

Dictamen Núm. 110/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 6 de junio de 2024, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 2 de mayo de 2024 -registrada de entrada el día 7 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la celebración del Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y del Principado de Asturias para la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del Convenio de colaboración

El instrumento de colaboración sometido a consulta lleva por título “Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma Principado de Asturias, para la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades”.

El documento se inicia con unas manifestaciones de las partes intervinientes acerca del propósito que les mueve a convenir. En este sentido, señalan que han estimado oportuno “desarrollar su colaboración en el ámbito de

la gestión y prestación de servicios sanitarios y, más concretamente, en los ámbitos de atención primaria, atención hospitalaria y transporte sanitario, en zonas limítrofes”, puesto que “un aspecto esencial de las prestaciones de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud son sus garantías y entre éstas están las de accesibilidad, sin que el lugar de residencia suponga un menoscabo que pueda afectar a la calidad de las prestaciones”, y teniendo en cuenta que “las zonas limítrofes entre Comunidades Autónomas constituyen un caso particular en la organización de los servicios sanitarios, y en el acceso a los mismos debe primar la funcionalidad sobre la dependencia orgánica para beneficio de la ciudadanía, al mismo tiempo que se favorece el desarrollo de estas zonas y se minora la despoblación de los territorios periféricos”.

El Convenio de colaboración cuenta con diecisiete cláusulas y un “anexo I”, titulado “Ámbito territorial de colaboración”.

La cláusula primera señala que “constituye el objeto del presente Convenio la colaboración en la prestación de atención sanitaria entre la Comunidad Autónoma de Galicia, a través del Servicio Gallego de Salud, y la Comunidad Autónoma Principado de Asturias, a través del Servicio de Salud del Principado de Asturias, a residentes en territorio de la otra Comunidad como consecuencia de la existencia de áreas geográficas limítrofes”, precisando que “la remisión de los pacientes, los protocolos, la asistencia o sus consecuencias serán las que se deriven de este Convenio o las que se pudieran fijar en desarrollo del mismo por la Comisión de Seguimiento”.

La cláusula segunda se dedica al ámbito territorial de colaboración, indicando que “es el constituido por el Área Sanitaria de Lugo, A Mariña, y Monforte de Lemos de la Comunidad Autónoma de Galicia y las Áreas Sanitarias I (con cabecera en Jarrío) y II (con cabecera en Cangas del Narcea) de la Comunidad Autónoma Principado de Asturias”, y advirtiendo que “el ámbito concreto de actuación es el señalado en el anexo I, que inicialmente se circunscribe a la Parroquia de Los Cotos/Os Coutos del Concejo de Ibias (Asturias), cuya población de referencia quedará asignada al Centro de Salud y a la zona especial de urgencias de Navia de Suarna, en Galicia. Como centro

hospitalario de referencia para la población del área indicada, las partes acuerdan que sea el Hospital Universitario Lucus Augusti”, aunque “todo ello sin menoscabo de futuras ampliaciones o modificaciones durante la vigencia del convenio, a propuesta de las partes firmantes en el seno de la Comisión de seguimiento”.

La cláusula tercera se refiere a las prestaciones asistenciales, disponiendo que “la Comunidad Autónoma de Galicia, a través del Servicio Gallego de Salud, prestará atención sanitaria a pacientes de las zonas que figuren en el anexo I, ajustada a la cartera de servicios comunes básica y suplementaria del Sistema Nacional de Salud, en los términos y con el contenido descritos en los artículos 8 bis y 8 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en relación con el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización”.

Las cláusulas cuarta, quinta, sexta y séptima se ocupan, respectivamente, de la Atención Primaria, la Atención Hospitalaria, el transporte sanitario y otras prestaciones sanitarias de la cartera de servicios comunes.

La cláusula octava regula la documentación necesaria para el ejercicio del derecho a la asistencia en la Comunidad receptora, señalando que “las personas susceptibles de acogerse a este Convenio tramitarán la obtención de tarjeta de asistencia a desplazados en el centro de salud de la Comunidad de destino más próximo a su domicilio, con las prórrogas que se precisen durante la vigencia del Convenio, por lo que mantendrán la tarjeta sanitaria de su Comunidad de origen”, y que corresponde al centro de salud la comprobación de que el domicilio de la persona solicitante se corresponde con el ámbito territorial al que se extiende el convenio.

La cláusula novena concreta el régimen de compensación de gastos, indicando que las “prestaciones sanitarias que se faciliten en aplicación del presente Convenio y que sean susceptibles de poder ser compensadas con cargo al Fondo de Cohesión Sanitaria o al Fondo de Garantía Asistencial (...) deberán compensarse con cargo a dichos Fondos, aplicándose al efecto la normativa

estatal reguladora de los mismos”, y que a tal efecto “las partes firmantes se comprometen a realizar todas aquellas actuaciones exigidas por la normativa que regula la gestión de los citados Fondos para posibilitar dicha compensación, en especial la formulación de la correspondiente solicitud de asistencia sanitaria programada, siendo su derivación y asistencia registradas y validadas mediante el Sistema de Información del Fondo de Cohesión Sanitaria”. Asimismo, refiere que “el Servicio de Salud del Principado de Asturias (...) se compromete a compensar al Servicio Gallego de Salud por los gastos en que este deba incurrir a causa del desplazamiento de sus profesionales sanitarios o por necesidades de refuerzo de su personal, para la prestación de asistencia a los/las pacientes que residan dentro del ámbito territorial de colaboración recogido en el presente convenio”, y que para ello, “con carácter semestral, el Servicio Gallego de Salud remitirá a la Dirección Gerencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias la información relativa a las necesidades asistenciales que a este respecto hubieran sido cubiertas desde el Servicio Gallego de Salud dentro del ámbito recogido en este convenio”.

La cláusula décima aborda la creación, composición, funciones y periodicidad de las reuniones de la Comisión de seguimiento.

La cláusula undécima trata de la revisión del convenio.

Las cláusulas duodécima y decimotercera disciplinan el régimen del acceso a las historias clínicas y de las solicitudes de “segundas opiniones” médicas.

La cláusula decimocuarta -“Carácter y naturaleza del Convenio”- indica que el presente Convenio “tiene carácter y naturaleza administrativa y se encuentra excluido de la aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 6)”.

La cláusula decimoquinta -“Duración” del convenio- señala que “tendrá efectos desde el día siguiente al de su firma y mantendrá su vigencia durante cuatro años”, que ambas partes “podrán acordar su prórroga mediante acuerdo escrito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”, y que “podrá ser resuelto por cualquiera de las causas que se

recogen en el artículo 51 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, incluyendo el incumplimiento de las obligaciones de las partes”.

La cláusula decimosexta -“Transparencia”- establece que la “firma de este Convenio lleva implícito el consentimiento expreso de las partes intervinientes para que las Administraciones públicas autonómicas gallega y asturiana puedan hacer públicos los datos de carácter personal y demás especificaciones que figuren en él, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la Ley gallega 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, y a la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés”. Igualmente, señala que el presente Convenio “será objeto de inscripción en el Registro de Convenios de la Xunta de Galicia, en los términos previstos en el Decreto 126/2006, de 20 de junio, por el que se regula el Registro de Convenios de la Xunta de Galicia, y asimismo, será objeto de inscripción en el correspondiente registro y de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración”.

La cláusula decimoséptima versa sobre las incidencias que puedan surgir durante la implementación del convenio, indicando que las partes se comprometen a resolverlas de mutuo acuerdo y, caso de no producirse este, residenciando la resolución de las cuestiones litigiosas tanto en la Comisión de Seguimiento como en la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En el anexo I se determina el ámbito territorial de colaboración.

2. Contenido del expediente

El expediente se encuentra integrado por los siguientes documentos: a) Memoria económica, elaborada por la Directora Económico-Financiera y de Infraestructuras el 16 de febrero de 2024. En ella se indica que, “como contraprestación económica, la cláusula novena establece un mecanismo de

compensación de los gastos derivados de esta colaboración:/ Por un lado, las prestaciones sanitarias que se faciliten en aplicación del presente Convenio y que sean susceptibles de poder ser compensadas con cargo al Fondo de Cohesión Sanitaria o al Fondo de Garantía Asistencial (...) deberán compensarse con cargo a dichos Fondos, aplicándose al efecto la normativa estatal reguladora de los mismos./ Por otro lado, el Servicio de Salud del Principado de Asturias (...) se compromete a compensar al Servicio Gallego de Salud por los gastos en que este deba incurrir a causa del desplazamiento de sus profesionales sanitarios o por necesidades de refuerzo de su personal, para la prestación de asistencia a los/las pacientes que residan dentro del ámbito territorial de colaboración recogido en el convenio./ Por ello, con carácter semestral, el Servicio Gallego de Salud remitirá a la Dirección Gerencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias la información relativa a las necesidades asistenciales que a este respecto hubieran sido cubiertas desde el servicio Gallego de Salud dentro del ámbito recogido en este convenio./ Según los cálculos efectuados a partir del histórico de desplazamientos, se ha estimado un gasto anual de 16.500,00 euros en este concepto. No obstante, se trata de un importe variable, que dependerá de los desplazamientos realmente efectuados, e incrementado en el caso de que como consecuencia de la atención a pacientes crónicos incluidos en el ámbito subjetivo previsto en el anexo I del convenio hubiera sido necesario realizar algún refuerzo de personal". Para afrontar tales gastos, "se propondrá la creación de un subconcepto presupuestario en el capítulo IV de gastos del Presupuesto del Servicio de Salud del Principado de Asturias con la dotación económica necesaria". b) Memoria justificativa del convenio, elaborada por la Secretaria General del Servicio de Salud del Principado de Asturias el 19 de febrero de 2024. c) Informe del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias, de 11 de marzo de 2024, en el que se motiva la conveniencia de proceder a la firma del Convenio de colaboración y se indica el procedimiento a seguir. d) Informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas de 1 de abril de 2024. En él se concluye que "de la propuesta de Convenio de colaboración (...) se derivarían compromisos con impacto

presupuestario para esta Administración, estimados por el centro gestor en torno a los 16.500 euros anuales, si bien dependerán de los desplazamientos que realmente se realicen”, y advierte que “la financiación se asume con los créditos de la aplicación 97.01.412B.404.006 `Prestación asistencia sanitaria en zonas limítrofes´ para cuya creación y dotación se está tramitando un expediente de modificación presupuestaria”. e) Propuesta de acuerdo que formula la Consejera de Salud al Consejo de Gobierno el 15 de abril de 2024, por la que se plantea someter la celebración del Convenio a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias. f) Certificación emitida por la Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en la que se hace constar que el día 17 de abril de 2024 dicho órgano informó favorablemente el “Acuerdo por el que se somete a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias la celebración de un convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma Principado de Asturias, para la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades”. g) Copia del Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y del Principado de Asturias cuya suscripción se pretende.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de mayo de 2024, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la celebración de un “Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma Principado de Asturias, para la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a la celebración de un Convenio de

colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y del Principado de Asturias, relativo a la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra i), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra i), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El dictamen de este órgano consultivo se centra en la calificación del Convenio -en la medida en que condiciona el procedimiento que ha de regir la prestación del consentimiento para obligarse- y en el examen de los aspectos de legalidad que afectan al Principado de Asturias al celebrarlo.

SEGUNDA.- Calificación jurídica

Con carácter previo al análisis de su contenido, procede descender sobre la calificación jurídica de la figura convencional que se nos presenta, a fin de determinar cuál ha de ser el régimen jurídico al que ha de sujetarse su celebración.

