



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 21/2020,

relatiu al Projecte de decret pel qual es regula el Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears

En la sessió de dia 10 de juny de 2020, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Antonia María Perelló Jorquera i Hble. Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. La presidenta de les Illes Balears, el 28 de febrer de 2020, formula la consulta en relació amb el Projecte de decret, tramitat per la Conselleria de Salut i Consum, pel qual es regula el Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears. Aquesta consulta, de tramitació ordinària, té entrada en el Consell Consultiu el 3 de març següent.

2. L'expedient tramès (SG/SJ/209/2019), còpia testimoniada per la secretària general, consta de la fase de consulta prèvia i del procediment d'elaboració del Projecte. En la fase de consulta, de forma resumida, hi trobam:

a) L'informe o memòria de la secretària general, de 2 de maig de 2019, que serveix de base a la consulta, en la qual exposa la justificació de la proposta.

b) La resolució del 3 de maig de 2019 (en l'índex es menciona per error el 31 de maig) de la consellera de Salut i Consum, mitjançant la qual se sotmet la proposta a consulta pública prèvia.

c) El certificat del Servei de Participació i Voluntariat, que acredita que aquest tràmit s'ha fet a través de la pàgina de participació ciutadana del 6 al 24 de maig, sense que hi hagi cap suggeriment o al·legació, segons la diligència del Servei Jurídic de 29 de maig.

3. El 4 d'octubre de 2019 la consellera esmentada ordena incoar el procediment i en designa responsable la secretària general. La secretària general, l'11 d'octubre següent, subscriu una memòria amb els apartats següents: a) oportunitat; b) contingut (marc normatiu i relació de disposicions afectades); c) anàlisi dels impactes (econòmic, pressupostari, càrregues administratives); d) anàlisi i valoració de les al·legacions; e) referència al procediment d'elaboració; f) avaluació del compliment dels principis de bona regulació; g) altres aspectes, inclòs el lingüístic i avaluacions d'impacte de la

legislació vigent (infància i adolescència, família, i no discriminació per raó d'orientació sexual). Així mateix, s'incorpora un primer esborrany del Projecte, en les dues llengües oficials, que s'etiqueta «Versió octubre 2019». En la primera memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) destaquen: la valoració de les càrregues administratives, de l'impacte econòmic (que es considera inexistent) i de l'impacte pressupostari (que es quantifica en un cost aproximat de 146.000 euros), i l'anàlisi del tràmit d'audiència en el procediment, que indica que serà suficient acudir al Consell de Salut i al Consell de Consum. Es menciona la doctrina del Consell Consultiu.

4. La secretària general, a partir del 14 d'octubre, tramet el Projecte a la resta de secretaries generals i als consells de Salut i de Consum. El mateix 14 d'octubre la secretària general resol sotmetre el Projecte a informació pública i habilitar la presentació telemàtica d'al·legacions al portal de participació ciutadana. En conseqüència, el BOIB núm. 141, de 17 d'octubre, publica la resolució esmentada.

5. Entre el 30 d'octubre i el 20 de novembre de 2019, es reben suggeriments dels òrgans següents: els serveis jurídics d'Hisenda i Relacions Exteriors, de Model Econòmic, Turisme i Treball, d'Afers Socials i Esports i de Presidència, Cultura i Igualtat, així com de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció. Responen que no tenen propostes ni suggeriments sobre el text en tramitació les secretaries generals de Mobilitat i Habitatge, d'Agricultura, Pesca i Alimentació, de Medi Ambient i Territori, d'Administracions Públiques i Modernització i d'Educació, Universitat i Recerca.

6. S'incorpora documentació que acredita que el Ple del Consell de Salut va debatre el Projecte el 12 de desembre de 2019, i el Consell de Consum, el 9 de desembre de 2019, amb un resultat favorable a la proposta tramesa per la Conselleria.

7. El 21 de gener de 2020 la secretària general subscriu una segona MAIN, en la qual es valoren tots i cadascun dels suggeriments arribats durant els tràmits anteriors. Posteriorment, s'incorpora la segona versió del Projecte (gener 2020), tant en català com en castellà.

8. A instància de la secretària general, el 10 de febrer de 2020, l'Institut Balear de la Dona emet un informe d'impacte de gènere, en el qual conclou favorablement sobre el Projecte i fa unes recomanacions de tipus lingüístic, en què proposa canvis de redacció.

9. El Consell Econòmic i Social emet, en la sessió de 13 de febrer de 2020, el Dictamen 1/2020, mitjançant el qual elogia la redacció del Projecte i presenta tot un seguit de recomanacions, entre les quals destaquen:

- a) incloure expressament els centres sanitaris privats que per conveni o concert presten serveis;
- b) ampliar el concepte d'interès legítim per presentar les queixes al Defensor;
- c) fer correccions tècniques en el preàmbul, els òrgans competents, la incompatibilitat i els terminis;

d) suprimir l'exigència d'actuació prèvia del Servei d'Atenció a l'Usuari i acceptar les intervencions d'ofici del Defensor, per exemple, pels casos de queixes interposades davant el dit Servei;

e) ampliar la Memòria del Defensor amb les dades del SAU.

10. El 20 de febrer de 2020 el Servei Jurídic de la Conselleria emet un informe favorable, substancialment limitat al procediment de tramitació, en què recorda que ha de ser sotmès a dictamen d'aquest Consell Consultiu. Cal remarcar que l'informe assegura el compliment de la publicitat del procediment d'elaboració normativa, d'acord amb la legislació de transparència.

11. L'endemà, el 21 de febrer, la secretària general subscriu la MAIN final del Projecte, que inclou una valoració del procediment i del contingut, i també una avaluació del compliment dels principis de bona regulació i control posterior de la qualitat normativa; a més, s'hi valoren totes les observacions del Consell Econòmic i Social, i s'indica motivadament si s'accepten o no. De fet, s'accepten gran part de les observacions i se'n rebutgen quatre (les especificades abans com a lletres *a*, *b*, *d* i *e*). La Conselleria considera que:

— No cal fer referència als centres amb concert o conveni: ja s'entenen inclosos en l'àmbit del Sistema Sanitari Públic balear.

— No és convenient suprimir el concepte d'interès legítim: és el que empra la legislació procedimental.

— No es consideren les actuacions d'ofici en casos de queixes al SAU: això produiria ineficiència.

— No és necessari mesclar les memòries d'activitats del Defensor i del SAU: tenen una regulació i un context diferents.

