



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO Y LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON, EN MATERIA SANITARIA

91/2024 IL – DDLCN
NBNC_CCO_4018/24_09

ANTECEDENTES

Por parte de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico, y Servicios Generales del Departamento de Salud se solicita el preceptivo informe de legalidad en relación con el texto provisional del convenio referido en el encabezamiento.

Junto con el texto provisional del convenio se acompaña, dentro del expediente:

- Una memoria justificativa, suscrita por el Director de Aseguramiento y Contratación Sanitaria.
- Una memoria económica, suscrita por el Director de Aseguramiento y Contratación Sanitaria.
- Un informe jurídico del Departamento de Salud, Dirección Régimen Jurídico, Económico, y Servicios Generales.
- Consulta realizada por el Departamento de Salud a la Autoridad Vasca de Protección de Datos, junto con el informe emitido por esta última.
- Puesta en conocimiento a Osakidetza de la tramitación del convenio arriba referenciado.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que se confieren al Departamento de Gobernanza Pública, Administración Digital y Autogobierno, y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de su



Viceconsejería de Régimen Jurídico, en el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

Así mismo, y de conformidad con el art. 5.1.b) de la Ley 7/2016 de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación con el art. 13.1 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, debe de producirse la emisión del presente informe de legalidad con carácter previo a la formalización del convenio.

LEGALIDAD

I.- Objeto y antecedentes.

Tal y como se expone en su cláusula primera, la propuesta de convenio que se informa tiene por objeto establecer una colaboración para la prestación de asistencia sanitaria entre la Comunidad del País Vasco y la Comunidad de Castilla y León. Esta colaboración abarca atención primaria, atención especializada, urgencias, emergencias, transporte sanitario, gestión del conocimiento, historia clínica electrónica y salud pública.

A tal efecto, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad de Castilla y León acuerdan suscribir un convenio de colaboración, adquiriendo cada una de ellas compromisos concretos para que pueda prestarse un servicio de asistencia sanitaria efectiva y de calidad a los habitantes de las zonas limítrofes de ambas comunidades autónomas

Sus antecedentes inmediatos son el convenio de colaboración sanitaria entre el Gobierno Vasco, el Ayuntamiento de Condado de Treviño y el Ayuntamiento de Lapuebla de Arganzón, de fecha 13 de marzo de 2002, por un lado, y el

Protocolo General de Colaboración entre el Gobierno Vasco y la Junta de Castilla y León suscrito el 23 de enero de 2012, por otro.

Con el ánimo de plasmar en un acuerdo expreso tanto el alcance asistencial de lo que tradicionalmente se ha venido prestando, como la concreción de nuevas necesidades y el establecimiento de mecanismos de colaboración y compensación que permitan abordar de manera coordinada problemas comunes en materia de salud, ambas partes manifiestan su voluntad de suscribir un convenio en materia de asistencia sanitaria.

II.- Intervinientes y habilitación competencial.

Participarán en el convenio analizado la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Con respecto a la habilitación competencial de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debemos atender a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en los artículos 18.1 y 22.

El Estatuto de Autonomía de Euskadi establece en su artículo 22.1, que *“La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas”*.

Y, por su parte, el artículo 18.1 del citado Estatuto reconoce al País Vasco la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del estado en materia de sanidad interior.

En el marco del anterior precepto, la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, establece en su artículo 3 que *“De acuerdo con las obligaciones que impone a los poderes públicos vascos el reconocimiento del*

derecho de los ciudadanos a la protección de la salud, compete a la Administración sanitaria vasca garantizar la tutela general de la salud pública a través de medidas preventivas, de promoción de la salud y de prestaciones sanitarias individuales. Asimismo le corresponderá garantizar un dispositivo adecuado de medios para la provisión de las prestaciones aseguradas con carácter público, a través fundamentalmente de la dotación, mantenimiento y mejora de la organización de medios de titularidad pública.”

En el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.1.a) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, le corresponde al Departamento de Salud, entre otras, la planificación y ordenación sanitaria dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Y, conforme se dispone en el apartado segundo de ese mismo artículo 14, el ente público de derecho privado «Osakidetza-Servicio vasco de salud» está adscrito al Departamento de Salud.

La habilitación competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León viene dada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Conforme se dispone en su artículo 60.1 “*La Comunidad de Castilla y León podrá establecer relaciones de colaboración en asuntos de interés común con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las limítrofes y con aquellas con las que le unen vínculos históricos y culturales.*”

Y, en su artículo 74, esa misma Ley Orgánica recoge, como competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, y sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos

sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada.

Sentado lo anterior, considera quien suscribe, que existe habilitación competencial para proponer y suscribir el convenio de colaboración que aquí se informa, tanto por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

III.- Naturaleza del negocio jurídico

La calificación jurídica del negocio jurídico que se nos presenta depende de su verdadera naturaleza jurídica, ya que cualquiera que sea la denominación de un instrumento jurídico, su naturaleza viene determinada por el contenido de dicho negocio jurídico. Así lo señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1989, según la cual *"Los convenios jurídicos son los que son legales y no los que pueden ser de acuerdo con lo expresado semánticamente"*.

