



En Logroño, a 12 de marzo de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras, D^a. Amelia Pascual Medrano, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D^a. María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a. Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/24

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales, como Presidenta del Servicio Riojano de Salud (SERIS), sobre el Proyecto de *Convenio de colaboración para la atención de lesionados en accidentes de tráfico mediante Servicios de Emergencias Sanitarias para los ejercicios 2024-2027 en el ámbito de la Sanidad Pública entre el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) y el Servicio Riojano de Salud.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Servicio Riojano de Salud ha tramitado el procedimiento para la firma del Convenio para la atención de lesionados en Accidente de Tráfico mediante Servicios de Emergencias Sanitarias para los ejercicios 2024-2027 en el ámbito de la Sanidad Pública, entre las partes citadas en el encabezamiento y que consta de la siguiente documentación.

-Memoria justificativa, de 25 de enero de 2024, de la Gerencia de Atención Primaria del SERIS.

-Informe, de 25 de enero de 2024, del Director de Gestión y Servicios Comunes del SERIS.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 8 de febrero de 2024.

-Texto del Convenio, que consta de quince cláusulas, relativas, respectivamente, a su “*objeto*”; a “*definición de servicios asistenciales de emergencias*”; a “*características de los dispositivos para la atención de emergencias sanitarias*”; a “*límites y ámbitos de aplicación*”; a “*criterios de aceptación del importe del servicio*”; a “*publicidad y comunicaciones*”; a “*Comisión de seguimiento y vigilancia*”; a “*procedimientos*”; a “*condiciones económicas-tarifas de 2024*”; a “*interpretación del*



convenio de emergencias sanitarias"; a *"vigencia"*; a *"adhesión y relación de entidades aseguradoras"*; a *"sobre discrepancias en relación a entidades obligadas al pago"*; a *"causas de resolución"*; y a *"disposición adicional"*. El Convenio consta también de tres Anexos: Anexo I para los partes de asistencia, y de traslado interhospitalario, de emergencias sanitarias; Anexo I bis con la declaración responsable para el consorcio de compensación de seguros; y Anexo II con las tarifas aplicables a las asistencias que se realicen por siniestros ocurridos en el año 2024, 2025, 2026 y 2027.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 12 de febrero de 2024 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excm. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales del Gobierno de La Rioja, en calidad de Presidenta del SERIS 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 12 de febrero de 2024, 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 a la Consejera señalada 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. Este Consejo ha emitido en los últimos años diversos dictámenes al respecto de Convenios muy similares al que nos ocupa, de entre los que cabe destacar el 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 UNESPA*; el



D.30/17, al respecto del *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 UNESPA*; el D.52/17, en relación al *Convenio marco entre el Gobierno de la CAR, el Consorcio de Compensación de Seguros y la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), para la atención de la asistencia sanitaria futura derivada de accidentes de tráfico en el ámbito de la sanidad pública 2016/2018*; el dictamen D.61/21, referido al *Convenio para atención a lesionados en accidentes de tráfico mediante servicios de emergencias sanitarias para los ejercicios 2021/2023 entre el SERIS, el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) y UNESPA*; y, el más reciente D.19/23, referido al *Proyecto de Convenio Marco para atención de la asistencia sanitaria futura derivada de accidentes de tráfico en el ámbito de la sanidad pública, entre el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), la Unión Española de Entidades Aseguradoras (UNESPA) y el Servicio Riojano de Salud*.

En todos ellos, este Consejo se pronunció al respecto de la necesidad de su intervención, y concluyó, tras examinar el concreto contenido de los Convenios objeto de consulta, que su dictamen resultaba preceptivo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 9.3 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHPLR), y 11, h) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de la Rioja.

El primero de los citados preceptos (art. 9.3 LHPLR) establece 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”*.

Y, por su parte, el artículo 11.h) de la citada 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”*.

Al respecto de la cuestión, en tales dictámenes se razonaba que los Convenios objeto de consulta sometían a un específico procedimiento arbitral la resolución de las divergencias que se suscitaban entre las partes en torno a la cuantificación de los costes económicos derivados de la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Riojano de Salud, a cuyo reembolso venían obligadas, en su caso, las aseguradoras o el Consorcio de Compensación de Seguros, de acuerdo a las condiciones previstos en cada uno de tales Convenios, lo que, en definitiva, entrañaba someter a arbitraje la cuantificación de derechos de contenido económico de la Administración autonómica.



Por ello, en cumplimiento de lo previsto en los antedichos preceptos de la LHPLR y la Ley reguladora del Consejo Consultivo, la firma de tales convenios debía venir precedida del oportuno dictamen de este órgano consultivo.

Pues bien, tales razonamientos y conclusión son extrapolables al Convenio que se somete ahora a nuestra consideración.

De un parte, los derechos de crédito que ostenta el SERIS frente a las entidades aseguradoras (y, en los casos previstos legalmente, frente al CCS), son, inequívocamente, derechos de contenido económico integrados en la Hacienda Pública autonómica (art. 2 de la LHPLR), y, por ende, en el ámbito de aplicación del art. 9.3 de la LHPLR.

De la otra, el Convenio incorpora, en su Cláusula 7, una cláusula compromisoria (aun cuando no atribuya a las resoluciones de la Comisión o Subcomisión ahí previstas el carácter de laudo arbitral), porque obliga a las partes que lo suscriben: **i)** a someter sus discrepancias a los órganos que el Convenio determina; **ii)** a no acudir a ningún otro procedimiento judicial o administrativo hasta que no exista un incumplimiento de un pronunciamiento expreso de dichos órganos o se demore el pronunciamiento más de seis meses; y **iii)** a aceptar y cumplir sus resoluciones.

2. En definitiva, el *Convenio de colaboración para la atención de lesionados en accidentes de tráfico mediante Servicios de Emergencias Sanitarias para los ejercicios 2024-2027 en el ámbito de la Sanidad Pública entre el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS), la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) y el Servicio Riojano de Salud*, ampara una fórmula arbitral sobre créditos de la Administración Autonómica, debiendo por tanto su firma venir precedida, conforme al art. 9.3 de la LHR, “del previo dictamen del Consejo Consultivo”.

Segundo

Análisis de la cláusula que ampara la transacción e impone el intento de obtenerla

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 del Convenio que ampara posibles transacciones e impone el intento de su consecución merece a este Consejo un juicio favorable por las razones que a continuación se exponen y que, a su vez, coinciden con las que exponíamos ya en nuestros dictámenes D.19/17 y D.61/21:

a) Los Convenios de asistencia sanitaria entre los Servicios de salud, de una parte, y las Aseguradoras y el CCS, de otra, como instrumento para regular el resarcimiento de los gastos de asistencia sanitaria futura prestados por los servicios públicos de salud gozan del expreso reconocimiento legal que les presta el art. 114 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).

b) Por otra parte, resulta razonable considerar que la cláusula del Convenio que ampara la transacción en relación con las divergencias entre las partes va a resultar aplicable a un género limitado de supuestos porque el Convenio tiene un ámbito temporal delimitado (vid. cláusula undécima), 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 del 31 de diciembre 2027.

c) Por razón de la materia, la posible transacción se restringe así 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)** tal asistencia sea prestada 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.

d) Aun en tales casos de divergencia, el órgano que ha de resolver las controversias, de forma transaccional, debe adoptar sus acuerdos por unanimidad. De modo que, como quiera que una tercera parte de la composición de la Comisión corresponde a los representantes del propio SERIS, 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.

e) A pesar de que las partes firmantes del Convenio deben someter sus discrepancias a la Comisión de seguimiento y vigilancia, también lo es que se trata de un sometimiento transitorio: no cierra la vía judicial, en caso de incumplimiento de sus resoluciones o si éstas



se demoran más de 6 meses.

f) 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 el importe de la asistencia sanitaria satisfecha, reclamándolo a las Aseguradoras, o al CCS en su caso.

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 un rápido cobro de las facturas no discutidas.

g) 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, los Servicios de salud de las Comunidades Autónomas han venido celebrando, con el CCS y UNESPA, 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.

Tercero

Sobre el contenido del Convenio

Por lo que se refiere al clausulado del Convenio objeto del presente dictamen, hemos de indicar que es idéntico al contenido en el *Convenio de colaboración para la atención de lesionados en accidente de tráfico mediante servicios de emergencias sanitarias para los ejercicios 2021-2023 en el ámbito de la sanidad pública entre el Consorcio de Compensación de Seguros, la unión española de entidades aseguradoras y reaseguradoras(UNESPA), y el Servicio Riojano de Salud.*



CONCLUSIONES

Primera

El Convenio contiene una cláusula que impone el intento de transigir sobre derechos de la Hacienda Pública autonómica y ampara y atribuye plena eficacia a las posibles transacciones que se produzcan en ejecución de esta, por lo que su firma deberá venir precedida del presente dictamen.

Segunda

La antedicha cláusula 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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO