



INFORME RELATIVO AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO PARA LA ATENCIÓN SOCIO SANITARIA

91/2022 IL - DDLCN
NBNC_CCO_3097/22_09

I.- INTRODUCCIÓN

La Dirección de Atención Sociosanitaria del Departamento de Salud ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de convenio de referencia.

Junto con la propuesta de convenio, obran en el expediente administrativo:

- El proyecto de convenio
- La memoria justificativa y económica relativa a la propuesta de convenio de colaboración.
- El informe jurídico del Departamento de Salud.
- Acta final de negociación del proyecto de convenio de colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la atención Sociosanitaria.

Emitimos el presente informe de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

II.- ANTECEDENTES

Los antecedentes del proyecto de convenio objeto de estudio quedan extensamente expuestos en la memoria justificativa (a la cual nos remitimos) por lo que nos limitaremos en este punto a subrayar algunas cuestiones de interés.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



La colaboración entre el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de atención Sociosanitaria se ha materializado históricamente a través de convenios. Las principales razones para acometer la suscripción de un nuevo convenio son, por un lado, la necesaria adecuación a la normativa actual de este instrumento jurídico. Y, por otro, la necesidad garantizar la equidad en el desarrollo de la atención Sociosanitaria en los tres territorios históricos.

En la legislación estatal se señala la atención Sociosanitaria como elemento de la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud (exposición de motivos de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) pero no ha sido incluido ni desarrollado en la cartera de servicios del SNS.

En Euskadi la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales definió la atención Sociosanitaria en los siguientes términos *"(...) comprenderá el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención"*.

En el marco del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria se han producido dos importantes herramientas para articular la coordinación institucional entre Administraciones Públicas; El *Modelo de Gobernanza Sociosanitaria*; y, el *Catálogo de Recursos Sociosanitarios*.

El proyecto de convenio objeto de estudio en el presenta informe, recoge en un único documento el desarrollo de la atención Sociosanitaria en tres recursos sociosanitarios concretos que se señalarán más adelante.

III.- LEGALIDAD

1.- Objeto del convenio

Nos encontramos ante un convenio a suscribir entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Diputación Foral de Gipuzkoa, que tiene por objeto la colaboración para el desarrollo de los servicios sociales con prestación sanitaria en los siguientes recursos:

- Unidades residenciales sociosanitarias;

- Unidades residenciales y viviendas con apoyos y centros de día para personas con enfermedad mental grave y crónica;
- Residencias para personas mayores dependientes y personas con discapacidad.

Así, en la estipulación primera del Convenio, se concreta el contenido del citado objeto en los siguientes términos:

“El presente Convenio tiene por objeto la colaboración para el desarrollo de los servicios sociales con prestación sanitaria en los siguientes recursos del Sistema de Servicios Sociales:

- *Unidades residenciales sociosanitarias (en adelante URSS), conforme a las especificaciones contenidas en el Anexo I al presente convenio.*
- *Unidades residenciales, viviendas con apoyos y centros de día para personas con enfermedad mental grave y crónica, conforme a las especificaciones contenidas en el Anexo I al presente convenio.*
- *Residencias para personas mayores dependientes y personas con discapacidad.*

A la vista de lo expuesto en la memoria justificativa suscrita por el Director de Atención Sociosanitaria, la formalización de este convenio se justifica en la necesidad de adecuar la colaboración llevada a cabo históricamente a la normativa vigente (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales principalmente), así como, a la necesidad de dotar de cierta uniformidad a la colaboración, uniformidad de la que adolecían los convenios anteriores.

Por otro lado, resulta también relevante el contenido de la memoria justificativa del convenio realizada por la Dirección de Atención Sociosanitaria donde se explica que, aunque, la legislación estatal, en concreto la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, menciona en su exposición de motivos como reto *“la búsqueda de mecanismos de integración en la atención sanitaria y Sociosanitaria”*; esta prestación Sociosanitaria no ha sido desarrollada en el Real Decreto 1030/2006, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.

En cuanto a la regulación autonómica, si bien se trata de una cuestión de gran complejidad a nivel competencial, el art. 46.1 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales define la atención Sociosanitaria en los términos arriba expuestos, y el Decreto 185/2015, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, estableció los servicios y prestaciones proporcionadas a la ciudadanía por el Sistema de

Servicios Sociales, recogiendo en su Anexo I los centros o servicios de carácter sociosanitario que se proponen en este convenio.

