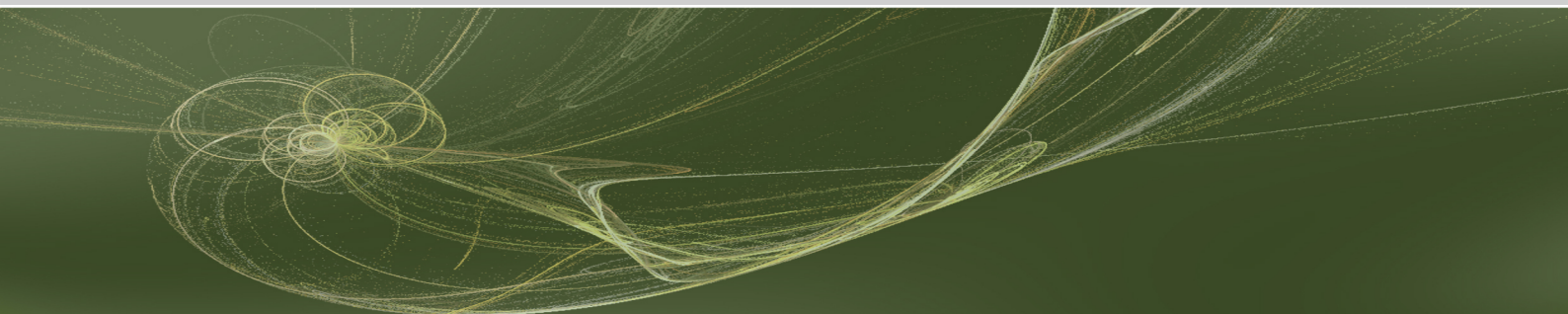


Guía para la gestión de Quejas y Sugerencias

2013



 GUIAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

 agencia
de evaluación
y calidad

Guía para la gestión de Quejas y Sugerencias

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios

Colección: ● GUÍAS

Primera edición: 2006

Segunda edición, revisada y aumentada: 2013

Equipo Técnico del Departamento de Calidad de los Servicios de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios:

Consuelo Hidalgo Gómez

Ana María López Ansede

Joaquín Ruiz López (Coordinación)

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Esta obra se acoge al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes que recoge la Ley, así como los de traducción, reimpresión e Internet (web). Se permite la reproducción citando la fuente.

Edita: AEVAL

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

NIPO: 632-13-005-8

ÍNDICE

Introducción.....	7
1. Objeto y alcance	11
1.1 Objeto.....	11
1.2 Alcance	11
2. La regulación de las Quejas y Sugerencias	13
2.1 Referencia Normativa básica y su desarrollo	13
2.2 La regulación de las Quejas y Sugerencias en la Administración General del Estado.....	14
3. Directrices para la puesta en marcha del sistema de gestión de Quejas y Sugerencias.....	17
3.1 Creación de la Unidad de Quejas y Sugerencias	18
3.1.1 Constitución del Grupo de Trabajo	19
3.1.2 Actividades logísticas	21
3.1.3 Formación	22
3.2 Comunicación	24
3.2.1 Interna	24
3.2.2 Externa.....	25
4. Gestión de las Quejas y Sugerencias	27
4.1 Recepción	28
4.2 Tramitación	31
4.3 Contestación	34
4.4 Registro de información	36
5. Seguimiento.....	39
5.1 Seguimiento interno	39
5.2 Seguimiento externo (responsabilidades asignadas en el caso de la Administración General del Estado).....	43
Referencias.....	45
Anexos.....	47
Anexo I: Formulario	47
Anexo III: Diagramas.....	53

“Una queja y una sugerencia constituyen oportunidades de mejora para las organizaciones públicas, y como tal deben ser entendidas. Siempre son valiosas porque dan información de primera mano sobre cómo es percibida la calidad de los servicios prestados por las administraciones públicas.

Solo conociendo como los usuarios valoran dichos servicios, pueden las organizaciones públicas satisfacer sus necesidades, respondiendo de forma inmediata a estas manifestaciones de descontento o propuestas de mejora”.

Introducción

Las Quejas y Sugerencias constituyen mecanismos activos de participación ciudadana de gran importancia para las administraciones públicas, como manifestaciones de los usuarios de los servicios en relación con la falta de satisfacción de sus expectativas o propuestas de mejora respecto de la forma en que dichos servicios se prestan. Ambas proporcionan una valiosa retroalimentación que debe ser utilizada para mejorar, por un lado, la satisfacción de los usuarios y, por otro, los procesos internos que dan lugar a la prestación de los servicios públicos.

La presente Guía pretende proporcionar unas directrices metodológicas para la gestión de las Quejas y Sugerencias formuladas por los usuarios de cualquier organización pública. Por esta razón, no tiene una vocación prescriptiva sino de carácter orientativo y está dirigida a todo tipo de administraciones públicas, aún cuando en ella se recogen elementos de la normativa aplicable a su gestión en el ámbito de la Administración General de Estado (AGE)¹. Además de en esta regulación y en la que resulte de aplicación para el resto de las administraciones públicas, su contenido puede considerarse complementario y conforme con las directrices establecidas en la Norma UNE-ISO 10002:2004 “Gestión de la calidad. Satisfacción del cliente. Directrices para el tratamiento de las quejas en las organizaciones” que aporta información para promover la mejora en el tratamiento de las Quejas y Sugerencias e incrementar la satisfacción del cliente.

¹ Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General de Estado y define el Programa de Quejas y Sugerencias como uno de sus elementos.

Este documento constituye una revisión de la Guía para la gestión de Quejas y Sugerencias, publicada en 2006 por el extinto Ministerio de Administraciones Públicas², documento que ofrecía un conjunto de directrices para facilitar la labor realizada por las unidades responsables de la gestión de las Quejas y Sugerencias. En esta ocasión, la responsabilidad de su elaboración, ha corrido a cargo de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios (AEVAL)³, en virtud de las competencias en materia de impulso y seguimiento de los resultados de la aplicación de los programas de calidad que le han sido otorgadas por su regulación específica y por los Reales Decretos de desarrollo de la estructura orgánica de los correspondientes Departamentos de adscripción en estos últimos años.

La experiencia y el aprendizaje acumulados como resultado del seguimiento de la implantación y gestión del Programa de Quejas y Sugerencias efectuado por AEVAL, a través de las unidades responsables de la Inspección de los Servicios en los distintos Ministerios de la AGE junto con la elaboración y desarrollo de la *Carta de compromisos con la calidad de las administraciones públicas españolas* en el seno de la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos, por un lado, y por otro, la progresiva implantación de la Administración Electrónica, aconsejaban realizar una actualización de la Guía publicada en 2006, que se materializa en esta nueva versión. Se mantiene, en todo caso, el fin básico de esta publicación: servir de orientación general a las organizaciones públicas para la implantación del Programa de Quejas y Sugerencias en sus respectivos ámbitos, mediante la interpretación y el desarrollo de la regulación respectiva aplicable a dicho Programa.

A dichos efectos esta Guía se estructura en cinco apartados:

- el **primero** especifica su objeto y alcance,
- en el **segundo** se hace referencia a la regulación aplicable al tratamiento de las Quejas y Sugerencias por las organizaciones de las administraciones públicas,
- en el **tercer** apartado se facilitan una serie de directrices para la implantación de un sistema de gestión de Quejas y Sugerencias en una organización,
- estas directrices se complementan con las incluidas en el **cuarto** apartado, que tiene por objeto orientar a las organizaciones administrativas para la tramitación de las Quejas y Sugerencias,

² Aprobada por Resolución de 6 de febrero de 2006 de la Secretaría General para la Administración Pública, disposición en la que se establecían los criterios y responsabilidades para su actualización.

³ Adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en virtud del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica.

desde su llegada a la organización hasta su contestación al interesado,

- el **quinto** apartado, por su parte, ofrece información sobre los mecanismos a aplicar para el seguimiento de los resultados de la aplicación del programa de Quejas, tanto desde su perspectiva interna, de mejora para la organización, como en su perspectiva externa, de emisión de informes a otras organizaciones.

Finalmente, la Guía se completa con un apartado de **referencias** y tres **anexos**:

- en el **Anexo I** se define el contenido mínimo del formulario de Quejas y Sugerencias,
- en el **Anexo II** se establece la sistemática para su codificación y clasificación, en función de las causas que las motivan,
- y, por último, en el **Anexo III** se incluyen dos diagramas de flujo orientativos sobre la secuencia de acciones a realizar para la gestión de las Quejas y Sugerencias en la organización.

1. Objeto y alcance

1.1 Objeto

El objeto de esta guía es establecer un marco metodológico de referencia para la gestión de Quejas y Sugerencias que permita a las organizaciones administrativas disponer de unas directrices básicas para su tratamiento, en desarrollo de la correspondiente regulación legal.

La guía pretende servir de orientación integral tanto a las organizaciones que se enfrentan por primera vez al establecimiento de un sistema de tratamiento de Quejas y Sugerencias, como a aquellas otras que, contando con un sistema ya operativo, desean disponer de mecanismos de tramitación y seguimiento que generen información útil para la mejora continua de los servicios que ofrecen.

1.2 Alcance

Como se ha mencionado en la Introducción, el contenido de esta Guía está dirigido a las organizaciones, de cualquier administración pública española, interesadas en disponer de orientación para la gestión de las Quejas y Sugerencias recibidas en relación con los servicios públicos de los que son responsables.

Para el caso concreto de la AGE, el alcance de esta Guía viene definido por el ámbito de aplicación establecido para el Programa de Quejas y Sugerencias en su regulación específica⁴, y comprende:

 Los órganos que integran dicha Administración

 Sus Organismos Autónomos

⁴ Capítulo IV y disposición adicional tercera del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado

-  Las Agencias Estatales
-  Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social
-  Los organismos públicos a los que se refieren el capítulo III del título III y las disposiciones adicionales novena, décima y duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que se adhieran de forma voluntaria a la mencionada regulación específica.

Queda expresamente excluida del alcance de esta Guía la tramitación de otras acciones de los usuarios, como son los recursos o las reclamaciones formulados por los interesados en procedimientos administrativos, en virtud de los derechos que les asisten conforme a la normativa de aplicación. En caso de que se produzca alguna de estas actuaciones, las organizaciones deberán derivar su tramitación a la correspondiente unidad u órgano competente en materia de contestación a recursos y reclamaciones.

2. La regulación de las Quejas y Sugerencias

En este apartado se hará referencia, de forma genérica, a la regulación aplicable a la gestión de las Quejas y Sugerencias por las organizaciones de las administraciones públicas y se detalla, de forma particular, su regulación específica dentro del ámbito de la Administración General del Estado,

2.1 Referencia Normativa básica y su desarrollo

La gestión de las Quejas y Sugerencias recibidas en relación con los Servicios prestados por las organizaciones de las distintas administraciones públicas está regulada, en cada ámbito respectivo, por un conjunto de disposiciones que determinan, en líneas generales, las responsabilidades para dicha gestión, los mecanismos y canales para su presentación y tramitación, sus efectos y los plazos máximos para su contestación⁵.

Además de estas normas aplicables a las Quejas y Sugerencias, hay dos disposiciones que complementan la regulación de este servicio al ciudadano y, por tanto, deben ser contempladas:

 **La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**, consagra en su artículo 6 el derecho de dichos ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas, utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes,

⁵ La normativa reguladora en la Administración General del Estado se establece en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, que dedica su capítulo IV al Programa de Quejas y Sugerencias, estableciendo, a lo largo de seis artículos, las directrices básicas que los organismos en su ámbito de aplicación deben seguir. En desarrollo de esta disposición, mediante la Resolución de 6 de febrero de 2006, de la extinta Secretaría General para la Administración Pública se aprobó la primera edición de esta Guía para la Gestión de Quejas y Sugerencias, publicada electrónicamente ese mismo año.

efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos⁶.

-  Por su parte, la **Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal** es de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado

2.2 La regulación de las Quejas y Sugerencias en la Administración General del Estado

A título de ejemplo, y para dar continuidad a la primera edición de esta Guía, se incluye a continuación un resumen de los aspectos básicos para la gestión de las Quejas y Sugerencias que deben ser observados por todas las organizaciones en el ámbito concreto de la Administración General del Estado, de acuerdo con su regulación específica⁷.

2.2.1 Creación de una Unidad de Quejas y Sugerencias:

Los órganos y organismos de la Administración General del Estado señalados en el art. 4 del Real Decreto 951/2005, deberán crear una Unidad responsable de la gestión de Quejas y Sugerencias (UQS) o bien determinar cuál de sus unidades ya existentes se encargará de llevar a cabo esa gestión.

2.2.2 Funciones de la Unidad:

-  Recoger y tramitar las manifestaciones de insatisfacción de los ciudadanos y las iniciativas de los ciudadanos para mejorar la calidad de los servicios que presta la organización.
-  Ofrecer respuesta a los ciudadanos e informarles de las actuaciones realizadas y de las medidas adoptadas.
-  Elaborar los informes de seguimiento interno de la situación de las Quejas y Sugerencias recibidas en la organización⁸.

⁶ Desarrollada parcialmente en la AGE mediante el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que regula la creación de las sedes electrónicas, así como el contenido mínimo de las mismas, indicando que dispondrán, entre otros servicios, de enlace para la formulación de Sugerencias y Quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.

⁷ Capítulo IV del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio.

⁸ En el caso de la AGE, los resultados de este seguimiento interno realizado por la UQS se integran en los informes de seguimiento de carácter departamental realizados por las Inspecciones Generales de Servicios, conforme a lo establecido en el Real Decreto 951/2005.

2.2.3 Formulación de las Quejas y Sugerencias:

Cada organización podrá establecer un formato propio para la formulación de las Quejas y Sugerencias por los usuarios que, en todo caso, será conforme con el contenido mínimo establecido en el Anexo I de esta Guía.

Los usuarios podrán, si así lo desean, ser auxiliados por los funcionarios responsables en la formulación de su queja o sugerencia.

2.2.4 Canales de presentación de Quejas y Sugerencias:

Los usuarios podrán formular sus Quejas o Sugerencias presencialmente, por correo postal y por medios telemáticos⁹. Las Quejas y Sugerencias recibidas a través de correo electrónico e Internet deberán estar suscritas con la firma electrónica del interesado.

2.2.4 Acuse de recibo:

Una vez recibida la queja o sugerencia, se deberá facilitar al interesado constancia de la presentación de la misma a través del medio que éste haya indicado al respecto.

2.2.5 Plazo máximo de contestación:

Se fija un plazo de veinte días hábiles para informar a los interesados de las actuaciones realizadas. Transcurrido dicho plazo sin haber recibido respuesta, el ciudadano podrá dirigirse a la correspondiente Inspección General de Servicios Departamental (IGSD) para conocer los motivos de la falta de contestación.

2.2.6 Seguimiento:

La Inspección General de Servicios del Departamento (IGSD), en calidad de órgano departamental de control interno, realizará el seguimiento de la gestión de las Quejas y Sugerencias de su ámbito de actuación. A estos efectos, las unidades de Quejas y Sugerencias (UQS) de las organizaciones dentro de cada Departamento serán las responsables de hacerle llegar, anualmente, un informe global de las Quejas y Sugerencias recibidas y tramitadas.

⁹ Debe entenderse “electrónicos”

2.2.7 Efectos de la presentación:

Las Quejas no tendrán carácter de recurso administrativo ni su presentación interrumpirá los plazos establecidos en la normativa vigente. La presentación de Quejas no supone, en modo alguno, la renuncia al ejercicio de otros derechos y acciones que puedan ejercer los ciudadanos.

Si no conocemos el error, no podemos evitar que se vuelva a repetir, tampoco podremos evitarlo si no sabemos por qué se ha producido.

3. Directrices para la puesta en marcha del sistema de gestión de Quejas y Sugerencias

En primer lugar, y a pesar de ser términos de sobra conocidos en la práctica, se considera oportuna la definición convencional de algunos conceptos básicos, a los efectos de armonizar los criterios de utilización de esta Guía:

- **Queja:** exposición de una incidencia, durante la prestación de un servicio por parte la organización, que produce en la persona que reclama la percepción de ineficacia o de actuación inadecuada, y requiere de una respuesta.
- **Sugerencia:** manifestación o declaración de un ciudadano en la que éste transmite una idea con la que pretende mejorar los servicios que presta la institución o alguno de sus procesos o bien solicita la prestación de un servicio o actuación no previsto o no ofrecido.
- **Organización:** esta Guía utiliza la denominación genérica de organización para abarcar a todos los órganos y organismos de la Administración con entidad y autonomía para la gestión de Quejas y Sugerencias referidas a su ámbito de actuación, con el fin de evitar constantes reiteraciones de estos términos a lo largo del texto.

Una queja o una sugerencia siempre llevan implícita una propuesta de mejora, que puede ser utilizada por las organizaciones para adaptar sus servicios a las necesidades de los ciudadanos.

Para aprovechar toda la información que las Quejas o Sugerencias ponen a disposición de las organizaciones de la administración, es imprescindible que éstas cuenten con un sistema para su gestión que, contemplando las directrices normativas establecidas, pueda extraer todo el potencial de estas manifestaciones de los usuarios, para la mejora continua de la acción pública.

Para la implantación efectiva del sistema de gestión de las Quejas y Sugerencias recibidas en una organización deberá asegurarse una adecuada asignación de recursos, capacidades y responsabilidades para su tramitación y unos mecanismos de comunicación que garanticen que tanto las personas de la organización como los usuarios de los servicios tengan conocimiento del sistema implantado y pueda garantizarse una adecuada atención y agilidad en la respuesta a las Quejas y Sugerencias recibidas.

Además, las organizaciones deben fomentar que los usuarios se impliquen y participen más en la mejora de los servicios públicos, por lo que deben facilitarles la presentación de sus Quejas y Sugerencias. Para ello, además de informarles de los lugares y procedimientos para su presentación, deben habilitarse varios canales alternativos para su recepción y contestación e intentar simplificar al máximo el proceso de interacción con el interesado.

A título orientativo se proponen las siguientes fases para la puesta en marcha de un sistema de gestión de Quejas y Sugerencias:

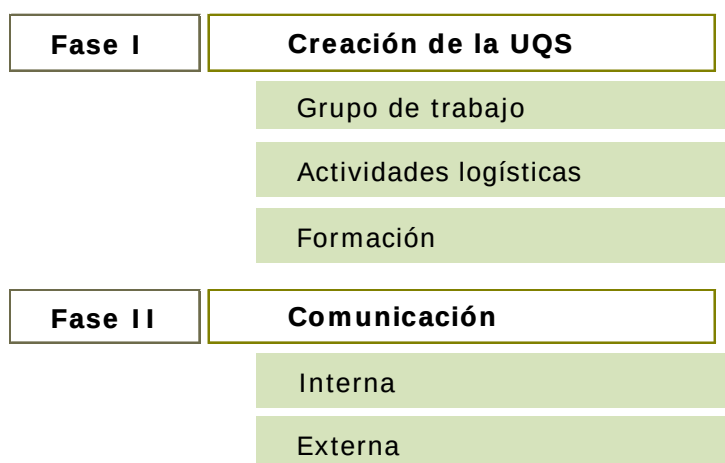


Figura 1: Fases propuestas para la puesta en marcha de un sistema de gestión de Quejas y Sugerencias

3.1 Creación de la Unidad de Quejas y Sugerencias

Tratándose el programa de Quejas y Sugerencias de uno de los programas de calidad cuyos resultados tienen un mayor impacto directo e inmediato en los ciudadanos, resulta de particular importancia la dotación de recursos y la definición de responsabilidades para su implantación.

A fin de facilitar el cumplimiento por las organizaciones públicas de lo establecido en la regulación de dicho programa que les resulte de aplicación, y a los efectos de racionalizar la puesta en funcionamiento de la Unidad responsable de la gestión de Quejas y Sugerencias (UQS) se sugiere que las mencionadas organizaciones acometan las siguientes actuaciones:

3.1.1 Constitución del Grupo de Trabajo

Son muchos los aspectos a considerar por las organizaciones de forma previa a la creación de la UQS. Ello hace aconsejable la constitución de un Grupo de Trabajo multidisciplinar, responsable de la coordinación general de la puesta en marcha de dicha unidad, y que deberá determinar las condiciones previas requeridas, en función de las características particulares de la organización, de los servicios que presta y de los usuarios de estos servicios.

A dicho grupo se incorporará, al menos, un directivo que, liderando el proceso de implantación, tenga capacidad de comprometer recursos de la organización. Adicionalmente, este grupo de trabajo debe estar constituido, por un número de personas adecuado para aportar la información necesaria que permita adoptar decisiones sobre las siguientes cuestiones relativas a la creación y puesta en marcha de la UQS:

Número de UQS a crear en la organización:

Si bien la decisión final de establecer una o varias UQS en la organización corresponde a la Dirección, ésta debe estar basada en un estudio de necesidades que pondere su conveniencia, u oportunidad, en función de diferentes parámetros:

- La peculiaridad de los servicios que prestan.
- Las tipologías o circunstancias de sus usuarios.
- La dispersión de emplazamientos.
- La propia naturaleza de la organización.
- Cualquier otra variable que pueda ser de interés.

Reunida y analizada esta información para cada ámbito, el Grupo de Trabajo someterá a consideración de la Dirección la propuesta de contar con una o varias UQS en la organización y, en su caso, propondrá cuáles de los órganos, unidades o subunidades de la organización deben contar con su propia UQS.

Emplazamiento:

Una vez establecido el número de Unidades a crear, debe determinarse el lugar de la organización donde se localiza/n la/las UQS, considerando, como criterio fundamental, su accesibilidad para el público.

En la medida de lo posible el emplazamiento de una unidad de Quejas y Sugerencias debe estar próximo a la entrada principal de la sede de

la organización, o al menos, tener fácil acceso desde aquélla. Debe, además, estar cercana a otras unidades que registren afluencia de ciudadanos: Registros, Centros de información y atención al ciudadano, etc.

Debe asegurarse que el espacio asignado a la Unidad resulte lo suficientemente amplio para poder llevar a cabo la atención presencial al ciudadano, de forma tal que éste pueda disponer de un lugar, con el mobiliario apropiado, donde poder rellenar el formulario al que hace referencia el apartado 2.2.3.

Dotación de Recursos Humanos:

Conocido el número de UQS a crear hay que realizar las tareas necesarias para dotarlas de los recursos humanos que necesitarán para su correcto funcionamiento:

- o Designación del responsable de cada UQS.
- o Selección y adscripción del personal necesario para realizar todas las funciones que se les encomendarán.

Determinación del proceso de gestión de Quejas y Sugerencias:

El grupo de trabajo, junto al responsable de la UQS, debe convenir el proceso a seguir en la gestión de Quejas y Sugerencias (proceso al que se hará mención en el apartado cuarto de esta guía). Aquí deben tomar decisiones tales como:

- o Canales que la organización habilita, o tiene disponibles, para la recepción de Quejas y Sugerencias.
- o Proceso a seguir para recabar información a la unidad afectada por la queja o sugerencia y, en su caso, para dar contestación al interesado.
- o Plazos internos de contestación.
- o Proceso de seguimiento de las Quejas y Sugerencias.
- o Intercambio de información con la unidad responsable del control interno o del seguimiento global de la gestión de las Quejas y Sugerencias en la Administración o el ámbito específico de gestión¹⁰.
- o Informes a generar y destinatarios de los mismos.

¹⁰ La IGSD, en el caso de los órganos u organismos dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 951/2005.

3.1.2 Actividades logísticas

A partir de lo establecido, en su caso, en la Carta de Servicios de la organización en relación con la gestión de las Quejas y Sugerencias y una vez tomadas las decisiones que determinan cómo será la UQS, y cuál será su proceso de trabajo, éstas deberán ponerse en práctica mediante las siguientes actividades:

-  Preparar el espacio físico en el que se ubicará, dotarlo de el mobiliario, los equipos informáticos y el material de oficina necesarios para su efectiva puesta en funcionamiento.
-  Señalizar la Unidad, de tal forma que sea fácilmente identificable por los usuarios.
-  Diseñar el formulario de Quejas y Sugerencias de la organización. En el anexo I de esta Guía se facilita un modelo para dicho formulario, a partir del cual cada organización personalizará y adaptará a sus necesidades el formulario que pondrá a disposición de sus clientes a través de diferentes canales:
 - o En la propia UQS.
 - o Registros de la organización.
 - o Centros u oficinas de información o atención al ciudadano existentes en la organización.
 - o Enlace al formulario en la página web.
 - o Además, deberá incluirse el enlace para la formulación de Quejas y Sugerencias en la sede electrónica de la organización o en la del Departamento al que esté adscrita¹¹.
-  Decidir la herramienta o aplicación informática con la que se gestionará la información:
 - o En su caso, desarrollar un software que permita el registro y tratamiento de las comunicaciones recibidas.
 - o Declarar la base de datos habilitada para la gestión de la información relativa a la gestión de las Quejas y Sugerencias ante la Agencia Española de Protección de Datos, legalizar su uso y adoptar las medidas de seguridad de índole técnica y organizativa, si correspondiera.

¹¹ Para la Administración General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el apartado d) del art. 6.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

3.1.3 Formación

Una vez constituida la UQS, es conveniente proporcionar a las personas adscritas a dicha unidad las competencias requeridas para la función que han de desempeñar. Se proponen las siguientes materias como formación mínima recomendable para la prestación efectiva de este servicio:

 Formación básica sobre las aptitudes necesarias para una adecuada atención al ciudadano:

- o Escucha activa.
- o Gestión de conflictos.
- o Expresión verbal y escrita.
- o Otras habilidades relacionadas.

 Formación sobre gestión de calidad:

- o Formación básica en materia de Gestión de la Calidad Total.
- o Formación sobre calidad en la gestión de servicios y, en particular, sobre modelos descriptivos o de evaluación de la calidad del servicio y de las dimensiones que la caracterizan (Modelo SERVQUAL, etc.).
- o Formación general sobre programas de calidad en la Administración Pública¹².
- o Formación específica sobre el Programa de Quejas y Sugerencias.
- o Formación en relación a la normativa complementaria que resulte de aplicación.

¹² Para la Administración General del Estado, esta formación se referirá a los programas integrados en el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado establecido por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio

-  Formación requerida para la gestión de Quejas y Sugerencias en relación con la actuación de la organización:
 - o Formación detallada sobre los servicios, la gestión y el funcionamiento de la organización.
 - o Información sobre todas las Cartas de Servicio de la organización, y de los compromisos que en ésta se establecen.
 - o Formación sobre el proceso de gestión de Quejas y Sugerencias interno establecido en la organización.
 - o Formación sobre el funcionamiento interno de la Unidad de Calidad, en caso de que exista la organización cuente con ella, y la relación de ésta con la UQS.
 - o Formación sobre el contenido y lenguaje a utilizar en las comunicaciones escritas al usuario en relación con las Quejas y Sugerencias.
-  Formación específica sobre la herramienta o aplicación informática a utilizar para la recogida y tramitación de las Quejas y Sugerencias, en su caso.
-  Formación requerida para el tratamiento de las Quejas y Sugerencias relativas a servicios no pertenecientes al ámbito de actuación de la organización:
 - o Formación sobre la tipología de las unidades con competencias en materia de calidad de otras organizaciones o administraciones públicas.

3.2 Comunicación

3.2.1 Interna

Antes de la puesta en marcha efectiva de la UQS es importante que todas las personas de la organización tengan conocimiento de su existencia, de sus responsables, así como acerca de su funcionamiento y del proceso de gestión establecido.

Los objetivos de esta fase de comunicación interna son, por un lado, que el personal de la organización esté en disposición de poder orientar correctamente toda consulta que, en relación a una queja o sugerencia, pudiera hacerles un usuario y, por otro, que conozcan el funcionamiento interno de la gestión de Quejas y Sugerencias de su organización.

Para ello, una vez creada la Unidad de Gestión de Quejas y Sugerencias y definida su ubicación física, se procederá a informar a todo el personal sobre: las funciones de la Unidad, el responsable de la misma, las personas que la integran, su ubicación física y aquellos aspectos procedimentales de la gestión de las Quejas y de las Sugerencias.

Cualquier unidad de la organización puede ser objeto de una queja o de una sugerencia y por lo tanto, su personal puede recibir una consulta dirigida por la UQS solicitando información, contestación o cualquier otro término que sea de interés en relación con su gestión. En consecuencia, la unidad afectada debe conocer la forma de proceder: cómo y por qué medio dar respuesta a las peticiones de información de la UQS, qué documentos debe adjuntar, en su caso, y el plazo máximo en que debe hacerlo.

Es recomendable establecer un Plan de Comunicación Interna, que deberá definir los objetivos de la organización en relación a la identificación del grado de conocimiento que deben tener los distintos colectivos de la organización sobre el proceso de Quejas y Sugerencias, y determinar los canales más útiles para hacerles llegar la información en cada caso. Para su despliegue se podrían utilizar diferentes medios:

-  Elaboración de un documento o boletín informativo, que debería hacerse llegar a todo el personal, preferiblemente por varios canales (correo electrónico, boletín electrónico (newsletter), tablón de anuncios, etc.)
-  Incorporación de avisos/secciones periódicos dentro de la intranet de la organización, reservando un espacio donde esté disponible toda la información relacionada con este proceso.
-  Celebración de reuniones o sesiones informativas. Este método es, sin duda, el más efectivo ya que permite tener constancia directa de que todos conocen el proceso y permite aclarar todas las dudas que

pudieran surgir. En cualquier caso, debería utilizarse este mecanismo con el personal más sensible, es decir, el personal de Registros u Oficinas de información al público, que deben tener un conocimiento más exhaustivo del procedimiento.

Además, y a los efectos de comprobar el despliegue real del Plan de Comunicación establecido, es muy útil registrar los datos relativos a las acciones llevadas a cabo dentro del Plan de comunicación, mediante una plantilla similar a la propuesta en la figura 2. De esta forma, resultará más sencillo verificar que se ha accedido a todos los empleados y que se ha facilitado el grado de conocimiento o información requerido a todos los niveles de la organización.

Plan de comunicación interna					
Colectivo al que se dirige	Nº de empleados	Canal de comunicación	Fecha de realización	Observaciones	Responsable

Total empleados formados/informados	
-------------------------------------	--

Figura 2: Plantilla para la recogida de datos de las acciones de comunicación interna realizadas sobre el sistema de gestión de Quejas y Sugerencias

Las acciones de comunicación interna pueden servir además para recoger Sugerencias y mejoras del personal que contribuyan a adaptar el sistema de gestión de Quejas y Sugerencias a las especificidades de cada uno de los órganos administrativos. Por este motivo es conveniente que se habilite algún mecanismo de recogida de información de retorno, como podría ser indicar alguna dirección de correo electrónico, o un buzón específico, para recibir las Sugerencias que el personal de la organización pudiera hacer al respecto. Este buzón puede ser utilizado de forma permanente para recabar cualquier comunicación o sugerencia del personal de la organización a la UQS.

3.2.2 Externa

La puesta en marcha de la UQS también debe estar acompañada de un Plan de Comunicación Externa que facilite el conocimiento por parte de los usuarios acerca de los mecanismos y procedimientos establecidos para la formulación de sus Quejas o Sugerencias.

En este sentido cabe llevar a cabo actuaciones tales como:

-  Inclusión de un enlace en la página web, dónde se indiquen todos los pasos a seguir para presentar una queja o sugerencia así como un enlace al formulario correspondiente para su descarga.
-  Incorporación de toda la información relevante sobre la presentación de Quejas y Sugerencias en la sede electrónica correspondiente.
-  Publicación de Cartas de Servicios. Se recomienda que las organizaciones incluyan en todas sus Cartas de Servicios, si las tuvieran, un apartado relativo al “Acceso al sistema de Quejas y Sugerencias” donde se indicará con detalle la forma de acceder al sistema de Quejas y Sugerencias, así como cualquier otro término que se considere de interés y utilidad para los usuarios.
-  Otras Publicaciones: inclusión de una breve información sobre esta Unidad en las publicaciones que, en relación con los servicios que se presten al ciudadano, edite la organización (memorias, circulares, folletos etc.)
-  Señalización: instalación de carteles indicativos, elaboración de folletos informativos sobre la UQS para adjuntarlos a los documentos entregados a los usuarios, etc.

Es muy útil registrar las acciones de comunicación realizadas mediante una plantilla similar a la propuesta en la figura 3, donde se recojan todos los datos sobre el despliegue del Plan de Comunicación Externa, para poder verificar que se ha accedido al mayor número posible de usuarios.

Plan de comunicación externa				
Colectivo al que se dirige	Canal de comunicación	Fecha de realización	Observaciones	Responsable

Figura 3: Plantilla para la recogida de datos de las acciones de comunicación externa realizadas sobre el sistema de gestión de Quejas y Sugerencias

4. Gestión de las Quejas y Sugerencias

En el marco de la normativa vigente aplicable, cada organización deberá diseñar y aplicar el proceso de gestión de Quejas y Sugerencias que mejor se ajuste a sus circunstancias. Este proceso deberá definir todos y cada uno de los pasos a seguir desde la recepción de una queja o sugerencia hasta la contestación al interesado y los controles a aplicar a lo largo de su implantación.

No obstante, se proponen a título orientativo, las siguientes fases para el desarrollo de este proceso (ver anexo III), a los efectos de intentar unificar los criterios seguidos por el conjunto de las organizaciones, y de poder armonizar el análisis posterior de los resultados de su aplicación:

1º	Recepción
2º	Tramitación
3º	Contestación
4º	Registro de información

Figura 4: Fases propuestas para la gestión de Quejas y Sugerencias

4.1 Recepción

En la actualidad las organizaciones públicas tienen definidos diferentes medios y canales para la prestación de sus servicios y, en consecuencia, para relacionarse con los ciudadanos. Ello motiva que las Quejas y Sugerencias de los usuarios puedan llegar a las organizaciones por diferentes canales.

En esta Guía se pretende contemplar las diferentes vías existentes en la práctica¹³, a fin que el proceso propuesto para la gestión de Quejas y Sugerencias en cada caso pueda resultar de utilidad para todo tipo de organizaciones y servicios públicos.

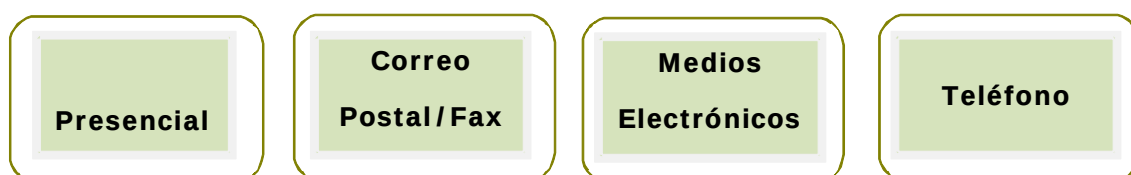


Figura 5: Medios para la presentación de Quejas y Sugerencias

4.1.1 Presencial:

Los usuarios pueden presentar su queja o sugerencia personalmente en la UQS (o, si así lo dispone la organización, en otras de sus dependencias) mediante la cumplimentación del formulario de Quejas y Sugerencias al que se refiere el apartado 3.1.2 de esta Guía, o bien mediante escrito aportado por el interesado, cuyo contenido debe recoger toda la información relativa a los datos personales y de contacto, canal elegido para la contestación, datos de la unidad donde se produjo la incidencia y motivo de la queja o sugerencia.

La peculiaridad de este canal de entrada es la interacción con el interesado que, como cualquier servicio de atención al ciudadano, requiere de importantes habilidades de comunicación para las que el personal de la unidad debe haber recibido una formación específica, como ya se ha mencionado en el apartado 3.1.3.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se detallan algunas pautas de comportamiento que pueden servir de ayuda al personal de la UQS a la hora de atender una queja o sugerencia presencial, de acuerdo con los tres pasos a lo largo de los que se materializa la interacción con el usuario:

¹³ Para la Administración General del Estado, se indican los medios a utilizar por los usuarios para la formulación de sus Quejas y Sugerencias y los requisitos para cada uno de estos medios, conforme a lo establecido en el Real Decreto 951/2005 y en las Recomendaciones elaboradas por la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios.

-  Acogida y contacto inicial: saludar; ofrecer ayuda; establecer un clima positivo.
-  Desarrollo de la presentación de la queja o la sugerencia: mantener un actitud abierta, mostrarle empatía al usuario y escucharle atentamente; no mostrarse a la defensiva ni aparentar tomarse la queja o sugerencia de forma personal; expresarse con un lenguaje claro y utilizando términos positivos; evitar el uso de tecnicismos. En todo caso, ayudar en la formulación de la queja o la sugerencia, si así lo requiere el usuario.
-  Conclusión: informar al usuario de los plazos y mecanismos establecidos para la contestación a su queja y sugerencia y agradecerle su colaboración para la mejora de la organización.

Antes de que el usuario abandone la organización, el personal de la unidad debe comprobar que en el formulario, o escrito de queja o sugerencia se han recogido sus manifestaciones más relevantes y se han incluido todos los datos necesarios para la tramitación de la queja o la sugerencia:

- nombre y apellidos y dirección completa (bien sea postal o electrónica) del interesado,
- motivo de la queja o sugerencia y firma.

Una vez verificados estos extremos se registrará el escrito y se entregará copia al interesado con indicación del número de registro de entrada y de la fecha de presentación. En la copia del formulario entregada al interesado (o en documentación adjunta, si se trata de escrito aportado por este) deberá figurar información sobre el plazo establecido para la contestación a la Queja o Sugerencia y de los datos de la unidad a la que puede dirigirse en el caso de que no haya obtenido ninguna repuesta en dicho plazo, conforme a lo indicado en el apartado 4.3.

Igualmente, los usuarios podrán presentar una queja o una reclamación en cualquier de las Oficinas de Registro de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio, en las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca, en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, así como en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

4.1.2 Correo postal o Fax:

Los ciudadanos podrán remitir a través de correo postal o fax su queja o sugerencia, bien aportando un formulario oficial cumplimentado, o bien mediante escrito aportado por el interesado, siempre que éste recoja toda la información requerida para su tramitación, conforme a lo indicado para los escritos presentados por los usuarios de forma presencial.

Una vez recibida una queja o sugerencia por este medio, debe comprobarse que figuran todos los datos necesarios para su tramitación: nombre y apellidos y dirección completa del interesado, motivo de la queja o sugerencia y firma.

Las Quejas o Sugerencias recibidas por estos medios serán registradas de acuerdo con el proceso establecido en cada organización.

4.1.3 Medios electrónicos:

Los ciudadanos pueden enviar sus Quejas o Sugerencias a través de medios electrónicos: a través de buzón electrónico dispuesto a tal efecto por la organización, o a través de la sede electrónica.

Para garantizar que las Quejas y Sugerencias recibidas por estos medios reflejen los datos completos de información sobre el interesado y permitan una tramitación integrada con la de las presentadas presencialmente, por correo postal o por fax, se recomienda, en principio, que éstas sean suscritas con firma electrónica del interesado.¹⁴

Si la queja o sugerencia se recibe a través de medios electrónicos, pero sin firma electrónica del interesado, la UQS debe comprobar si su contenido cuenta con información que permita la identificación de los datos personales del remitente, de forma que pueda procederse a su tramitación y contestación. En caso contrario, debería dirigirse al remitente por el mismo canal de entrada de su queja o sugerencia requiriéndole para que complete dicha información. En caso de no recibir los datos completos de identificación del interesado, se le deberá informar cumplidamente de todas las vías alternativas de presentación que la organización tiene a su disposición, con el fin de redireccionar esa queja o sugerencia a uno de los canales previstos (en su caso, deberá realizarse un seguimiento de la nueva remisión a través de otros canales, si procede).

¹⁴ Como así se indica, por ejemplo, en el Real Decreto 951/2005 para la tramitación de las Quejas y Sugerencias recibidas por medios electrónicos en los órganos y organismos dentro de su ámbito de aplicación.

En cualquier caso, las Quejas y Sugerencias presentadas por correo electrónico que no tengan la firma electrónica suponen una fuente de información que la organización no debe desdeñar, por lo que deberán ser tenidas en cuenta para su estudio y posterior tratamiento estadístico.

4.1.4 Teléfono:

Los ciudadanos pueden dirigirse, en principio, a las organizaciones por este medio para hacer constar sus Quejas y Sugerencias. No obstante, y a los efectos de llevar a cabo una tramitación y un seguimiento eficaces de las mismas, se recomienda que, en caso de recibir una llamada que tenga por objeto la formulación de una queja o sugerencia, el receptor de la misma facilite al interesado información sobre los restantes canales habilitados para la presentación y tramitación de Quejas y Sugerencias en la organización¹⁵ o en la Administración correspondiente.

En aquellos casos en los que las organizaciones cuenten con sistemas informáticos de apoyo a la gestión de las relaciones con los clientes que lo permitan, se registrarán los datos del interesado y se codificará el motivo de la queja o sugerencia con el fin de que éstas sean tenidas en cuenta para su estudio y tratamiento estadístico y, en su caso, se realizará un seguimiento de su entrada posterior a través de otros canales.

4.2 Tramitación

Una vez recibida una queja o sugerencia el personal de la unidad discriminará, en primer lugar si el ámbito o servicio al que se refiere la misma es competencia de la organización o, por el contrario, pertenece al ámbito competencial de otra organización de la propia Administración, de otra Administración Pública diferente o de una organización privada:

La queja o sugerencia no es competencia de la organización:

 Si la queja o sugerencia corresponde al ámbito de competencia de una organización de la Administración General del Estado:

¹⁵ Por ejemplo, en la Administración General del Estado las Quejas y Sugerencias recibidas por teléfono no tienen, en principio, los efectos contemplados en el Real Decreto 951/2005, en cuanto a su tramitación y contestación. En este sentido se pronunció la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios proponiendo la no admisión de esta modalidad de acceso al sistema de Quejas y Sugerencias.

- Se envía ésta, a la mayor brevedad, a la Unidad de Quejas y Sugerencias de la organización afectada, o unidad equivalente.
- En el supuesto de no encontrarse claramente identificada la organización competente para responder a la queja o sugerencia la UQS consultará a la IGSD correspondiente con el fin de evitar dilaciones innecesarias.

Se remite comunicación al interesado, por el medio que éste haya elegido, indicándole que su queja o sugerencia ha sido remitida al organismo competente para su contestación, así como la fecha en la que se remite.

 Si la queja o sugerencia corresponde al ámbito de competencia de una organización de la Administración Territorial (Comunidad o Ciudad Autónoma o Entidad Local):

- Si la organización competente está identificada, la queja o sugerencia se enviará, a la mayor brevedad, a ésta.
- En el supuesto de no encontrarse claramente identificada la organización competente para responder a la queja o sugerencia la UQS la remitirá a la unidad con competencias en materia de calidad o de control interno de la Administración a la que aquella pertenezca.

En todo caso, se hará llegar comunicación al interesado, por el medio que éste haya elegido, indicándole que su queja o sugerencia ha sido remitida al organismo competente para su contestación, así como la fecha en la que se remite.

 Si la queja o sugerencia se encuentra fuera del ámbito de la Administración Pública, y corresponde a las actividades de una organización privada:

- Se informa de este extremo al interesado, mediante comunicación escrita, por el medio que éste haya elegido, y se le indica que debe dirigirse a la organización privada correspondiente.

La queja o sugerencia es competencia de la organización:

El personal de la unidad debe remitir comunicación al interesado (por el medio que éste haya indicado, o en su defecto, por el mismo canal en que se haya recibido) informándole de que su queja o sugerencia ha tenido entrada en esa Unidad y de los derechos que le asisten (plazo establecido para la contestación y unidad a la que puede dirigirse en caso de no recibir dicha contestación, conforme a lo indicado en el apartado 4.3).

Este trámite no será necesario en el supuesto de presentación presencial ya que el interesado tiene constancia de la fecha de entrada por haber recibido copia del escrito presentado.

En relación a la tramitación de las Quejas y Sugerencias competencia de la organización es necesario hacer una puntualización:

Si la organización cuenta con una o más Cartas de Servicios, hay que distinguir si la queja o sugerencia se refiere, o pueda estar en relación, con alguno de los compromisos establecidos en las Cartas de Servicios vigentes en la organización, ya que en ese caso, éstas deberán remitirse a la unidad responsable de la Carta de Servicios, y recibirán el tratamiento de reclamaciones por incumplimiento de dichos compromisos (ver Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios)¹⁶. No obstante, se reflejará este extremo en la base de datos de gestión de las Quejas y Sugerencias mencionada en el apartado 3.1.2 de esta Guía. Igualmente, la organización incluirá los datos relativos a dichas reclamaciones en relación con los compromisos de las Cartas de Servicios en la información que anualmente envíe a la unidad responsable del control interno o de la coordinación y seguimiento global de todos los programas de calidad en su ámbito concreto, a la que se hace referencia en el apartado 5.1.2.

Las restantes Quejas y Sugerencias deben clasificarse por unidades afectadas para su contestación. La Unidad de Quejas y Sugerencias podrá solicitar aclaraciones, o la emisión del correspondiente informe, a otras unidades o servicios, estableciéndose para ello un plazo determinado para que, en ningún caso, la contestación final al interesado sobrepase el plazo comprometido o, en su defecto, el legalmente establecido.

Entre otras, podrían utilizarse dos vías:

-  Ponerse en contacto con la unidad que ha sido objeto de la queja o la sugerencia para informarse de todos los detalles relacionados con los hechos manifestados y acordar la respuesta al ciudadano.
-  Remitir la queja o sugerencia a la unidad afectada para que ellos confeccionen la contestación que, posteriormente la UQS, enviará la interesado.

Esta elección estará condicionada por el tipo de servicios que preste la organización, concretamente por el grado de especialización técnica que pueda requerir la contestación.

En cualquier caso, la UQS dejará registro de las actuaciones llevadas a cabo, fechas, interlocutor, canal etc.

¹⁶ “Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios”. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad en los Servicios. 2010.

4.3 Contestación

Finalmente, desde la unidad que corresponda de acuerdo con el procedimiento establecido por la organización, se elaborará la contestación al interesado teniendo en cuenta, para ello, las siguientes pautas orientativas:

-  *Toda queja o sugerencia merece atención, tanto si es justificada como si no.*
-  *Siempre merecen una respuesta rápida y en plazo.*
-  *La respuesta debe estar personalizada: dirigida a un ciudadano en concreto.*
-  *Si se trata de una queja justificada su contestación empezará siempre con una disculpa.*
-  *Los responsables de su tramitación deben intentar ponerse en el lugar del ciudadano.*
-  *La respuesta debe tratar todas y cada una de las cuestiones tratadas en la queja o sugerencia.*
-  *Se debe utilizar un lenguaje claro, evitar tecnicismos innecesarios.*
-  *Se evitará hacer promesas o asumir compromisos que no se puedan cumplir.*
-  *La respuesta a una queja o a una sugerencia terminará siempre con un agradecimiento al interesado por su colaboración.*

En general, la UQS dispone de un plazo legal¹⁷ para remitir la contestación al interesado, informando de las actuaciones realizadas. El transcurso de dicho plazo puede suspenderse si la UQS requiere al ciudadano información adicional para poder gestionar su queja o sugerencia.

Si la UQS requiere de una mayor información para la gestión de la queja o sugerencia se remitirá comunicación al interesado indicándole que dispone

¹⁷ En el caso de las Quejas y Sugerencia recibidas por los órganos u organismos dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 951/2005, este plazo es de veinte días hábiles.

de un plazo adicional para remitir la información demandada¹⁸ y que este plazo interrumpe el cómputo del plazo máximo de contestación. Una vez recibida la información requerida, se reanudará el cómputo del plazo.

No obstante, éste debe entenderse como el plazo legal máximo, que puede verse reducido en la práctica por lo contemplado al respecto en la Carta de Servicios, en caso de contar con ella y de que se fijen compromisos de contestación con plazos más reducidos, lo que se tendrá en cuenta para tratar de cumplir dichos compromisos.

Una vez finalizadas las actuaciones requeridas para la gestión de la Queja o Sugerencia, se elaborará y remitirá al interesado la correspondiente contestación. Se recomienda que esta cuente con unos contenidos mínimos:

- Referencia al expediente o registro interno de la Queja o Sugerencia y al motivo de la misma
- Petición de disculpas por los posibles perjuicios originados
- Breve exposición de las actuaciones realizadas para su gestión y de las acciones adoptadas, en su caso. En caso contrario, justificación de las razones que han impedido la adopción de medidas.
- Agradecimiento al interesado por su contribución a la mejora de la organización.
- Identificación de la persona que suscribe la contestación.
- Lugar, fecha y firma

En caso de ausencia de contestación a las Quejas o Sugerencias presentadas por los ciudadanos, y para hacer efectivos sus derechos, todas las administraciones públicas deben facilitarles la posibilidad de dirigirse a instancias superiores u órganos de control interno. De este modo, cuando el interesado no haya recibido respuesta en el plazo legal máximo, podrá dirigirse a la unidad designada responsable del control interno o del seguimiento de las Quejas y Sugerencias en el ámbito administrativo correspondiente¹⁹ para conocer los motivos de la falta de contestación y para que dicha unidad proponga, en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas

Toda la información generada a lo largo de la recepción, tramitación y contestación de las Quejas y Sugerencias debe ser recogida en una base de datos que permita una adecuada gestión y seguimiento del proceso.

¹⁸ Diez días hábiles para las organizaciones dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 951/2005.

¹⁹ Para las organizaciones dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 951/2005, si, transcurrido el plazo establecido de veinte días hábiles, el ciudadano no hubiera obtenido ninguna respuesta de la Administración, podrá dirigirse a la Inspección General de Servicios del departamento correspondiente.

4.4 Registro de información

Para finalizar el proceso debe consolidarse toda la información disponible sobre la queja o sugerencia para, posteriormente, poder transformar estos datos en información valiosa para la organización.

Se propone la siguiente información mínima para su inclusión en la base de datos de Quejas y Sugerencias:

-  Datos personales del interesado.
-  Fecha de entrada.
-  Canal de entrada.
-  Tipo de comunicación (queja/sugerencia/reclamación en relación con los compromisos de Cartas de Servicios).
-  Si los servicios afectados son competencia de otra organización:
 - o Organización a la que se ha remitido.
 - o Fecha de remisión.
 - o Fecha de comunicación al interesado de la remisión.
-  Si se trata de una reclamación en relación con los compromisos de la/s Carta/s de Servicios de la propia organización:
 - o Compromiso/s de la/s Carta/s a el/los que se refiere la reclamación.
 - o Fecha de remisión a la unidad responsable de la Carta de Servicios.
-  Si se trata de una queja o sugerencia y los servicios afectados son competencia propia:
 - o Motivo de la queja o sugerencia (utilizando la codificación propuesta en el Anexo II o cualquier otra que tenga establecida la organización).
 - o Fecha de remisión o entrega de acuse de recibo al interesado.
 - o Fecha de petición de información a la unidad afectada.
 - o Fecha de contestación de la unidad afectada.

- o Fecha de contestación al interesado.

Además puede registrarse cualquier otro dato que pudiera resultar de interés para la organización.

5. Seguimiento

El seguimiento de la gestión de las Quejas y Sugerencias de las organizaciones tiene una doble vertiente:

 Por un lado, engloba un seguimiento de ámbito interno, orientado a convertir la información resultante de su gestión en elementos para la mejora de la organización (o de la propia UQS) y, como base para la elaboración de memorias o informes específicos globales de la organización, destinados a dar cuentas de la calidad de su gestión a sus Grupos de Interés o a las unidades responsables del control interno o seguimiento de la gestión de las Quejas y Sugerencias de su ámbito de actuación.²⁰

 Y, por otro lado, tiene su reflejo en los informes remitidos a otras organizaciones externas, responsables de la implantación de los mecanismos globales de seguimiento de los niveles de calidad con los que se prestan los servicios y de informar a los ciudadanos de los datos consolidados resultantes del seguimiento efectuado.

5.1 Seguimiento interno

5.1.1 Mejora continua de la organización:

La organización analizará detalladamente los datos derivados de la tramitación de las Quejas y Sugerencias recibidas en relación a sus servicios, con el fin de identificar áreas de mejora en la gestión de la propia organización o en la prestación de sus servicios. De este modo, se dispondrá de información objetiva de gran utilidad para la implantación de acciones orientadas a la eliminación de las causas que motivaron las Quejas y Sugerencias y, en consecuencia a mejorar el nivel de satisfacción de los usuarios con la organización.

²⁰ La IGSD, en el caso de los órganos u organismos dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 951/2005.

Por ello la unidad debe desagregar la información disponible en la base de datos, con el fin de conocer de forma detallada extremos que faciliten a la organización la implantación de las oportunas acciones de mejora.

A estos efectos, se propone la utilización de los siguientes indicadores o variables en el proceso de recogida de la información:

- Número total de Quejas.
- Número total de Sugerencias.
- Número de Quejas relativas a servicios competencia de otras organizaciones.
- Número de Sugerencias relativas a servicios competencia de otras organizaciones.
- Número de Quejas relativas a servicios prestados por la organización.
- Número de Sugerencias relativas a servicios prestados por la organización.
- Número de reclamaciones en relación con los compromisos de la/s Carta/s de Servicios de la organización.
- Número de Quejas por canal de entrada.
- Número de Sugerencias por canal de entrada.
- Número de Quejas por motivos más frecuentes (clasificadas conforme a la codificación del Anexo II o cualquier otra que tenga establecida la organización).
- Número de Quejas por unidad afectada.
- Número de Sugerencias por unidad afectada.
- Fecha de recepción: para identificar periodos temporales en los que se reciben más Quejas y Sugerencias.
- Cualquier otra variable que aporte información.

Además, es importante disponer de información sobre la propia UQS, que nos permita conocer cómo está funcionando el proceso interno de gestión de Quejas y Sugerencias.

Los indicadores específicos propuestos para el seguimiento del proceso son los siguientes:

- Tiempo medio de respuesta al ciudadano.
- Tiempo medio de respuesta interna de cada unidad.
- Porcentaje de Quejas a las que no se ha respondido en plazo.
- Porcentaje de Sugerencias a las que no se ha respondido en plazo.
- Número de Quejas a las que no se ha dado respuesta.
- Número de Sugerencias a las que no se le ha dado respuesta.

Estos indicadores y mediciones posibilitan que la organización disponga de información para conocer qué puede dar lugar a las Quejas o Sugerencias que recibe: qué aspectos del servicio están produciendo insatisfacción en los usuarios; en qué partes de los procesos existen puntos críticos; unidades respecto a cuya actuación se registre un mayor número de Quejas y Sugerencias, periodos en los que se recibe un mayor número de Quejas, etc. De esta forma, conociendo el problema, puede llevar a cabo actuaciones para el establecimiento de mecanismos de mejora en el sistema de gestión de Quejas y Sugerencias.

Esta información sobre la gestión de la UQS podría complementarse, si se estima oportuno, con la evaluación del nivel de satisfacción de los ciudadanos que han presentado Quejas o Sugerencias para valorar la gestión realizada en la unidad.

Esto se puede realizar con una comunicación posterior interesándose por el grado de satisfacción con el tratamiento y respuesta recibidos y los plazos en que ésta se ha efectuado (en caso de recibir un volumen importante de Quejas y Sugerencias esta comunicación podría realizarse a una muestra significativa de interesados).

Podría revestir la forma de un pequeño cuestionario con preguntas en relación a:

- Facilidad de acceso al sistema de Quejas y Sugerencias.
- Facilidad de descarga del formulario desde la página web.
- Facilidad de cumplimentación del formulario.
- Ayuda y asesoramiento recibido por el personal.
- Tiempo de respuesta.

- Claridad en la respuesta.
- Conformidad con la respuesta.

También podría utilizarse la técnica del “Cliente Misterioso”, a través de la cual un supuesto cliente, previamente concertado con la organización, evalúa objetivamente el nivel de calidad de servicio de la UQS. Esta técnica permite conocer de primera mano las impresiones que tiene un usuario al utilizar los servicios prestados.

5.1.2 Elaboración del Informe:

Además del seguimiento interno realizado por las organizaciones de la gestión de las Quejas y sugerencias recibidas de sus usuarios, es importante habilitar, en el seno de cada ámbito administrativo, mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas sobre los resultados de dicha gestión.

Para ello, las organizaciones pueden utilizar e integrar dicha información durante el proceso de elaboración de memorias de actividad o informes específicos globales de la organización, destinados a dar cuentas de la calidad de su gestión y de cómo ésta es percibida por sus Grupos de Interés.

Asimismo, se recomienda que los resultados de la gestión de las Quejas y Sugerencias recibidas por las organizaciones sean objeto de seguimiento por las unidades designadas como responsables del impulso de los programas de calidad, o del control interno, dentro de su respectivo ámbito de actuación²¹ con vistas a la elaboración de informes agregados sobre la gestión de este Programa que puedan ser utilizados para detectar áreas de mejora recurrentes o comunes en la prestación de los servicios públicos, o disfunciones o ineficiencias en el proceso de tramitación de las Quejas y Sugerencias.

El contenido de los informes agregados relativos al programa de Quejas y Sugerencias a elaborar por dichas unidades incluirá los siguientes aspectos:

²¹ La IGSD, en el caso de los órganos u organismos dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 951/2005.

- o Grado de cobertura del programa.
- o Aspectos relativos a los canales de presentación.
- o Motivos de presentación de Quejas y Sugerencias.
- o Rendimiento del programa, en términos de porcentajes y plazos de contestación.
- o Identificación de áreas de mejora.
- o Iniciativas de mejora.
- o Cualquier otro aspecto que pueda ser de interés.

5.2 Seguimiento externo (responsabilidades asignadas en el caso de la Administración General del Estado)

Los informes agregados sobre la gestión del Programa de Quejas y Sugerencias a los que se hace referencia en el apartado anterior no deben recibir un tratamiento aislado en las distintas administraciones públicas, ya que la gestión de este Programa está estrechamente vinculada con la de otros Programas de calidad aplicados por las organizaciones de dichas Administraciones, como son las Cartas de Servicios, la evaluación de la calidad o los estudios de evaluación de la satisfacción de los usuarios.

Por ello, y de cara a integrar la información resultante de la aplicación de dichos programas, se recomienda que, en cada Administración se definan mecanismos de seguimiento conjunto (mediante la creación de Observatorios o similares) que permitan hacer una evaluación de los niveles de calidad con los que se prestan los servicios e informar a los ciudadanos de los datos recogidos.

A título de ejemplo, se incluye en este apartado la sistemática establecida en la Administración General del Estado para el seguimiento externo de la aplicación de los Programas de Calidad integrados en el marco general para la mejora de la calidad.

El seguimiento externo de las Quejas y Sugerencias y los restantes Programas de Calidad en la Administración General del Estado se realiza por el Departamento de Calidad de los Servicios de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), responsable del Observatorio de la Calidad de los Servicios, a través de dos mecanismos diferenciados de seguimiento, representados de forma simplificada en la figura 6:

- 
 Por un lado, realiza anualmente un informe sobre el desarrollo de los citados Programas de calidad en cada Ministerio, a partir de los Informes agregados Anuales de seguimiento de los programas de calidad²² que recibe de las correspondientes Unidades responsables de la coordinación y seguimiento global en los Departamentos Ministeriales.²³
- 
 Además, presenta anualmente un Informe al Congreso de los Diputados, acerca de la actividad desplegada por las Agencias Estatales, y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, a partir de los informes que cada año le remiten dichas Agencia Estatales, incluyendo la información sobre la implantación del programa de Quejas y Sugerencias y otros programas de calidad.

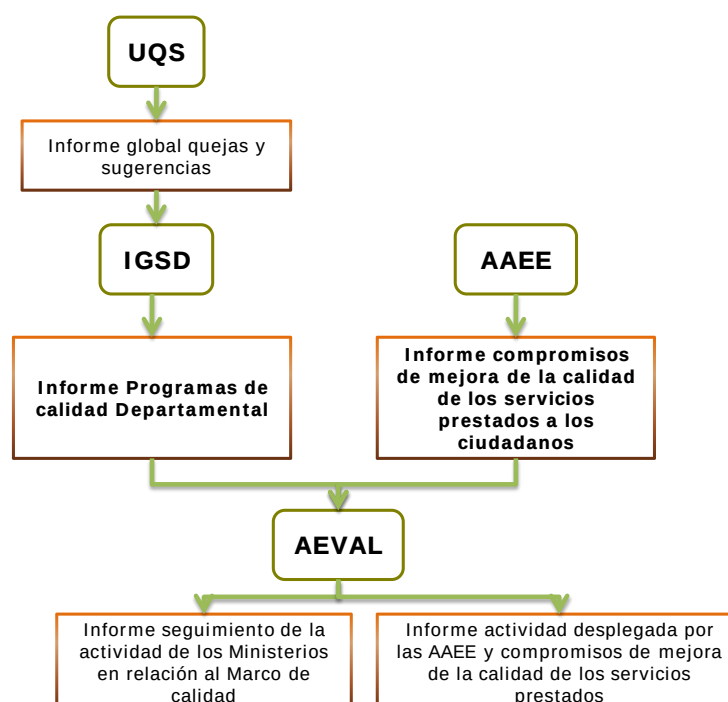


Figura 6: Seguimiento de la gestión de Quejas y Sugerencias en la Administración General del Estado

²² Informes contemplados en el artículo 3.4 del ya referido Real Decreto 951/2005.

²³ Informes a los que se incorporan los datos de los informes globales relativos a las Quejas y Sugerencias elaborados y remitidos por las IGSD (en el caso de no coincidir con las Unidades responsables de la coordinación y seguimiento global de los programas de calidad en los Departamentos Ministeriales)

Referencias

- AEVAL (2011). *La Administración Pública a juicio de los ciudadanos*. Madrid: AEVAL – Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- AEVAL (2011). *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas. Guía de Evaluación AEVAL* – Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Guía para la gestión de Quejas y Sugerencias*. Madrid: MAP.
- Norma UNE-ISO 10002:2004 *Gestión de la calidad. Satisfacción del cliente. Directrices para el tratamiento de las Quejas en las organizaciones*.

Normativa

- Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (BOE de 28 de enero)
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE de 18 de noviembre).
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE de 23 de junio).
- Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE de 14 de diciembre).
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE de 19 de julio).
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General de Estado (BOE de 3 de septiembre).
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE de 14 de diciembre).
- Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de abril).

Anexos

Anexo I: Formulario

Las organizaciones elaborarán su propio formulario de Quejas y Sugerencias y éste estará disponible en la UQS y en las dependencias del servicio de atención al ciudadano (o en cualquier otra que la organización considere oportuno). Igualmente colocarán un enlace para la formulación de Sugerencias y Quejas en la sede electrónica.

Si bien cada órgano personalizará su formulario con su imagen institucional y, incluirá los campos necesarios para una adecuada identificación de la queja o Sugerencias en función de las particularidades de sus servicios, todos los formularios deben tener un contenido mínimo:

- Logotipo oficial del órgano u organismos.
- Mención a la existencia de propiedad de una base de datos, si procediera, de acuerdo con lo establecido en Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como de los derechos que asisten al ciudadano.
- Campo para indicar si se trata de una queja o una sugerencia.
- Campo para indicar si se refiere o no a servicios prestados a través de medios electrónicos
- Datos personales del interesado, conforme al modelo incluido más adelante.
- Espacio suficiente para la exposición detallada de la queja o sugerencia.
- Campo con opciones de canal o medio elegido de contestación, para su selección por el usuario.
- Espacio específico para recoger la firma del interesado.
- Mención a los derechos que, en relación a la queja o sugerencia presentada, asisten al interesado, conforme a la normativa aplicable en cada caso.²⁴
 - o Plazo máximo de contestación.
 - o Derechos del interesado en caso de no contestación.

A continuación se representa un modelo genérico de formulario de queja o sugerencia aplicable al ámbito de la Administración General del Estado:

²⁴ Para la Administración General del Estado, conforme al artículo 16 del Real Decreto 951/2005

Logotipo Oficial
Organización

FORMULARIO DE:

REFERIDA A SERVICIOS PRESTADOS A
TRAVÉS DE:

QUEJA

☐

MEDIOS ELECTRÓNICOS*:

☐

SUGERENCIA

☐

OTROS MEDIOS

☐

Espacio reservado para
Registro

De acuerdo con lo establecido en el art. 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, los datos facilitados entrarán a formar parte del fichero que, para tal efecto, se encuentra aprobado mediante la Resolución xxxx, (BOE xx) y serán utilizados a los efectos de tramitar su queja o sugerencia. Se podrán ejercer los derechos de acceso, rectificación y oposición ante xxxx responsable del tratamiento del fichero.

DATOS PERSONALES

Nombre	Primer Apellido	Segundo Apellido
Nacionalidad	Domicilio (calle, número, bloque, escalera, piso y puerta)	
Municipio/Provincia	País	Código Postal
DNI/NIE/PASAPORTE	Entidad	Teléfono de contacto
e-mail		

Medio por el que desea recibir contestación

Correo postal

☐

Correo electrónico

☐

DATOS DE LA UNIDAD O MEDIO A TRAVÉS DEL CUAL SE PRODUJO LA INCIDENCIA

Unidad/dependencia donde se produjo la incidencia origen de la queja/sugerencia/dirección o domicilio/
Para servicios prestados por medios electrónicos: Portal electrónico/sitio Web/sede electrónica, etc.

Fecha de la Incidencia

----------------------	----------------------

MOTIVO DE LA QUEJA/SUGERENCIA

Firma del interesado

Recibida la queja o sugerencia, la unidad responsable de su gestión informará al interesado de las actuaciones realizadas en el plazo de 20 días hábiles (art. 16,1 del RD 951/2005). En el supuesto de falta de contestación puede dirigirse a la Inspección xxxxxx, en c/ xxx de xxx, e-mail xxx (art. 16,3 del RD 951/2005). Importante: las Quejas formuladas no tendrán en ningún caso, la calificación de recurso administrativo ni paralizarán los plazos establecidos en la normativa

(*) Conforme a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, tienen la consideración de medios electrónicos los mecanismos, instalaciones, equipos o sistemas que permiten producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras.

Anexo II: Codificación de las causas de las Quejas y Sugerencias

Una adecuada codificación de las Quejas y Sugerencias supone una gran ayuda para realizar una correcta tramitación de las mismas. La utilidad de esta codificación es aún mayor cuando existen órganos diferentes a los receptores de las Quejas y Sugerencias con responsabilidades en materia de análisis y seguimiento de estos programas, lo que hace necesario disponer de un lenguaje común que permita agregar información de forma rápida y eficaz en cada uno de los ámbitos administrativos.

En este sentido, es evidente que la búsqueda de información común obliga a establecer una tipología general de codificación, en la que se pretende que pueda encajar toda la casuística particular de los servicios prestados por cada las organizaciones públicas. Se propone aquí una codificación genérica a distintos niveles, que pretende servir de orientación para la clasificación de las Quejas y Sugerencias recibidas por cualquier organización pública y, en particular, para los órganos y organismos de la Administración General del Estado:

- Primer nivel: indicará si se trata de una queja, una sugerencia o una reclamación en relación con los compromisos de la/s Carta/s de Servicios de la organización. Para estas últimas será el único nivel de codificación, ya que se derivarán a las unidades responsables de las Cartas.

Codificación	
Tipo de comunicación	
Q	Queja
S	Sugerencia
CS	Reclamación CS

- Segundo nivel: indicará el canal de entrada

Codificación	
Canal de entrada	
1	Presencial
2	Correo Postal
3	Correo Electrónico con firma
4	Correo Electrónico sin firma
5	Sede Electrónica
6	Fax
7	Teléfono

- Tercer nivel: indicará si la queja o sugerencia se refiere o no a servicios prestados por medios electrónicos

Codificación	
Medio de prestación de los servicios	
0	Medios no electrónicos
1	Medios electrónicos

- Cuarto nivel: detallará el motivo de la queja o sugerencia, en función de los atributos de los servicios a los que se refiere. Se proponen en esta Guía distintos códigos de motivos de las Quejas y Sugerencias tributos según el medio de prestación de los servicios a los que se refieren.

Motivo de la Q/S			
Codificación para servicios prestados por medios no electrónicos		Codificación para servicios prestados por medios electrónicos	
1	ACCESIBILIDAD, HORARIOS E INSTALACIONES	6	ACCESIBILIDAD, HORARIOS Y USABILIDAD
11	Accesibilidad geográfica	61	Fallos o interrupciones en el acceso a los escenarios electrónicos (pagina web, sede electrónica)
12	Barreras físicas o arquitectónicas	62	Dificultades de acceso para personas con discapacidad
13	Horarios de atención	63	Calendario y horarios de acceso y funcionamiento
14	Tiempos de espera excesivos	64	Tiempos excesivos de acceso, navegación, descarga o utilización
15	Espacios/condiciones ambientales/mobiliario	65	Diseño global, estilo gráfico y estética
16	Recursos tecnológicos	66	Funcionalidad y facilidad de navegación y realización de trámites o servicios
17	Señalización	67	Otros accesibilidad, horarios y usabilidad
18	Otros accesibilidad, horarios e instalaciones		
2	INFORMACIÓN	7	INFORMACIÓN
21	Accesibilidad a la información	71	Acceso on-line a la información
22	Información previa insuficiente o deficiente sobre los requisitos para el servicio o trámite a realizar	72	Información on-line deficiente., desactualizada o incompleta sobre el servicio o trámite a realizar
23	Información deficiente o incompleta		
24	Tiempos excesivos de respuesta a consultas	73	Tiempos excesivos de respuesta a consultas on-line o telefónicas
25	No disponibilidad de información en lenguas cooficiales u otras lenguas	74	No disponibilidad de información en lenguas cooficiales u otras lenguas
26	Otros Información	75	Otros Información

3	EMPLEADOS PÚBLICOS	8	ATENCIÓN AL CIUDADANO
31	Falta de competencia	81	Falta de asistencia personalizada on-line o telefónica
32	Falta de cortesía o educación	82	Asistencia personalizada inadecuada
33	Falta de interés en la atención al ciudadano	83	Utilización de canales de contacto o contestación distintos a los elegidos por el usuario
34	Falta de equidad en el trato	84	Soluciones insatisfactorias a los problemas planteados
35	Falta de comprensión o interés por los problemas planteados	85	Otros atención al ciudadano
36	Otros empleados públicos		
4	SERVICIO PRESTADO	9	SERVICIO PRESTADO
41	Errores en la prestación del servicio	91	Errores en la prestación del servicio
42	Falta de simplicidad en el procedimiento	92	Falta de simplicidad en el procedimiento
43	Petición de documentación innecesaria. Problemas de coordinación entre unidades	93	Petición de documentación innecesaria. Problemas de interoperabilidad entre administraciones
44	Tiempos de tramitación excesivos	94	Tiempos de tramitación excesivos
45	Incumplimiento de las especificaciones previas sobre el servicio	95	Incumplimiento de las especificaciones previas sobre el servicio
46	Incumplimiento de las expectativas de servicio al ciudadano	96	Incumplimiento de las expectativas de servicio al ciudadano
47	Otros servicio	97	Otros servicio
5	OTRAS CAUSAS	10	OTRAS CAUSAS
51	Detallar	101	Detallar

Es importante intentar asignar las Quejas y Sugerencias a un código concreto de la lista evitando, en la medida de lo posible, utilizar los genéricos “Otros” de cada bloque, que pueden resultar de utilidad, no obstante, para la codificación de las Sugerencias.

En función de esta clasificación propuesta, una queja recibida por correo electrónico sin firma electrónica, y en la que un interesado indica que la información disponible en Internet sobre un servicio prestado por medios electrónicos es deficiente o está desactualizada, tendría una codificación:

Q/4/1/72

No obstante, cada órgano puede personalizar su codificación en aras a aprovechar en todo su potencial la información de sus Quejas y Sugerencias. Para ello, se pueden añadir a la codificación estándar que se propone en esta guía los datos necesarios para que cada organismo, en función de su estructura, pueda identificar a qué servicios, unidades, órganos, etc., afectan las Quejas y Sugerencias planteadas.

De este modo, cada organización puede anteponer o posponer códigos que aporten información propia del servicio que presta y que les permitirá conocer todos los detalles relativos a las Quejas y Sugerencias que reciben, por ejemplo:

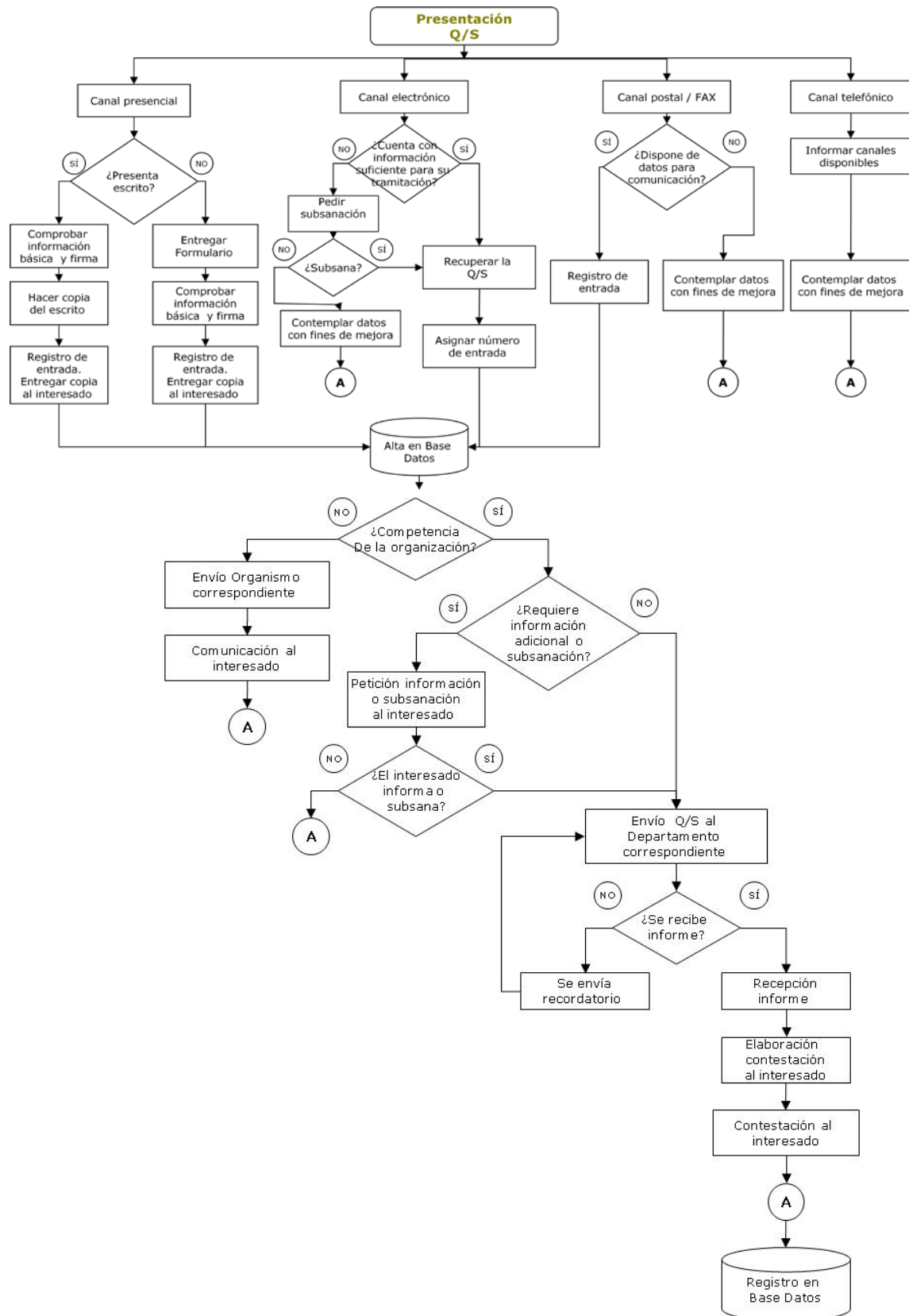
- Un código que identifique, dentro de las tipologías generales de Quejas y Sugerencias, el procedimiento concreto respecto del que se ha producido.
- Un código que identifique el destinatario –interno- de la queja y sugerencia (organismo, servicio, unidad etc.).
- Un código de identificación o segmentación de usuarios, que permita conocer la percepción que tienen de nuestros servicios los diferentes colectivos.
- Otros.

Anexo III: Diagramas

Diagramas implantación sistema de gestión de Quejas y Sugerencias



Propuesta diagrama de flujo global para la gestión de Quejas y Sugerencias





GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

