Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 1 4 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias en la Comunidad Autónoma de Canarias, y el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias del Sistema Canario de la Salud (EXP. 692/2024 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias en la Comunidad Autónoma de Canarias y el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias del Sistema Canario de la Salud.

A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2024 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La preceptividad del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán con ese carácter los proyectos de reglamento de ejecución de leyes

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea (apartado b).

En este caso, el Reglamento cuya aprobación se pretende constituye desarrollo reglamentario de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, así como de normativa básica estatal (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación por lo dispuesto en el art. 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), dado que su tramitación se inició con posterioridad al 4 de abril de 2023 (fecha de entrada en vigor de la mencionada Ley 4/2023). Resulta así mismo de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016), en lo que no se oponga al precepto legal citado.

Por lo demás, en el Preámbulo del PD se justifica que la elaboración del Decreto «se inspira en los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, y que se exige igualmente en el artículo 66.2 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias».

Así, en dicho Preámbulo se afirma que *« (…) cumple con los principios de necesidad y eficacia al estar justificado en una necesidad de interés general, como es realizar el desarrollo de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, incrementando las garantías de calidad y seguridad para las personas usuarias sanitarias.*

También resulta acorde con el principio de proporcionalidad ya que la presente norma ordena lo estrictamente necesario para resolver la situación descrita, conteniendo únicamente aquella regulación que se considera imprescindible para alcanzar los fines perseguidos, no imponiendo cargas, obligaciones o trámites más allá de lo indispensable para que sus objetivos puedan cumplirse, asegurando una correcta aplicación de la ley que

desarrolla. Se considera, por ello, que no existe una norma menos restrictiva que pudiera alcanzar los mismos objetivos.

Con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica el presente Decreto es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, no introduce cambios innecesarios en el mismo que podrían vulnerar los derechos de los sujetos afectados y mantiene un marco normativo predecible que proporciona estabilidad y facilita las actuaciones y toma de decisiones de las personas destinatarias.

Esta norma es coherente con el principio de transparencia al definir claramente la situación que la motiva y sus objetivos en esta parte expositiva de la misma. Asimismo, se ha posibilitado que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en su elaboración, realizándose los trámites de participación ciudadana consistentes en la consulta pública, con carácter previo a la elaboración del texto de la norma, y, una vez redactado el mismo, de información pública y audiencia.

El Decreto es también respetuoso con el principio de eficiencia, ya que no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias a sus destinatarios y gestiona adecuadamente los recursos públicos precisos para su aplicación. Para su cumplimiento la regulación se ha encaminado a establecer, sin menoscabar el cumplimiento de las obligaciones de tutela que la ley impone a la Administración, la mayor agilización posible de los trámites necesarios, de tal manera que con el mínimo empleo de los recursos disponibles puedan alcanzarse los resultados pretendidos».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Consulta pública previa sobre la iniciativa normativa realizada mediante la publicación, a través del portal web del Gobierno de Canarias, de un informe en el que se expone la necesidad y oportunidad de elaboración de la norma, cuál es su objeto y los problemas que se pretenden solucionar [art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), art. 80, apartados 2 y 3 LPGC y norma tercera, apartado 1, letra f), en relación con la norma octava, del Decreto 15/2016]. De conformidad con el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad relativo al

cumplimiento de este trámite, de fecha 23 de noviembre de 2023, este proceso de consulta previa estuvo activo desde el 3 de abril hasta el 14 de abril de 2023, sin que se hayan presentado aportaciones o sugerencias por parte de la ciudadanía.

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad con fecha 22 de enero de 2024 (art. 80.4 LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

a) Identificación de la situación jurídica y de hecho.

b) Justificación del Proyecto.

c) Aspectos técnico-jurídicos, que incluye el análisis del proceso de participación ciudadana.

d) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales, que incluye:

• Informe de evaluación del impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del proyecto reglamentario, exigidos respectivamente por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

• Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

• Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

• Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Disposición adicional quinta

de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

• Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

• Impacto por razón de cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

e) Efectos económicos y sociales de la norma proyectada.