12. S'incorpora després una tercera versió del Projecte en ambdues llengües oficials i, el mes de febrer de 2020, la secretària general certifica la integritat de tot l'expedient i autoritza el text final del Projecte sotmès a dictamen.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació, caràcter i termini de la consulta

El present dictamen s'emet amb caràcter preceptiu; la presidenta de les Illes Balears està legitimada per fer la consulta, que té caràcter ordinari en relació amb els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears, així com l'article 59.3 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

L'Administració adverteix un caràcter marcadament organitzatiu en el Projecte, tot i que, en atenció als seus efectes *ad extra*, demana el dictamen amb caràcter preceptiu.

Certament, en els ja llunyans dictàmens 47/2004 i 138/2004, el Consell Consultiu afirmava:

En el cas present, es regula el règim i el funcionament del Defensor dels Usuaris del sistema sanitari públic de les Illes Balears, com «l'òrgan encarregat de la defensa dels drets d'aquells» (article 20 de la Llei 5/2003, de 4 d'abril). Es tracta, per tant, d'un reglament executiu en desenvolupament directe de la Llei esmentada que, encara que es refereixi a la regulació d'un òrgan, excedeix l'àmbit estrictament organitzatiu.

Les exigències d'ara, en aquest ordre de consultes, no han variat substancialment, ja que l'article 18.7 de la Llei 5/2010, en la redacció actualment vigent (Llei 1/2019) disposa:

7. Projectes de disposicions reglamentàries del Govern i l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, excepte els següents:

- a) Els de caràcter organitzatiu o les seves modificacions.
- b) Els projectes d'ordre de conseller que es limitin a desplegar el contingut de decrets que ja hagin estat objecte de dictamen.
- c) Les ordres de conseller per les quals s'aproven les bases reguladores de subvencions.
- d) Els projectes reglamentaris en relació amb texts consolidats de caràcter reglamentari, excepte els harmonitzats en els termes prevists en l'article 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

En conseqüència, el dictamen té la qualitat de preceptiu.

La disposició addicional tercera del Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària, va suspendre els terminis i els procediments administratius. L'article 9 del Reial decret 537/2020, de 22 de maig, pel qual es prorroga l'estat d'alarma, estableix que, amb efectes des de l'1 de juny de 2020, el còmput dels terminis administratius que haguessin estat suspesos es reiniciarà, si així s'hagués previst en una norma amb rang de llei aprovada durant la vigència de l'estat d'alarma i les seves pròrrogues. Per tant, el Consell Consultiu, que ha mantingut l'activitat tècnica i d'estudi de les consultes, es troba en termini per emetre el dictamen present.

Segona

Procediment d'elaboració del Projecte sobre el qual es dictamina

El procediment d'elaboració d'aquest Projecte de decret es va iniciar (4 d'octubre de 2019) amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (amb les modificacions sofertes en virtut de la STC 55/2018), i de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. Respecte d'això, hi resulten d'aplicació els tràmits prevists o confirmats per aquesta legislació.

El Consell Consultiu recorda que ja hem exposat extensament la regulació del procediment d'elaboració de disposicions generals, d'acord amb la nova Llei 1/2019, per exemple, en els dictàmens 70/2019 i 147/2019, per mencionar-ne alguns dels darrers.

En el procediment present s'hi compleixen els requisits essencials (articles 55 i següents de la Llei 1/2019). En efecte, trobam acreditats en l'expedient: la consulta prèvia i pública via telemàtica i per un temps mínim, la resolució d'inici, la fase d'audiència i informació pública (en la qual aprofita el tràmit l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció), la fase d'informes i dictàmens preceptius (és d'interès destacar que la norma en projecte es tramet als consells de Salut i de Consum per la seva composició específica, que permet entendre que l'audiència s'ha dut a terme) i com a document d'interès cabdal en tot el procediment destaca la Memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu (MAIN), document que s'ha elaborat per tres vegades en el decurs de la tramitació. Aquesta MAIN, subscripta per la secretària general, incorpora tots els apartats exigits i, a mesura que es donen, incorpora la valoració detallada de les al·legacions i les observacions que rep el Projecte, principalment, com queda dit, d'algun servei jurídic, particularment el d'Hisenda i Relacions Exteriors i el de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció.

D'igual manera, se sotmet el Projecte a l'Institut Balear de la Dona, perquè emeti l'informe d'impacte de gènere, que en aquest cas es redueix a diverses recomanacions lingüístiques.

En un altre ordre de coses, cal esmentar que el Projecte s'ha sotmès al dictamen del Consell Econòmic i Social, que l'ha emès amb observacions (s'han descrit en essència més amunt). Després d'aquest Dictamen 1/2020, en la successiva MAIN, la Conselleria ha exposat els arguments que motiven l'admissió o el rebuig dels suggeriments i que donen lloc al tercer esborrany del Projecte. La MAIN també posa especial esment en els principis de bona regulació, avui positivats en l'article 49 de la Llei balear 1/2019, així com en l'anàlisi de l'oportunitat de la norma, del marc normatiu en què s'insereix i del seu contingut en relació amb l'ordenament jurídic; així mateix, es completa amb l'anàlisi de l'impacte econòmic i pressupostari i de les càrregues administratives que comporta la proposta, l'anàlisi d'al·legacions i observacions i l'avaluació dels possibles impactes exigits per diferents normes legals (en matèria de família, infància i adolescència, no discriminació per raó d'orientació sexual i drets de la dona).

El Servei Jurídic de la Conselleria, també en la fase conclusiva, ha emès l'informe corresponent, encara que limitat a les qüestions procedimentals. S'hi fa constar el compliment de la normativa de publicitat i transparència que s'imposa en aquest tipus de projectes. Justifica també el Servei Jurídic que no es trameti el text a fi que intervenguin els ens territorials (ni ajuntaments ni consells insulars), perquè no afecta competències seves.

L'Administració argumenta que l'audiència dels interessats es pot dur a terme mitjançant els òrgans adequats de participació d'entitats diverses, en aquest cas amb els consells balears de Salut i de Consum, cosa que accepta el Consell Consultiu sempre que els òrgans col·legiats tinguin (com aquests) una composició que resulti adequada a la matèria prevista i sempre que, procedimentalment, s'hagi acomplert també la posada a disposició del Projecte a les entitats de manera adequada. Cal recordar que l'exigència legal és que l'audiència faci efectiu el dret de participar activament dels interessats, «directament o per mitjà de les entitats que els agrupin o

els representin reconegudes per la llei», i això en un termini adequat i, «en tot cas, no inferior a deu dies» (article 58 de la Llei 1/2019). Com deim, per exemple, en el Dictamen 147/2019:

Si una entitat representativa (potser una associació, un col·legi professional, un òrgan col·legiat, entre d'altres) és marginada de l'elaboració del Projecte, per molt que resulti inadvertit, podria ser un motiu de nul·litat. Per tant, el Consell Consultiu recomana sempre ser exhaustius en aquest punt, i justificar perquè es tramet el Projecte a unes entitats determinades, o sia, que consti en l'expedient el procediment de tria d'aquestes entitats.