2.- Naturaleza jurídica del convenio.

Como señala el informe jurídico del Departamento de Salud, nos encontramos ante un convenio interadministrativo de acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En el artículo 47 de esta ley, encontramos tanto la definición de convenio como los tipos de convenio a los que se deben corresponder los convenios que suscriban las Administraciones Públicas. En el caso que nos ocupa estamos ante un convenio suscrito entre dos Administraciones Públicas.

Es preciso hacer referencia a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco aplicable al caso que nos ocupa dado que los principios de actuación que en ella se establecen son de aplicación a todo el sector público vasco (arts. 1 y 4.1).

Esta misma Ley del Sector Público Vasco regula en su artículo 33 los convenios de colaboración con el siguiente tenor literal:

“Artículo 33. Convenios de colaboración.

1. La Administración general de la Comunidad Autónoma podrá suscribir convenios de colaboración con las demás administraciones públicas, actuando cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de su autorización o aprobación por el Consejo de Gobierno.

2. Las entidades de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán asimismo suscribir los convenios de colaboración con otras administraciones públicas a los que se refiere el presente artículo, actuando en tal caso conforme al régimen jurídico que les corresponda. En todo caso, las razones por las que se suscribe el convenio, así como los indicadores y criterios de evaluación establecidos en el mismo, deberán ser objeto de publicidad activa.

3. Los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación sobre la actuación de cada administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la

metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán protocolos generales.

4. Los instrumentos de formalización de los convenios deben especificar, cuando proceda en cada caso:

a) Los órganos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.

b) La competencia que ejerce cada administración.

c) Su financiación.

d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar.

e) La necesidad o no de establecer una organización personificada para su gestión.

f) El plazo de vigencia y, en su caso, la posibilidad y régimen de prórroga que se establezca.

g) La extinción por causa distinta al agotamiento del plazo de vigencia, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

5. En dichos convenios se podrán crear órganos mixtos de vigilancia y control, encargados de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

6. Los convenios de colaboración se publicarán en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos.”

A su vez, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco define los convenios en su artículo 54.1 como “Los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos autónomos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

3. Competencia

En cuanto a la competencia y la capacidad de las partes intervinientes nos remitimos al informe jurídico del Departamento de Salud a la vista de la intervención con plena competencia y capacidad del Diputado General de Gipuzkoa y de la Consejera de Salud del Gobierno Vasco, de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso; Norma Foral 52/1992, de 18 de diciembre de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Álava; y, Decreto 116/2021, de 23 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud.

Como ya señala el informe jurídico del departamento de salud, el texto del convenio deberá prever que la Consejera suscribe el convenio en nombre y representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En cuanto a la competencia, los artículos 6 y 7 de la ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, establecen que a las primeras corresponde la competencia exclusiva en materias relacionadas con la asistencia sanitaria y a los segundos, dentro de su territorio, la ejecución de la legislación de las Instituciones Comunes en materia de Asistencia Social.

4. Contenido

El Convenio desarrolla las cuestiones esenciales del mismo, Objeto, Acceso y alta; Obligaciones de las partes; Comisión Técnica de Valoración y Orientación Sociosanitaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa; Colaboración Financiera; Comisión Mixta de seguimiento; Incumplimiento; Modificación del Convenio; Vigencia y Prórroga, Causas de extinción; Protección de datos.

En cuanto al sistema de financiación la memoria económica señala que, *“A diferencia de convenios precedentes, el importe del convenio de colaboración no se corresponde con la financiación en base al cálculo del precio/plaza. Así, para el desarrollo de la atención*

soicosanitaria, el Departamento de Salud ha procedido a la consolidación del número de plazas financiadas en los recursos conveniados en ejercicios precedentes para establecer el suelo de gasto y proceder al cálculo financiero de dicha colaboración en este convenio único y, en base a esta, derivar el importe por el nuevo número de plazas recogidas en el Anexo II de este nuevo convenio, por el que se amplían las plazas de carácter sociosanitario que se pondrán a disposición de los distintos colectivos.

La liquidación definitiva tendrá en cuenta la disponibilidad real en cada ejercicio de las plazas relacionadas en el Anexo II.

Dado que se prevé la vigencia de 2 años (2022-2023), deberán dotarse los créditos plurianuales necesarios para 2023, con carácter previo a la aprobación del Convenio”.

