

Dictamen n<sup>o</sup>:           **503/09**  
Consulta:               **Consejero de Sanidad**  
Asunto:                 **Convenios y Acuerdos de Cooperación**  
Aprobación:           **04.11.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 4 de noviembre de 2009 sobre la consulta formulada por el Consejero de Sanidad, al amparo del artículo 13.1.d) de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en relación al proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 5 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo, por trámite ordinario, solicitud de preceptiva consulta sobre el proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

Admitida a trámite se procedió a su registro con el número de referencia 452/09, correspondiendo su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. Consejero D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión de la Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 4 de noviembre de 2009.

**SEGUNDO.-** El convenio proyectado tiene por objeto posibilitar el procesamiento y conservación de la sangre de cordón umbilical extraída en los centros sanitarios de La Rioja, en el Banco que al efecto existe en la Comunidad de Madrid.

El ámbito temporal de eficacia del convenio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2009, pudiendo prorrogarse de forma expresa por periodos anuales.

El convenio consta de una parte expositiva, once estipulaciones, y un Anexo. En la parte expositiva se pone de manifiesto, por un lado, la existencia de un Banco de Sangre de Cordón Umbilical, en el Centro de Transfusiones de la Comunidad de Madrid, en el que se procesa y criopreserva la sangre de cordón umbilical que se dona; y, por otro, que la Consejería de Sanidad de La Rioja ha decidido incluir en su cartera el servicio de recogida de sangre de cordón umbilical y dado que en el territorio de esta última no existe un centro de procesamiento, congelación y conservación de sangre de cordón umbilical, se expresa la voluntad de las partes de suscribir el convenio para posibilitar el procesamiento y conservación de este tipo de sangre en el Banco que, al efecto, existe en la Comunidad de Madrid.

Las estipulaciones se refieren a los siguientes aspectos: el objeto del convenio; las obligaciones que asume cada una de las Comunidades Autónomas firmantes del convenio; la regulación de la protección de datos de carácter personal; se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento del convenio de composición paritaria, integrada por dos miembros por cada una de las partes; causas de extinción; facturación de las unidades de sangre en el caso de utilización clínica de la misma; vigencia del convenio; jurisdicción competente; régimen jurídico y naturaleza administrativa del convenio.

El Anexo del convenio contiene el procedimiento a seguir para la extracción de sangre de cordón umbilical en los centros hospitalarios de La Rioja y su envío al Banco de Sangre de Cordón Umbilical del Centro de Transfusión de la Comunidad de Madrid.

**TERCERO.-** Además del convenio proyectado, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos:

1. Informe, de 17 de septiembre de 2009, del Consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por el que se comunica al Consejo de Gobierno la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo (documento 1).
2. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 23 de julio de 2009, en relación al último borrador del convenio proyectado (documento 3).
3. Segundo borrador de convenio, de 20 de julio de 2009 (documento 4).
4. Informe de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, de 19 de junio de 2009 (documento 5).
5. Informe favorable de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid en la Consejería de Sanidad, de 12 de junio de 2009 (documento 6).
6. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 8 de junio de 2009, en relación al primer borrador del convenio proyectado (documento 7).
7. Primer borrador de convenio, de 5 de junio de 2009 (documento 8).
8. Memoria justificativa, de 28 de mayo de 2009, del Director General de Hospitales.

9. Memoria económica, de 28 de mayo de 2009, del Director General de Hospitales, en la que se indica que la suscripción del convenio no genera obligaciones económicas para la Comunidad de Madrid.

10. Informe sobre impacto por razón de género, de 28 de mayo de 2009, del Director General de Hospitales, en el que se señala que el convenio a suscribir no favorece situaciones de discriminación por razón de género.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.d) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LCC), que *ad litteram* dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] d) Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas*”, y a solicitud del Consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello según el artículo 14.1 de la LCC.

Como es obvio, el dictamen que emite este Consejo se pronuncia únicamente sobre las cuestiones de legalidad que puedan afectar a la Comunidad de Madrid, sin que quepa hacer consideración alguna en relación a la otra parte firmante del acuerdo, esto es, la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

**SEGUNDA.-** Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El convenio objeto de dictamen constituye una relación jurídica interadministrativa y se enmarca en el deber general de colaboración que, según ha señalado el Tribunal Constitucional, *“se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”* (Sentencia 18/1982, de 4 de mayo). En concreto, se trata de un instrumento de cooperación horizontal, es decir, entre Comunidades Autónomas.

A la actividad convencional entre Comunidades Autónomas se refiere la Constitución, en su artículo 145.2, en estos términos: *“Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.”*

En relación al reproducido artículo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, estableció que no es un precepto que *“habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación”*.

Así pues, delimitado el distinto alcance de la intervención de las Cortes Generales según el objeto del convenio, la Constitución remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de los requisitos, supuestos y efectos de los que las Comunidades puedan suscribir entre sí. Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba su Estatuto de Autonomía, prevé en su artículo 31:

*“1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.*

*2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.*

*3. La Comunidad Autónoma de Madrid, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades castellanas, para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios”.*

Este marco estatutario se completa con los apartados j) y k) del artículo 16 del Estatuto, que atribuye a la Asamblea de Madrid la función de ratificación de los convenios que la Comunidad suscriba con otras para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas, y de los acuerdos de cooperación sobre materia distinta, lo que habrá de realizarse de acuerdo con lo previsto en los artículos 178 a 180 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Este Consejo considera, a la vista del contenido del convenio que se dictamina, que se trata de un convenio para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades firmantes, en cuanto que se contemplan actuaciones de índole administrativa en orden a la prestación

del servicio de recogida y conservación de sangre del cordón umbilical, en ejecución de la competencia sanitaria que cada una de las Comunidades firmantes ostenta sobre su respectivo territorio, en virtud de lo dispuesto en los artículos 9.5 y 27.1.4 de los Estatutos de Autonomía de La Rioja y de Madrid, respectivamente.

Por el Decreto 44/1988, de 28 de abril, se creó, en atención a lo dispuesto en el artículo 8.2 del Real Decreto 1945/1985, de 9 de octubre, el Centro de Transfusión de la Comunidad de Madrid, que incorpora un Banco de sangre de cordón umbilical que conserva y procesa la sangre donada. Dicho Centro se encuentra adscrito al Servicio Madrileño de Salud, dependiente de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de La Rioja ha decidido ofrecer a sus ciudadanos este servicio, mas no disponiendo de un Banco de sangre de estas características, se pretende, mediante la suscripción del convenio proyectado, hacer uso del de la Comunidad de Madrid. Para ello, la Comunidad Autónoma de La Rioja se compromete a facilitar los medios necesarios para la puesta en marcha y divulgación del Programa de Donación de Sangre de Cordón Umbilical, promover la donación de sangre de cordón umbilical, extraer la sangre y trasladarla al Banco de sangre de cordón umbilical del Centro de Transfusión de la Comunidad de Madrid, asumiendo el coste que estas operaciones generen. Por su parte, la Comunidad de Madrid, con la firma del convenio, asume la obligación de procesamiento, conservación e inclusión en los registros de donantes de sangre de cordón umbilical, de las unidades de sangre que procedan de La Rioja, incluyendo la realización de las pruebas inmunológicas, serológicas y otras complementarias que sean pertinentes, así como a identificar las unidades enviadas por la citada Comunidad Autónoma.

**TERCERA.-** Cumplimiento de los trámites del procedimiento de suscripción de convenios con otras Comunidades Autónomas.

La tramitación de los convenios administrativos a firmar por la Comunidad de Madrid se encuentra regulada en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 16 de octubre de 2003, por el que se aprueban los Criterios de Coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, que viene a recoger la dispersa normativa aplicable a los convenios que pueda suscribir la Comunidad de Madrid, especialmente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid; la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; y la Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal, 4/1999, de 13 de enero, en la redacción dada a su artículo 4 por la Ley 1/2001, de 29 de marzo.

De acuerdo con lo previsto en el Criterio 4.1, en consonancia con el artículo 7.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 4.1 de la Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal, 4/1999, de 13 de enero, la firma de los convenios con otras Comunidades Autónomas corresponde a la Presidenta de la Comunidad.

En el convenio que nos ocupa está prevista su firma por los respectivos Consejeros de Sanidad de cada Comunidad Autónoma. En relación al de Madrid, se alude, en el “reunidos” del convenio, a un futuro Decreto de la Presidenta de la Comunidad de delegación de la firma del presente convenio en el Consejero de Sanidad. Es de significar que, en tanto no se dicte por parte de la Presidenta de la Comunidad de Madrid -que es quien



tiene la competencia para la firma de convenios con otras Comunidades Autónomas- el Decreto de delegación de firma, no podrá válidamente procederse a la firma del convenio proyectado. Esta consideración tiene carácter esencial a los efectos del seguimiento del presente dictamen.

En ese mismo apartado del convenio se cita, como sustento legal de la competencia del Consejero de Sanidad para la firma del convenio, el artículo 4.3.a) de la meritada Ley 8/1999, que reconoce la facultad de los Consejeros para la firma de los convenios relativos a materias de su departamento. Sin embargo, la firma de convenios con otras Comunidades Autónomas se subsume en el apartado 1 del mismo artículo 4 -que específicamente se refiere a la firma de este tipo de convenios- y no en la letra a) del apartado 3, que regula de modo residual “los demás supuestos” no regulados en los apartados anteriores.

Por su parte, de acuerdo con el Criterio 11, en concordancia con el artículo 21.j) de la Ley 1/1983, corresponde al Consejo de Gobierno la competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de convenio y su remisión a la Asamblea de Madrid, para su ratificación, y, una vez ratificado por ésta, la remisión al Senado para conocimiento de las Cortes Generales, a los efectos previstos en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, lo que debe formalizarse mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Asimismo, se prevén -en el Criterio 7.1- una serie de trámites preparatorios, que, por lo que a nosotros nos interesa habida cuenta del objeto y contenido del convenio, son los siguientes:

- Informe de los Servicios Jurídicos.
- Informe de la Consejería de Hacienda, si el convenio puede suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la Ley de

Presupuestos o comprometer fondos de ejercicios futuros.

- Fiscalización de la Intervención, si del convenio se derivan derechos y obligaciones de contenido económico.
- Memoria económica, a efectos de justificar la necesidad o no de los informes a que se refieren los dos apartados anteriores.

En relación a estas exigencias procedimentales, en el expediente remitido obran el preceptivo Informe de los Servicios Jurídicos -que resulta ser favorable-, así como la Memoria económica del convenio, en la que se consigna que la suscripción del convenio “*no generará obligaciones económicas*”, de lo que se ha inferido que no se requieren los Informes de la Consejería de Hacienda y el de fiscalización de la Intervención.

#### **CUARTA.-** Cuestiones materiales.

En cuanto al contenido del convenio, resultan de aplicación las previsiones del artículo 6.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los Criterios 6.1 y 13.1 del Acuerdo de 16 de octubre de 2003.

Atendiendo a estas disposiciones puede afirmarse que el convenio objeto del presente dictamen se adecua a ellas en la medida en que se recogen los siguientes aspectos:

- Las partes que celebran el convenio, la capacidad jurídica con la que actúan y la competencia que ejerce cada Administración (parte expositiva).
- Las obligaciones de las partes (cláusula segunda y tercera).
- El plazo de vigencia, siendo admisible la prórroga si así lo acuerdan expresamente las partes (cláusula octava).

- Las causas de extinción del convenio por causa distinta a la expiración de su vigencia (cláusula sexta). En relación a este punto, debería incluirse, por exigencia del apartado g) del artículo 6.2 de la Ley 30/1992, la forma de terminar las actuaciones en curso para el caso de extinción, especialmente en relación a lo estipulado en la cláusula séptima, en la que se prevé que en el supuesto de utilización de una unidad de sangre procedente de La Rioja se facturará al centro o unidad transplantadora a partes iguales entre el Centro de Transfusión de la Comunidad de Madrid y el respectivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Asimismo, el texto del convenio proyectado respeta las exigencias en cuanto a supeditación de eficacia previstas en el Criterio 13, en la medida en que se indica expresamente en la cláusula octava que la eficacia del convenio se supedita a la doble condición de ratificación por la Asamblea de Madrid y que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación.

Por último, con el fin de contribuir a la mejora del texto del convenio, cabe formular alguna consideración, a saber:

La estipulación novena y la undécima presentan un contenido similar, por lo que se propone su refundición en una sola. En efecto, la novena -intitulada “*Jurisdicción*”- establece *ad litteram*: “*El presente convenio se regulará por mutuo acuerdo entre las partes, en primera instancia a través de la Comisión de Seguimiento, y las dudas y controversias que surjan con motivo de su interpretación y aplicación y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, se resolverán de conformidad con las normas reconocidas en derecho y ante la Jurisdicción contencioso administrativa*”.

Por su parte, la estipulación undécima -que lleva por título “*Naturaleza administrativa*”- dispone: “*Dada la naturaleza administrativa del*

*convenio, las partes acuerdan someter las discrepancias que no hayan podido resolverse en el seno de la Comisión de Seguimiento del presente convenio, a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa”.*

Como puede fácilmente apreciarse con la lectura de ambas cláusulas, su contenido es equivalente y va dirigido a establecer la sumisión a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver las controversias que puedan surgir con motivo de la aplicación del convenio y que no puedan solventarse en el seno de la Comisión de Seguimiento, por lo que este Consejo sugiere, a los efectos de evitar reiteraciones innecesarias, suprimir la cláusula novena, pues su contenido se halla subsumido en la undécima.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, en especial la referente a la delegación de firma en el Consejero de Sanidad, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de convenio entre la Comunidad de Madrid y la de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 4 de noviembre de 2009