

En Logroño, a 20 de diciembre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Medrano Pascual y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

61/21

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sr. Consejera de Salud, como Presidenta del SERIS, sobre el Proyecto de *Convenio para atención a lesionados en accidentes de tráfico mediante servicios de emergencias sanitarias para los ejercicios 2021/2023 entre el SERIS, el CCS y U.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Servicio Riojano de Salud (SERIS) ha tramitado el procedimiento para la firma del Convenio de asistencia sanitaria pública derivada de accidentes de tráfico para los ejercicios 2021/2023, que consta de la siguiente documentación.

- Memoria justificativa, de 6 de mayo de 2021, del Director de Gestión Económica del SERIS.
- Informe, de 10 de mayo de 2021, firmado por el Jefe de Sección de Subvenciones y Convenios y además por el Secretario General Técnico (SGT) de la Consejería actuante (de Salud).
- Informe de los Servicios Jurídicos, de 25 de mayo de 2021.
- Oficio de la SGT de la Consejería actuante dirigido a la Dirección de Secretariado de la Gerencia del SERIS.
- Texto del Convenio, que consta de catorce cláusulas, relativas, respectivamente, a su “*objeto*”; a la “*definición de servicios asistenciales de emergencias*”; a “*las características de los dispositivos para la atención de emergencias sanitarias*”; “*al ámbito de aplicación*”; a “*los criterios de aceptación del importe del servicio*”; a “*la publicidad y comunicaciones*”, a “*la Comisión de Seguimiento y Vigilancia*”; a “*los procedimientos*”, a “*las condiciones económicas-tarifas de 2021*”; a “*la interpretación del Convenio*”; a la determinación de “*su vigencia*”; a la “*adhesión y relación de*

entidades aseguradoras”; a la posible “*existencia de discrepancias*” y a la “*resolución*”. El Convenio consta también de tres Anexos (Modelo de parte de asistencia y de parte de traslado interhospitalario; Modelo de declaración responsable para el CCS; y Tarifas aplicables a las asistencias que se realicen por siniestros ocurridos en el año 2021.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 12 de noviembre de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el 15 de noviembre de 2021, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 16 de noviembre de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Hemos de señalar que, en su día, emitimos un dictamen, en concreto el D.19/17, a propósito del *Convenio-marco de asistencia sanitaria pública derivada de accidentes de tráfico para los ejercicios 2017/2020 entre el SERIS, el CCS y U*, el cual guarda gran paralelismo con el que ahora nos ocupa.

2. Posteriormente, emitimos nuestro dictamen D. 30/17, sobre el *Convenio para la atención de lesionados en accidentes de tráfico mediante servicios de emergencias sanitarias para los ejercicios 2017/2020, entre el SERIS, el CCS y U.*

3. El presente dictamen va referido a la misma materia que el D.30/17, pero referido a los *ejercicios 2021/2023*. El texto es prácticamente una reproducción del anterior y, por lo tanto, resulta plenamente aplicable lo manifestado en nuestro dictamen D. 30/2017, debiendo señalarse que, frente al Convenio-marco objeto de nuestro dictamen D.19/17, el Convenio que ahora dictaminamos se refiere sólo a unas concreta asistencias sanitarias derivadas de accidentes de tráfico en el ámbito de la sanidad pública, cuales son: i) la atención sanitaria especializada prestada al lesionado en el mismo lugar del accidente, mediante unidades móviles, incluido el traslado del lesionado desde el lugar del siniestro al centro hospitalario que se indique por el personal del Centro coordinador, ii) el traslado medicalizado de lesionados críticos desde un Centro asistencial emisor al Centro hospitalario receptor definitivo, mediante unidades móviles medicalizadas y iii) el traslado medicalizado al o desde el aeropuerto de origen o destino al o desde el hospital emisor o receptor de esos lesionados críticos.