La estipulación quinta del convenio regula la mencionada colaboración financiera, es decir, detalla las condiciones económicas de la colaboración concretando las cantidades y los tiempos en los que el Departamento de Salud procederá al abono, y dice así:

“1.- Durante los ejercicios 2022 a 2023, el Departamento de Salud destinará para el desarrollo del objeto del presente convenio los importes que se indican en el Anexo III del presente convenio.

2.- El Departamento de Salud abonará el 90% de la cantidad fijada para cada ejercicio en 12 mensualidades iguales. El abono se realizará dentro de los 15 primeros días del mes.

3.- El Departamento de Salud comunicará a la Diputación Foral de Gipuzkoa el resultado de la liquidación anual definitiva en el primer semestre del ejercicio siguiente.

Cuando el valor del importe abonado mensualmente sea inferior a la liquidación final, el Departamento de Salud abonará la diferencia correspondiente en el plazo de un mes desde la comunicación.

Cuando el valor del importe abonado mensualmente exceda al de dicha liquidación final, el importe a devolver por la Diputación Foral de Gipuzkoa se ingresará en la Tesorería General del País Vasco en el plazo de un mes desde su comunicación”.

Podemos señalar las siguientes recomendaciones que a nuestro entender podrían mejorar el texto del proyecto del convenio:

- Añadir, cuando se hace referencia a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la referencia a nuestra ley del sector público (Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco) que ha entrado en vigor el pasado mayo.

Como pequeñas erratas podemos señalar:

- En la estipulación cuarta se hace referencia al Territorio Histórico como TT.HH, pero esta duplicidad de iniciales suele ser para cuando la palabra está en plural, véase Territorios Históricos.
- En la estipulación undécima, la última frase parece contener una errata "Se obligar".

5. –Tramitación

Nos remitimos al análisis realizado sobre la necesaria tramitación en el informe jurídico del Departamento de Salud haciendo hincapié en la necesidad de los siguientes trámites.

El procedimiento para la elaboración y la tramitación del proyecto de convenio que nos ocupa debe seguir los trámites establecidos en el capítulo XIII del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en concreto, los trámites exigidos para los convenios a suscribir entre Administraciones Públicas.

Artículo 55. – Competencia del Gobierno Vasco y régimen de tramitación.

1.– Compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción, la novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes:

a) Los órganos constitucionales del Estado.

b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas.

(...)

Consta en el expediente administrativo el borrador de la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno para la autorización de la suscripción del convenio.

A la vista del contenido económico del convenio será preceptiva la fiscalización de la Oficina de Control Económico con carácter previo a la remisión al Consejo de Gobierno.

Artículo 56. – Negociación de los Convenios y Protocolos Generales.

1.– La negociación de los Convenios y Protocolos Generales deberá cumplir las fases sucesivas siguientes:

a) Fase preliminar de negociación: en la que se fija el texto provisional del instrumento convencional.

b) Fase de tramitación interna, en la que se recabarán los informes preceptivos. Las solicitudes de informe que, de conformidad con la normativa vigente, sea preciso tramitar ante el Ministerio competente en materia de Asuntos Exteriores, se canalizarán a través de la Secretaría General de Acción Exterior.

c) Finalización de la negociación, en la que adoptará el texto definitivo del Convenio o Protocolo General y establecerán las reglas para la coordinación de la comunicación al Parlamento Vasco o a las Cortes Generales y para la suscripción del texto.

2.– Las personas que lleven a cabo la negociación por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco propondrán la inclusión en el texto definitivo de las cláusulas que regulen expresamente el régimen de vigencia, de las prórrogas, denuncia y resolución del Convenio o del Protocolo General.

(...)

Consta en el expediente el acta final de la negociación del proyecto de convenio de colaboración que nos ocupa, de fecha de 22 de marzo de 2022, suscrito por el Director de Atención Sociosanitaria del Departamento de Salud del Gobierno Vasco, y por la Directora General de Atención a la Dependencia y la Discapacidad, del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

La Ley del Sector Público Vasco en el apartado sexto del artículo 33 establece que *“Los convenios de colaboración se publicarán en el registro de convenios en vigor y, de forma permanente y accesible, en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos.”*

IV.- CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones y advertencias contenidas en el cuerpo del informe, el Proyecto de Convenio se adecua al ordenamiento jurídico.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.