- Orden de la Consejera de Sanidad de 29 de enero de 2024 por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, si bien, tras las observaciones realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad en el sentido de que ambos Departamentos son competentes para proponer la aprobación de la norma al Gobierno [arts. 80 y 82 LPGC y 21.c) de su Reglamento Orgánico] se dicta la Orden Departamental conjunta 404/2024, de 15 de mayo, por la que se anula la primera citada y se dispone el inicio del procedimiento, así como la conservación de todos los actos y trámites realizados en el expediente hasta la fecha de la presente Orden.

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, iniciado el 22 de enero de 2024. En el plazo concedido formularon observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, de Turismo y Empleo, de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria, así como las Secretaría General de Presidencia y del Servicio Canario de la Salud. Las observaciones efectuadas han sido valoradas por las personas titulares de los Departamentos autores de la iniciativa en informe de 14 de mayo de 2024.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de fecha 8 de febrero de 2024, relativo a la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 7.1 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante las crisis económicas y de simplificación administrativa).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Sanidad, emitido el 23 de febrero de 2024, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Solicitud de informe de comprobación del informe de impacto por razón de género, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad con fecha 31 de mayo de 2024 al Servicio de Personal y Régimen Interior (Unidad de Igualdad de Género, art. 68 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero). No consta en el expediente que este informe haya sido emitido.

- Informe complementario al informe de iniciativa reglamentaria, emitido con fecha 7 de junio de 2024, que incluye nueva valoración sobre el impacto por razón de género.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 17 de julio de 2024, de conformidad con el art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto; en vigor al amparo de la Disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio.

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de audiencia a los Centros hospitalarios de titularidad privada y a diversas asociaciones, así como del trámite de información pública. Durante estos trámites solo se presentó una alegación por un particular en el trámite de información pública, que fue objeto de valoración en informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 8 de agosto de 2024.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 18 de septiembre de 2024, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, cuyas observaciones han sido aceptadas.

- Justificante de comunicación interna de 9 de octubre de 2024 relativa a la remisión al Instituto Canario de Igualdad de la documentación relativa al Proyecto de Decreto, al objeto de que este Organismo realice el seguimiento de los informes en materia de igualdad de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del

Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Informe de legalidad que emiten de forma conjunta las Secretarías Generales Técnicas de Sanidad y de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, con fecha 22 de octubre de 2024 [art. 15.5,a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

- Propuesta del Viceconsejero de Sanidad y Director del Servicio Canario de la Salud, de fecha 24 de octubre de 2024, para que la Consejera de Sanidad eleve al Gobierno de Canarias la toma en consideración y se solicite dictamen al Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Decreto [apartado 4, letra k), de la Disposición adicional segunda del Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, añadida por el Decreto 128/2024, de 9 de septiembre, de modificación del primero citado).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 29 de octubre de 2024 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

III

Objeto, justificación y estructura del PD

1. El presente PD, de acuerdo con su artículo 1, presenta un doble objeto, pues se dirige a la regulación del funcionamiento de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias en la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante ODDPUS), así como del procedimiento de tramitación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias formuladas por las personas usuarias del Sistema Canario de la Salud.

2. Así, el propio Preámbulo del PD que se dictamina, tras dejar constancia de las competencias en la materia, se justifica tal objeto como sigue:

«Por otra parte, y con el fin de asegurar la aplicación de estos medios de garantía que la norma otorga a todos los ciudadanos españoles dentro del Sistema Canario de la Salud, el apartado 6 del mencionado artículo 12 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, dispone

expresamente que en la Administración canaria habrá una unidad administrativa específica denominada Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios, con dependencia orgánica y funcional de la Consejería competente en materia de sanidad y, que esta unidad estará específicamente encargada de atender solicitudes y reclamaciones de los usuarios de los servicios sanitarios públicos y privados.

Por tanto, la inicialmente denominada Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios se crea como una unidad administrativa cuya función es la de velar y garantizar el cumplimiento y efectividad de los derechos y deberes reconocidos a las personas usuarias sanitarias del Sistema Canario de la Salud, quedando sus funciones y atribuciones reguladas mediante el Decreto 94/1999, de 25 de mayo, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Oficina Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios, y la tramitación de las reclamaciones, solicitudes, iniciativas y sugerencias en el ámbito sanitario, el cual fue posteriormente modificado por el Decreto 147/2001, de 9 de julio, tras constatarse la necesidad de revisar las previsiones organizativas y el procedimiento de respuesta a las reclamaciones, solicitudes, iniciativas y sugerencias formuladas por personas usuarias sanitarias, instaurándose al efecto un modelo de gestión descentralizada en los órganos encargados de efectuar las mismas.

La experiencia adquirida desde la aprobación del Decreto 94/1999, de 25 de mayo, los cambios normativos acaecidos en los últimos años, la simplificación administrativa y agilización en la tramitación de procedimientos, así como la reciente reorganización producida por el Decreto 128/2024, de 9 de septiembre, se añade un nuevo apartado 4 a la disposición adicional segunda del Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, hacen necesaria la aprobación de una nueva norma que garantice una mejor y más ágil gestión de los expedientes y siente las bases que faciliten la obtención de información, derivada de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias, que permita adoptar las medidas necesarias para la mejora del funcionamiento del sistema sanitario.

Se ha constatado un crecimiento importante de la demanda en la actuación de la citada Oficina por parte de la ciudadanía. Este incremento de demanda, unido al hecho de que la configuración y procedimientos actuales fueron adaptados en el año 2001, requiere abordar una necesaria actualización, al objeto de que la referida Oficina se ajuste a las nuevas necesidades existentes.

Con la simplificación de los procedimientos, adaptándolos a la verdadera naturaleza jurídica de los expedientes que se tramitan, en especial las reclamaciones en el ámbito sanitario, y con una pertinente agilización administrativa, se conseguirá mayor eficacia y eficiencia en la actuación de la Oficina, que derivará en un mejor ejercicio de sus funciones de defensa de derechos de las personas usuarias sanitarias, al dotar de mayor operatividad a la tramitación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias presentadas en

relación a los centros sanitarios privados, procurando la agilización del sistema, siempre bajo la supervisión de los órganos competentes de la Administración sanitaria en la materia.

Por último, se busca la ampliación de los principios informadores del desarrollo de la actividad de la citada Oficina y se ha de adaptar la posibilidad de disponibilidad de hojas de reclamaciones por parte de los centros, servicios y establecimientos sanitarios a las posibilidades y realidades tecnológicas del momento, así como a la posibilidad de utilización de la sede electrónica a tales efectos».

3. En cuanto a su estructura, el PD consta de un Preámbulo y diecisiete artículos, divididos en cinco Capítulos, dedicados, respectivamente, a las «*Disposiciones Generales*» (Capítulo I, arts. 1 a 5), a «*La Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias*» (Capítulo II, arts. 6 a 8), a las «*Reclamaciones*» (Capítulo III, arts. 9 a 14), a las «*Solicitudes de información y sugerencias*» (Capítulo IV, art. 15) y al «*Tratamiento de datos*» (Capítulo V, arts. 16 y 17).

La norma incluye también una parte final, compuesta por una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un Anexo.

La Disposición transitoria se refiere a los expedientes en tramitación.

La Disposición derogatoria, contempla la derogación de la normativa en la materia actualmente en vigor (Decreto 94/1999, de 25 de mayo, modificado por Decreto 147/2001, de 9 de julio y Orden departamental de 20 de septiembre de 2001), además de una previsión genérica de derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la nueva norma.

La Disposición final primera faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto en lo relativo a la organización y al ámbito interno de funcionamiento de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias en la Comunidad Autónoma de Canarias y, específicamente, para modificar el anexo del Decreto.

La Disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor, que se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Por último, el Anexo recoge la clasificación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (Dictámenes 37/2024, de 18 de enero y 57/2024, de 25 de enero, entre otros), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. En la materia concernida en el presente Proyecto de Decreto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en virtud de lo establecido en el art. 141 de su Estatuto de Autonomía, reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC).

Este precepto, referido a las competencias asumidas en materia de salud, sanidad y farmacia y en lo que ahora interesa, dispone en su apartado 1 que *«corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios», así como la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de sanidad interior, que incluye, en todo caso la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población [apartado 2.a)].*

La competencia en la materia, de acuerdo con el apartado 7 del mismo precepto, «comprende el establecimiento de los procedimientos y los organismos que permitan la evaluación de la calidad de la atención sanitaria dispensada en Canarias, así como la del gasto público sanitario, a los efectos de determinar los cambios que fuera necesario imprimir en las políticas aplicadas para alcanzar un sistema sanitario de calidad».

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la materia sanidad, entre ellos el Dictamen 5/1994, de 3 de marzo, recaído precisamente sobre la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, entonces en fase de Proyecto, o los posteriores 469/2020, de 17 de noviembre, 345/2020, de 23

de septiembre y 432/2021, de 22 de septiembre, entre otros, y a los que nos remitimos, dejando constancia de que las competencias estatutariamente asumidas amparan suficientemente la aprobación de la norma reglamentaria proyectada.

3. Por otra parte, en el ámbito específico de los derechos de las personas usuarias sanitarias, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, de carácter básico *ex* art. 149.1.16.ª de la Constitución, impone a los poderes públicos en su art. 9 la obligación de informar a los usuarios de los servicios del sistema sanitario público, o vinculados a él, de sus derechos y deberes, al propio tiempo que reconoce a todas las personas, con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias el derecho a utilizar las vías de reclamación y de propuesta de sugerencias.

Del mismo modo, en el ámbito autonómico, la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, dictada al amparo de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad (entonces art. 32.7 del Estatuto de Autonomía), dedica el Capítulo II de su Título Primero (arts. 5 a 12) a la regulación de los derechos y deberes de los ciudadanos españoles en el marco del Sistema Canario de Salud, así como a los medios que garantizan la plena efectividad de dichos de derechos y deberes. Entre estos derechos, su art. 6.1.c) reconoce precisamente el derecho a la formulación de sugerencias y reclamaciones, así como a recibir respuesta por escrito, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca. Reconoce asimismo en su apartado 1.e) el derecho a obtener una información suficiente, comprensible y adecuada sobre los factores, situaciones y causas de riesgo para la salud individual y colectiva, los derechos y deberes de los usuarios y beneficiarios del Sistema Canario de la Salud y los servicios y prestaciones sanitarios a los que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso.

La Ley en este mismo Capítulo se ocupa de las garantías para la efectividad de los derechos y deberes (art. 12), imponiendo a la Administración sanitaria la obligación de garantizar a los ciudadanos información suficiente, adecuada y comprensible sobre los derechos y deberes en el Sistema Canario de la Salud y sobre los servicios y prestaciones sanitarios disponibles, su organización, horario de funcionamiento y de visitas, requisitos y procedimientos de acceso, uso y disfrute, y demás datos de utilidad.

En este contexto, el apartado 6 de este mismo precepto dispone que en *«la Administración canaria habrá una unidad administrativa específica denominada Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios, con dependencia*

orgánica y funcional de la Consejería competente en materia de sanidad. Esta unidad estará específicamente encargada de atender solicitudes y reclamaciones de los usuarios de los servicios sanitarios».

El desarrollo de este precepto se ha llevado a cabo por el Decreto 94/1999, de 25 de mayo, por el que se regula la estructura y el funcionamiento de la Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios y la tramitación de las reclamaciones, solicitudes, iniciativas y sugerencias en el ámbito sanitario, norma vigente en la actualidad y que será derogada tras la entrada en vigor de la norma reglamentaria que nos ocupa.

4. Incide especialmente en la materia del PD el título competencial contenido en el art. 106 EAC. Sobre este título competencial nos hemos pronunciado, entre otros, en el Dictamen 308/2024, de 12 de junio (FJ V.3) -que contiene cita, a su vez, del Dictamen 146/2020, de 21 de mayo-, relativo a las competencias de la CAC en materia de procedimientos administrativos, particularmente las contenidas en el art. 106.1.c) EAC, en el siguiente sentido:

«3. Por su parte, el art. 106 EAC establece que:

"1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) El establecimiento de los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas (...) .

b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria.

d) (...) .

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a) Procedimiento administrativo común".

Cabe a este respecto traer a colación las consideraciones que ya en nuestro Dictamen 146/2020, de 21 de mayo, dejamos consignadas y que son enteramente trasladables a este caso:

"El art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia sobre las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/15 indica que: « (...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómica para establecer especialidades "ratione materiae" o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones.

Así, lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico».

Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común -apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que *«De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:*

a) En primer lugar, que el diseño del "procedimiento administrativo común", esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado

"cuando proceda" de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial "específica en la materia" (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación" del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre "respetar" ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo "común"».

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae,* el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del

procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4).

Nuestra doctrina al respecto está recogida en el Dictamen 164/2009, de 13 de abril:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con "el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como las Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos.

Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)».

La competencia estatal relativa al «procedimiento administrativo común» [art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836)] habilita para llevar a cabo una regulación general del *«procedimiento, entendido en sentido estricto»: «iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos» [STC 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), FJ 3] y de otras normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» [STC 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227), FJ 32]. Las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica.*

En fin, en la STC 110/2018, de 17 octubre, el Alto Tribunal afirma:

"Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial en el marco del procedimiento común. Antes bien, condicionan su ejercicio a fin de promover el "tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Publicas"

[SSTC 55/2018, FJ 9 b), y 227/1988, FJ 27]. (...) . El preámbulo de la ley razona sobre el alcance de esta competencia: `Con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades ratione materiae o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de procedimiento administrativo común con carácter básico´"».

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales requeridos para la regulación que se pretende aprobar en el PD.

V

Observaciones al PD

El contenido del PD se ajusta en líneas generales al Ordenamiento jurídico de aplicación.

No obstante, se realizan las siguientes observaciones a su contenido:

- Artículos 2.3 y 3.3

El art. 2.3 excluye del ámbito de aplicación del Decreto, las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias relativas al funcionamiento e información de los servicios administrativos no sanitarios; las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial; las reclamaciones de carácter económico; en materia de alta médica de incapacidad temporal, de reconocimiento de grado de discapacidad, determinación de contingencias y demás procesos en relación a prestaciones de atención no sanitarias que sean propias de la Seguridad Social; reclamaciones y solicitudes de información en el ámbito de la prevención de riesgos laborales; así como todas aquellas reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias cuya resolución deba ampararse en un procedimiento administrativo específico.

Por su parte, el art. 3.3 establece que la formulación de una reclamación no impide ni condiciona el ejercicio de cuantos derechos o acciones de carácter administrativo o judicial, puedan corresponder a la persona usuaria, ni supondrá por tanto, paralización de los plazos para su interposición.

La regulación prevista no presenta reparos, si bien, por razones de seguridad jurídica y de garantía de los derechos de las personas usuarias sanitarias, constituye una regulación que debería ser puesta en conocimiento de estas personas en el momento de formular su pretensión ante la Oficina mediante la inclusión de una advertencia en este sentido en los correspondientes formularios que se pongan a su disposición. Con ello se evita la posibilidad de que, por desconocimiento de la persona interesada de esta circunstancia, deje transcurrir el plazo preclusivo para presentar la reclamación en alguna de las materias excluidas. Esto reviste especial relevancia en las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial, pues, como se constata en el Anexo del PD, muchas de las materias que en el mismo se clasifican pueden asimismo originar un supuesto de tramitación de procedimientos de responsabilidad patrimonial.

- Artículo 3.3

Este precepto, como ya se ha señalado, establece que la formulación de una reclamación no impide ni condiciona el ejercicio de cuantos derechos o acciones de carácter administrativo o judicial, puedan corresponder a la persona usuaria, ni supondrá por tanto, paralización de los plazos para su interposición.

No obstante, ello ha de entenderse sin perjuicio de que, en aquellos casos en los que del escrito del interesado quepa deducir que se trata de una de las reclamaciones excluidas por el art. 2.3 se dé por la propia Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias traslado al órgano competente en aplicación del art. 115.2 LPACAP y con la debida notificación a la persona interesada.

- Artículo 4.1

Dispone el apartado 1 del art. 4 que en la tramitación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias previstas en el Decreto, se dará cumplimiento a los principios generales contemplados en el art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y art. 37 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El art. 3 de la Ley 4/2015 contempla una serie de principios generales que han de presidir la actuación de las Administraciones Públicas y son aplicables a la materia que nos ocupa en cuanto afectan a la tramitación de los procedimientos.

Sin embargo, los 30 principios rectores recogidos en el art. 37 del Estatuto de Autonomía, que han de asumir los poderes públicos canarios, no guardan relación, al menos en su mayoría, con el objeto del presente Proyecto de Decreto (a modo de ejemplo, los planes de formación y la participación de las familias en la comunidad educativa, el impulso de la investigación científica y técnica, la promoción de políticas de transporte, la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos, el bienestar animal, la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos o la protección de la libertad de empresa, el fomento del sector agrícola, ganadero y pesquero, etc., entre otros). Sí contiene algunos principios que, al menos tangencialmente, podrían ser invocados y que afectan a los derechos de las personas, como la igualdad o los relativos a las personas mayores, entre otros, si bien por su generalidad no guardan directa relación con el derecho a la información que es la base de este Proyecto de Decreto.

Por ello no se considera adecuada la cita genérica de este art. 37 del Estatuto de Autonomía en el art. 4.1 PD, por lo que deberán determinarse los concretos principios que, en su caso, puedan resultar aplicables.

Sin perjuicio de lo señalado, se debiera incluir la expresión «*o normas que los sustituyan*» a efectos de evitar la obsolescencia de la norma debido a posibles cambios normativos.

- Artículo 6.2

Conforme a este artículo, corresponde a la persona titular de la Viceconsejería con competencias en materia de sanidad establecer las directrices para la respuesta a los usuarios por la persona titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería con competencia en materia de sanidad.

No obstante, en el caso de las reclamaciones, conforme a lo dispuesto en el art. 10, apartados 1 y 2, no sólo corresponde emitir la contestación o respuesta a la citada Secretaría General Técnica, a la que sólo le competen en los supuestos establecidos en el apartado 2, en un segundo nivel de actuación. En el primer nivel, conforme al apartado 1, le corresponde a las personas titulares de las Direcciones de las Áreas de Salud, Gerencias de Atención Primaria, Gerencias de Servicios Sanitarios y Direcciones Gerencias de Hospitales contestar las reclamaciones planteadas en sus respectivas áreas materiales de actuación.

Por lo que respecta a las solicitudes de información y sugerencias corresponden a los órganos que acaban de citarse en relación con las que se planteen en sus

respectivas áreas materiales de actuación (art. 15.2) y a la persona responsable de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias en los supuestos especificados en el apartado 3 del art. 15.