Por tanto, como señalamos en nuestro anterior dictamen D.19/17, resultan plenamente aplicables al presente Convenio los mismos razonamientos que los que incluíamos en nuestro expresado dictamen anterior, los cuales podemos dar por reproducidos ahora. Además, al igual que sucedía en el expediente que dio lugar a nuestro anterior dictamen, los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, en su informe de 23 de mayo de 2017, han sostenido que el contenido de la Cláusula séptima de este Convenio-marco (que atribuye a la Comisión de Vigilancia y Arbitraje la resolución de cuantas situaciones puedan suscitarse en el seguimiento o interpretación del Convenio, otorgando a dicha Comisión plena competencia sobre toda cuestión que se someta a su conocimiento por cualquiera de las parte adheridas al Convenio), supone una previsión de arbitraje y transacción, por lo que la adhesión a este Convenio-marco debería también (al igual que sucedió en el caso del Convenio-marco anterior), venir precedida de su sometimiento al previo y preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo de La Rioja.

4. El artículo 11.h) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, determina que el Consejo Consultivo de La Rioja deberá ser consultado preceptivamente sobre los *“proyectos de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre bienes y derechos de contenido económico de la Administración pública”*.

Esta previsión se reproduce, con igual tenor literal, en el art. 12.2.H) del Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

A su vez, el art. 9.3 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHR) dispone que:

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 12 de esta ley, no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda pública, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda, previo dictamen del Consejo Consultivo. No será preciso el dictamen del Consejo Consultivo cuando se trate de acuerdos formalizados en el seno de un procedimiento de mediación judicial en el ámbito contencioso-administrativo”.

Por tanto, con las salvedades establecidas en el precepto transcrito, el sometimiento a arbitraje de contiendas que se susciten respecto a los derechos de la Hacienda pública requiere el acuerdo del Consejo de Gobierno, previo dictamen del Consejo Consultivo.

Como indicábamos en nuestro D.19/17, tras analizar toda la legislación sanitaria aplicable, de la misma se desprende con claridad que: **i)** las personas que sufren daños corporales como consecuencia de un accidente de tráfico tienen derecho a recibir asistencia sanitaria por los servicios de salud correspondientes; **ii)** las Administraciones sanitarias tienen derecho a reclamar al tercero responsable el coste de los servicios de asistencia sanitaria que hayan prestado; **iii)** los gastos de asistencia sanitaria sufragados por los Servicios de salud, habrán de ser resarcidos a esos Servicios por la entidad aseguradora del responsable del siniestro (o, en su caso, por el CCS), a cuyo efecto podrán suscribirse los oportunos Convenios sanitarios entre los Servicios de salud y las entidades aseguradoras; **iv)** los ingresos procedentes de la asistencia sanitaria en estos supuestos, tienen, para el Servicio de salud, la condición de ingresos propios.

Así las cosas, los derechos de crédito que, en los casos descritos, ostenta, en nuestro caso, el SERIS frente a las entidades aseguradoras (y, en los casos previstos legalmente, frente al el CCS), son, inequívocamente, derechos de contenido económico integrados en la Hacienda pública autonómica, la cual, conforme al art. 2 LHR, *“está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a sus organismos públicos”*.

En suma, los derechos de crédito a que dan lugar relaciones jurídicas como las reguladas en el Convenio-marco analizado están comprendidos en el ámbito de aplicación del art. 9.3 LHR, pues son derechos de la Hacienda pública autonómica de La Rioja.

5. El Convenio incorpora en su Cláusula 7, una cláusula compromisoria porque, obliga a las partes que lo suscriben a: **i)** someter sus discrepancias a los órganos arbitrales que el Convenio determina; **ii)** no acudir a ningún otro procedimiento, judicial, administrativo o de ningún otro tipo entre tanto esos órganos no dicten una resolución

expresa, y salvo que ésta se demore más de seis meses; y **iii)** aceptar y cumplir las resoluciones de los órganos arbitrales, a los que el Convenio atribuye la condición y carácter de laudo.

6. En conclusión, dado que la firma del Convenio-marco de asistencia sanitaria conllevaría el sometimiento a arbitraje de derechos de la Hacienda pública de La Rioja, ésta deberá venir precedida, conforme al art. 9.3 LHR del “*acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda, y previo dictamen del Consejo Consultivo*”.

