadas.*

e) *Preparan oportunos instrumentos de información, por medio de la puesta en funcionamiento de líneas de comunicación telefónicas y telemáticas, de las cuales verifican periódicamente su buen funcionamiento.*

2. *En cualquier caso, deben ser aseguradas, y periódicamente comprobadas, la claridad y comprensibilidad de los textos, así como su accesibilidad al público.*

3. *Los usuarios tienen derecho a obtener información sobre las modalidades jurídicas y técnicas de prestación de los servicios y a acceder a los registros y archivos, en la forma y en los términos previstos por las leyes y por los reglamentos en vigor.*

4. *Los usuarios son informados de las decisiones que les afecten, de su motivación y de las posibilidades de reclamación y de los instrumentos de recurso contra las que les resulten desfavorables.*

4. Relaciones con los usuarios

1. *Los sujetos prestadores y sus dependientes deben tratar a los usuarios con respeto y cortesía y facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los dependientes deben, además, indicar su propia identidad (25), ya sea en su relación personal, ya sea en las comunicaciones telefónicas.*

2. *Los sujetos prestadores crean, en el sentido del artículo 12 del Decre-*

(25) Traduzco *generalità* por identidad.

10 Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, en la redacción dada por el artículo 7 del Decreto Legislativo de 23 de diciembre de 1993, núm. 546, oficinas destinadas a la atención al público, en las cuales estén disponibles todas las informaciones que sean de utilidad para los usuarios.

3. La apertura de las oficinas destinadas a la atención al público debe estar asegurada incluso por la tarde.

4. Los procedimientos internos de las oficinas no deben restringir las condiciones de ejercicio de los derechos de los usuarios.

5. Deber de valoración de la calidad de los servicios

1. Para valorar (26) la calidad del servicio prestado, especialmente en relación con la consecución de los objetivos de interés público, los sujetos prestadores desarrollan las verificaciones necesarias sobre la calidad y la eficacia de los servicios prestados, de conformidad con los criterios determinados en la relación que acompaña a los estándares, en el sentido del párrafo 1, apartado 3, del presente título.

2. Antes del 31 de marzo de cada año, los sujetos prestadores preparan un informe (27) con los resultados alcanzados en el ejercicio anterior, sometiéndolo al Comité a que se refiere el título siguiente, y dan al mismo la publicidad adecuada. El informe deberá, entre otras cosas, analizar los resultados obtenidos en relación con los estándares establecidos para el ejercicio en cuestión; definir los estándares para el ejercicio en curso en relación también con los resultados obtenidos en el ejercicio objeto de informe; describir las razones de los eventuales incumplimientos de los estándares y los remedios establecidos; indicar los criterios directivos a los cuales el sujeto prestador se atenderá en la redacción de los planes de mejoramiento progresivo de los estándares, previstos en el apartado 7, párrafo 1, del presente título.

3. El informe preparado antes del 31 de marzo de 1995 deberá incluir los resultados efectivamente conseguidos en el ejercicio de 1994; el siguiente deberá incluir los resultados efectivamente conseguidos en los ejercicios de 1994 y 1995, mientras que todos los informes sucesivos deberán incluir los resultados efectivamente conseguidos en los tres ejercicios precedentes.

4. Los sujetos prestadores, al fin de recabar la valoración de los usuarios sobre la calidad del servicio prestado, en el sentido del párrafo 5, apartado 4, del título I, preparan fichas de lectura óptica, y se encargan de su envío a los usuarios; convocan reuniones públicas con la participación de los usuarios de una determinada zona o de una determinada unidad de prestación del servicio; efectúan, por muestreo (28), entrevistas con los usuarios, incluso inmediatamente después de la prestación de cada servicio.

(26) Traduzco *valutare* en este contexto por valorar.

(27) Traduzco *relazione* en este contexto por informe.

(28) Traduzco *a campione* por la expresión por muestreo.