En este sentido, es notorio que nos hallamos ante la ordenación consensuada de una relación de colaboración entre Administraciones públicas, dentro de la esfera de sus respectivas competencias y para una finalidad común, en la que las partes se encuentran en un plano de igualdad -puesto que ninguna de ellas queda sujeta a las potestades o prerrogativas de la otra- y que se halla sometida al Derecho público. Y si bien estamos ante un negocio jurídico bilateral (sus consecuencias jurídicas derivan de la voluntad concurrente de las dos partes actuantes), resulta evidente que, tal y como se indica en la cláusula decimocuarta, se halla excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, según se desprende de lo

dispuesto en el artículo 6.1 de dicha norma. Con base en ello, el referido documento merece la calificación jurídica de convenio.

Sentado lo anterior, la regulación que enmarca jurídicamente la celebración del Convenio se encuentra tanto en la Constitución como, por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

El artículo 145.2 de la Constitución establece que “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”.

Por su parte, el artículo 21 del Estatuto de Autonomía, al concretar los “supuestos, requisitos y términos” a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución, dispone que “El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva 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 párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor (...). La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

Así pues, tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, sobre la base de un criterio material, establecen una distinción entre dos tipos de instrumentos convencionales: los llamados convenios de colaboración, que tienen por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, añadiendo nuestro Estatuto

como criterio delimitador el que se refieran a servicios de “exclusiva competencia” autonómica, y los acuerdos de cooperación, definidos de forma residual como los que tienen un contenido diferente de aquellos.

Una interpretación estricta del criterio delimitador introducido por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias conllevaría una significativa reducción de las posibilidades convencionales, puesto que únicamente podrían ser objeto de convenio aquellas materias sobre las que la competencia sea exclusiva en todas las manifestaciones posibles de su tratamiento jurídico, y no sólo en la de ejecución. No obstante, la multívoca expresión “exclusiva competencia” es susceptible de otra interpretación. Como han puesto de manifiesto tanto la doctrina como el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 35/1982 -ECLI:ES:TC:1982:35-, de 14 de junio), tal expresión puede entenderse en dos sentidos distintos: según el primero, la competencia es exclusiva cuando el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella toda suerte de potestades legislativas o ejecutivas; a tenor del segundo, una competencia puede considerarse exclusiva si se entiende circunscrito su ámbito al tratamiento jurídico sobre la materia que tiene atribuido la Comunidad Autónoma por el bloque constitucional, de modo que la exclusividad adquiere el significado de competencia atribuida como propia.

Como ya advertimos en los Dictámenes Núm. 70/2018 y 10/2023, de entenderse en este segundo sentido la expresión “exclusiva competencia” empleada por el artículo 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias su significado se ajustaría más al del artículo 145 de la Constitución, que únicamente impone como condición material que se dirijan a prestar o gestionar servicios “propios” de la Comunidad Autónoma, y no que sobre ellos deban tener los sujetos que convienen la plenitud de capacidades normativa y ejecutiva.

Coadyuva a sostener esta interpretación una última consideración, por cuanto resultaría incoherente que, siendo el objeto de los convenios de colaboración la gestión o prestación de servicios, las Comunidades Autónomas titulares de los mismos no pudieran convenir por carecer de competencia legislativa en la materia, innecesaria para acordar el contenido del convenio. Es

más, el referido artículo 21 se inserta en la parte final del título I del Estatuto de Autonomía (“De las competencias del Principado de Asturias”), sin que en su redacción se aluda a ninguna materia concreta y, por lo tanto, sin formular atribución competencial alguna, circunscribiéndose, en buena lógica, a limitar la capacidad para convenir a aquellas materias sobre las que se pueda disponer.

El Convenio que el Principado de Asturias tiene proyectado concluir con la Comunidad Autónoma de Galicia persigue establecer un marco de colaboración en las materias de prestación de asistencia sanitaria y de mejora de la accesibilidad a servicios del Sistema Nacional de Salud por parte de los residentes en determinados municipios limítrofes; ámbitos en los que el Principado de Asturias gestiona servicios propios en el ejercicio de las competencias de ejecución que ostenta tanto en relación con la sanidad como con la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, tal y como se establece, respectivamente, en los artículos 11.2 y 12.13 del Estatuto de Autonomía.

Precisamente la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, establece en su artículo 46 que “El Principado de Asturias podrá establecer relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas, mediante cualquiera de las fórmulas admitidas en derecho, para la consecución de fines relativos a las materias objeto de la presente ley (...). Además, podrá acordar la realización de planes, programas y actividades conjuntos con otras Comunidades Autónomas con la finalidad de conseguir objetivos de interés común en relación a la protección de la salud y provisión de servicios sanitarios y sociosanitarios en áreas geográficas limítrofes y en otros aspectos asistenciales concretos”.

En definitiva, podemos concluir que la naturaleza jurídica del texto sometido a dictamen, en cuanto pacto relativo a la gestión de servicios propios en ámbitos materiales de competencia del Principado de Asturias, se corresponde con su concreta denominación, que es precisamente la de convenio de colaboración, en los términos de lo dispuesto en los artículos 145.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

TERCERA.- Procedimiento de celebración del Convenio

El artículo 12 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, establece que “La celebración por el Principado de Asturias de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia y el establecimiento de acuerdos de cooperación con las mismas, se ajustará a lo determinado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía” del Principado de Asturias. Las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la comunicación de la celebración de los convenios a las Cortes Generales (artículos 145.2 y 74.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias) se complementan con lo establecido en el artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía, a cuyo tenor compete a la Junta General “Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución”. El proceso de conclusión de los instrumentos convencionales en los que sea parte el Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas requiere entonces de una doble intervención parlamentaria: la de la Junta General del Principado de Asturias y la de las Cortes Generales.

Dicha autorización parlamentaria para la formalización del convenio se recoge asimismo en el artículo 245 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, conforme al cual “En el marco de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, y sin perjuicio de las atribuciones de las Cortes Generales, corresponde al Pleno de la Cámara conceder la autorización para prestar el consentimiento en los convenios para la gestión y prestación de servicios y en los acuerdos de cooperación que el Principado de Asturias celebre con otras Comunidades Autónomas”. A tal efecto, el artículo 246.1 del Reglamento de la Junta General establece que, “Para obtener la autorización de la Cámara, el Consejo de Gobierno le remitirá el texto del convenio o acuerdo una vez que esté ultimado y siempre antes de la comunicación a las Cortes Generales referida en la Constitución”.

Siendo la manifestación del consentimiento para obligarse por el Convenio competencia del Consejo de Gobierno, corresponde al Presidente, como representante del Principado de Asturias, formalizarla en los términos de lo dispuesto en el artículo 15, apartado b), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias -"Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas"-.

En el presente caso, el expediente remitido respeta hasta este momento la tramitación expuesta e incorpora otros informes solicitados acertadamente con carácter previo al de este Consejo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, a cuyo tenor "Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones".

CUARTA.- Observaciones al contenido del Convenio

A la vista de la documentación remitida, no se aprecian contradicciones entre el clausulado del Convenio y el ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, la memoria económica incorporada al expediente estima, partiendo de los datos que arroja el "histórico de desplazamientos", que la ejecución del convenio (teniendo en cuenta que "las prestaciones sanitarias que se faciliten en aplicación del presente Convenio y que sean susceptibles de poder ser compensadas con cargo al Fondo de Cohesión Sanitaria o al Fondo de Garantía Asistencial (...) deberán compensarse con cargo a dichos Fondos") supondrá para el Servicio de Salud del Principado de Asturias (que "se compromete a compensar al Servicio Gallego de Salud por los gastos en que este deba incurrir a causa del desplazamiento de sus profesionales sanitarios o por necesidades de refuerzo de su personal") un gasto anual de 16.500 euros; no obstante, advierte que "se trata de un importe variable, que dependerá de los desplazamientos realmente efectuados, e incrementado en el caso de que como

consecuencia de la atención a pacientes crónicos incluidos en el ámbito subjetivo previsto en el anexo I del convenio hubiera sido necesario realizar algún refuerzo de personal". Tales observaciones se recogen en el informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, en el que se señala que "de la propuesta de Convenio (de) colaboración (...) se derivarían compromisos con impacto presupuestario para esta Administración, estimados por el centro gestor en torno a los 16.500 euros anuales, si bien dependerán de los desplazamientos que realmente se realicen", y se precisa que "la financiación se asume con los créditos de la aplicación 97.01.412B.404.006 `Prestación asistencia sanitaria en zonas limítrofes´ para cuya creación y dotación (...) se está tramitando un expediente de modificación presupuestaria" en el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Llegados a este punto, debemos recordar que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dispone que "los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", y que el artículo 38.3 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, indica que "Para la suscripción de los convenios a que se refiere el número anterior, será necesaria la previa retención de crédito en el concepto adecuado". Advertido esto, y sin desconocer que el convenio persigue precisamente una mayor eficiencia en la prestación del servicio sanitario, este Consejo se limita a dejar constancia de la necesidad de respetar lo dispuesto en la normativa previamente referida.

No obstante, consideramos procedente efectuar diversas observaciones de índole formal, que no de fondo, acerca de la redacción que adopta el texto presentado.

En las distintas cláusulas se entremezclan referencias genéricas -a las

Comunidades “de origen” y “de destino”- concebidas para servir de marco a la eventualidad de que esas Comunidades sean una u otra de las firmantes, con disposiciones específicas (como las cláusulas cuarta, quinta y sexta) que contemplan sólo la prestación de la asistencia por el Servicio Gallego de Salud. Dado el actual contenido del anexo, que pone de manifiesto que el objeto del Convenio se circunscribe a esta última asistencia para la parroquia de “Los Cotos/Os Coutos” sin perjuicio de lo que en un futuro se pueda acordar, ninguna objeción sustancial merecen las cláusulas que se limitan a considerar la población ahora incluida en el anexo, toda vez que facilitan la comprensión del texto, y la eventual incorporación de otras poblaciones habrá de convenirse entre las partes y aconseja la revisión *ad hoc* de los términos del acuerdo.

La cláusula octava lleva por título “Tramitación del derecho a la asistencia en la comunidad receptora”, denominación que estimamos apropiado ajustar para referirse a la “Acreditación del derecho a la asistencia en la comunidad receptora”. Asimismo esta cláusula señala, de manera algo confusa, que “Las personas susceptibles de acogerse a este Convenio tramitarán la obtención de tarjeta de asistencia a desplazados en el centro de salud de la Comunidad de destino más próximo a su domicilio, con las prórrogas que se precisen durante la vigencia del Convenio, por lo que mantendrán la tarjeta sanitaria de su Comunidad de origen./ El centro de salud comprobará que el domicilio de la persona solicitante se corresponde con el ámbito territorial indicado en el Anexo I”. Puesto que el mantenimiento de la tarjeta sanitaria de la Comunidad de origen no es consecuencia de la necesidad de tramitar la tarjeta de asistencia a desplazados, la redacción puede corregirse para expresar que “Las personas beneficiarias de la asistencia antes referida mantendrán la tarjeta sanitaria de su Comunidad de origen, si bien deberán obtener la tarjeta de asistencia a desplazados acudiendo al centro de salud de la Comunidad de destino más próximo a su domicilio, unidad en la se procederá a la comprobación de que el domicilio del solicitante se corresponde con el ámbito territorial indicado en el anexo adjunto. La tarjeta de asistencia a desplazados se prorrogará para ajustarse a la vigencia del presente Convenio”.

Respecto a la redacción de la cláusula novena, es preciso advertir que la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 -dedicada al Fondo de cohesión sanitaria y al Fondo de Garantía Asistencial-, señaló en su apartado Uno que “Con vigencia indefinida se suspenden los apartados a), b) y d) del artículo 2.1 del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria y se establece la naturaleza extrapresupuestaria de dichos apartados”, indicando en su apartado Dos que, “A partir del 1 de enero de 2023, los gastos derivados de la asistencia sanitaria prestada a pacientes residentes en España derivados entre Comunidades Autónomas e Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y asegurados desplazados a España en estancia temporal, con derecho a asistencia a cargo de otro Estado, prestada al amparo de la normativa internacional en esta materia contemplado en el artículo 2.1.a), b) y d) del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, así como los derivados de la asistencia sanitaria contemplada en el Fondo de Garantía Asistencial serán objeto de compensación sobre la base de los saldos positivos y negativos resultantes de las liquidaciones realizadas por el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social, tomando como período de referencia la actividad realizada en el año anterior por cada comunidad autónoma e Instituto Nacional de Gestión Sanitaria./ El Ministerio de Sanidad comunicará al Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el primer semestre del ejercicio los saldos negativos resultantes de la asistencia sanitaria prestada a pacientes residentes en España derivados entre Comunidades Autónomas incluidos en los supuestos 2.1.a), b) y d) del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre y del Fondo de Garantía Asistencial”.

