



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 3 9 / 2 0 1 2

(Pleno)

La Laguna, a 19 de noviembre de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Convenio de colaboración entre el Instituto Vasco de Estadística y el Instituto Canario de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros (EXP. 480/2012 COCO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante escrito del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias de fecha 26 de septiembre de 2012 se interesa preceptivamente la emisión de Dictamen sobre el Convenio de colaboración entre el Instituto Vasco de Estadística y el Instituto Canario de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros, de conformidad a lo establecido en el artículo 11.1.B.d), en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

El texto del Convenio ha sido suscrito el 14 de marzo de 2012 por el Presidente de la Comisión Ejecutiva del ISTAC y ha sido publicado en el B.O.C. nº 98 de 18 de mayo de ese año.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Memoria sobre repercusión económica del convenio, emitida el 18 de abril de 2011 por la Dirección del Instituto Canario de Estadística.

- Informe favorable de la Asesoría jurídica departamental, emitido el 18 de mayo de 2011.

- Memoria, de 23 de mayo de 2011, sobre contenido del convenio y repercusión económica, de la Dirección del Instituto Canario de Estadística.

---

\* **PONENTE:** Sr. Brito González.

- Informe de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, de 6 de junio de 2011, en el que se hace observación respecto a lenguaje sexista.

- Informe de 22 de mayo de 2012, de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, tras la publicación del Convenio en el BOC, observando la procedencia de la aplicación del art. 39 EAC.

- Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 1 de junio de 2012, en el que se concluye que no es de aplicación el art. 39 EAC, en contra de lo señalado en el Informe emitido por el Comisionado para el Autogobierno y las Reformas Institucionales, de Presidencia del Gobierno, emitido el 22 de mayo de 2012, en el que se argumenta la aplicabilidad del art. 39 EAC.

- Informe del Comisionado para el Autogobierno y las Reformas Institucionales, de Presidencia del Gobierno, de 19 de julio de 2012, reiterando lo expresado en el emitido el 22 de mayo de 2012.

- Escrito de 24 de septiembre de 2012, del Consejero de Economía, Hacienda y Seguridad sobre los trámites del procedimiento de aprobación del Convenio efectuados.

## II

1. El art. 145.2 de la Constitución española (CE) establece que los Estatutos de Autonomía podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Con este fundamento, el art. 39.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) dispone que para la gestión y prestación de servicios propios correspondiente a materias de la Comunidad Autónoma (CA) podrá celebrar Convenios con otras Comunidades Autónomas, que han de ser aprobados por el Parlamento y, luego, comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de efectuarse aquélla, salvo que en ese plazo acuerden que por su contenido el Convenio afectado es un Acuerdo de Cooperación y, por tanto, requiera la previa autorización del Parlamento estatal prevista en el apartado 2 del mismo artículo.

2. Por otra parte, el art. 149.1.18ª de la CE atribuye al Estado, entre otras cuestiones, la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y, en ejercicio legislativo de este título competencial, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) contiene regulación aplicable sobre los convenios bilaterales o multilaterales entre la Administración central y los órganos correspondientes de las Administraciones autonómicas y, aunque con otra denominación, los acuerdos de cooperación entre las Administraciones estatal y autonómica, sin contemplar, al menos expresamente, los supuestos de convenios de colaboración o de cooperación entre las Comunidades Autónomas o sus Administraciones.

No obstante, sin perjuicio en todo caso de las previsiones constitucionales y estatutarias al respecto, cabría entender que, estando incluidas las relaciones interadministrativas, incluidos los Convenios celebrados entre la Administración estatal y las autonómicas o éstas entre sí, en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, resulta aplicable complementariamente el art. 8 de la citada Ley y, en su caso, su art. 6 a los Convenios entre Comunidades Autónomas o Administraciones autonómicas.

### III

1. Como se señaló, según el artículo 145.2 de la CE y el concordante artículo 39.1 del EAC, los convenios para la colaboración interadministrativa tienen como finalidad la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.

Según las Cláusulas II y III del Proyecto de Convenio que se dictamina, su objeto es la cesión por el Instituto Vasco de Estadística de una aplicación informática al Instituto Canario de Estadística y la cesión por éste a aquél de los desarrollos que realice de esta aplicación informática. Se trata, por consiguiente, de un convenio cuya finalidad es articular la colaboración interadministrativa para la gestión de los servicios de estadística oficial autonómica canaria y vasca.