Sobre això, en el Dictamen 87/2017 hem dit:

Sobre l'audiència a les entitats interessades, el Servei Jurídic justificava el següent: «la STS de 25 d'abril de 2011 conclou que no és preceptiva l'audiència de les associacions de caràcter voluntari, sense perjudici del dret que els assisteix de personar-se en el procediment i fer-hi les al·legacions que estimin convenientes, i que només cal donar audiència a les entitats que es vegin directament afectades per la norma». En el mateix sentit, la STS de 16 de setembre de 2010 estableix:

«Es por ello constante la jurisprudencia (STS 19 de enero de 1991 (RJ 1991, 552), 11 de abril de 2000) que declara que no habían de ser oídas cuantas asociaciones se constituyan, sino las asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativo, por cuanto la preceptividad de la audiencia excluye las asociaciones de carácter voluntario [STS 6 de julio de 1999 (RJ 1999, 5920)]. No obstante también ha sostenido [STS 27 de mayo de 2002 (RJ 2002, 6672)] que, dado que la finalidad del precepto es hacer efectivo en el orden material o de la realidad de las cosas el principio de participación que en este aspecto recoge el artículo 105 de la Constitución, nada impide que dicha audiencia pueda ser llevada a cabo, si este procedimiento aparece como adecuado en función de las circunstancias, recabando el informe de una entidad de afiliación voluntaria que agrupe a todos los colegios afectados.»

Igualment, pel que fa a la intervenció d'òrgans col·legiats en el procés d'elaboració normativa, el Consell Consultiu ha assenyalat (entre d'altres, en el Dictamen núm. 81/2011) que, quan en el procediment d'elaboració de la norma intervenen òrgans de participació i consulta per raó de la matèria en el qual estan representats, a més dels sectors pròpiament de serveis socials, els consells insulars i els municipis, es converteixen aquests en els òrgans idonis per al compliment del tràmit essencial de participació ciutadana i d'altres administracions en l'elaboració de les disposicions administratives autonòmiques de caràcter general.

Consideram, per tot el que hem dit, que el tràmit d'audiència s'ha acomplert de manera suficient i correcta.

Fins aquí podem concloure favorablement sobre el procediment seguit per elaborar el Projecte examinat. Això no obstant, el Consell Consultiu ha de posar en relleu determinades qüestions que, sense ser essencials, s'han de tenir en compte en procediments futurs:

a) En primer lloc, hem d'advertir que els tràmits s'han de documentar i formalitzar adequadament perquè romanguin incòlumes en l'expedient tramès, ja sigui en format paper o, com esdevé cada vegada més, en format electrònic (article 54 de la mateixa Llei 1/2019). En aquest cas, el Consell Consultiu no ha tingut a la vista les actuacions

de tramesa, convocatòria i acta dels dits consells de Salut i de Consum, encara que el Servei Jurídic i la MAIN en donen compte sumàriament.

b) El Consell Consultiu observa, amb certa preocupació (i ho ha advertit en dictàmens precedents), que els documents MAIN s'han convertit amb una suma de nombrosos aspectes, apartats i ítems que s'han d'exposar i valorar respecte de cada Projecte. S'agraeix, en aquest cas especialment, que la Memòria sigui ordenada i amb índex. Això és especialment important en la Memòria final, i el caràcter «dinàmic» que exigeix la Llei acaba amb el resultat de tres memòries, documents extensos, gairebé idèntics, llevat de les novetats o addicions, que es redueixen a un o dos apartats. El Consell Consultiu recomana al Govern de les Illes Balears que reguli la MAIN per a una contribució millor en l'elaboració de la normativa, però, mentrestant, en la redacció de la MAIN final es podria incloure la menció específica dels elements afegits o nous, que són realment els que necessiten més atenció per part dels lectors (ja siguin els ciutadans, els òrgans especialitzats o aquest Consell).

c) Finalment, en aquest cas precisament cobren sentit l'avaluació i l'adaptació de la normativa a la bona regulació (l'actual article 50 de la Llei 1/2019, i abans els articles 3 i 13 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de bona administració i de bon govern de les Illes Balears). Ens trobam davant un supòsit peculiar, en el qual l'Administració, a instància del legislador, proposa reprendre un òrgan de defensa de drets en l'àmbit sanitari per a tots els usuaris, òrgan que ja va tenir una regulació reglamentària (el Decret 88/2004, de 22 d'octubre) i que té publicades algunes memòries d'activitats dels anys 2007 a 2010. Així mateix, s'ha d'entendre, en vista del Decret 4/2012, que les funcions de recollir i tramitar les queixes passaven a la Secretaria General de la Conselleria de Salut. En definitiva, contràriament al que es podria pensar, no és una *nova* normativa sinó que és únicament el *ressorgiment* o la *re-creació* de l'òrgan administratiu, no de la funció. Sorprenentment, l'Administració ni valora els resultats del Decret 88/2004, ni té en compte en tot l'expedient les memòries del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears publicades, ni sabem quina acollida (favorable o desfavorable) varen tenir les queixes formulades durant el període que va de 2012 al moment actual.

A més a més, i sense que d'això hi hagi constància en l'expedient, hem de destacar dues actuacions governamentals posteriors que no es poden deixar de considerar:

— El Decret 44/2018, de 14 de desembre, pel qual es disposa el nomenament del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears (BOIB núm. 157, de 15 de desembre).

— La Instrucció 1/2019, de 6 de març, de la consellera de Salut, sobre el funcionament del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari de les Illes Balears (BOIB núm. 35, de 16 de març).

Si bé tot això no és en aquest cas un motiu d'invalidació de la norma en projecte, cal advertir que aquesta forma de procedir no atén les exigències de la bona regulació i, en futures ocasions, podria comportar una infracció de l'article 50 de la Llei balear 1/2019, sens perjudici de la valoració que ens mereixin tant el Decret 44/2018 (que

s'avança a la regulació de l'òrgan, més d'un any) com la Instrucció 1/2019 (que té una denominació més ampla que el seu contingut).

En conclusió, *el procediment d'elaboració ara examinat és correcte en allò que és substancial*, tot i que s'ha d'esmenar adequadament, en casos futurs, d'acord amb les observacions exposades.