La letra h) de la cláusula décima del Convenio otorga a la Comisión de Seguimiento la función de “Interpretar el presente Convenio y regular cuantas discrepancias puedan surgir en la aplicación del mismo”. Al respecto estimamos que, en consonancia con lo previsto en la cláusula decimoséptima *in fine* -“Las cuestiones litigiosas que surjan entre las partes durante el desarrollo y ejecución

del presente Convenio y no puedan ser resueltas por la Comisión de Seguimiento se someterán a la Jurisdicción Contencioso-administrativa conforme a lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa"-, a lo que pretende referirse el Convenio en este punto es a "resolver" y no a "regular" las discrepancias, debiendo ser sustituido este último término por el primero.

En la cláusula duodécima, relativa al "Acceso a historias clínicas", convendría explicitar, en su párrafo segundo, que en el acceso ha de respetarse lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

La cláusula decimocuarta debería corregirse con la finalidad de otorgarle una redacción más ajustada a la del resto del clausulado. De esta forma, podría adoptar una redacción como la siguiente: "El presente Convenio tiene naturaleza administrativa y se halla excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6.1 de esta misma norma". Por otra parte, consideramos más adecuado que el tratamiento de la naturaleza del instrumento de colaboración se aborde en la parte inicial del texto y no prácticamente a su finalización.

La cláusula decimoquinta lleva por título "Duración" (en referencia al "tiempo que dura" el convenio y que, posteriormente, se fija en cuatro años), si bien su contenido se extiende no sólo al inicialmente previsto marco temporal de aquel, sino también a sus eventuales prórroga y resolución; por ello, el título que mejor se corresponde con el mencionado contenido es "Duración, prórroga y resolución". Por otro lado, en el párrafo primero se repite dos veces la expresión "desde el día", por lo que ha de eliminarse una de ellas. Asimismo, conviene aclarar que en la referida cláusula la remisión a las causas de resolución del artículo 51 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, comprende, para el supuesto de

incumplimiento de sus obligaciones por una de las partes, el trámite de requerimiento y notificación que se contempla en el citado precepto. Para ello, bastaría referirse *in fine* al “incumplimiento de las obligaciones de las partes en los términos previstos en este Convenio y en el mencionado artículo”.

La cláusula decimosexta *in fine* indica que “El presente Convenio (...) será objeto de inscripción en el correspondiente registro y de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración”. Sin incurrir en error, resultaría conveniente dotar a esta cláusula de una mayor precisión adoptando la siguiente forma: “(...) será objeto de inscripción en el correspondiente registro y de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1/1985, de 4 de junio, reguladora de la publicación de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias, y en los apartados 5 y 6 del artículo 11 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias”.

Finalmente, dado que el texto del Convenio se ha dotado de un único anexo, la numeración como “Anexo I” se muestra innecesaria, bastando con la indicación “Anexo”. Por otro lado, el anexo no se detiene en el ámbito territorial de la colaboración, sino que -además de concretar las entidades de población afectadas- detalla las Áreas Sanitarias, los Centros de Salud, la Atención Continuada y los Hospitales de Referencia, tanto de origen como de destino; así pues, explicitándose también el ámbito organizativo, el título del anexo debe reflejar tal extremo aludiendo al “Ámbito territorial y organizativo de colaboración”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para suscribir el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y del Principado de Asturias relativo a la prestación de asistencia sanitaria en

determinadas zonas limítrofes, y que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,