Pues bien, aparte de lo establecido en el citado art. 39.1 EAC, el art. 30.23 de éste atribuye a la CAC competencia exclusiva en materia de estadística de interés autonómico, previéndose similar regulación, por lo demás, en los concordantes preceptos del Estatuto de Autonomía Vasco.

Por consiguiente, desde una perspectiva material ningún reparo suscita el Convenio que se dictamina, pues su finalidad es regular un aspecto determinado de colaboración interadministrativa para la gestión de un servicio en materia de competencia de la CAC. Dicho Convenio, por tanto, se encuadra en el art. 139 EAC.

2. Desde el punto de vista procedimental se entienden cumplidos, visto el expediente remitido junto a la solicitud de Dictamen, -donde constan los informes correspondientes relacionados con anterioridad en el Fundamento I-, los requisitos señalados en el art. 8 del Decreto 49/2010, de 13 de mayo, por el que se establece y regula el Registro de Convenios de Colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este orden de cosas y previéndose remitir el texto del Convenio, asumido por el Gobierno autonómico al Parlamento de Canarias tras la recepción del pronunciamiento de este Organismo, se observa que el art. 155 del Reglamento parlamentario establece que, si el Gobierno sometiera a la consideración de la Cámara la aprobación de este tipo de convenios previstos en el art. 39 EAC, tal actuación se tramitará directamente y en lectura única conforme a lo dispuesto en el artículo 151 del mismo, comunicándose el de aprobación a las Cortes Generales a los efectos establecidos en el precepto estatutario.

Por tanto, una vez emitido el Dictamen solicitado, el Gobierno, a su luz y en lo que entienda procedente, remitirá el Convenio al Parlamento a los fines reseñados. Posteriormente, aprobado el Convenio, se remitirá a las Cortes Generales, pudiendo entonces que entre en vigor a los treinta días de la comunicación o bien, tras ser autorizado por aquellas de considerarlo un acuerdo de cooperación y no de mera colaboración.

## IV

1. Consecuentemente con todo lo dicho, antes de que sea aprobado por el Parlamento y, también, que sea dictaminado por este Organismo, en puridad lo existente es un Proyecto de Convenio o, si se prefiere, un Convenio no aprobado definitivamente, aún cuando genere obligaciones para las Administraciones que acuerdan y suscriben inicialmente el texto, en línea con lo expresado al respecto en el Dictamen 208/2012, sin haberse perfeccionado o surtir efectos el mismo.

En cualquier caso, los Convenios generan obligaciones derivadas de su Clausulado para las Administraciones intervinientes únicamente tras su aprobación, siendo actos administrativos con carácter de negocio específico, con su propia regulación, siendo

preferente la estatutaria y, con respeto a lo previsto en ésta, la básica estatal y la autonómica de desarrollo estatutario o básico. Por tanto, no son normas jurídicas y, en consecuencia, no pueden surtir los efectos propios de éstas. Por eso, su publicación oficial no puede tener este fin, sino el mero conocimiento general a los efectos oportunos.

2. Consta que el Convenio fue remitido a las Cortes Generales por el Gobierno vasco, no previéndose en el Estatuto del País Vasco la intervención de su Parlamento al respecto (art. 22.1); al Congreso, cuya Mesa acordó trasladarlo a la Comisión Constitucional de la Cámara y comunicarlo al Senado, a los fines de lo previsto en el art. 74.2 CE. Así, la Mesa del Senado tomó el Acuerdo de publicar el Convenio en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, y comunicación de dicho Acuerdo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas actuantes, poniéndolo en conocimiento de los Grupos parlamentarios del Senado y del Congreso.

En la subsiguiente tramitación no se presentaron propuestas para que la propia Cámara o, en su caso, el Congreso decidiera si tal Convenio necesitaba o no autorización de las Cortes Generales, por lo que el Pleno del Senado, pasado el plazo previsto al efecto, se limitó a tomar conocimiento de la celebración del Convenio, que ha de entenderse de colaboración a los efectos procedentes por este motivo.