Tercera

Competència del Govern de les Illes Balears

La regulació proposada té per nucli material la regulació del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari balear, des del punt de vista orgànic (retorn o renaixement que deriva de la Llei 13/2017) i des del punt de vista procedimental o funcional (funcions que, almenys en la lletra de la Llei 9/2011 i del Decret 4/2012, no quedaven *derogades*, sinó que les havia d'assumir la Secretaria General de la Conselleria de Salut). En efecte, el Consell Consultiu considera que aquesta regulació troba fonament, certament, en dos grups normatius ben distints, però coordinables: d'una banda, els drets dels ciutadans en les relacions amb l'Administració pública, comprès també el dret de petició; de l'altra, els drets en relació amb la salut i el sistema sanitari (drets que es reconeixen a les persones usuàries del Sistema de Salut Públic). Vegem-ho.

A) Per començar, en el marc constitucional, *l'Estatut d'autonomia de 2007* disposa els principis i els manaments següents als poders públics de les Illes Balears:

Article 14. Drets en relació amb les administracions públiques

1. Sens perjudici del que disposa la legislació bàsica de l'Estat, una llei del Parlament de les Illes Balears ha de regular el dret a una bona administració i a l'accés als arxius i registres administratius de les institucions i administracions públiques de les Illes Balears.
2. Tots els ciutadans tenen dret que les administracions públiques de les Illes Balears tractin els seus assumptes de forma objectiva i imparcial i en un termini raonable, a gaudir de serveis públics de qualitat, i també a accedir a la funció pública en condicions d'igualtat i segons els principis constitucionals de mèrit i capacitat.
3. Els ciutadans de les Illes Balears tenen dret a adreçar-se a l'Administració de la Comunitat Autònoma en qualsevol de les seves dues llengües oficials i a rebre resposta en la mateixa llengua utilitzada.
4. En l'àmbit de les seves competències, la Comunitat Autònoma ha de garantir la qualitat dels serveis de l'Administració de justícia, l'atenció a les víctimes i l'accés a la justícia gratuïta.
5. Les administracions públiques de les Illes Balears han de garantir polítiques de protecció i defensa de consumidors i usuaris i de les seves associacions, i també del seu dret a ser informats i a intervenir, directament o a través dels seus representants, davant les administracions públiques de les Illes Balears d'acord amb la legislació de l'Estat i les lleis del Parlament.

Article 15. Drets de participació

1. Tots els ciutadans de les Illes Balears tenen dret a participar de forma individual o col·lectiva en la vida política, econòmica, cultural i social de la comunitat autònoma.

Els poders públics han de promoure la participació dels agents econòmics i socials del conjunt de la societat civil en els assumptes públics.

2. Els ciutadans de les Illes Balears tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, en els termes que estableixen la Constitució, aquest Estatut i les lleis. Aquest dret comprèn:

[...]

d) El dret de petició individual i col·lectiva en els termes que estableixin les lleis de l'Estat.

[...]

Article 25. Salut

1. Es garanteix el dret a la prevenció i la protecció de la salut mitjançant un sistema sanitari públic de caràcter universal.

2. Totes les persones, en relació amb els serveis sanitaris, tenen dret a ser informades sobre els serveis a què poden accedir i els requisits necessaris per usar-los i sobre els tractaments mèdics i els seus riscos, abans que els siguin aplicats; a donar el consentiment per a qualsevol intervenció; a accedir a la història clínica pròpia, i a la confidencialitat de les dades relatives a la salut pròpia, en els termes que estableixen les lleis.

3. Totes les persones, en relació amb els serveis sanitaris, tenen dret al coneixement i a l'exigència de compliment d'un termini màxim perquè els sigui aplicat un tractament; a ser informades de tots els drets que les assisteixen, i a no patir cap tractament o pràctica degradant.

4. Totes les persones tenen dret a un tractament del dolor adequat i a cures pal·liatives, i també a declarar la seva voluntat vital anticipada, que s'ha de respectar en els termes que estableixi la llei.

[...]

En lògica correspondència, l'Estatut també estableix els títols materials competència de les Illes Balears:

Article 30. Competències exclusives

La Comunitat Autònoma té la competència exclusiva en les matèries següents, sens perjudici del que disposa l'article 149.1 de la Constitució:

1. Organització, règim i funcionament de les seves institucions pròpies en el marc d'aquest Estatut.

[...]

48. Organització, funcionament i control dels centres sanitaris públics i dels serveis de salut. Planificació dels recursos sanitaris. Coordinació de la sanitat privada amb el sistema sanitari públic. Promoció de la salut en tots els àmbits, en el marc de les bases i la coordinació general de la sanitat. Ordenació farmacèutica, en el marc del que disposa el número 16 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

[...]

B) D'aquesta norma estatutària, que encapçala la normativa de la Comunitat Autònoma, disposa la *Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat autònoma de les Illes Balears*:

Article 39. Dret a la qualitat dels serveis públics

1. Els ciutadans tenen dret a exigir els nivells de qualitat en la prestació dels serveis públics que hagin establert els òrgans competents.
2. El Govern de les Illes Balears ha d'adoptar algun dels models reconeguts i existents en relació amb l'avaluació de la qualitat dels serveis públics, a fi que els òrgans de l'Administració puguin autoavaluar-ne, periòdicament, l'activitat.
3. El Govern pot establir premis o una altra mena d'incentius per promoure entre els seus òrgans la millora contínua de la qualitat dels serveis.
4. En l'organització dels serveis públics s'han de tenir en compte especialment les necessitats de les persones pertanyents a col·lectius socialment més desprotegits.

Article 40. Dret de petició

1. Qualsevol ciutadà té el dret de petició davant l'Administració de la comunitat autònoma, d'acord amb la Constitució i la llei orgànica que el regula.
2. Les peticions poden expressar també suggeriments o queixes relatius al funcionament dels serveis públics que, en defecte de procediment específic per a la seva atenció i resposta, s'han de tramitar d'acord amb el procediment establert en la Llei orgànica reguladora del dret de petició.

C) En la redacció vigent *des de l'1 de gener de 2018, la Llei 5/2003, de salut de les Illes Balears*, disposa:

Article 20

El Defensor dels usuaris

1. Es crea el Defensor dels usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears com a l'òrgan encarregat de defensar els drets d'aquests usuaris, el qual ha de desenvolupar les seves funcions amb plena autonomia funcional.
 2. El Defensor dels usuaris queda adscrit a la conselleria competent en matèria sanitària i ha de donar compte de les seves actuacions, anualment, al Consell de Salut de les Illes Balears.
- [...]

Article 23

Règim jurídic

Reglamentàriament el Consell de Govern ha d'establir l'estructura de l'òrgan, i també les incompatibilitats, la situació administrativa i el règim que li sigui aplicable.

Arribats en aquest punt, cal concloure, sens dubte, que *la Comunitat Autònoma balear és plenament competent en aquesta matèria*, que resulta de la intersecció entre les matèries de la regulació de l'administració pròpia i del sistema sanitari públic. Així, d'acord amb l'article 23 de la Llei 5/2003 (en termes de 2017) i amb l'article 46.1 de la Llei balear 1/2019, *és el Govern l'únic facultat per aprovar el Projecte de decret examinat*, sens perjudici, és clar, que sigui la Conselleria de Salut i Consum la que l'ha de tramitar i impulsar, d'acord amb l'article 56.1 de la Llei 1/2019 i l'article 2.7 del Decret 12/2019, de 2 de juliol, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Quarta

Marc normatiu en què s'insereix el Projecte

Pel que fa al marc jurídic en què s'insereix aquest Projecte de decret, a grans trets, s'ha de fer referència a dos blocs normatius: d'una banda, el de queixes i iniciatives en relació amb els serveis públics; de l'altra, el de salut i atenció sanitària del sistema públic autonòmic, que inclou, naturalment, els drets dels ciutadans en relació amb aquest sistema públic sanitari. Ja hem esmentat més amunt algunes d'aquestes normes que resulten essencials en l'examen del Projecte. Per sistemàtica, sintetitzarem el marc normatiu en els dos blocs clàssics.

1. Normes estatals

a) La Constitució espanyola: articles 29 (dret fonamental de petició), 43 (dret de la salut), 51 (defensa dels consumidors i els usuaris) 103 (principis que regeixen l'actuació de l'Administració amb sotmetiment ple a la llei i al dret), 106 (principi de legalitat de l'Administració i de control jurisdiccional) i 149.1.16 (sanitat exterior i bases i coordinació general de sanitat).

b) La Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, que desplega l'article 29 de la Constitució i ens serveix de marc delimitador, si més no, conceptual de l'articulat d'aquest Projecte de decret.

c) La Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, que conté en l'article 9 el dret d'informació als usuaris del sistema sanitari públic (conceptuat com a Sistema Nacional de Salut i també ens vinculats), en l'article 10.12 el dret «a utilizar las vías de reclamación y de propuesta de sugerencias en los plazos previstos» («En uno u otro caso deberá recibir respuesta por escrito en los plazos que reglamentariamente se establezcan»), i en diversos articles mencions d'interès de la qualitat dels serveis sanitaris, en concret en els articles 40.2 (valoració de la qualitat com un element per concertar serveis), l'article 18 (control i millora de la qualitat del Sistema), l'article 46.e (caracterització del SNS) i l'article 69, que, pel seu interès, reproduïm tot seguit:

Artículo sesenta y nueve

1. En los Servicios sanitarios públicos se tenderá hacia la autonomía y control democrático de su gestión, implantando una dirección participativa por objetivos.

2. La evaluación de la calidad de la asistencia prestada deberá ser un proceso continuado que informará todas las actividades del personal de salud y de los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud.

La Administración sanitaria establecerá sistemas de evaluación de calidad asistencial oídas las Sociedades científicas sanitarias.

Los Médicos y demás profesionales titulados del centro deberán participar en los órganos encargados de la evaluación de la calidad asistencial del mismo.

3. Todos los Hospitales deberán posibilitar o facilitar a las unidades de control de calidad externo el cumplimiento de sus cometidos. Asimismo, establecerán los mecanismos adecuados para ofrecer un alto nivel de calidad asistencial.

d) La Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, fixa, encara més, l'objectiu de la qualitat del SNS i regula diferents òrgans i diferents maneres d'actuació (en general interadministrativa) per aconseguir aquesta finalitat.

2. Normes autonòmiques

a) L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer: article 16, i apartats 13, 15, 16 i 39 de l'article 30.

b) La Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que en l'article 40 regula els drets de petició, queixa i suggeriment en relació amb el funcionament dels serveis públics.

c) La Llei 5/2003, de salut de les Illes Balears, que va ser modificada per la Llei 9/2011, de 23 de desembre, de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma per a l'any 2012, en el sentit de suprimir l'òrgan del Defensor dels Usuaris, amb la previsió següent:

Disposició transitòria primera

Procediments en tramitació davant l'Oficina del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears

A partir de la data d'extinció del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears, els procediments que tramiti l'Oficina han de passar a ser tramitats pels òrgans i les unitats administratives de la Conselleria de Salut, Família i Benestar Social competents en la matèria i que es determinin mitjançant un decret.

d) En conseqüència, posteriorment, el Govern va aprovar el Decret 4/2012, de 27 de gener, pel qual els procediments tramitats per l'extinta Oficina del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears passen a la Secretaria General del Servei de Salut de les Illes Balears, que en farà la tramitació administrativa corresponent. D'aquesta norma cal destacar els aspectes següents:

— No va ser sotmesa al preceptiu dictamen del Consell Consultiu. Cal subratllar la seva dubtosa adequació a la Llei 9/2011, que pretenia desenvolupar, perquè la Llei extingeix la figura del Defensor dels Usuaris però no l'Oficina, ni la tramitació de les queixes i les reclamacions que, ni lògicament ni jurídicament, no es poden suprimir. I així, tot i que de forma millorable, la Llei 9/2011 es refereix als procediments que «tramiti» i no «hagi tramitat» o «estiguin iniciats» a l'Oficina. En altres paraules, el legislador va suprimir el Defensor dels Usuaris (com a alt càrrec amb remuneració) però no va suprimir ni l'Oficina ni la tramitació de les queixes i les reclamacions. El que ha passat amb les queixes i les reclamacions des de 2011 ençà és una incògnita que no hem resolt amb la documentació tramesa ni amb la consulta pública de la pàgina web. Les memòries d'activitat del Defensor s'aturen en l'any 2010 i, per cert, mostren una activitat important, comparativament menor que la del Servei d'Atenció a l'Usuari, però segurament útil per als ciutadans que veieren atesa (en el sentit de resposta i complertes les expectatives) la seva queixa (com es pot deduir dels resultats de les actuacions del Defensor entre 2007 i 2010).

— Sense que sapiguem d'on treu el fonament estadístic o qualitatiu necessari, el preàmbul d'aquest Decret 4/2012 afirma:

Les activitats dutes a terme pel Defensor dels Usuaris en aquests darrers anys han posat en relleu que, en moltes ocasions, els mateixos serveis d'atenció als usuaris dels diferents centres assistencials del sistema sanitari públic resolien les reclamacions i les queixes en matèria del funcionament dels serveis sanitaris, per la qual cosa només una ínfima part del total de reclamacions i queixes tramitades arribaven al Defensor.