En atención a lo señalado y dado que conforme al art. 6.2 corresponde a la persona titular de la Viceconsejería establecer las directrices para la respuesta, estas deberían ser extensivas a los distintos órganos a los que compete en cada caso.

- Artículo 9

En el apartado 1 de este precepto procede separar las dos opciones que se ofrecen a las personas usuarias para obtener el formulario normalizado, a efectos de aclarar que se encuentra disponible tanto en formato papel como a través de la sede electrónica.

- Artículo 10

El precepto contiene dos numerales 3; el primero 3, que señala: «*Corresponde a la persona responsable* (...) »; y el segundo indica 3. «*Corresponde a la persona titular de la Secretaría General Técnica (...)* », por lo que procede su revisión.

- Artículo 13.5

El apartado 4 de este art. 13 establece el plazo de dos meses para la notificación de las respuestas a las reclamaciones presentadas.

Seguidamente, el apartado 5 establece que *«transcurrido el plazo máximo sin haberse emitido respuesta a la reclamación presentada, y sin perjuicio de la obligación de impulso de oficio y de emitir una respuesta en el procedimiento de las reclamaciones, la persona usuaria podrá formular reiteración ante la persona responsable de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias. El plazo máximo para contestar y notificar será el señalado en el apartado anterior».*

Este precepto no se ajusta a los principios que rigen los procedimientos administrativos, ni con los deberes que recaen sobre la Administración en su tramitación.

Así, el art. 3.1.d) LRJSP impone a las administraciones el respeto en su actuación al principio de agilidad de los procedimientos administrativos, lo que tiene su trasunto en el art. 71 LPACAP, que somete el procedimiento al principio de celeridad e impulso de oficio.

Por otra parte, la normativa básica impone igualmente a las Administraciones el deber de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos (art. 21 LPACAP), deber que, ya específicamente para las reclamaciones en el ámbito sanitario, se recoge en el art. 10.12 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en el que, tras reconocer el derecho de las personas usuarias de los servicios sanitarios a utilizar vías de reclamación, se les reconoce igualmente el derecho a recibir respuesta por escrito en los plazos reglamentariamente establecidos.

Por último, ha de tenerse igualmente en cuenta que los arts. 129.6 LPACAP y 66.2 LPGC establecen como principio de buena regulación el de eficiencia, en cuya virtud la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias.

Pues bien, teniendo en cuenta el conjunto de la regulación a la que acaba de aludirse, se puede concluir que el apartado 5 del art. 13 no se adecua a la exigencia de celeridad que debe presidir el procedimiento, genera cargas innecesarias a la persona que ha interpuesto la reclamación y elude el deber de resolver en plazo que en todo caso pesa sobre la Administración, que no se obvia añadiendo la simple mención en el propio precepto al impulso de oficio del procedimiento.

Además, para esta nueva reclamación se vuelve a establecer el plazo íntegro de dos meses, por lo que constituye en realidad una nueva reclamación independiente de la anterior, con el añadido de que la Administración tendrá entonces en curso dos procedimientos con el mismo objeto y pretensión. Ello en nada contribuye a la racionalización de los procedimientos ni redunda en la eficacia del órgano que ha de tramitar y resolver.

En definitiva, la Administración debe impulsar de oficio el procedimiento y resolver en plazo la reclamación presentada, por lo que una previsión como la señalada supone una contradicción que conlleva la demora del procedimiento, al arbitrar un nuevo plazo de dos meses.

Esta objeción no se solventa por la circunstancia de que se prevea en el precepto con carácter facultativo para la persona interesada, pues la sola posibilidad de que se arbitre desde la propia norma contradice, como se ha expresado, lo dispuesto en la regulación legal citada.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento de la Oficina de Defensa de los Derechos de las Personas Usuarias Sanitarias en la Comunidad Autónoma de Canarias y el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, solicitudes de información y sugerencias del Sistema Canario de la Salud se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento V del presente Dictamen y, particularmente, en relación con el art. 13.5.