Sin embargo, la circunstancia descrita no puede servir para evitar la aplicación al caso del art. 39.1 EAC, habida cuenta que aun no se ha culminado el procedimiento allí previsto para aprobar el Convenio y, desde luego, no se ha producido su aprobación por el Parlamento de Canarias. En este sentido, ha de entenderse que solo cabe su comunicación a las Cortes Generales tras dicha aprobación y, es claro, en los términos aprobados por el Parlamento canario.

Por tanto, ha de remitirse entonces al Parlamento estatal a los fines de que pueda entrar en vigor tras la decisión de las Cortes Generales, en treinta días, de considerarlo como convenio de colaboración o, tras autorizarlo, en caso de entenderlo como acuerdo de cooperación. Obviamente, habiéndose producido las actuaciones antes expresadas, puede esperarse que, de no alterarse el texto del Convenio conocido por las Cortes Generales por el Gobierno o el Parlamento autonómico, la decisión del Senado se reitere sin mas, con sus efectos consiguientes.

3. Según se expresó precedentemente, el Convenio fue inicialmente suscrito por el Presidente del ISTAC el 14 de marzo de 2012 y publicado en el BOC el 16 de mayo siguiente, habiéndose de entender que ésta lo es al fin antes indicado y la

suscripción efectuada sin perjuicio de los trámites que para la aprobación del Convenio se contemplen en el Ordenamiento Jurídico aplicable, principalmente lo previsto en el Estatuto de Autonomía, generando obligaciones puramente procedimentales entre las partes, pero sin producirse dicha aprobación y, por tanto, sin que el Convenio haya entrado en vigor.

En todo caso, no cabe entender que lo actuado supone la producción de vicios convalidables del procedimiento, pues, de serlo, generarían la nulidad radical del Convenio, como acto administrativo, al ser aprobado por órgano manifiestamente incompetente y surtir efectos para las partes sin haber sido sometido a la consideración tanto del Parlamento de Canarias, como, a la luz de lo decidido por éste, de las Cortes Generales, obviándose trámites esenciales del procedimiento. Además se había obviado con efectos invalidantes del acto la solicitud de dictamen previo de este Organismo.

En efecto, según lo razonado precedentemente, ha de considerarse que el Convenio no se ha aprobado por la actuación del Presidente del ISTAC o de la Consejería de Hacienda de la Administración autonómica y, por ende, no está en vigor, de modo que, requiriéndose las intervenciones parlamentarias referidas para ello, se habría producido un acuerdo inicial sobre el Convenio o adoptado el Proyecto de éste, vinculando los representantes habilitados al efecto de cada Administración a continuar la tramitación sobre el texto convenido a su respectivo Departamento administrativo.

4. Consecuentemente con lo hasta aquí expresado, no pudiendo entrar en vigor el Convenio hasta ser aprobado por el Parlamento autonómico y no manifestar su decisión sobre el mismo las Cortes Generales, pudiendo éstas en su caso decidir que requiere su autorización y, eventualmente, denegarla, resulta no conforme a Derecho su Cláusula VII, al disponer que surte efectos desde la fecha de su suscripción, entendiéndose que éstos son los señalados en el art. 8.2 LRJAP-PAC, es decir, el compromiso de las Administraciones intervinientes de tramitar el convenio.

Al respecto ha de insistirse que la entrada en vigor del Convenio se produce, precisamente, cuando dispone el precepto estatutario de aplicación, no pudiéndolo ser antes o después. Cualquier otro acuerdo al efecto sería inválido por este motivo, salvo que se tratase, que no es el caso, de un acuerdo de cooperación.

## CONCLUSIONES

1. El Convenio sometido a la consideración de este Organismo se considera de colaboración entre las Administraciones canaria y vasca, no requiriéndose su autorización por las Cortes Generales, a salvo de la decisión que éstas adopten a la luz del texto que se les remita.

2. En los términos y por las razones expuestas, puede entenderse cumplido el procedimiento de aprobación del Convenio, aprobación que no se producirá hasta ser acordada por el Parlamento de Canarias y ser asumido el acuerdo por las Cortes Generales o, en su caso, tras la autorización por éstas.

3. El Convenio entrará en vigor, aun cuando pueda producir compromisos para las Administraciones actuantes el acuerdo o suscripción inicial del texto, en el momento previsto en el art. 39.1 EAC, no pudiendo surtir efectos su Clausulado hasta entonces; razón por la que no es conforme a Derecho su actual Cláusula VII.