— En la part dispositiva el Decret 4/2012 estableix:

Article únic

Els procediments tramitats fins al 31 de desembre de 2011 per l'extinta Oficina del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears passen a la Secretaria General del Servei de Salut de les Illes Balears, que en farà la tramitació administrativa corresponent

És a dir, el reglament estableix una mesura de «funcionament» per als «procediments tramitats fins al 31 de desembre de 2011», però deixa sense resposta les queixes i les reclamacions a partir d'aquell moment.

e) La Llei 4/2011, de 14 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, la qual esmenta les queixes en diversos preceptes i institueix una Oficina d'Avaluació Pública de les Illes Balears, que n'ha de fer un seguiment.

f) La Llei 13/2017, de 27 de desembre, de pressuposts generals de la CAIB per a 2018, mitjançant la qual el legislador reprèn o recupera la regulació del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears en aquests termes (la vigència dels quals ve determinada per la disposició final 21a, a partir d'1 de gener de 2018):

Disposició final desena

Modificació de la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de salut de les Illes Balears

Es doten de contingut els articles 20 a 23 de la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de salut de les Illes Balears, amb la redacció següent:

«Article 20. El Defensor dels usuaris

1. Es crea el Defensor dels usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears com a l'òrgan encarregat de defensar els drets d'aquests usuaris, el qual ha de desenvolupar les seves funcions amb plena autonomia funcional.

2. El Defensor dels usuaris queda adscrit a la conselleria competent en matèria sanitària i ha de donar compte de les seves actuacions, anualment, al Consell de Salut de les Illes Balears.

Article 21. Designació

El Defensor dels usuaris ha de ser nomenat pel Consell de Govern, oït el Consell de Salut, per un període de cinc anys, entre juristes de reconeguda competència o professionals amb experiència en l'administració sanitària.

Article 22. Actuacions

1. El Defensor dels usuaris pot actuar d'ofici o a sol·licitud de qualsevol persona natural que invoqui un interès legítim.

2. Les actuacions que ha de fer el Defensor dels usuaris poden ser del tipus següent:

a) Atendre les reclamacions, queixes o denúncies presentades dins l'àmbit sanitari.

b) Iniciar les investigacions corresponents per aclarir-les.

c) Formular suggeriments, propostes o recomanacions a l'administració i a les entitats privades a fi d'adequar les seves actuacions al que preveu aquesta llei.

d) Mantenir entrevistes amb les persones de l'administració que siguin objecte de la denúncia, la reclamació o la queixa dels usuaris.

e) Emetre informe anualment al Consell de Salut del resultat de les seves actuacions.

3. En la seva investigació, el Defensor dels usuaris pot sol·licitar de les administracions competents la informació detallada que consideri necessària, amb la garantia de la més absoluta reserva i confidencialitat en la seva actuació.

4. Si de les actuacions fetes pel Defensor dels usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears en l'estudi de les reclamacions, queixes o denúncies presentades es dedueix la possible existència de responsabilitat administrativa, s'ha d'eleva la seva proposta al Consell de Salut.

Article 23. Règim jurídic

Reglamentàriament el Consell de Govern ha d'establir l'estructura de l'òrgan, i també les incompatibilitats, la situació administrativa i el règim que li sigui aplicable».

Posteriorment a aquest canvi legislatiu, trobam, sense que es puguin conceptuar pròpiament de normes jurídiques de nivell legal o reglamentari en aquest àmbit material, dues actuacions governamentals que tenen reflex en el BOIB:

g) El nomenament de la persona designada com a Defensor dels Usuaris publicat mitjançant el Decret 44/2018, de 14 de desembre, acordat en el Consell de Govern (BOIB núm. 157, de 15 de desembre de 2018).

h) La Instrucció 1/2019, de 6 de març, de la consellera de Salut, sobre el funcionament del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari de les Illes Balears (BOIB núm. 35, de 16 de març de 2019)

Aquestes *dues actuacions* administratives, alienes a l'objecte d'aquest dictamen, les portam a col·lació perquè mostren el context en el qual es *prepara* el procediment d'elaboració del Projecte de decret examinat.

Cinquena **Anàlisi general del Projecte**

El Projecte de decret s'estructura en un preàmbul, denou articles i tres disposicions. Els articles s'organitzen en cinc capítols, amb l'estructura següent:

I. Disposicions generals (articles 1 a 7, que inclouen les funcions i les actuacions, els principis d'actuació, i el deure de col·laboració dels organismes requerits).

II. Règim jurídic (articles 8 a 10, relatius a la designació, les incompatibilitats i el cessament).

III. Estructura i mitjans (article 11 i 12, sobre l'Oficina del Defensor dels Usuaris i els mitjans personals i materials).

IV. Procediment (articles 13 a 17, relatius a la recepció i la iniciació de queixes, l'admissió, la instrucció, la protecció de dades i reserva, i l'acabament del procediment de queixes).

V. Memòria anual (articles 18 i 19, sobre la presentació i el contingut de la memòria).

Tot seguit, s'inclouen una disposició derogatòria única (derogatòria del Decret 4/2012, de 27 de febrer, i de tota norma incompatible d'igual o inferior rang) i dues disposicions finals (d'habilitació de la consellera i d'entrada en vigor).

La primera cosa que s'ha de dir és que el Projecte, com fa la Llei 13/2017, reprèn o fa reviure la regulació anterior del Defensor dels Usuaris, amb pocs canvis, que, en el Projecte, se sintetitzen en: *a)* la introducció d'un precepte (article 5) dedicat als principis rectors d'actuació; *b)* la nova redacció (article 7) del deure de col·laboració dels organismes requerits; *c)* la menció dels conflictes d'interès del Defensor, que s'equipara a un alt càrrec de la Comunitat Autònoma (article 9.2); *d)* l'especificació que els llocs de feina de l'Oficina tenen naturalesa funcional i la menció dels principis que han de regir la selecció i la provisió del seu personal (article.11.2); la previsió de com actuar si les queixes procedeixen d'altres comunitats autònomes (article 14.5); una regulació més extensa de la protecció de dades per remissió als nous texts legislatius (article 16), i, naturalment, una derogació expressa del vigent Decret 4/2012.

En conseqüència, podríem qualificar de poc significatives les novetats que el Govern presenta o planteja respecte a la configuració originària (2003-04) d'aquesta figura de Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears, que ara es recupera.

El Consell Consultiu, com hem reflectit abans, havia dictaminat sobre l'anterior Decret 88/2004, de 22 d'octubre, regulador del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears, però no sobre el Decret 4/2012, de 27 de gener, pel qual els procediments tramitats per l'extinta Oficina del Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears passen a la Secretaria General del Servei de Salut de les Illes Balears, que en farà la tramitació administrativa corresponent. De forma simplificada, podríem dir que el legislador de 2011 suprimeix l'òrgan (i el cost afegit) i, no obstant això, manté la funció (l'acumula a un altre òrgan). De fet, les úniques memòries publicades pel Defensor dels Usuaris, almenys les consultables en línia, tot i que l'Administració no en fa menció en tot l'expedient, són les de 2007 a 2010, i mostren una activitat d'atenció de les queixes prou rellevant i la relacionen, a més a més, amb les actuacions del Servei d'Atenció a l'Usuari.

Sisena

La naturalesa jurídica de l'òrgan dissenyat pel legislador, el Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears

La Llei 13/2017 recupera, gairebé mimèticament, la figura establerta ja en la Llei de 2003 i en el reglament de 2004, aquest darrer ja sotmès al nostre dictamen. A primera vista, podria pensar-se, doncs, que cap interrogant nou es podria plantejar. Tanmateix, de conformitat amb el període transcorregut i d'acord amb la normativa ara vigent, es poden suscitar algunes qüestions, especialment sobre la naturalesa jurídica de l'òrgan dissenyat pel legislador, el Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears.

Sobre aquest punt, començarem dient que el legislador dona algunes indicacions, encara que no esgota el tema. L'article 20.1 de la Llei 5/2003 (en la redacció que en fa la Llei 13/2017) estableix que el Defensor és «l'òrgan encarregat de defensar els drets d'aquests usuaris, el qual ha de desenvolupar les seves funcions amb plena autonomia

funcional». De fet, algunes afirmacions que hi ha en l'expedient ens podrien fer pensar que ens trobam davant un òrgan separat de l'Administració activa. Així, per exemple, en la sessió del Consell de Salut en què es va presentar el Projecte, el 19 de desembre de 2019, l'Administració argumenta:

El que es planteja és una figura fora d'aquest sistema administratiu que «faci pensar el sistema» quan tota la via administrativa ha fallat i s'ha arribat a un punt que una persona no pot fer valer els seus drets, aleshores apareix el Defensor. Ve a ser, salvant les distàncies, un Defensor del Poble. [full 141 de l'expedient]

I, en la mateixa línia, la MAIN, de 21 de febrer de 2020, afirma:

No ens trobam davant una instància administrativa paral·lela, sinó davant un òrgan que té per finalitat la millora del sistema sanitari. [full 293]

Amb la creació del Defensor dels Usuaris, els usuaris del sistema sanitari públic de les Illes Balears tenen un recurs més per poder defensar els seus drets. [full 301]

Aquesta, tanmateix, no sembla ser la naturalesa jurídica que va pretendre donar-li la nova redacció de l'article 20.2 de la Llei de salut de les Illes Balears, quan afirma expressament que «el Defensor dels Usuaris queda adscrit a la conselleria competent en matèria sanitària i ha de donar compte de les seves actuacions, anualment, al Consell de Salut de les Illes Balears», és a dir, a un altre òrgan col·legiat propi de l'Administració sanitària.

Aleshores, si no és un *síndic de greuges* sanitari ni tampoc un òrgan amb potestats decisòries (en via directa o de recurs administratiu), cal demanar-nos quina és la naturalesa d'aquest òrgan peculiar. Doncs bé, segons el Consell Consultiu ens trobam davant un òrgan supervisor, sí, però dins l'àmbit estrictament administratiu, el Sistema Sanitari Públic balear, i enquadrible dins l'àmbit d'un servei de gestió de la qualitat del dit sistema, tal com exigeix, de manera general, l'article 40 de la Llei balear 3/2003 (en termes de «queixes i suggeriments» i lligat a la petició) i la Llei balear 4/2011 (que inaugura en el dret autonòmic la clara preocupació per la «bona administració», un principi general del dret administratiu, que encara té molt de recorregut per davant).

Setena

Les funcions del denominat Defensor dels Usuaris. La terminologia legal i la del Projecte

Continuant la nostra anàlisi general preliminar, cal dir que el legislador preveu amb un cert detall les *actuacions* que pot dur a terme el Defensor dels Usuaris. En efecte, l'article 22 ja transcrit estableix dos tipus de funcions: les primeres, que podríem definir de resposta als ciutadans usuaris o beneficiaris del Sistema Sanitari Públic (lletres *a* i *b*); i les segones, de relació (propostes, suggeriments o recomanacions) a altres òrgans administratius (lletres *c*, *d* i *e*).

El Projecte afegeix altres apartats que, realment, es podrien encabir sense dificultat en l'apartat segon anterior, ja que són actuacions genèriques «a fi de traslladar les disfuncions i les possibles millores» (lletra *f*), «formular propostes o suggeriments per a les reformes de la normativa sanitària» (lletra *g*), i d'altres totalment obertes, «qualsevol altra relacionada amb la defensa dels drets esmentats» (lletra *i*).

En vista del gruix de funcions encomanades al Defensor de l'Usuari, el Consell Consultiu conclou que el Projecte pren el significat comú i d'ús ambivalent dels termes *reclamacions*, *queixes* o *denúncies*, lluny de formalismes enervants, com una forma d'evitar qualsevol *desatenció* per motius formals o de denominació. El que importa és el contingut material de l'escrit o acte de l'usuari que reveli qualsevol manifestació de disfunció, desatenció, mal funcionament o deficiències del tipus que sigui, referit sempre a l'àmbit sanitari, entès aquest per les prestacions bàsiques i complementàries del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears, part del Sistema Nacional de Salut. Les conseqüències pràctiques d'aquestes afirmacions són que:

- a) El sistema del Defensor dels Usuaris és un sistema de queixes i reclamacions en l'àmbit de la qualitat del servei públic sanitari. Per això, s'exigeix que siguin persones usuàries, persones físiques, perquè la salut és un estat o un bé que només es predica de les persones humanes.
- b) Aquest sistema de queixes i reclamacions exigeix «atenció i resposta», que podrà ser favorable a l'usuari o desfavorable. També en aquests casos hi caben propostes de millora dels serveis sanitaris independentment de la resposta donada al particular *queixós*.
- c) En casos *col·lectius* o de queixes que responen a múltiples i similars situacions (pensem que també serà viable en aquests procediments la clàssica acumulació prevista en l'article 57 de la LPACAP) serà lògica una actuació d'ofici i una investigació que donin lloc a propostes de millora o iniciatives que ha de prendre en consideració l'Administració sanitària.

