



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 7 de noviembre de 2017, ha examinado el *borrador del Convenio entre UNESPA, el Consorcio de Compensación de Seguros y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, para la atención de lesionados en accidente de tráfico mediante servicios de emergencias sanitarias para los ejercicios 2017 hasta 2020*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 20 de octubre de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre la *propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza al Presidente de la Gerencia Regional de Salud la formalización del convenio entre la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) y el Consorcio de Compensación de Seguros, para la atención de lesionados en accidentes de tráfico mediante servicios de emergencia durante los ejercicios 2017 a 2020*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 471/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.

Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 11 de octubre de 2017 el Consejero de Sanidad solicita el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza al Presidente de la Gerencia Regional de Salud la formalización del convenio entre la Gerencia Regional de Salud, Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (en adelante, "Unespa") y el Consorcio de Compensación de Seguros, para la atención de lesionados en accidentes de tráfico mediante servicios de emergencia durante los ejercicios 2017 a 2020.

En el expediente remitido obra la siguiente documentación:

- Documento en el que consta que el 18 de mayo de 2017 el convenio se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, con carácter previo al inicio de su tramitación.

- Informe de la Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Relaciones Institucionales, de 30 de junio de 2017, en el que se indica que "de los antecedentes obrantes en el Registro General Electrónico de Convenios al día 29 de junio de 2017, no consta inscrito en el mismo, ninguno vigente con sujetos y objeto similar que pueda afectar al que se pretende suscribir".

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Gerencia Regional de Salud de 11 de julio de 2017 y texto del convenio informado.

- Memoria del borrador de convenio de 26 de junio de 2017, firmada por el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud, en la que se exponen los motivos que justifican la necesidad de suscribir del convenio y se detallan las "razones de interés público que justifican la fijación de precios inferiores a aquellos que permitan cubrir los costes económicos totales originados por la prestación del servicio. Estas mismas razones se aplicarían para justificar que las tarifas fijadas en el convenio son inferiores a los precios públicos establecidos en el Decreto 78/2008, de 13 de noviembre, actualizado por Decreto 83/2013, de 26 de diciembre".

- Informe de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Hacienda de 10 de octubre de 2017.

- Propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, sin fecha ni firmas, por el que se autoriza al Presidente de la Gerencia Regional de Salud a la formalización del convenio.

- Texto del convenio que pretende autorizarse.

**Segundo.-** El borrador de convenio consta de 14 cláusulas y tres anexos (anexo I, I bis y II).

La cláusula primera recoge el objeto del convenio; la segunda, la definición de servicios asistenciales de emergencias; la tercera, las características de las entidades de emergencias sanitarias; la cuarta, los límites y ámbitos de aplicación; la quinta, los criterios de aceptación del importe del servicio; la cláusula sexta se ocupa de la Comisión de Seguimiento y Arbitraje del convenio; la séptima, de los procedimientos; la octava, de las condiciones económicas-tarifas; la novena, de la interpretación del convenio; la décima, del efecto y duración del convenio, con previsión de prórroga expresa por periodos anuales; la cláusula undécima se refiere a la adhesión y relación de entidades aseguradoras; la duodécima, a las discrepancias surgidas entre las entidades obligadas al pago; la decimotercera las causas de resolución. Finalmente, la cláusula decimocuarta ("Transitoria") recoge el compromiso que asumen las partes firmantes del convenio "a estudiar durante su vigencia la modificación del texto del convenio y su adecuación en cuanto a estructura y procedimientos al convenio marco de asistencia sanitaria (Sector Público)".

El anexo I establece el modelo del parte de asistencia y del parte de traslado interhospitalario; el anexo I bis, el modelo de declaración responsable para el Consorcio de Compensación de Seguros y el anexo II, las tarifas aplicables a las asistencias que se presten en los años 2018 a 2020.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.d) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

El artículo 27.3 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, dispone que "Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 31 de esta Ley, sólo se podrá transigir, judicial o extrajudicialmente, sobre los derechos de la Hacienda de la Comunidad, y someter a arbitraje las contiendas que se susciten acerca de los mismos, si lo autoriza la Junta de Castilla y León, previo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y cuantos otros sean preceptivos".

El artículo 4.1.h) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, prevé como preceptiva la consulta al Consejo Consultivo cuando se trate de "Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Junta de Castilla y León cuya cuantía exceda de 500.000 €, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto a los mismos".

Resulta clara, pues, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo al tratarse de un convenio que somete a arbitraje derechos de la Hacienda de la Comunidad.

**2ª.-** Desde el punto de vista formal, la autorización para el sometimiento a arbitraje de determinados derechos de la Hacienda de la Comunidad ha de revestir la forma de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, a tenor de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, según el cual "Adoptarán la forma de Acuerdo las resoluciones administrativas de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente".

En cualquier caso debe entenderse que, al autorizar la firma del convenio, se autoriza el sistema de arbitraje previsto en aquél, especialmente en cuanto a las facturas discutidas.

Es correcto, por otro lado, la firma del Acuerdo por el Presidente de la Junta de Castilla y León y por el Consejero autor de la propuesta, pues así se prevé expresamente en el apartado 4 del artículo 70 de la referida Ley 3/2001, de 3 de julio.

**3ª.-** En cuanto al fondo del asunto, este Consejo se pronuncia sobre el contenido del convenio, únicamente en lo que supone un sometimiento a arbitraje de derechos de la Hacienda de la Comunidad, pues su competencia, conforme a lo señalado anteriormente, se limita a ese aspecto del documento que pretende firmar la Gerencia Regional de Salud.