El artículo 47.1 de la Ley 40/2015 define los convenios como *"los acuerdos, con efectos jurídicos, que las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas adopten entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común"*.

Para diferenciar los convenios con otros negocios jurídicos (protocolos, contratos), el referido artículo 47.1 añade: *"No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público."*

Por tanto, el convenio es un negocio jurídico bilateral suscrito entre administraciones públicas, organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o universidades públicas, entre sí o con sujetos de derecho privado. En ella se acordarán las obligaciones/compromisos jurídicos concretos y exigibles acordados por los intervinientes para cooperar y alcanzar un objetivo común de interés público.

En el convenio analizado participarán la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La propuesta de convenio tiene un objeto concreto, el establecimiento de una colaboración para la prestación de asistencia sanitaria entre la Comunidad del País Vasco y la Comunidad de Castilla y León. Y ello abarca la atención primaria, la atención especializada, urgencias, emergencias, transporte sanitario, gestión del conocimiento, historia clínica electrónica y salud pública.

El texto analizado contiene todos los elementos del convenio: la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco quiere suscribir con la Comunidad Autónoma de Castilla y León un acuerdo con una finalidad concreta, y adquieren entre ellos una serie de compromisos concretos y exigibles, previstos a lo largo del acuerdo, para que puedan proveer una asistencia sanitaria de calidad en las zonas limítrofes.

No existen prestaciones económicas sinalagmáticas equiparables a las figuras habituales de los contratos administrativos.

De acuerdo con las cláusulas del convenio, no se generan compromisos económicos directos para ninguna de las partes, ya que el acuerdo busca principalmente la cooperación y el equilibrio asistencial, sin ocasionar desajustes económicos.

Sin embargo, sí que se prevé que las derivaciones y asistencias prestadas entre los sistemas de salud de ambas comunidades serán objeto de compensación económica, gestionada a través de los fondos establecidos por el Sistema Nacional de Salud (SNS): Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS) y Fondo de Garantía Asistencial (FOGA).

IV.- Contenido del convenio

- Respecto de los suscribientes

Los sujetos que van a suscribir el convenio son, en representación de las respectivas partes al mismo: de una parte, el Excmo. Sr. D. Imanol Pradales Gil, Lehendakari del Gobierno Vasco, designado por el Pleno de investidura celebrado el 20 de junio de 2024 en el Parlamento Vasco y nombrado por el Real Decreto 586/2024, de 21 de junio (BOE nº 151, de 22 de junio). Y, de la otra parte, el Excmo. Sr. D. Alfonso Fernandez Mañueco, en su calidad de Presidente de la Junta de Castilla y León, nombrado a su vez por el Real Decreto 282/2022, de 12 de abril.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 55.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, 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: 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.”*

Por su parte, el artículo 62 del citado Decreto 144/2017, establece que *“La manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de*

la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad”.

De los preceptos citados se concluye que el Consejo de Gobierno debe aprobar la suscripción del Convenio y que el Lehendakari ostenta la facultad de suscribir y comprometerse, en representación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Respecto del clausulado

El convenio propuesto consta de 16 cláusulas.

- En la cláusula primera se expone el objeto del convenio: la cooperación en asistencia sanitaria entre ambas comunidades en atención primaria, especializada, emergencias, transporte, historia clínica y salud pública.
- En la cláusula segunda se describe como se impartirá la asistencia sanitaria en zonas limítrofes: Estipula la responsabilidad de Osakidetza y SACyL en la atención primaria y especializada en ciertas áreas fronterizas, detallando centros y protocolos específicos.
- En la cláusula tercera ambas comunidades se comprometen a aplicar los protocolos de coordinación del transporte sanitario, considerando la circulación frecuente de pacientes.
- En la cláusula cuarta se detallan los criterios de coordinación de la asistencia sanitaria urgente; se especifica cómo serán la coordinación de los recursos de emergencias y los procedimientos para el traslado de pacientes entre ambas comunidades.
- En la cláusula quinta se regula el sistema de derivación de pacientes entre los servicios de salud, que se realizará mediante la correspondiente Orden

de Asistencia Sanitaria y se compensará con el Fondo de Cohesión Sanitaria.