5. *Los resultados de la comprobación efectuada son publicados en una sección del informe al que se refiere el apartado 2, y son tenidos en cuenta por los sujetos prestadores al objeto de adoptar las medidas idóneas para aumentar la eficiencia de los servicios y la consecución de los objetivos de interés público.*

6. Reembolso

1. *Los sujetos prestadores aseguran a los usuarios modalidades de reembolso en los casos en los que sea posible demostrar que el servicio prestado es inferior, en calidad y puntualidad (29), a los estándares publicados.*

2. *Los procedimientos de reembolso deben tramitarse de forma que no dificulten, por complejidad, onerosidad o duración, el ejercicio del derecho del usuario. Dichos procedimientos están sometidos a la vigilancia del Comité al que se refiere el título siguiente.*

3. *Sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes, los sujetos prestadores tienen una acción de resarcimiento contra el dependiente al cual es imputable, por dolo o culpa grave, la falta de respeto a los estándares.*

III. LA TUTELA

1. Procedimientos de reclamación

1. *Los sujetos prestadores establecen procedimientos de reclamación del usuario contra las violaciones de los principios sancionados en la presente directiva y dan a los mismos plena publicidad.*

2. *Los procedimientos de reclamación deben ser accesibles, de comprensión sencilla y de fácil utilización; desarrollarse de forma rápida, predeterminada por los sujetos prestadores; asegurar una investigación completa e imparcial sobre la irregularidad denunciada y garantizar al usuario una información periódica sobre el estado de tramitación de la investigación misma; prever una respuesta completa al usuario y formas de reparación adecuadas, incluido el reembolso al que se refiere el parágrafo 5 del precedente título, por el perjuicio sufrido por éste debido a la inobservancia de los principios de la presente directiva; permitir a los sujetos prestadores el conocimiento de las quejas de los usuarios al fin de mejorar la calidad del servicio. Los procedimientos de reclamación están bajo la vigilancia del Comité a que se refiere el parágrafo sucesivo. A los fines indicados, los sujetos prestadores se adecuan a las disposiciones de los apartados sucesivos.*

3. *Cada sujeto prestador crea, en el sentido del artículo 20 del Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, en la redacción dada por el artículo 6 del Decreto Legislativo de 10 de noviembre de 1993, núm. 470, una*

(29) Traduzco *tempestività* por puntualidad.

oficina interna de control, denominada a los efectos de la presente directiva «oficina» (30). La misma obligación tiene cada uno de los centros territoriales del ente, dotados de autonomía para la determinación de las condiciones de prestación del servicio. La oficina desempeña la función de valoración de los resultados conseguidos por el sujeto prestador, en el sentido del citado artículo 20 del Decreto Legislativo núm. 29 de 1993 y sucesivas modificaciones. La oficina, además, recibe las reclamaciones presentadas por el usuario relativas a la violación de los principios establecidos en la presente directiva.

4. La reclamación puede ser presentada por el usuario de forma oral, por escrito, por fax o telefónicamente. En la preparación de la reclamación, el usuario puede valerse de la asistencia de las oficinas de atención al público a las que alude el parágrafo 4, apartado 2, del título anterior.

5. En el momento de la presentación de la reclamación, la oficina comunica al usuario la identidad del dependiente responsable de la investigación, el tiempo previsto para el desarrollo de la misma, y los recursos de que dispone en caso de respuesta desfavorable.

6. La oficina informa al usuario con la máxima celeridad, y, en todo caso, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la reclamación, acerca de las comprobaciones efectuadas, indicando además los plazos dentro de los cuales el sujeto prestador procederá a la remoción de la irregularidad comprobada o a la reparación del perjuicio ocasionado. En todo caso, transcurridos quince días, la oficina informa al usuario sobre el estado de tramitación de las investigaciones.

7. La oficina informa semestralmente al Comité a que se refiere el parágrafo siguiente sobre la cantidad y el tipo de reclamaciones recibidas y sobre la tramitación dada a las mismas por parte del sujeto prestador. Las reclamaciones recibidas son tenidas en cuenta por el sujeto prestador en la adopción de los planos de mejoramiento progresivo de los estándares a los que se refiere el parágrafo 1, apartado 7, del título anterior.

2. Comité permanente para la actuación de la Carta de los servicios públicos

1. Con el fin de garantizar la observancia de los principios y procedimientos de los párrafos anteriores, se crea bajo la Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de la función pública, un Comité permanente para la actuación de la Carta de los servicios públicos, en lo sucesivo denominado «Comité».

