

Dictamen n<sup>o</sup>:           **524/09**  
Consulta:               **Consejero de Sanidad**  
Asunto:                 **Convenios y Acuerdos de Cooperación**  
Aprobación:           **02.12.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 2 de diciembre 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 de Castilla y León para la colaboración en materia de transporte sanitario.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 16 de noviembre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo, por trámite ordinario, solicitud de preceptiva consulta sobre el proyecto de convenio entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla y León, para la colaboración en materia de transporte sanitario.

Admitida a trámite se procedió a su registro con el número de referencia 493/09, 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 2 de diciembre de 2009.

**SEGUNDO.-** El convenio proyectado tiene por objeto establecer la oportuna colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad de

Castilla y León en materia de transporte sanitario terrestre no urgente, y transporte sanitario de urgencias y emergencias en las poblaciones limítrofes. La suscripción del convenio se enmarca dentro del Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla y León en materia de políticas sociales, formalizado el 4 de junio de 2008, en el que se establecía el compromiso de formalizar los instrumentos jurídicos que permitan desarrollar actuaciones comunes para mejorar la atención de los ciudadanos de los territorios limítrofes, facilitándoles el acceso al sistema sanitario, y se fijaban como materias objeto de posible colaboración la atención sanitaria de urgencias, emergencias y el transporte sanitario, que constituye precisamente el objeto del convenio que ahora se dictamina.

El ámbito temporal de eficacia del convenio es anual, prorrogable por períodos anuales, salvo denuncia expresa de alguna de las partes con tres meses de antelación al vencimiento del plazo inicial o de cualquiera de sus prórrogas. Sin perjuicio de lo anterior, cualquiera de las partes podrá resolverlo comunicándose a la otra con un preaviso de tres meses.

El convenio consta de una parte expositiva, ocho cláusulas y un Anexo. En la parte expositiva se hace referencia al Anexo VIII del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, que determina las condiciones para el acceso a la prestación de transporte sanitario, el contenido, los requisitos generales, las condiciones y las obligaciones aplicables al traslado de pacientes entre las Comunidades Autónomas así como al citado Protocolo General, y se indica la finalidad a la que sirve la firma del convenio.

El clausulado del convenio se refiere a los siguientes aspectos: el objeto del convenio; el procedimiento de colaboración en la resolución de urgencias y emergencias; obligaciones de cada una de las partes; financiación; la creación de una Comisión de coordinación y seguimiento; causas de resolución del convenio; duración y entrada en vigor del mismo y, por último, naturaleza jurídica y jurisdicción competente.

El Anexo del convenio contiene una relación de las zonas básicas de salud en las que la Comunidad de Castilla y León asumirá el desplazamiento de aquellos pacientes de la Comunidad de Madrid sometidos a tratamientos periódicos que se encuentren residiendo temporalmente en algunas de las zonas indicadas.

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

1. Antecedentes: Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León en materia de políticas sociales, suscrito el 4 de junio de 2008 (páginas 71 a 84).
2. Memorias justificativas y económicas, de fecha 12 de noviembre de 2008 (páginas 69 y 70).
3. Primer borrador del convenio, de fecha 12 de noviembre de 2008 (páginas 59 a 68).
4. Informe de la Secretaría General Técnica al primer borrador de convenio, de fecha 14 de noviembre de 2008 (páginas 53 a 58).
5. Informe del Gabinete del Consejero de Sanidad, de fecha 17 de noviembre de 2008 (páginas 49 y 50).
6. Primer informe, desfavorable, del Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad, de fecha 20 de noviembre de 2008 (páginas 51 y 52).
7. Segundo borrador del convenio, de fecha 19 de noviembre de 2008 (página 41 a 48).
8. Informe de la Secretaría General Técnica al segundo borrador, de fecha 21 de noviembre de 2008 (página 40).

9. Tercer borrador del convenio, de fecha 9 de diciembre de 2008 (páginas 33 a 39).

10. Informe de la Secretaría General Técnica al tercer borrador, de fecha 12 de diciembre de 2008 (páginas 30 a 32).

11. Segundo informe, desfavorable, del Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad, de fecha 18 de diciembre de 2008 (página 29).

12. Cuarto borrador del convenio, de fecha 23 de enero de 2009 (páginas 22 a 28).

13. Informe de la Secretaría General Técnica sobre el cuarto borrador de fecha 29 de enero de 2009 (páginas 20 y 21).

14. Tercer informe, favorable, del Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad, de fecha 5 de febrero de 2009 (página 19).

15. Quinto borrador del convenio, de fecha 24 de febrero de 2009 (páginas 12 a 18).

16. Informe de la Secretaría General Técnica sobre el quinto borrador, de fecha 30 de abril de 2009 (página 11).

17. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 24 de agosto de 2009, en relación al último borrador del convenio proyectado (página 3).

18. Informe, de 5 de noviembre 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 (páginas 1 y 2).

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 Castilla y León.

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 Comunidades 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 transporte sanitario terrestre no urgente y transporte sanitario de urgencias y emergencias, 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 74 y 27.1.4 de los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y de Madrid, respectivamente.

**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 el Consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid, y 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 referido Consejero. 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 suscripción 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, el artículo 4.3.a) de la meritada Ley 8/1999, que reconoce la facultad de los Consejeros para firmar 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 el 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 -siendo favorable el último de los emitidos-, 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, 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 y la capacidad jurídica con la que actúan (parte expositiva).
- Las obligaciones de las partes (cláusula segunda y tercera). No se contemplan aspectos relativos a la financiación, por cuanto que la cláusula cuarta indica que la ejecución del convenio no generará obligaciones económicas.
- El plazo de vigencia, siendo admisible la prórroga si así lo acuerdan expresamente las partes (cláusula séptima).
- Las causas de extinción del convenio por motivo distinto a la expiración de su vigencia (cláusula sexta).

En relación a este último 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, previsión que sí se contenía, siquiera genéricamente, en el primer borrador de convenio, y que ha sido suprimida en las versiones posteriores. Igualmente, debiera hacerse constar expresamente el título competencial que ejerce cada Administración, por establecerlo así el apartado b) del mismo artículo.

Por otra parte, 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 séptima, que la eficacia del convenio se supedita a la condición de la ratificación por la Asamblea de Madrid y a que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de sesenta días desde la recepción de la comunicación de su celebración.

El plazo de sesenta días a que se refiere esta cláusula ha sido incorporado en la última versión del convenio proyectado, ya que en los borradores tercero, cuarto y quinto se hacía referencia a un plazo de treinta días para que las Cortes Generales pudieran manifestar, en su caso, los reparos al convenio celebrado. Esta ampliación del plazo a sesenta días obedece a la necesidad de ajustar la previsión de la meritada cláusula a lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece: *“A tal efecto, la Comunidad podrá suscribir convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de su competencia. Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los sesenta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan en el mismo término que, por su contenido, deben calificarse como acuerdos de cooperación, en cuyo caso deberán seguir el procedimiento previsto en el apartado 3 de este artículo”*.

La previsión, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, de un plazo de sesenta días podría, *prima facie*, entenderse contraria o, al menos, de difícil compatibilidad con el plazo de treinta días que prevé el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid para que las Cortes Generales realicen sus reparos, transcurrido el cual sin reparos, el convenio entrará en vigor.

De entenderse que los respectivos Estatutos de Autonomía establecen un distinto plazo para la entrada en vigor del convenio, se llegaría a la inadmisibles conclusión de que, en el caso que nos ocupa, el convenio adquiriría vigencia para la Comunidad de Madrid treinta días antes que para la Comunidad de Castilla y León.

Sin embargo, existe una interpretación que permite cohonestar las exigencias de ambos Estatutos de Autonomía. En efecto, puede entenderse que lo que estas normas establecen, en desarrollo del artículo 145.2 de la Constitución, es fijar un plazo para que se lleve a cabo el control que la Constitución reserva a las Cortes Generales sobre este tipo de convenios, de modo que la eficacia de dicho control no quede mermada o, incluso, cercenada si la entrada en vigor del convenio se produjera con anterioridad a dicho plazo.

Entendidas en estos términos las previsiones estatutarias, nada empece a que, para la Comunidad de Madrid, se establezca la entrada en vigor con posterioridad al plazo de treinta días previsto en su Estatuto de Autonomía. Lo que hay que entender vedado es que la entrada en vigor se produzca antes del plazo del que disponen las Cortes Generales para oponer reparos al convenio.

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

En el primer párrafo del texto dictaminado, debe corregirse la referencia al título de la Ley 8/1999, que no es “*de adecuación a la normativa de la Comunidad de Madrid, de la Ley Estatal 4/1999, ...*” como figura en el proyecto de convenio, pues lo que hizo la Ley 8/1999 fue -como no podía ser de otra manera- lo inverso, es decir, adecuar la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley 4/1999, tal y como reza el título oficial de la norma, que es el siguiente: 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, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la cláusula quinta, referente a la Comisión de coordinación y seguimiento del convenio, que a tal efecto se crea, se prevé que la presidencia de la Comisión corresponderá alternativamente a cada uno de los representantes de cada Comunidad Autónoma, por periodos rotativos de un año. Además de estar presuponiendo la existencia de prórrogas, pues la vigencia del convenio es de un año, se deja en la indeterminación la concreción de la Comunidad Autónoma a cuyo representante le corresponde en primer término ejercer dicha presidencia, lo que podría provocar ulteriores problemas de orden práctico.

En la cláusula sexta, que contempla las causas de resolución del convenio, se ha suprimido la relativa al incumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio, que sí figuraba en la letra b) de la misma cláusula del primer borrador y que a lo largo de la tramitación se ha eliminado. Entiende este Consejo Consultivo que es razonable la previsión de esta causa de resolución del convenio, por lo que se propone su inclusión.

Por último, el convenio incorpora un anexo que se numera con el número 1. Habida cuenta que no hay nada más que uno, se propone no numerarlo para evitar dudas acerca de la posible existencia de otros.

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 Castilla y León, en materia de transporte sanitario.

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

Madrid, 2 de diciembre de 2009