En el convenio objeto de dictamen se regula la prestación de servicios de asistencia sanitaria de emergencia a lesionados en accidente de tráfico en el ámbito de la sanidad pública, así como el procedimiento objetivo para su facturación. Tal facturación tiene su encuadre en el Real Decreto 1.030/2006, 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, el cual establece en su anexo IX que, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Ley General de Sanidad y en la disposición adicional 22 de la Ley General de Seguridad Social, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, los servicios públicos de salud deberán reclamar a los terceros obligados al pago el importe de la atención o prestaciones sanitarias facilitadas directamente a las personas en los supuestos, entre otros, en los que exista seguro obligatorio de vehículos a motor; en los casos de existencia de convenios o conciertos con otros organismos y entidades, de acuerdo con los términos del convenio o concierto correspondiente y, en general, en cualquier otro supuesto en el que, en virtud de normas legales o reglamentarias, otros seguros públicos o privados o responsabilidad de terceros por las lesiones o enfermedades causadas a la persona asistida, el importe de las atenciones o prestaciones sanitarias deba ser a cargo de las entidades o terceros correspondientes y no con cargo a los fondos comunes de la Seguridad Social o de los Presupuestos Generales del Estado adscritos a la sanidad.

Estos ingresos, conforme a los artículos 16.3 y 83 de la mencionada Ley General de Sanidad -preceptos de carácter básico-, tendrán la condición de propios de los Servicios de Salud y, en ningún caso, podrán revertir directamente en aquéllos que intervienen en la atención de estos pacientes.

El convenio analizado supone ciertamente un caso de sometimiento a arbitraje de una contienda suscitada acerca de los derechos de la Hacienda de la Comunidad. Ello es así en la medida que se prevé una comisión y una subcomisión de seguimiento y arbitraje, así como su composición, a las que se asigna entre sus funciones específicas la de intervenir, en el caso de falta de acuerdo sobre el contenido o el importe de las facturas entre las partes, con el carácter de árbitro, a los efectos de lo previsto en los artículos 12, 15.2 y 25 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje. Por ello, sus resoluciones tienen la naturaleza de laudo, pese a que las referencias a su naturaleza, que sí figuraban en las cláusulas sexta y novena del convenio vigente hasta el 31 de diciembre de 2016, se han suprimido en el convenio objeto del presente dictamen.

La cláusula décima, en cuanto a la duración del convenio, prevé que tendrá efecto retroactivo "desde el 1 de enero de 2017", sin distinguir la efectividad de la prestación y la de su abono. Evidentemente la asistencia sanitaria de emergencia en accidentes acaecidos hasta la fecha de la firma del convenio ya se ha producido, por lo que se establecería únicamente eficacia retroactiva para el abono o cobro de los servicios prestados.

El Consejo Consultivo de Castilla y León considera que el proyecto de acuerdo sometido a consulta puede ser aprobado. En especial, entiende que el sistema de arbitraje previsto en el convenio salvaguarda convenientemente el interés general, a cuyo servicio debe ponerse siempre toda actuación de las Administraciones Públicas, conforme a los artículos 103.1 de la Constitución y 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El sistema lleva a la práctica, en particular, el principio de eficacia, contemplado también en tales preceptos, además de en el artículo 6 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Pondera este Consejo, a la hora de emitir este juicio, no sólo el carácter eminentemente práctico y resolutivo del sistema de solución de conflictos sobre

facturas discutidas por las entidades aseguradoras que se prevé en el convenio, deducido de su propio mecanismo de actuación y del contexto en el que se inserta, sino también que su aplicación supondrá, sin duda, un beneficio para el interés general de la Hacienda Autonómica, en la medida en que se evita judicializar las discrepancias que surjan al respecto y, por otro lado, facilita el rápido cobro de todas las facturas no discutidas, tal y como pone de manifiesto el informe del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud de 29 de junio de 2017.

Asimismo, este Consejo tiene en cuenta los numerosos convenios que, con similares características -incluyendo los de arbitraje-, se han ido firmando desde 1989 entre el Consorcio de Compensación de Seguros, Unespa y el Insalud y las instituciones públicas autonómicas sanitarias competentes. La repetición en el tiempo de estos pactos ofrece una cierta seguridad en que el sistema de cobranza de derechos económicos y el arbitraje en ellos contemplado son beneficiosos, en su conjunto, para los intereses generales de la Administración, lo que facilita el ingreso en las arcas públicas de importantes cantidades de dinero que, en otro caso, entraría en ella con mucho más retraso. Queda así salvado directamente el interés general económico de la Administración Sanitaria Autonómica.

Por otra parte, la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Hacienda en su informe de 10 de octubre de 2017, considera que existe justificación suficiente para la aplicación de precios distintos a los aprobados reglamentariamente (si bien las razones transcritas en el informe no se corresponden con las expuestas en la memoria para justificar dichos precios sino con las indicadas para justificar la suscripción del convenio, tal errata, sin embargo, no desvirtúa las conclusiones del informe).

Finalmente, deben hacerse dos observaciones:

- Deben implementarse los mecanismos precisos para hacer posible la relación por medios electrónicos entre las partes del convenio, sustituyendo de esta forma las comunicaciones "por escrito, correo certificado, vía fax, (...)", de acuerdo con los principios de actuación recogidos en las Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre.

- Ha de unificarse la denominación de la Comisión a que se refiere la cláusula sexta del convenio, que en su título se denomina Comisión de Seguimiento y Arbitraje y en otros lugares del texto, Comisión de Vigilancia y Arbitraje.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Puede someterse a la aprobación de la Junta de Castilla y León la propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza al Presidente de la Gerencia Regional de Salud la formalización del convenio entre la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) y el Consorcio de Compensación de Seguros, para la atención de lesionados en accidentes de tráfico mediante servicios de emergencia durante los ejercicios 2017 a 2020.

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