2. El Comité se compone de tres expertos de reconocida independencia y de notoria experiencia en el sector de los servicios públicos.

3. A los efectos indicados en el apartado primero, y sin perjuicio de la competencia atribuida por las leyes a los distintos organismos, el Comité:

(30) Traduzco en este contexto *ufficio* por oficina.

a) *Solicita a los sujetos prestadores actas y documentos, convoca reuniones con los administradores y dirigentes de los mismos.*

b) *Valora la idoneidad de los estándares de calidad del servicio adoptados por los sujetos prestadores para actuar los principios establecidos en la directiva e indica, en su caso, las correcciones a introducir. En la fase de primera actuación propone a los sujetos prestadores un calendario del cumplimiento de las prestaciones, eventualmente diferenciado por sectores, zonas geográficas y tipo de prestaciones.*

c) *Vigila el cumplimiento de los estándares, y señala a los sujetos prestadores las eventuales disfunciones detectadas. En los casos de incumplimiento, el Comité puede proponer al Ministro competente la adopción de las medidas sancionadoras adecuadas.*

d) *Valora la idoneidad (31) de los procedimientos de reclamación y de las medidas de reparación previstas en el caso de perjuicios causados al usuario por la falta de observancia de la directiva.*

e) *Promueve la adopción de las medidas tendentes a la simplificación de las relaciones entre sujetos prestadores y usuarios.*

f) *Promueve la adopción de las medidas tendentes a asegurar la posibilidad de elección del usuario.*

g) *Obtiene datos e informaciones sobre el grado de satisfacción (32) de los usuarios. A tal fin, comprueba los sistemas de determinación del grado de satisfacción ofrecido por cada sujeto en el sentido del párrafo 5 del título precedente y obtiene las oportunas conclusiones.*

h) *Determina los procedimientos a través de los cuales los usuarios son consultados en orden a los estándares relativos a cada servicio y al respeto de tales estándares por parte de los entes prestadores.*

i) *Propone anualmente al Presidente del Consejo de Ministros la concesión de certificados de calidad a los sujetos que se hayan distinguido por la eficiencia del servicio prestado, por la calidad de los estándares, por la observancia de los mismos o por el grado de satisfacción de los usuarios.*

l) *Controla la exactitud, la exhaustividad y la comprensibilidad de las comunicaciones que los sujetos prestadores del servicio hacen al público.*

m) *Hace públicos anualmente los resultados de su propio trabajo.*

n) *Propone al Presidente del Consejo de Ministros las medidas reglamentarias y legislativas idóneas para mejorar la protección de los derechos del usuario.*

4. *Para el ejercicio de sus funciones, el Comité puede utilizar el soporte técnico de los órganos competentes de la Presidencia de Consejo de Ministros, del Departamento de la Función Pública, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Universidades y de Investigación Científica y Tecnológica, del Ministerio de Sanidad, del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Transportes y Navegación.*

(31) Traduzco *adeguatezza* en este contexto por idoneidad.

(32) Traduzco *gradimento* en este contexto por grado de satisfacción.

3. Sanciones por el incumplimiento de la directiva

1. *Para los servicios prestados por las Administraciones Públicas, el incumplimiento de los principios de la presente directiva es tomado en consideración (33) a los fines de la aplicación de las sanciones administrativas y disciplinarias previstas a cargo de los «dirigentes generales», de los «dirigentes» y de los otros dependientes por los artículos 20, apartados 9 y 10, y 59 del Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, en la redacción dada, respectivamente, por el artículo 6 del Decreto Legislativo de 10 de noviembre de 1993, núm. 470, y del artículo 27 del Decreto Legislativo de 23 de diciembre de 1993, núm. 546.*

2. *Para los servicios prestados en régimen de concesión o mediante concierto y, en todo caso, prestados por sujetos no públicos, el incumplimiento de los principios de la presente directiva constituye incumplimiento de las obligaciones contractualmente asumidas por los sujetos prestadores.*

IV. OBLIGACIONES DEL GOBIERNO

El Gobierno se compromete a adoptar todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar plena efectividad a los principios contenidos en la presente directiva.

(33) Traduzco *é valutata* en este contexto por es tomada en consideración.

AVISO SOBRE TESIS DOCTORALES

