

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y  
SU RELACIÓN CON LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD DE LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU RELACIÓN  
CON LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

María del Mar Caraza Cristín

Prólogo

Francisco López Menudo  
Catedrático de Derecho Administrativo

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2016

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CARAZA CRISTÍN, María del Mar

La responsabilidad patrimonial de la administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos / María del Mar Caraza Cristín. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración pública, 2016. – 381 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 359-381

ISBN 978-84-7351-534-4 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-535-1 (formato electrónico). – NIPO 635-16-029-9 (formato papel). – NIPO 635-16-030-1 (formato electrónico)

1. Control de calidad-Administración pública-España. 2. Responsabilidad administrativa-España. I. Instituto Nacional de Administración pública (España). II. Título. III. Serie

35:366.544(460)

Primera edición: julio 2016

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-534-4 (formato papel) 978-84-7351-535-1 (formato electrónico)

NIPO: 635-16-029-9 (formato papel) 635-16-030-1 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-23593-2016

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Esta obra ha sido galardonada con el primer premio a la mejor tesis doctoral del año 2015, concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública.

El jurado, presidido por *D. Jaime Rodríguez Arana Muñoz*, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, ha estado integrado por los siguientes miembros:

*D. Ricardo Rivero Ortega*,  
Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Salamanca.

*D. Miguel Anxo Bastos Boubeta*,  
profesor Titular de Ciencia Política de la  
Universidad de Santiago de Compostela.

*D. José Antonio Olmeda Gómez*,  
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociología de la UNED.

*D. Luis Herrera Díaz- Aguado*,  
Vocal Asesor del Instituto Nacional  
de Administración Pública.

Actuó como secretaria *Doña Guadalupe Herranz Escudero*,  
jefa del Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación  
del Instituto Nacional de Administración Pública.

*A la memoria de mi padre,  
con mi gratitud por todo y mi amor por siempre.*

*En la carrera por la calidad no hay línea de meta.*

David Todd Kearns

*La calidad nunca es un accidente; siempre es el  
resultado de un esfuerzo de la inteligencia.*

John Ruskin

## Contenido

<b>Acrónimos</b> .....	19
<b>Agradecimientos</b> .....	23
<b>Prólogo</b> .....	25
<b>Introducción General</b> .....	35

### Primera Parte

#### **Aplicación de los estándares de calidad en la Administración Pública**

Capítulo I. <b>El marco de la calidad en las Administraciones Públicas españolas</b> .....	47
1. Introducción. La cultura de la calidad en las Administraciones Públicas .....	47
1.1. Los conceptos de calidad y excelencia .....	47
1.2. La calidad en los servicios públicos .....	50
1.3. Las «buenas prácticas» de las Administraciones .....	52
1.4. La necesaria implicación de los empleados públicos en la «mejora continua» de la calidad de la gestión de los servicios públicos .....	55

1.5. Importancia de la evaluación de los servicios públicos desde el punto de vista del ciudadano/usuario . . . . .	59
2. El Marco institucional en materia de calidad de los servicios . . . .	65
2.1. El Marco de la Calidad . . . . .	65
2.2. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios . . . . .	65
2.2.1. Objetivos y funciones . . . . .	67
2.2.2. Principios a los que responde la calidad según la AEVAL . . . . .	68
2.2.3. Nivel de excelencia de las organizaciones . . . . .	69
2.2.4. Directrices metodológicas de modelos de gestión y de excelencia: las guías . . . . .	70
2.3. Entes autonómicos evaluadores de la calidad de los servicios . . . . .	71
3. La Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas españolas . . . . .	73
3.1. Nacimiento y significado de la Carta de Compromisos con la Calidad . . . . .	73
3.2. Estructura de la Carta de Compromisos con la Calidad . . . . .	74
3.3. Guía de Evaluación de la Carta de Compromisos con la Calidad . . . . .	76
4. Los Modelos de gestión de calidad . . . . .	78
4.1. El Modelo EFQM de Excelencia . . . . .	80
4.2. El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión . . . . .	83
4.3. Normas ISO . . . . .	84
4.3.1. Especial referencia a la UNE 66182:2009 - Guía para la evaluación integral del gobierno municipal . . . . .	87
4.4. Modelo CAF . . . . .	89
4.5. Modelo Ciudadanía . . . . .	92
4.6. Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) . . . . .	94
<b>Capítulo II. Los estándares de calidad . . . . .</b>	<b>99</b>
1. Concepto y naturaleza de los estándares de calidad . . . . .	99
1.1. Concepto de «estándar» . . . . .	99
1.2. Incorporación de los estándares en normas de <i>soft law</i> . . . . .	101



2. Las Cartas de Servicios . . . . .	106
2.1. Concepto . . . . .	106
2.2. Regulación . . . . .	110
2.3. Clases . . . . .	113
2.4. Naturaleza jurídica . . . . .	114
2.5. Obligación de interpretar el <i>hard law</i> de conformidad con el contenido de las Cartas de Servicios . . . . .	118
2.6. La incorporación de los compromisos de calidad de las Cartas de Servicios en el ordenamiento jurídico . . . . .	119
2.7. Los compromisos de calidad de las Cartas de Servicios como generadores de responsabilidad administrativa . . . . .	120
3. Ámbitos de aplicación de los estándares contenidos en las Cartas de Servicios . . . . .	122
3.1. Ámbito subjetivo . . . . .	122
3.1.1. Administraciones generales . . . . .	124
3.1.2. Entidades instrumentales . . . . .	127
3.1.3. Otras entidades . . . . .	131
3.2. Ámbito objetivo: superación del concepto de servicio público . . . . .	132
4. Positivización de los estándares como <i>hard law</i> . . . . .	133
5. La determinación de estándares desde la perspectiva competencial en materia de responsabilidad administrativa: ¿igualdad <i>versus</i> diversidad? . . . . .	146
6. Un caso paradigmático: los estándares de calidad en el ámbito sanitario . . . . .	162
6.1. Antecedentes . . . . .	162
6.2. Los estándares de calidad en el SNS . . . . .	163
6.2.1. Marco de referencia del SNS . . . . .	163
6.2.2. El Plan de Calidad del SNS . . . . .	165
6.2.3. Órganos que establecen los estándares de calidad . . . . .	167
6.2.4. Las Guías de Prácticas Clínicas y otros Productos Basados en la Evidencia como Instrumentos para la fijación de estándares de calidad . . . . .	169
6.2.5. La evaluación de la calidad en el SNS . . . . .	176

6.3. La Agencia de Calidad Sanitaria en Andalucía. . . . .	178
6.3.1. Naturaleza jurídica y funciones . . . . .	178
6.3.2. El Modelo de Acreditación. . . . .	180
6.3.3. Manuales de estándares . . . . .	181
6.3.4. La certificación de la calidad . . . . .	184
6.4. Reflexión sobre los estándares de calidad establecidos en el ámbito sanitario . . . . .	185

**Segunda Parte**

**El papel de la fijación de estándares de calidad en la gestión de los servicios públicos y en el campo de la responsabilidad patrimonial**

<b>Capítulo III. La relevancia de los estándares de calidad en la gestión de los servicios públicos. . . . .</b>	<b>191</b>
1. Introducción. . . . .	191
2. El derecho a servicios públicos de calidad . . . . .	193
2.1. Referencia al concepto de servicio público . . . . .	193
2.2. Derecho a la creación y al mantenimiento de servicios públicos de calidad . . . . .	195
2.3. Derecho de acceso . . . . .	199
2.4. Derecho a un servicio de calidad como parte del derecho fundamental a la buena administración . . . . .	200
3. La calidad como criterio a la hora de elegir el modo de gestión de los servicios públicos. . . . .	208
4. Los niveles de calidad aplicables al contrato de gestión de servicios públicos . . . . .	216
4.1. Procedimiento a seguir por el usuario que haya sufrido un daño como consecuencia de un servicio público gestionado indirectamente . . . . .	220
4.2. Una propuesta legislativa. . . . .	229

<b>Capítulo IV. El papel de los estándares en el ámbito de la responsabilidad administrativa.</b> . . . . .	235
1. Sobre el carácter objetivo y directo del sistema de responsabilidad patrimonial. . . . .	235
1.1. Especial referencia a la responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario. . . . .	258
2. Imputación del daño al funcionamiento de un servicio público . . .	270
2.1. La doctrina del «levantamiento del velo» . . . . .	283
2.2. Aplicación de esta doctrina al Derecho Administrativo . . . . .	285
3. Aplicación de los estándares como parámetro delimitador de la normalidad o anormalidad del servicio. . . . .	298
4. Efectos del cumplimiento de los estándares sobre la antijuridicidad del daño . . . . .	325
4.1. Configuración legal de la antijuridicidad . . . . .	325
4.2. Los estándares de calidad como indicadores para determinar la antijuridicidad . . . . .	332
5. Los estándares y el contrato de seguro de responsabilidad administrativa . . . . .	337
5.1. El aseguramiento de la responsabilidad administrativa . . . . .	337
5.2. Repercusión de la determinación de estándares en el contrato de seguro suscrito . . . . .	342
<b>Conclusiones</b> . . . . .	345
<b>Bibliografía</b> . . . . .	359