El dictamen resulta así preceptivo al abrigo del precepto señalado y de los arts. 11.h), de la Ley 3/2001, y 12.2.H), del Decreto 8/2002.

Segundo

Análisis de la cláusula de sometimiento a arbitraje

1. Este Consejo Consultivo ha analizado en dictámenes precedentes (por todos, D.8/96, D.5/97, o D.36/13) la razón de ser y el alcance de la intervención de los Altos Órganos Consultivos (AOC) como requisito preceptivo y previo para someter a arbitraje derechos de la Hacienda pública o para efectuar transacciones sobre ellos.

En esos dictámenes, este Consejo ha afirmado que el carácter previo de su dictamen lo convierte en “*antecedente necesario*” para la transacción o el sometimiento a arbitraje; y ha recordado cómo, según el Consejo de Estado, esa intervención de los AOC constituye “*un supuesto claro y típico de tutela administrativa*”. Igualmente, este Consejo ha subrayado que esa intervención se erige en mecanismo de garantía llamado a asegurar el adecuado uso de los caudales públicos y el sometimiento de las actuaciones administrativas sobre ellos a los principios constitucionales que, en materia de gasto público, resultan del art. 31 CE.

Pues bien, a la vista del contenido del Convenio y de los datos que figuran en la documentación remitida, la cláusula de sometimiento a arbitraje que el Convenio contiene merece a este Consejo un juicio favorable por las razones que a continuación se exponen y que son exactamente las mismas que exponíamos en nuestro dictamen D.19/17 a propósito del *Convenio-marco de asistencia sanitaria pública derivada de accidentes de tráfico para los ejercicios 2017/2020 entre el SERIS, el CCS y U.*; y ello por las mismas razones allí indicadas que, sucintamente, reiteramos a continuación:

2. Con carácter previo, debemos indicar que los Convenios de asistencia sanitaria entre los Servicios de salud y las Aseguradoras, como instrumento para regular las

reclamaciones que aquellos Servicios han de dirigir a dichas Aseguradoras para obtener el resarcimiento de los gastos sanitarios de los que han de hacerse cargo las mismas, gozan del expreso reconocimiento legal que les presta el art. 141 LRCS (Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo núm. 8/2004, de 29 de octubre).

3. Por otra parte, parece razonable considerar que la cláusula de arbitraje que incorpora el Convenio va a resultar aplicable a un género limitado de supuestos porque el Convenio tiene un ámbito temporal delimitado (años 2017 a 2020), lo que, en cualquier caso, asegura que, si el sistema no resultara funcional o conveniente a los intereses de la Hacienda pública, su vigencia no se extendería más allá de 2020, pues la Comunidad Autónoma, al término del periodo vigente, podría perfectamente no suscribir un nuevo Convenio.

Además, porque, por razón de la materia, la intervención de los Órganos arbitrales se restringe a un número de casos que cabalmente puede preverse reducido, pues se constriñe a aquellos supuestos en los que: i) una persona sufra un accidente de tráfico; ii) sea asistida por el SERIS, y iii) al reclamar éste el importe de los gastos a la Aseguradora del vehículo causante de los daños, se produzca una discrepancia en cuanto a los conceptos o importes de las facturas, o bien en cuanto la procedencia misma de la reclamación.

4. Con todo, aun en tales casos de divergencia, el órgano que ha de resolver las controversias debe adoptar sus acuerdos por unanimidad.

Así, como quiera que una tercera parte de la composición de esos órganos, corresponde invariablemente, o bien a los representantes de los Servicios públicos de salud (caso de la Comisión), o bien a los representantes del propio SERIS (caso de la Subcomisión territorial); parece claramente salvaguardado el interés general de la Comunidad Autónoma, pues esas discrepancias nunca podrán resolverse sin el voto favorable de los representantes de la Administración sanitaria en cualquiera de los dos órganos arbitrales que el Convenio contempla.