- En la cláusula sexta se concreta cómo se atenderá a los pacientes que se desplacen temporalmente a la comunidad vecina; así mismo, se establece que la compensación se realizará de conformidad a lo previsto respecto al Fondo de Garantía Asistencial.
- En la cláusula séptima se establece que los casos de pacientes con sospecha de enfermedad Creutzfeldt-Jakob podrán ser derivados al Hospital Universitario de Araba.
- En la cláusula octava los intervinientes se comprometen a compartir su conocimiento en relación con protocolos, guías de actuación y software útil para mejorar la asistencia sanitaria.
- En la cláusula novena los intervinientes consensúan facilitar el intercambio electrónico de información clínica y el acceso a las correspondientes historias clínicas de las personas objeto de la asistencia sanitaria.
- En la cláusula décima se constituye una comisión de seguimiento, comisión que estará encargada de supervisar la implementación y el cumplimiento del convenio, y se concretan sus funciones.
- La cláusula undécima, relativa al régimen económico, aclara que el convenio no generará obligaciones económicas adicionales y que las derivaciones se valorarán conforme a la normativa del Sistema Nacional de Salud y, en concreto, la relativa al Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS) y el Fondo de Garantía Asistencial (FOGA).
- En la cláusula decimosegunda se concretan las condiciones necesarias para la eficacia y la duración o vigencia del convenio.

Se especifica que su eficacia está supeditada a su posterior ratificación por el Parlamento Vasco, y a su aprobación por las Cortes de Castilla y León, y que deberá ser comunicado a las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y el artículo 60 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Respecto de su vigencia, se establece una vigencia de cuatro años, con posibilidad de prórroga.

- En la cláusula decimotercera se define el carácter administrativo del convenio.
- En la cláusula decimocuarta, denominada “protección de datos, confidencialidad y transparencia”, se dispone que el tratamiento de los datos personales se realizará en conformidad con la Ley Orgánica de Protección de Datos y el Reglamento General de Protección de Datos (UE), siendo ambas comunidades corresponsables del tratamiento de dichos datos.

Se establece, igualmente, que los datos se utilizarán siempre conforme a la normativa vigente, respetando la confidencialidad y el deber de secreto, y que solo se compartirá información pública según lo establecido en las leyes de transparencia aplicables en ambas comunidades.

- En la cláusula decimoquinta, denominada “Resolución de conflictos”, se prevé que los conflictos relativos a este convenio serán resueltos, preferentemente, mediante acuerdo mutuo y, en su defecto, en la jurisdicción contencioso-administrativa.
- En la cláusula decimosexta se exponen las causas de modificación, extinción y resolución del convenio y los efectos de su incumplimiento, así como el régimen transitorio hasta su finalización.

A juicio de quien informa, el convenio aborda todos los aspectos exigidos por el artículo 49 de la Ley 40/2015, por lo que no se han detectado problemas de legalidad. El objeto del acuerdo está perfectamente definido y se especifican, a lo largo del texto, los compromisos concretos adquiridos por ambas administraciones, contemplándose igualmente, las consecuencias de su eventual incumplimiento.

Con respecto de la valoración en materia de protección de datos realizada por la Agencia Vasca de Protección de Datos, quien suscribe se adhiere a lo expuesto por la Agencia, por cuanto que, considerándose los datos de salud especialmente sensibles, conviene tener en cuenta las recomendaciones que ésta realiza respecto de las medidas adicionales de supervisión y seguridad en el manejo de datos personales, que serían deseables.

V.- Régimen de tramitación

Atendiendo a lo dispuesto en la cláusula decimoprimeras del convenio, denominada “Régimen Económico”, considera quien suscribe preceptiva la emisión del correspondiente Informe de la Oficina de Control Económico, conforme se dispone en los artículos 21 a 24 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 55.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, corresponde al Gobierno Vasco aprobar la suscripción del convenio analizado, por lo que se deberá proceder a la tramitación necesaria para su aprobación por el Consejo de Gobierno. A tal efecto, se deberá remitir, a dicho Consejo de Gobierno, el texto en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A la fecha de emisión de este informe, no obra en el expediente el texto provisional de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno, luego no se

ha podido analizar el contenido de la futura resolución por la que el convenio se apruebe, aunque en este caso no resulte necesario facultar expresamente al Lehendakari, como sucede cuando quien suscribe es una autoridad diferente. Sería conveniente que el texto de la resolución se incorpore al expediente.

Tal y como se señala en el informe jurídico departamental, en el presente caso, tal y como dispone el artículo 59.1.c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, deberá comunicarse al Parlamento Vasco la autorización previa del Gobierno Vasco por tratarse de la suscripción de un convenio con otra Comunidad Autónoma.

Así, mismo, como ya se ha indicado y atendiendo a lo recogido en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el artículo 60.1. a) del, Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, deberá comunicarse la suscripción del presente convenio también a las Cortes Generales.

A la vista de que el convenio afecta a los derechos y obligaciones de la ciudadanía, es necesaria su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco (artículo 65 del Decreto 144/2017). Y, con base en lo establecido en el artículo 66 del Decreto 144/2017, es necesario que se remita el convenio a la Secretaría de Gobierno para su registro, a efectos de seguimiento e información.

Finalmente, debemos señalar que, registrado el convenio, éste deberá publicarse y permanecer accesible en la página web de los órganos intervinientes, a efectos informativos, conforme establece el artículo 33.6 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

CONCLUSIONES

No se aprecia ninguna objeción de legalidad con respecto a la suscripción de la propuesta de convenio, sin perjuicio de las observaciones reflejadas en el cuerpo de este informe.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.