Vuitena

Observacions substancials sobre el Projecte

El Consell Consultiu està, ara, en disposició d'abordar el contingut del Projecte de forma més detallada o concreta, en aquells punts que exigeixen una reflexió i un pronunciament. Cal recordar que l'Administració ha assumit moltes de les observacions que li han fet altres òrgans especialitzats, particularment unes de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció i altres del Consell Econòmic i Social, i ha demostrat d'aquesta manera que el procediment d'elaboració s'ha aprofitat, en allò que és substancial, per millorar la norma *in fieri*. Així les coses, el Consell Consultiu formula les observacions següents, de caràcter essencial, sobre el Projecte tramès:

1. Pel que fa al *preàmbul*, cal que també faci menció de l'article 14 de l'Estatut d'autonomia, que es refereix als drets dels ciutadans en relació amb les administracions públiques.
2. En l'*article 1*, quant a l'*objecte del Projecte*, cal completar el contingut de la lletra *b* [«Aquest Decret té per objecte la regulació: [...] b) Del procediment de les queixes que es presentin davant el Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears»], ja que només preveu una tipologia de procediment, la que parteix de l'actuació dels usuaris queixosos. En canvi, l'article 22.1 de la Llei de salut disposa que «El Defensor dels usuaris *pot actuar d'ofici* o a sol·licitud de qualsevol persona natural

que invoqui un interès legítim». La regulació ha de ser, per tant, del procediment de queixes davant el Defensor i, també, de qualsevol actuació —a instància de part interessada o d'ofici— que coadjuvi al millor compliment de les seves funcions. Així cobra sentit l'article 2.3 i l'article 6.1.b del Projecte de decret, que esmenten, correctament, els procediments tramitables —d'ofici o a instància de part— que condueixin a propostes, suggeriments i recomanacions per part del Defensor del Usuaris.

3. Respecte de l'article 3, cal advertir que el títol («Àmbit personal d'actuació») és confús i equívoc; és millor substituir-lo per l'expressió «Legitimats per presentar queixes» o per una altra de semblant.

4. L'expressió «altres institucions superiors en l'àmbit autonòmic» de la lletra f de l'article 6.2 («Les actuacions del Defensor dels Usuaris, encaminades a dur a terme les seves funcions, son les següents: [...] f) Mantenir una relació directa amb la Conselleria de Salut i Consum i d'altres institucions superiors en l'àmbit autonòmic, a fi de traslladar les disfuncions i les possibles millores per dur a terme en el sistema sanitari públic de les Illes Balears») pot ser una font de problemes: d'una banda, perquè permet al Defensor de l'Usuari mantenir relacions directes (és a dir, passant per damunt la Conselleria de Salut, a la qual està adscrit, i sense comunicar-li-ho —article 20.2 de la Llei 5/2003—) amb altres institucions superiors en l'àmbit autonòmic; de l'altra, perquè no s'arriba a albirar, atenent les seves funcions, amb quines altres institucions superiors autonòmiques el Defensor de l'Usuari ha de mantenir aquestes «relacions directes» (el president del Govern?, el Parlament de les Illes Balears?, el Síndic de Greuges?...).

5. L'article 9.1, referit a les incompatibilitats del Defensor del Usuaris («L'exercici del càrrec de Defensor dels Usuaris del Sistema Sanitari Públic de les Illes Balears és incompatible amb qualsevol mandat representatiu o càrrec polític, amb la permanència en el servei actiu de qualsevol administració pública, amb el desenvolupament de qualssevol funcions en partits polítics, sindicats, organitzacions empresarials, col·legis professionals, associacions o fundacions amb fins sanitaris i amb l'ocupació al servei d'aquesta, amb l'exercici de les carreres judicial i fiscal i amb qualsevol altra activitat professional, mercantil o laboral») necessita una revisió que faci intel·ligible l'expressió «al servei d'aquesta».

6. Sobre l'article 10, relatiu al cessament del Defensor, el Projecte no preveu algunes qüestions que, en un text reglamentari, no es poden obviar. Així, en el supòsit d'«incompatibilitat sobrevinguda», no indica qui l'ha d'apreciar; i en el supòsit d'«incompliment greu dels deures del càrrec» no preveu, com sí que es fa en el cas anterior, que cal donar al Defensor el tràmit d'audiència.

D'altra banda, res no s'afirma sobre la figura del Defensor cessant o en funcions pendent del nomenament d'un nou (o del mateix) Defensor un cop expirat el termini propi (cinc anys). Això pot provocar disfuncions, que se solucionarien raonablement si el Projecte disposàs que les causes de cessament de les lletres a («Expiració del termini del seu nomenament») i b («Renúncia») no impedeixen al Defensor continuar en l'exercici de les seves funcions fins al traspàs efectiu a la nova persona titular.

Novena
Observacions sense caràcter substancial

Sense caràcter essencial es formulen les observacions següents al text projectat:

1. Cal canviar l'ordre en que està redactat l'article 3, de manera que el fragment final (qui són els que poden presentar queixes davant el Defensor de l'Usuari) iniciï el dit precepte. Quedaria així:

Poden presentar queixes davant el Defensor totes les persones usuàries del sistema sanitari públic de les Illes Balears, sempre que invoquin un interès legítim relatiu a situacions de lesió dels drets que en matèria de sanitat pública tengui la ciutadania, recollits en la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de salut de les Illes Balears, i en la resta de normativa general aplicable.

2. El títol de l'article 8 («Designació») potser milloraria si se substituís per «Nomenament».

3. Com ha indicat el Consell Econòmic i Social en el seu dictamen, seria convenient coordinar les dades estadístiques i els resultats de les actuacions del Defensor amb les dades del Servei d'Atenció a l'Usuari, cosa que tanmateix en les memòries publicades (2007-2010) es produïa de forma natural.

III. CONCLUSIONS

1a. Està legitimada la presidenta de les Illes Balears per sol·licitar aquest dictamen. El Consell Consultiu és competent per emetre'l, amb caràcter preceptiu.

2a. El procediment d'elaboració s'ajusta a dret. Tanmateix, prendre en consideració, per al futur, les observacions procedimentals efectuades en la consideració jurídica segona podria millorar les normes autonòmiques. L'aprovació del Decret correspon al Consell de Govern de les Illes Balears.

3a. El Consell Consultiu formula, amb caràcter essencial, les observacions contingudes en la consideració jurídica vuitena i, amb caràcter no substancial, les incloses en la consideració jurídica novena.

4a. La disposició reglamentària haurà de contenir la fórmula solemne que pertorqui entre les previstes en l'apartat 3 de l'article 4 de la Llei 5/2010, de 16 de juny.

Palma, 10 de juny de 2020

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell