



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 / 2 0 1 7

(Pleno)

La Laguna, a 13 de febrero de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Convenio de Colaboración entre el Servicio Canario de la Salud y el Servicio Madrileño de Salud, en materia de asistencia sanitaria a los pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 8/2017 COCO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, mediante escrito de 11 de enero de 2017, con registro de entrada en este Consejo el 13 de enero de 2017, en relación con el Proyecto de Convenio de Colaboración entre el Servicio Canario de la Salud y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, a través del Servicio Madrileño de Salud y el Hospital Universitario La Paz (HULP), en materia de asistencia sanitaria a los pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC).

La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.B.d) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

2. Mediante este nuevo Convenio se pretenden perseguir los mismos objetivos que en el anterior, suscrito el 10 de diciembre de 2013, complementando así la asistencia sanitaria a los pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas de la Comunidad Autónoma de Canarias mediante el desplazamiento programado y urgente

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

de cirujanos del HULP, que se determinará por parte de las Direcciones Médicas de los centros en función del tipo de intervención a realizar. La razón que justifica este nuevo Convenio se centra en la necesidad de garantizar a la población de hasta 14 años con cardiopatía congénita una atención sanitaria de calidad.

3. El Proyecto de Convenio cuenta con un encabezamiento, una parte expositiva, diez cláusulas y tres anexos.

En el encabezamiento figuran los titulares de los órganos que suscriben el Convenio. En la parte expositiva se hace referencia a las cardiopatías congénitas pediátricas, su frecuencia y tratamiento, la experiencia recogida del Convenio anterior, la especialización del Hospital Universitario La Paz en estas patologías, considerado como Centro Servicio Unidad de Referencia por el Ministerio de Sanidad, así como la necesidad de la colaboración para garantizar la cobertura asistencial en Canarias a los niños afectados de tales patologías.

La cláusula primera se refiere al objeto del Convenio.

Las cláusulas segunda y tercera establecen, respectivamente, los compromisos del Servicio Madrileño de Salud, a través del Hospital Universitario de La Paz y del Servicio Canario de la Salud, que resultan acordes con el objeto definido en su cláusula primera.

La cláusula cuarta versa sobre las obligaciones de ambas partes, referidas a la formación de los especialistas y rotación de los mismos.

La cláusula quinta se refiere a las condiciones económicas, con la obligación de financiación y pago por el Servicio Canario de la Salud de las facturas mensuales, según lo que se establece en el anexo 3.

El Convenio contempla, además, en la cláusula sexta la creación de una Comisión Mixta de Seguimiento, los miembros que la integran y régimen de funcionamiento.

Las cláusulas séptima y octava tratan, respectivamente, de la eficacia del convenio y las causas de resolución.

La cláusula novena declara la naturaleza administrativa del convenio y la cláusula décima el sometimiento de los conflictos que pudieran surgir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, el Anexo 1 contiene las dos modalidades de actuación sanitaria, programada y urgente; el Anexo 2 se refiere a la formación de los profesionales médicos en cirugía cardiovascular y diagnóstico y tratamiento de cardiopatías

congénitas; y el Anexo 3 contempla los costes del convenio que serán asumidos por el Servicio Canario de la Salud, distinguiendo la asistencia programada y la urgente así como la referencia al coste relativo de las indemnizaciones por razón de servicio. Por último se refiere a varios aspectos relativos al pago de las cantidades por el Servicio Canario de la Salud a la Comunidad de Madrid.

II

1. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación interna de la Comunidad Autónoma se ha ajustado a la normativa de aplicación, singularmente, a lo dispuesto en el Decreto 74/2014, de 26 de junio, por el que se regula la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como a los trámites preceptivos del art. 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), de carácter básico, constando en el expediente la siguiente documentación:

- Memoria explicativa en la que constan los antecedentes, los objetivos, los compromisos de colaboración que se proponen y las razones que justifican el convenio, elaborada por el Director Gerente del Complejo Hospitalario Universitario Insular Materno-Infantil, con fecha 17 de octubre de 2016 [art. 6.a) del Decreto 74/2014].

- Memoria económica, elaborada por el citado órgano en la misma fecha, justificativa del coste del Convenio y de la inexistencia de impacto sobre los recursos financieros ni sobre los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o actividad [art. 6.a) del Decreto 74/2014].

- Informe de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, emitido el 2 de noviembre de 2016 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, en relación con los arts. 9 y 12 del Decreto 32/1997, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la actividad económico-financiera del Servicio Canario de la Salud]. Este informe acompaña documento contable de «autorización de crédito sobre disponible en tramitación anticipada», contabilizado con fecha 26 de octubre de 2016, por importe de 55.386,00 euros, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 165/2001, de 30 de julio, por el que se regula la tramitación anticipada de expedientes de gastos, dado que se encontraba en tramitación, en el momento de emitirse el

informe, el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017.

- Informe del Servicio Jurídico de 11 de noviembre de 2016 [art. 20.k) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero y art. 6.e) del Decreto 74/2014].

- Informe de coordinación de la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de fecha 23 noviembre de 2016 [art. 6.c) del Decreto 74/2014], si bien el contenido de este informe no se ajusta exactamente al que debe tener según el art. 7.3 del Decreto 74/2014].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 19 de diciembre de 2016 [art. 26.4.e) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero, y aún en vigor al amparo de la disposición transitoria primera del Decreto 170/2011, de 12 de julio, y disposición final segunda del Decreto 183/2015, de 21 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias], emitido igualmente con carácter favorable. En este informe, se señala que «(...) se constata por parte de este centro directivo que en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales para el ejercicio 2017, en su trámite parlamentario, existe consignación por importe de 140.964 € en el subconcepto económico 230.00 de dicho Complejo hospitalario».

Habiendo sido aprobado el citado Proyecto de Ley de Presupuestos para 2017 en el Pleno del Parlamento celebrado los días 20 y 21 de diciembre de 2016 (BOPC nº 410, de 28 de diciembre de 2016), y publicada la Ley 3/2016, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 (BOC nº 254, de 31 de diciembre de 2016), habrá de acreditarse en el expediente mediante el oportuno informe complementario la citada existencia de consignación presupuestaria en la Ley de Presupuestos aprobada para 2017.

El conjunto de estas memorias e informes dan cumplimiento, pues, a lo dispuesto en el art. 50.1 LRJSP.

2. Con posterioridad a la emisión del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), el Proyecto de Convenio deberá remitirse al Parlamento de Canarias para su aprobación. Dicha aprobación se realizará por el procedimiento indicado en el art. 152 del Reglamento del Parlamento de Canarias, que regula la tramitación a seguir. Así, la Mesa publicará

el convenio remitido en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (BOPC), para su posterior debate en Pleno y votación, debiendo comunicarse al Gobierno de Canarias el acuerdo finalmente adoptado por el Pleno. El acuerdo será publicado en el BOPC y comunicado por el Gobierno de Canarias a las Cortes Generales, a los efectos previstos en el art. 145.2 CE.

III

1. En nuestros anteriores Dictámenes 194/2013, de 21 de mayo, y 449/2015, de 4 de diciembre, emitidos en relación con proyecto de convenio sobre la misma materia suscrito en 2013 –si bien en 2015 se operó una modificación mediante una adenda a dicho convenio–, analizábamos su adecuación constitucional y estatutaria, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Así, nos referíamos al art. 145.2 CE, que permite a los Estatutos de Autonomía 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. Este artículo también prevé que en los demás supuestos los acuerdos de cooperación de las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Pues bien, en relación con dicho precepto, siguiendo al Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, se contienen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición de federación de Comunidades Autónomas contenida en el apartado 1 de este mismo precepto. No es, por tanto, el art. 145.2 CE un precepto que habilite a las Comunidades 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. También añadíamos que la jurisprudencia constitucional ha distinguido estos convenios de las meras declaraciones conjuntas o de intenciones, pues lo que caracteriza a los convenios es que encierran compromisos jurídicamente vinculantes para las Comunidades participantes, si bien, como al respecto ha indicado el Tribunal Constitucional (SSTC 13/1992, 95/1986 y 186/1999) en ellos ha de respetarse el principio de indisponibilidad de las competencias, de modo que a través de tales instrumentos no

se puede operar un trasvase de la titularidad de los poderes que corresponden a las partes o una renuncia a las facultades propias de las mismas.

Por tanto, de acuerdo con dicha previsión constitucional, el art. 39.1 EAC establece el contenido y procedimiento de aprobación de los convenios con otras Comunidades Autónomas, aprobación que, en este caso, corresponde al Parlamento de Canarias de acuerdo con lo que disponga su Reglamento, tal y como se ha indicado con anterioridad, entrando en vigor una vez aprobado y enviada la comunicación a las Cortes Generales a los treinta días de esta última, salvo que dentro de dicho plazo las Cortes lo califiquen como acuerdo de cooperación que deba ser autorizado por las mismas.

En consecuencia, los convenios entre Comunidades Autónomas se configuran como instrumentos de colaboración interadministrativa, debiendo versar su contenido sobre actuaciones ejecutivas, organizando de manera común la actividad administrativa o el servicio que se preste sobre materias cuya competencia les corresponde en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este caso, y por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, la cirugía cardíaca pediátrica se encuadra dentro de la asistencia sanitaria, cuya competencia corresponde a esta Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.10 EAC.

2. El Proyecto de Convenio que se dictamina no presenta reparos, por cuanto se trata de una actividad que, como se ha indicado, queda bajo el ámbito de la competencia autonómica en materia de sanidad y se refiere a una colaboración interadministrativa cuya gestión corresponde, en virtud de la citada competencia, a la Comunidad Autónoma.

No obstante lo señalado, se realizan las siguientes observaciones:

Encabezamiento del convenio.

Deberán actualizarse los datos identificativos y de nombramiento en virtud de Decreto 4/2017, de 4 de enero, del Presidente (BOC nº 4, de 5.01.2017), del actual titular de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, a efectos de lo previsto en el art. 5.1.a) del Decreto 74/2014 y art. 49 a) LRJSP.

Cláusula séptima.

Dispone esta cláusula, en su párrafo primero, que el Convenio tendrá eficacia desde la fecha de su firma, por un periodo de un año, siendo posible su prórroga por

periodos anuales, siempre que las partes firmantes del Convenio así lo acuerden expresamente.

A este respecto, como ya expresamos en nuestros Dictámenes 208/2012, de 19 de abril, 539/2012, de 19 de noviembre, y 449/2015, de 4 de diciembre, se considera que debe tenerse en cuenta lo previsto en el art. 39.1 EAC, que al respecto dispone que este tipo de convenios entrarán en vigor a los treinta días de la comunicación por el Parlamento de Canarias a las Cortes Generales del acuerdo de aprobación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado 2 del mismo precepto estatutario, como acuerdo de cooperación.

Por otra parte, el art. 49, apartado h) LRJSP, establece como contenido mínimo de los convenios entre Administraciones Públicas que en ellos figure el plazo de vigencia del convenio, que no podrá ser superior a cuatro años, así como sus prórrogas por un periodo de hasta cuatro años adicionales. Pues bien, si bien el plazo inicial del convenio es de un año, lo que se ajusta a la ley básica, no existe en el convenio limitación al número de prórrogas, por lo que habrá de añadirse esta limitación hasta el máximo permitido por la normativa básica.

Cláusula octava.

Contiene las causas de resolución del Convenio. Por razones de seguridad jurídica, deberían incorporarse como causas de resolución, por una parte, el transcurso del plazo de vigencia del Convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo y, por otra, por decisión judicial declaratoria de la nulidad del Convenio.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Convenio que se dictamina resulta conforme con las exigencias constitucionales y estatutarias aplicables a los convenios de colaboración interadministrativa para la gestión de servicios propios de competencias de la Comunidad Autónoma.

2. No obstante, se realizan determinadas observaciones de carácter procedimental sobre el informe complementario de consignación presupuestaria (Fundamento II.1) y a su contenido (Fundamento III.2).