De otra parte, aunque es cierto que, para las partes firmantes del Convenio, resulta obligatorio someter las discrepancias al laudo arbitral; también lo es que, ante la falta de resolución expresa en el plazo de seis meses (salvo que el órgano arbitral justifique adecuadamente la demora) las partes (en particular, el SERIS), podrá ejercer sus acciones y derechos por los cauces que estimen convenientes.

5. Además, no debe olvidarse que el Convenio no se ordena a la realización de gastos por el SERIS, sino, más bien al contrario, a articular un sistema ágil y práctico que permita al SERIS recuperar (reclamándolo a las Aseguradoras, o al CCS en su caso) el

importe de unos gastos que habrá soportado con anterioridad (al facilitar la oportuna asistencia sanitaria a los accidentados en un siniestro de circulación).

Desde esta óptica, el Convenio parece beneficioso para el interés general de la Hacienda autonómica, y coherente con el principio de eficacia que debe inspirar toda actuación administrativa (art. 103.1 CE), en la medida en que, con el sistema diseñado por él, se evita judicializar las discrepancias que surjan al respecto, facilitando, por otro lado, el rápido cobro de todas las facturas no discutidas.

En este sentido, por ejemplo, se manifestó el Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen núm. 538/2004, de 11 de noviembre, al analizar un Convenio cuyas cláusulas eran de contenido muy semejante a las del ahora examinado.

6. Por último, debe indicarse que este Convenio, lejos de constituir una novedad o de ser el primero que suscribe la Comunidad Autónoma, no hace sino dar continuidad a un sistema ya ampliamente consolidado en la Sanidad española, en general, y en el SERIS, en particular.

Y es que, desde hace años, tanto el INSALUD como los Servicios de salud de las Comunidades Autónomas han venido celebrando, con el CCS y U., Convenios- marco de asistencia sanitaria, cuyo contenido es sustancialmente idéntico al que es objeto de este dictamen.

Pues bien, el prolongado mantenimiento en el tiempo de este tipo de fórmulas convencionales, y la constante adhesión a ellas de las diferentes Administraciones sanitarias, parece responder a la constatación de que este sistema resulta, en general, beneficioso para los intereses generales de las Administraciones públicas; pues permite a los Servicios de salud recuperar (con mayor celeridad que la que resultaría de un recurso sistemático a las vías judiciales) cuantías que han sido desembolsadas para dar asistencia sanitaria a los perjudicados por accidentes de circulación.

7. Todo lo anterior, que ya indicábamos en nuestro dictamen D.30/2017, resulta plenamente aplicable al presente Convenio, sin que importe que la referida Comisión se denomine ahora *de Seguimiento y Vigilancia* (en lugar *de Vigilancia y Arbitraje*, como la denominaba el *Convenio para el periodo 2017-2021*), pues la exclusión de la palabra *arbitraje* en su denominación no afecta a su regulación que es exactamente igual a la anterior y que incluso alude al papel de árbitros asignado a dicha Comisión y Subcomisión.

Tercero

Sobre el contenido del Convenio

Por lo que se refiere al articulado del Convenio objeto del presente dictamen, hemos de indicar que el mismo se corresponde con el contenido del *Acuerdo-marco de asistencia sanitaria pública derivada de accidentes de tráfico para los ejercicios 2017/2020 entre el SERIS, el CCS y U.*

Así, la Cláusula Quinta (sobre los criterios de aceptación del importe del servicio) y la Séptima (sobre la *Comisión de Seguimiento y Vigilancia*) se corresponden con el contenido de la Segunda y Cuarta, respectivamente, del Acuerdo-marco.

CONCLUSIONES

Primera

El *Convenio para la atención de lesionados en accidente de tráfico mediante servicios de emergencias sanitarias para los ejercicios 2021/2023* contiene una cláusula de sometimiento a arbitraje de contiendas sobre derechos de la Hacienda pública autonómica, por lo que su firma deberá venir precedida del cumplimiento de los trámites expuestos en el Fundamento Jurídico Primero de este dictamen.

Segunda

La cláusula de sometimiento a arbitraje se considera ajustada a Derecho y adecuada a los intereses de la Hacienda pública autonómica, por lo que procede someter la firma del Convenio a la autorización del Consejo de Gobierno.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero