

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH  
 "Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

**Queixa** 2450010

**Queixa d'ofici núm.** 10-2024

**Matèria** Sanitat

**Assumpte** Tramitació de queixes i reclamacions en matèria sanitària. Garantia dels drets dels usuaris.

**Queja** 2450010

**Queja de oficio núm.** 10-2024

**Materia** Sanidad

**Asunto** Tramitación de quejas y reclamaciones en materia sanitaria. Garantía de los derechos de los usuarios.

## RESOLUCIÓ D'INICI D'INVESTIGACIÓ

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix tota una sèrie de drets dels ciutadans respecte a l'Administració, i que correspon al personal empleat públic facilitar l'exercici d'estos drets a través dels dispositius adequats.

Entre altres, la normativa administrativa es referix al dret a presentar reclamacions contra les decisions de l'Administració en cas de disconformitat i al dret a obtindre informació sobre el termini màxim de duració dels procediments.

Les queixes, suggeriments i agraïments realitzats per la ciutadania es configuren com un mecanisme de gran utilitat per a conèixer la percepció que es té de la qualitat dels servicis que reben de les administracions públiques. Sobre això, en l'àmbit sanitari valencià, l'Orde 6/2018, de 13 de setembre, de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, regula el procediment de presentació i tramitació dels suggeriments, queixes i agraïments en l'àmbit de les institucions sanitàries dependents de la Conselleria amb competències en matèria de sanitat.

L'article 6.1 de l'Orde 6/2018 estableix que:

El personal del SAIP valorarà, des del punt de vista substantiu i d'acord amb la seua verdadera naturaleza, qualsevol reclamació formulada com a queixa i que, no obstant això, pel seu contingut exprés o implícit **puga interpretar-se com expressió d'un recurs, petició o reclamació diferent de la queixa**, i en este cas la remetrà directament a la persona titular de la gerència del departament de salut per a la correcta ratificació del contingut i consegüent remissió a l'òrgan competent per a la seua tramitació com calga i donar-ne compte a la persona interessada que l'haja formulada.

## RESOLUCIÓN DE INICIO DE INVESTIGACIÓN

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, establece toda una serie de derechos de los ciudadanos con respecto a la Administración, correspondiendo al personal empleado público facilitar el ejercicio de dichos derechos a través de los dispositivos adecuados.

Entre otros, la normativa administrativa se refiere al derecho a presentar reclamaciones contra las decisiones de la Administración en caso de disconformidad y al derecho a obtener información acerca del plazo máximo de duración de los procedimientos.

Las quejas, sugerencias y agradecimientos realizados por la ciudadanía se configuran como un mecanismo de gran utilidad para conocer la percepción que se tiene de la calidad de los servicios que reciben de las Administraciones Públicas. A este respecto, en el ámbito sanitario valenciano, la Orden 6/2018, de 13 de septiembre, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, regula el procedimiento de presentación y tramitación de las sugerencias, quejas y agradecimientos en el ámbito de las instituciones sanitarias dependientes de la Conselleria con competencias en materia de sanidad.

El artículo 6.1 de la Orden 6/2018 establece que:

El personal del SAIP valorará, desde el punto de vista sustantivo y de acuerdo con su verdadera naturaleza, cualquier reclamación formulada como queja y que sin embargo, por su contenido expreso o implícito **pueda interpretarse como expresión de un recurso, petición o reclamación distinta de la queja**, en cuyo caso se remitirá directamente a la persona titular de la gerencia del departamento de salud para la correcta ratificación de su contenido y consecuente remisión al órgano competente para su tramitación como corresponda, dando cuenta de esta remisión a la persona interesada que la haya formulado.

L'Orde definix les queixes en els termes següents:

els escrits i comunicacions en què els pacients o els seus representants realitzen **únicament** manifestacions de disconformitat amb la prestació dels servicis sanitaris, especialment sobre tardances, desatencions o qualsevol altre tipus anàleg d'actuació deficient que observen en el funcionament dels servicis públics de les institucions sanitàries, i que constituïska o pugja interpretar-se com una reducció en la qualitat del servici prestat.

Les comunicacions derivades del procediment de queixa no són, segons la normativa citada, susceptibles de recurs o reclamació davant d'este o un altre òrgan administratiu o judicial.

No obstant això, l'Orde 6/2018 no conté una definició del que ha d'entendre's, a l'efecte d'eixa norma, com una reclamació.

D'altra banda, el Decret 1039/2011, de 15 de juliol, estableix els criteris marc per a garantir un temps màxim d'accés a les prestacions sanitàries del Sistema Nacional de Salut, i en el seu annex arreplega els temps màxims d'accés, garantits a tots els usuaris del Sistema Nacional de Salut, per a la realització de determinades intervencions quirúrgiques.

En este sentit, el Decret estableix unes obligacions als servicis de salut de les comunitats autònomes:

- «els servicis de salut de les comunitats autònomes concretaran en el seu àmbit territorial les garanties previstes en este reial decret i establiran **uns temps màxims d'accés per a l'atenció sanitària programable**. Per a això, utilitzaran com a referent els temps màxims establits **en l'annex** i tindran en compte si els processos o les patologies a què van dirigits les intervencions tenen un especial impacte en la salut o en la qualitat de vida de l'usuari» (art. 4.2).

En l'annex del Decret 1039/2011, partint d'unus intervencions quirúrgiques, s'establixen unus temps màxims d'espera en dies naturals, així:

Intervencions quirúrgiques	Temps màxims d'accés (dies naturals)
Cirurgia cardíaca vascular	180
Cirurgia cardíaca coronària	180
Cataractes	180
Pròtesi de maluc	180
Pròtesi de genoll	180

La Orden define las quejas en los siguientes términos:

los escritos y comunicaciones en los que los pacientes o sus representantes realicen **únicamente** manifestaciones de disconformidad con la prestación de los servicios sanitarios, especialmente sobre tardanzas, desatenciones o cualquier otro tipo análogo de deficiente actuación que observen en el funcionamiento de los servicios públicos de las instituciones sanitarias, y que constituya o pueda interpretarse como un menoscabo en la calidad del servicio prestado.

Las comunicaciones derivadas del procedimiento de queja no son, según la normativa citada, susceptibles de recurso o reclamación ante el mismo u otro órgano administrativo o judicial.

Sin embargo, no contiene la Orden 6/2018 una definición de lo que debe entenderse, a efectos de esa norma, como una reclamación.

Por otro lado, el Decreto 1039/2011, de 15 de julio, establece los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, recogiendo en su anexo los tiempos máximos de acceso, garantizados a todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud, para la realización de determinadas intervenciones quirúrgicas.

En este sentido, el Decreto establece unas obligaciones a los servicios de salud de las Comunidades Autónomas:

- «los servicios de salud de las comunidades autónomas concretarán en su ámbito territorial las garantías previstas en este real decreto, estableciendo **unos tiempos máximos de acceso para la atención sanitaria programable**. Para ello, utilizarán como referente los tiempos máximos establecidos **en el anexo** y tendrán en cuenta si los procesos o patologías a los que van dirigidos las intervenciones tienen un especial impacto en la salud o en la calidad de vida del usuario» (art. 4.2).

En el Anexo del Decreto 1039/2011, partiendo de unas intervenciones quirúrgicas, se establecen unos tiempos máximos de espera en días naturales, así:

Intervenciones quirúrgicas	Tiempos máximos de acceso (días naturales)
Cirurgía cardíaca vascular	180
Cirurgía cardíaca coronaria	180
Cataratas	180
Prótesis de cadera	180
Prótesis de rodilla	180

- «A l'efecte de garantir els temps màxims d'accés a les prestacions sanitàries a què es referix este real decret, els servicis de salut de les comunitats autònomes establiran els mecanismes necessaris per a proporcionar l'adequada atenció sanitària als usuaris» (art 5.2).
- «Amb esta finalitat, els servicis de salut oferiran a l'usuari les alternatives que consideren més apropiades per a l'efectiva realització de l'atenció garantida» (art 5.3).

La disposició transitòria del Decret 1039/2011 estableix un "període d'adaptació" a les comunitats autònomes de sis mesos per a adaptar la seua normativa al que es preveu en el decret.

De l'examen d'algunes de les queixes que han tingut entrada en esta institució, es desprén que, davant de la presentació d'una queixa a la Conselleria de Sanitat (a través del formulari de "full de queixa") per a l'obtenció d'una determinada assistència sanitària, l'interessat no és informat del temps d'espera màxim per a la realització de la intervenció/cita, no se li ofereixen alternatives (com podria ser la de derivar-lo a un altre centre hospitalari públic o privat) ni se l'informa, en cas de desacord o discrepància amb el que ha resolt l'Administració o amb el temps que ha d'esperar, dels recursos que són procedents, de l'òrgan administratiu a què ha de dirigir-se i en quin termini.

Considerem que la utilització d'un concepte extensiu de **queixa**, en detriment de **reclamació**, pot suposar la tramitació com a «queixa» de disconformitats amb l'actuació administrativa que excedisquen d'este concepte, amb la qual cosa, en este cas, es priva la persona interessada de la possibilitat d'exercir drets bàsics, com ara la possibilitat de recórrer la decisió que s'adopte en cas de disconformitat o el dret a ser informat sobre el termini màxim de duració dels procediments.

**Per això, estimem que fer (i garantir) un ús adequat del procediment de queixa, limitant-lo estrictament als casos que poden ser conceptuals com a tal i no estenent-lo al que materialment són reclamacions, és una exigència que presenta la màxima importància.**

En este sentit, per exemple, estimem que la persona que interposa el seu escrit de queixa hauria de ser informada de les vies alternatives que estan a la seua disposició per a expressar disconformitat amb l'actuació administrativa, com pot ser, entre altres, l'actuació de la Inspecció General de Servicis de la Generalitat.

- «A efectos de garantizar los tiempos máximos de acceso a las prestaciones sanitarias a los que se refiere este real decreto, los servicios de salud de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos necesarios para proporcionar la adecuada atención sanitaria a los usuarios» (art 5.2).
- «Con este fin, los servicios de salud ofertarán al usuario las alternativas que consideren más apropiadas para la efectiva realización de la atención garantizada» (art 5.3).

La Disposición transitoria del Decreto 1039/2011 establece un "periodo de adaptación" a las Comunidades Autónomas de seis meses para adaptar su normativa a lo previsto en el Decreto.

Del examen de algunas de las quejas que han tenido entrada en esta institución, se desprende que, ante la presentación de una queja a la Conselleria de Sanidad (a través del formulario de "hoja de queja") para la obtención de una determinada asistencia sanitaria, el interesado no es informado del tiempo de espera máximo para la realización de la intervención/cita, no se le ofrecen alternativas (como podría ser la de derivarlo a otro centro hospitalario público o privado) ni se le informa, en caso de desacuerdo o discrepancia con lo resuelto por la Administración o con el tiempo que debe esperar, de los recursos que proceden, órgano administrativo al que debe dirigirse y en qué plazo.

Consideramos que la utilización de un concepto extensivo de **queja**, en detrimento de **reclamación**, puede suponer la tramitación como «queja» de disconformidades con la actuación administrativa que excedan de este concepto, privándose en este caso a la persona interesada de la posibilidad de ejercer derechos básicos, como es la posibilidad de recurrir la decisión que se adopte en caso de disconformidad o el derecho a ser informado acerca del plazo máximo de duración de los procedimientos.

**Por ello, estimamos que hacer (y garantizar) un uso adecuado del procedimiento de queja, limitándolo estrictamente a los casos que pueden ser conceptuals como tal y no extendiéndolo a lo que materialmente son reclamacions, es una exigencia que presenta la máxima importancia.**

En este sentido, por ejemplo, estimamos que la persona que interpone su escrito de queja debería ser informada de las vías alternativas que se encuentran a su disposición para expresar su disconformidad con la actuación administrativa, como puede ser, entre otros, la actuación de la Inspección General de Servicios de la Generalitat.

Hem de recordar, en este sentit, que, d'acord amb l'article 30 (Inici i desenvolupament de les actuacions d'investigació) de la Llei 22/2018, de 6 de novembre, d'Inspecció General de Servicis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, l'actuació d'investigació que cal desenvolupar per part de la Inspecció General de Servicis podrà tindre el seu origen no sols en la presentació d'una denúncia, sinó també «com a conseqüència de la informació obtinguda des del sistema de queixes i suggeriments sobre el funcionament dels servicis públics de l'Administració de la Generalitat».

D'ací que esta institució, en qualitat de defensora dels drets de les persones i, en particular, dels col·lectius més vulnerables, haja decidit obrir una queixa d'ofici amb la finalitat d'investigar i supervisar les actuacions de l'Administració en este àmbit referit, per si es pogueren veure afectats, entre altres, el dret de defensa dels ciutadans en l'àmbit de la salut (article 24 de la Constitució).

Per això, sol·licitem a la Conselleria de Sanitat que, en el termini d'un mes, ens remeta un informe detallat sobre els aspectes següents:

1. Informe si la Comunitat Valenciana, de conformitat amb el que es preveu en la disposició transitòria del Decret 1039/2011, ha adaptat la seua normativa i ha establert uns temps màxims d'accés per a l'atenció sanitària programable.
2. Indique si, davant de la presentació d'una queixa relacionada amb una assistència sanitària, s'informa els promotors dels temps màxims per a dur a terme la prestació sol·licitada, de les alternatives més apropiades per a l'efectiva realització de l'atenció i, si en cas de desacord o discrepància amb el temps que ha d'esperar, se l'informa dels recursos que són procedents, de l'òrgan administratiu a què ha de dirigir-se i en quin termini.
3. Informe dels criteris de què disposa el personal adscrit als SAIP per a valorar la naturalesa dels escrits que els dirigixen i poder determinar el que és una queixa en sentit estricte o, si és el cas, una reclamació.
4. Indique les actuacions que es realitzen per a informar els ciutadans que presenten una queixa de les possibilitats d'actuació que els cal exercir en cas de discrepància i, en particular, de la possibilitat d'acudir a la Inspecció General de Servicis de la Generalitat.

Hemos de recordar, en este sentido, que, de acuerdo con el artículo 30 (Inicio y desarrollo de las actuaciones de investigación) de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental, la actuación de investigación a desarrollar por parte de la Inspección General de Servicios podrá tener su origen, no solo en la presentación de una denuncia, sino también «como consecuencia de la información obtenida desde el sistema de quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos de la administración de la Generalitat».

De ahí que esta institución, en calidad de defensora de los derechos de las personas y, en particular, de los colectivos más vulnerables, haya decidido abrir una queja de oficio con el fin de investigar y supervisar las actuaciones de la Administración en este ámbito referido, por si se pudieran ver afectados, entre otros, el derecho de defensa de los ciudadanos en el ámbito de la salud (artículo 24 de la Constitución).

Por ello, solicitamos a la Conselleria de Sanidad que, en el plazo de un mes, nos remita un informe detallado acerca de los siguientes extremos:

1. Informe si la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria del Decreto 1039/2011, ha adaptado su normativa, estableciendo unos tiempos máximos de acceso para la atención sanitaria programable.
2. Indique si, ante la presentación de una queja relacionada con una asistencia sanitaria, se informa a sus promotores de los tiempos máximos para llevar a cabo la prestación solicitada, de las alternativas más apropiadas para la efectiva realización de la atención y, si en caso de desacuerdo o discrepancia con el tiempo que debe esperar, se le informa de los recursos que proceden, órgano administrativo al que debe dirigirse y en qué plazo.
3. Informe de los criterios de los que dispone el personal adscrito a los SAIP para valorar la naturaleza de los escritos que les dirigen y poder determinar lo que es una queja en sentido estricto o, en su caso, una reclamación.
4. Indique las actuaciones que se realizan para informar a los ciudadanos que presentan una queja de las posibilidades de actuación que les cabe ejercer en caso de discrepancia y, en particular, de la posibilidad de acudir a la Inspección General de Servicios de la Generalitat.

Així mateix, informe sobre el sistema d'intercomunicació amb la citada Inspecció General de Servicis, a fi de permetre la seua intervenció a partir de la informació obtinguda des del sistema de queixes i suggeriments d'eixa conselleria.

El termini d'un mes concedit per a l'emissió de l'informe sol·licitat podrà ser ampliat en un altre mes adicional pel Síndic de Greuges, amb caràcter excepcional i a instàncies d'eixa administració «quan en un determinat supòsit concórreguen circumstàncies justificades que així ho aconsellen» (article 31 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges). En tot cas, caldrà sol·licitar esta ampliació abans que finalitze el termini inicialment concedit, i el Síndic resoldrà allò que resulte procedent.

Si l'informe requerit no s'emet dins del termini concedit, es prosseguirà amb la investigació i, d'acord amb l'art. 39.1.a de la Llei 2/2021, del Síndic, es considerarà que hi ha falta de col·laboració. A més, independentment que es puga adoptar qualsevol de les mesures establides en l'apartat 3 d'este mateix precepte, es farà constar esta circumstància en la resolució final, com a incompliment del seu deure de col·laboració (art. 39.4).

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

Asimismo, informe sobre el sistema de intercomunicación con la citada Inspección General de Servicios, al objeto de permitir su intervención a partir de la información obtenida desde el sistema de quejas y sugerencias de esa Conselleria.

El plazo de un mes concedido para la emisión del citado informe podrá ser ampliado por un mes más por el Síndic de Greuges, con carácter excepcional y a instancia de esa Administración, «cuando concurren circunstancias justificadas que así lo aconsejen en un determinado supuesto» (artículo 31 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges). En todo caso, esta ampliación deberá solicitarse antes de que finalice el plazo inicialmente concedido, y el Síndic resolverá lo que resulte procedente.

Si el informe requerido no se emite dentro del plazo concedido, se proseguirá con la investigación y, conforme al art. 39.1.a de la Ley 2/2021, del Síndic, se considerará que existe falta de colaboración y, con independencia de que se pueda adoptar cualquiera de las medidas establecidas en el apartado 3 de este mismo precepto, se hará constar dicha circunstancia en la resolución final como incumplimiento de su deber de colaboración (art. 39.4).